

N° 240

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 décembre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le vote à distance,

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LA LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	9
I. LE VOTE À L'URNE, PILIER DE NOTRE RITUEL RÉPUBLICAIN, DOIT RESTER LA PRIORITÉ	12
A. UN RITUEL RÉPUBLICAIN, ANCRÉ DANS NOTRE TRADITION DÉMOCRATIQUE	12
B. L'OUVERTURE ANTICIPÉE DES BUREAUX DE VOTE, UN DISPOSITIF PEU OPÉRATIONNEL	14
II. LE VOTE PAR PROCURATION PEUT ÊTRE ÉTENDU DÈS LES PROCHAINES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES	15
A. UNE MODALITÉ DE VOTE DEVENUE HABITUELLE.....	15
B. L'EXTENSION DU VOTE PAR PROCURATION : LA PÉRENNISATION DES MESURES MISES EN ŒUVRE PENDANT LA CRISE SANITAIRE.....	18
III. LE VOTE POSTAL : UNE MODALITÉ DE VOTE À EXPÉRIMENTER POUR DES CONSULTATIONS LOCALES AVANT TOUTE MISE EN ŒUVRE POUR DES ÉLECTIONS POLITIQUES	21
A. UN DISPOSITIF SUPPRIMÉ EN FRANCE EN 1975, MAIS PRATIQUÉ DANS D'AUTRES PAYS	21
1. <i>Le recours au vote postal en France de 1946 à 1975.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Les « reliquats » du vote par correspondance.....</i>	<i>22</i>
3. <i>Un dispositif auquel d'autres pays ont recours.....</i>	<i>24</i>
B. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU VOTE POSTAL	26
1. <i>Envisager le vote postal comme un dispositif complémentaire du vote à l'urne.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Organiser la confection et l'acheminement des plis.....</i>	<i>29</i>
3. <i>Garantir la sécurité du dispositif.....</i>	<i>32</i>
a) <i>S'assurer de l'identité de l'électeur</i>	<i>32</i>
b) <i>Suivre les plis et s'assurer de leur conservation dans un lieu sécurisé.....</i>	<i>34</i>
c) <i>Garantir un contrôle indépendant.....</i>	<i>35</i>
4. <i>Refondre le calendrier électoral</i>	<i>35</i>
5. <i>Réorganiser les bureaux de vote et le dépouillement.....</i>	<i>36</i>
C. LA NÉCESSITÉ D'EXPÉRIMENTER LE VOTE PAR CORRESPONDANCE À L'ÉCHELLE LOCALE.....	37
IV. LES EFFORTS POUR SÉCURISER LE VOTE PAR INTERNET DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS	41
A. UNE MODALITÉ DE VOTE EXISTANTE MAIS PEU UTILISÉE POUR LES ÉLECTIONS POLITIQUES	41
1. <i>Le vote par Internet des Français de l'étranger</i>	<i>41</i>

2. Le recul du vote par Internet à l'échelle internationale	42
B. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU VOTE PAR INTERNET	44
1. Se prémunir contre les cyberattaques	44
2. S'assurer de l'identité et du consentement des électeurs.....	46
3. Garantir l'accessibilité de la plateforme de vote	48
4. Prendre acte de la suppression du rituel républicain.....	48
5. Assurer la transparence des résultats	49
C. LA NÉCESSITÉ DE TRAVAILLER À LA SÉCURISATION DU VOTE PAR INTERNET	50
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	65
RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES PRÉSIDENTS DE RÉGION ET DE DÉPARTEMENT	69
CONTRIBUTIONS DES SÉNATEURS ET DES GROUPES POLITIQUES.....	75
<i>Contribution des commissaires aux lois du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)</i>	<i>75</i>
<i>Contribution du groupe Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE).....</i>	<i>86</i>
<i>Contribution de M. Guy Benarroche, sénateur du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires</i>	<i>88</i>
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE.....	91
PREMIÈRE PARTIE : LE VOTE PAR CORRESPONDANCE « PAPIER »	92
L'ALLEMAGNE	92
L'AUSTRALIE	99
LES ÉTATS-UNIS.....	107
LA SUISSE	118
L'ESPAGNE.....	123
SECONDE PARTIE : LE VOTE ÉLECTRONIQUE ET LES AUTRES MODALITÉS DE VOTE	128
LE VOTE PAR INTERNET AUX ÉLECTIONS POLITIQUES.....	128
LES BUREAUX SPÉCIAUX ET LE VOTE À DOMICILE	138
TABLEAU DE SYNTHÈSE.....	145

L'ESSENTIEL

La crise sanitaire conduit inévitablement à nous interroger sur nos pratiques démocratiques.

Contrairement à d'autres États, la France a fait le choix de reporter plusieurs échéances électorales, dont le second tour des élections municipales. Ce report n'a toutefois pas permis de juguler l'abstention, bien au contraire : 55,34 % des électeurs inscrits ne sont pas allés voter le 28 juin dernier, contre 36,45 % lors des élections municipales de 2014.

L'épidémie de la covid-19 n'est sans doute pas la seule cause de cette érosion démocratique. À titre d'exemple, le taux de participation au premier tour des élections législatives est en constante diminution depuis le début des années 1990 : il était de 69,2 % des électeurs inscrits en 1993, de 64,4 % en 2002, de 57,2 % en 2012, pour passer en dessous de 50 % en 2017 (48,7 %).

Le virus contrarie toutefois l'acte de vote et instille le doute chez les électeurs, en particulier chez nos compatriotes les plus vulnérables : d'après les premières enquêtes sociologiques, la progression de l'abstention aux élections municipales entre 2014 et 2020 a été plus forte dans les communes où la proportion de personnes de plus de 65 ans était la plus élevée¹. Il remet également en cause le **déroulement des campagnes électorales**, en restreignant les possibilités de rencontre entre les candidats et les électeurs.

S'appuyant sur le rapport remis par le président Jean-Louis Debré², le Gouvernement propose ainsi de **reporter les élections régionales et départementales** (initialement prévues en mars prochain) **en juin 2021**. Le projet de loi correspondant devrait être examiné devant le Parlement au début de l'année prochaine.

C'est dans ce contexte que **des questionnements légitimes ont émergé sur la possibilité d'instaurer, en complément du vote à l'urne, mode traditionnel d'exercice du vote, un vote à distance.**

Cette notion recouvre, en réalité, trois dispositifs très différents :

- **le vote par procuration**, que nous pratiquons déjà ;

¹ Sylvain Brouard et Haley McAvay, « Participation aux élections municipales 2020 en métropole : l'effet du covid-19 », CEVIPOF, 10 juin 2020.

² « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », rapport remis au Premier ministre le 13 novembre 2020.

- **le vote par correspondance « papier »**, que la France a connu entre 1946 et 1975 ;

- **et le vote par Internet**, qui est aujourd'hui mis œuvre pour certaines élections des Français de l'étranger.

La réflexion sur le vote à distance doit concilier **deux impératifs**.

D'une part, **la démocratie ne peut pas rester confinée** : les pouvoirs publics doivent garantir la continuité de la vie démocratique en permettant aux électeurs de s'exprimer en toute sécurité.

Cette exigence concerne tant les élections locales que les scrutins nationaux. Qui pourrait imaginer le report de l'élection présidentielle, qui nécessiterait d'ailleurs de déroger à l'article 6 de la Constitution ? La même question se poserait pour la convocation d'un éventuel référendum visant à modifier la Constitution.

D'autre part, toute modalité de vote doit garantir **la sincérité du scrutin et le secret du vote**¹, conditions indispensables à la confiance de nos concitoyens dans le processus démocratique. Pour reprendre les mots du professeur Richard Ghevontian, « *la fraude électorale est mortelle pour la démocratie et la lutte contre la fraude est une mesure de salubrité civique* »².

Ces dernières semaines, **le débat public s'est polarisé sur les « pressions »** que pourraient subir les électeurs en dehors de l'isoloir. Pour le ministre de l'intérieur, le vote par correspondance constituerait même un « *grand recul de la démocratie* » face au « *poids de la pression communautaire et de l'influence familiale ou sociale* »³.

Pourtant, si le risque de « pressions » ne peut pas être totalement écarté, il existe déjà dans le vote à l'urne et, surtout, le vote par procuration. Prenant l'exemple du Royaume-Uni, le professeur Romain Rambaud ajoute que « *le risque de fraudes communautaristes au vote par correspondance n'a pas été étayé dans la période récente* ». En pratique, ce sont « *des partis politiques traditionnels et non des forces communautaristes qui ont essayé d'organiser le vote* »⁴.

Un travail de fond était donc nécessaire pour examiner la faisabilité du vote à distance, qu'il s'agisse du vote par correspondance « papier » ou du vote électronique, ainsi que ses conséquences pratiques sur le déroulement du scrutin.

C'est pourquoi la commission des lois a créé, le 18 novembre 2020, une **mission d'information pluraliste**, composée de neuf sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat.

¹ Conseil constitutionnel, 18 juillet 2013, Loi relative à la représentation des Français établis hors de France, *décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013*.

² « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, janvier 2003.

³ Source : communiqué de presse du ministre de l'intérieur du 15 novembre 2020.

⁴ Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

**La mission d'information :
neuf sénateurs issus de tous les groupes politiques du Sénat**

- François-Noël Buffet (Les Républicains - Rhône), président de la commission des lois, rapporteur de la mission d'information ;
- Philippe Bas (Les Républicains - Manche) ;
- Guy Benarroche (Écologiste - Solidarité et territoires - Bouches-du-Rhône) ;
- Philippe Bonnecarrère (Union Centriste - Tarn) ;
- Cécile Cukierman (Communiste républicain citoyen et écologiste - Loire) ;
- Éric Kerrouche (Socialiste, Écologiste et Républicain - Landes) ;
- Alain Marc (Les Indépendants - République et territoires - Aveyron) ;
- Alain Richard (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants - Val-d'Oise) ;
- Jean-Yves Roux (Rassemblement Démocratique et Social Européen - Alpes de Haute-Provence).

En moins d'un mois, la mission d'information a organisé **sept auditions** et **quatre tables-rondes**, recueillant ainsi **l'avis de 28 personnes** (représentants de l'administration, élus locaux, universitaires, professionnels du secteur postal et du vote par Internet, *etc.*).

Elle a également mené **une consultation auprès de l'ensemble des présidents de région et de département**. Elle a reçu 43 réponses écrites, issues de quatre régions (Grand Est, Hauts-de-France, Ile-de-France et Normandie) et 39 départements, ruraux comme urbains¹.

La mission d'information s'est également appuyée sur **l'étude de droit comparé**, sollicitée par Éric Kerrouche et Philippe Bonnecarrère auprès de la division de la législation comparée du Sénat. Annexée au rapport, l'étude porte principalement sur l'organisation du vote à distance dans cinq États occidentaux : l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis, la Suisse et l'Espagne.

La mission d'information a souhaité pouvoir se prononcer avant que le Parlement soit saisi du projet de loi reportant la date des élections départementales et régionales, sans pour autant limiter sa réflexion à cette seule échéance.

Son objectif est, sans parti pris, **d'éclairer le débat public de manière apaisée et documentée**, en s'intéressant tant au principe même du vote à distance qu'à ses contraintes techniques.

Ce travail doit servir de base à un débat plus large, réunissant l'ensemble des formations politiques. **Des modifications aussi profondes de**

¹ Les résultats de cette consultation sont consultables en annexe.

notre culture démocratique impliquent, en effet, un consensus transpartisan, au risque de susciter des accusations de manipulation.

S'agissant des élections régionales et départementales de 2021, la mission d'information considère que :

- le vote par procuration peut être étendu sans difficulté, notamment pour les électeurs qui ne peuvent pas se déplacer jusqu'au bureau de vote ;

- les conditions ne sont pas réunies pour organiser un vote par correspondance « papier », qui nécessiterait de revoir l'ensemble de nos procédures électorales et de sécuriser les voies d'acheminement des plis ;

- le vote par Internet ne peut pas être mis en œuvre, en l'absence à ce jour d'une véritable identité numérique.

Si la mission d'information réaffirme, sans équivoque, la primauté qui doit être donnée au vote à l'urne, elle estime que la réflexion sur le vote à distance doit se prolonger au-delà de la crise sanitaire, l'exercice du vote ne pouvant s'extraire complètement des évolutions de l'expression démocratique que connaît notre société.

Certes, les causes de l'abstention sont multiples et structurelles (âge, catégorie socioprofessionnelle, niveau de diplôme, etc.). Comme l'a indiqué le professeur Gilles Toulemonde lors de son audition, le vote par correspondance ne constitue pas la « *baguette magique de la participation* ».

De nouvelles voies de participation permettraient toutefois certainement de « réintégrer » dans le processus démocratique des citoyens « mal inscrits » sur les listes électorales et d'anticiper de nouvelles crises sanitaires, comme l'ont souligné les politologues Cécile Braconnier et Martial Foucault¹. Pour reprendre les mots du professeur Jean-Philippe Derosier, « *le vote à l'urne [...] semble préférable au vote à distance, mais le vote à distance [...] semble préférable à l'absence de vote* »². Le préalable essentiel reste néanmoins de s'assurer de sa sécurisation.

Dans cette perspective, à moyen terme, la mission d'information recommande donc :

- d'expérimenter le vote par correspondance « papier » pour des consultations locales, avec la collaboration de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs postaux ;

- de poursuivre la sécurisation du vote par Internet, qui passe par la création d'une véritable identité numérique.

¹ Source : audition devant la mission d'information.

² Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

LA LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

LE VOTE À L'URNE

Pilier de notre tradition démocratique, **la primauté du vote à l'urne** doit être réaffirmée.

L'ouverture anticipée des bureaux de vote créerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

LES PROCURATIONS

La mission propose d'étendre la « **double procuration** » et **les procurations à domicile** dès les élections régionales et départementales de 2021, notamment pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer jusqu'au bureau de vote.

Cette facilitation du vote par procuration peut être mise en œuvre de manière pérenne, en modifiant le code électoral à cet effet.

LE VOTE PAR CORRESPONDANCE « PAPIER »

Le vote par correspondance « papier » ne peut pas être mis en place dès les élections régionales et départementales de 2021, en raison du manque de consensus politique, des contraintes organisationnelles et des obstacles techniques.

À moyen terme, des **expérimentations** pourraient être menées, en commençant par des consultations locales, avec la collaboration de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs de la chaîne logistique.

Ces expérimentations devront mettre en œuvre des moyens techniques destinés à **surmonter les difficultés pratiques du vote postal et garantir la sincérité du scrutin** (acheminement des plis, sécurisation du dispositif, refonte du calendrier électoral, réorganisation des bureaux de vote et du dépouillement).

Elles devront également permettre de **mesurer l'impact du vote postal sur la participation**.

LE VOTE PAR INTERNET

Le vote par Internet ne peut pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, les prérequis techniques ne pouvant pas être satisfaits dans ces délais.

La réflexion sur les **développements techniques** doit se poursuivre pour sécuriser le vote par Internet et garantir la sincérité du vote afin d'envisager, à moyen terme, son utilisation au-delà des élections des Français de l'étranger.

I. LE VOTE À L'URNE, PILIER DE NOTRE RITUEL RÉPUBLICAIN, DOIT RESTER LA PRIORITÉ

A. UN RITUEL RÉPUBLICAIN, ANCRÉ DANS NOTRE TRADITION DÉMOCRATIQUE

Dans son discours devant l'Assemblée législative le 21 mai 1850, Victor Hugo traduit l'ancrage du vote dans notre pacte républicain : *« il y a dans l'année un jour où le plus imperceptible citoyen participe à la vie immense du pays tout entier, où la plus étroite poitrine se dilate à l'air des grandes affaires publiques. Il y a, dis-je, dans l'année un jour où le plus faible sent en lui la grandeur de la souveraineté nationale, où le plus humble sent en lui l'âme de la patrie ! Regardez l'ouvrier qui va au scrutin ; il y entre avec le front triste du prolétaire accablé, il en sort avec le regard d'un souverain »*¹.

Inhérent à notre souveraineté nationale, **le caractère « universel, égal et secret » du vote** est aujourd'hui garanti par l'article 3 de la Constitution.

Cet idéal se traduit par **un rituel républicain**, que les électeurs pratiquent en cheminant au sein du bureau de vote.

Pour le professeur Alain Garrigou, **le passage dans l'isoloir**, obligatoire depuis la loi du 29 juillet 1913², symbolise l'émergence *« d'une autre conception de l'électeur, non celle des défilés et de la réalité des groupes sociaux, mais celle d'un individu »*. L'isoloir place ainsi le citoyen *« devant son devoir d'opinion, incompatible avec toute aliénation subie ou consentie du vote »*³.

L'article L. 63 du code électoral garantit sobrement que *« l'urne électorale est transparente »*, remplaçant ainsi la boîte en bois scellée du début du XX^{ème} siècle.

La mission d'information tient à saluer **le rôle des bénévoles⁴ qui participent à la vie démocratique**, en remplissant les fonctions de président du bureau de vote, d'assesseurs (à raison d'au moins deux assesseurs par bureau) et de secrétaire.

L'attachement légitime au vote à l'urne doit donc être réaffirmé, le vote à distance ne pouvant être qu'une modalité d'expression subsidiaire. Cette approche a d'ailleurs été partagée par l'ensemble des personnes entendues par la mission d'information.

¹ Ce discours est consultable à l'adresse suivante : <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/victor-hugo-21-mai-1850>.

² Loi ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté de vote, ainsi que la sincérité des opérations électorales.

³ « Le secret de l'isoloir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 71-72, mars 1988.

⁴ Contrairement au canton de Genève où les « jurés de dépouillement » peuvent être indemnisés.

Pour garantir son plein exercice dans le contexte épidémique que nous connaissons depuis mars 2020, **un protocole sanitaire très strict** a été mis en place pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020, sur la base des préconisations du « conseil scientifique COVID-19 »¹.

**Principales mesures sanitaires prescrites
dans les bureaux de vote²**

- Organisation de files d'attente en extérieur, avec une priorité d'accès pour les personnes vulnérables ;
- Limitation à trois du nombre de votants présents simultanément dans le bureau de vote ;
- Port du masque obligatoire et mise à disposition d'une solution hydro-alcoolique ;
- Marquage au sol pour matérialiser la distanciation physique entre deux votants ;
- Nettoyage régulier du bureau de vote ;
- Orientation spécifique des isoairs (par exemple en direction d'un mur) pour garantir le secret du vote tout en évitant la manipulation des rideaux ;
- Modification possible, en lien avec le préfet, des lieux de vote ;
- Limitation du nombre de personnes présentes au dépouillement.

Lors de son audition par la mission d'information, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a confirmé que **le protocole sanitaire avait été scrupuleusement respecté lors du second tour des élections municipales**, des règles encore plus strictes ayant été mises en place dans certaines communes. À Paris, par exemple, chacun des 900 bureaux de vote a été équipé de trois plaques en plexiglas pour éviter tout contact physique entre les membres du bureau de vote et les électeurs.

Sous réserve des éventuelles adaptations rendues nécessaires par l'évolution de l'épidémie, **ce protocole sanitaire doit donc être maintenu pour les élections régionales et départementales de 2021.**

Les efforts doivent également être poursuivis pour lutter contre la « **mal-inscription** », **qui touche les électeurs dont le rattachement à un bureau de vote ne correspond pas à leur lieu de vie effectif.**

Selon Cécile Braconnier, politologue, **7,6 millions de Français** se trouveraient dans cette situation, sur un total de 48 millions d'électeurs

¹ « Modalités sanitaires du processus électoral à la sortie du confinement », *avis du 18 mai 2020.*

² *Circulaire du 18 juin 2020 relative à l'organisation du second tour des élections municipales en période de coronavirus covid-19.*

inscrits¹. Ils ont une **propension trois fois plus importante à l'abstention** que les citoyens dont le bureau de vote se situe à proximité de leur domicile.

Il s'agit, dans la plupart des cas, d'étudiants ou de jeunes actifs déménageant à mesure que leur foyer s'élargit. Sur le plan statistique, La Poste rappelle que, chaque année, 12 % des Français changent de domicile, sans toujours penser à modifier leur commune d'inscription sur les listes électorales.

Opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2019, le **Répertoire électoral unique (REU)** apporte une première réponse : chaque électeur peut désormais vérifier l'adresse de son bureau de vote et s'inscrire, en ligne, sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin.

Enfin, la question des **machines à voter** a été évoquée lors des travaux de la mission d'information, les communes utilisatrices craignant de ne pas pouvoir renouveler leurs équipements.

La mission ne peut que renvoyer aux travaux antérieurs de la commission des lois, qui invitaient à « *mettre un terme au moratoire de 2008 pour sécuriser la situation des communes qui utilisent les machines à voter et agréer une nouvelle génération d'appareils* »².

B. L'OUVERTURE ANTICIPÉE DES BUREAUX DE VOTE, UN DISPOSITIF PEU OPÉRATIONNEL

La mission d'information s'est interrogée sur l'opportunité d'une **ouverture anticipée des bureaux de vote**, sur plusieurs jours voire sur une semaine.

Son effet sur la participation électorale n'est toutefois pas avéré. Chaque bureau de vote comprend en effet aujourd'hui entre 800 et 1 000 électeurs inscrits, le professeur Gilles Toulemonde confirmant qu'il est rare, contrairement aux États-Unis, « *que de longues files d'attente se forment dans les bureaux* »³.

Le vote anticipé ne garantit d'ailleurs pas un meilleur « lissage » de la participation : quel que soit l'horaire d'ouverture des bureaux de vote, les « **pics de fréquentation** » sont toujours les mêmes, souvent en fin de matinée (de 10 h 30 à 12 h 30) et en milieu d'après-midi (de 16 h 30 à 18 h).

Sur le plan opérationnel, le fait d'organiser le scrutin sur plusieurs jours présenterait, en outre, **un coût humain et financier non négligeable**.

Au cours de son audition devant la mission d'information, l'AMF a rappelé **la difficulté des communes à mobiliser suffisamment de citoyens**

¹ Source : audition devant la mission d'information.

² « Réconcilier le vote et les nouvelles technologies », rapport d'information n° 73 (2018-2019) fait par Jacky Deromedi et Yves Détraigne au nom de la commission des lois du Sénat.

³ Contribution écrite transmise à la mission d'information.

pour tenir les bureaux de vote. Le personnel communal est également mis à contribution, les communes prenant en charge le régime indemnitaire afférent.

De plus, aujourd'hui, « *la tenue des opérations électorales sur une seule journée permet une surveillance continue et collective de l'urne ainsi que des enveloppes et des bulletins de vote* »¹. **Le vote anticipé impliquerait**, à l'inverse, **de sécuriser l'urne pendant plusieurs jours et plusieurs nuits.** Il requerrait un important dispositif de scellés provisoires et de surveillance du personnel communal, sous le contrôle des candidats.

Ce dispositif soulève d'ailleurs de nombreuses oppositions, à commencer par l'AMF. De même, sur les 43 présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information, seuls quatre préconisent « *d'ouvrir les bureaux de vote de manière anticipée, par exemple du lundi au dimanche* ».

Recommandation : Pilier de notre tradition démocratique, la primauté du vote à l'urne doit être réaffirmée.

L'ouverture anticipée des bureaux de vote créerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

II. LE VOTE PAR PROCURATION PEUT ÊTRE ÉTENDU DÈS LES PROCHAINES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES

A. UNE MODALITÉ DE VOTE DEVENUE HABITUELLE

En l'absence de vote par correspondance, le vote par procuration apparaît comme la seule alternative possible au déplacement jusqu'au bureau de vote.

Lorsque l'électeur (le **mandant**) ne peut pas se déplacer jusqu'au bureau de vote, il peut établir une procuration auprès des autorités compétentes (juge du tribunal judiciaire, officiers de police judiciaire et leurs délégués). Le **mandataire** doit jouir de ses droits civiques et être inscrit sur la liste électorale de la commune du mandant².

Le vote par procuration reste **peu répandu en Europe** : il n'est pratiqué que dans sept pays, dont la France, le Royaume-Uni et la Belgique.

¹ Contribution écrite du ministère de l'intérieur transmise à la mission d'information.

² Article L. 72 du code électoral.

Le recours au vote par procuration en Europe



Source : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

Lors des auditions de la mission d'information, certains interlocuteurs ont insisté sur **les inconvénients des procurations** : le mandant doit informer le mandataire de son choix, ce qui **déroge au secret du vote**¹. En outre, il ne dispose d'aucun moyen pour vérifier que sa volonté a bien été respectée par le mandataire.

Selon le professeur Romain Rambaud, « *les standards internationaux sont [ainsi] défavorables au vote par procuration et plutôt favorables au vote par correspondance* »².

Le risque de **pressions extérieures** – familiales ou communautaires par exemple – sur le mandant ne peut pas être totalement écarté, comme dans le vote à distance et, dans une moindre mesure, le vote à l'urne.

Plusieurs précautions encadrent toutefois le vote par procuration, et limitent ainsi les inconvénients précités :

- **le nombre de procurations est limité**, chaque mandataire ne pouvant détenir qu'une seule procuration établie en France³ ;

- **le mandant doit comparaître personnellement devant les autorités compétentes**, afin de contrôler son identité ;

¹ Sauf en Suède où le vote du mandataire est inséré dans une enveloppe spécifique, dont le mandant ne connaît pas le contenu.

² Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

³ À titre dérogatoire, le mandataire peut détenir deux procurations lorsque l'une d'entre elles a été établie à l'étranger. Pour l'élection des représentants des Français de l'étranger, chaque électeur peut disposer de trois procurations (articles L. 73 et L. 330-13 du code électoral).

- il entretient également un véritable **lien de confiance** avec son mandataire, chargé de porter sa voix dans les urnes ;

- toute manœuvre frauduleuse visant à multiplier le nombre de procurations est punie de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende¹.

En France, le vote par procuration s'est ainsi imposé comme un mode d'expression habituel et complémentaire du vote à l'urne.

**Les procurations :
une modalité de vote devenue habituelle**

Depuis juin 2020, le mandant n'a pas plus à préciser le motif de son absence le jour du scrutin (obligations professionnelles, raisons de santé, etc.) : l'article L. 71 du code électoral dispose désormais que « *tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration* ».

Aucun délai limite n'existe pour l'établissement des procurations : l'électeur peut rédiger sa procuration à tout moment, y compris le jour du scrutin. Les procurations peuvent être établies pour une seule élection ou pour une certaine durée, limitée à un an sur le territoire national et à trois ans pour les Français de l'étranger.

Le mandant a « *toujours la faculté de résilier sa procuration* » et **garde le droit de voter à l'urne**, « *s'il se présente au bureau de vote avant que le mandataire ait exercé ses pouvoirs* »².

À titre d'exemple, 3 363 136 procurations ont été établies par les forces de sécurité intérieure lors de l'élection présidentielle de 2017, pour un total de 35 467 327 votants au premier tour.

**Nombre de procurations enregistrées
par les forces de sécurité intérieure**

2014 <i>(municipales)</i>	2017 <i>(présidentielle)</i>	2019 <i>(européennes)</i>	2020 <i>(municipales)</i>
995 463	3 363 136	494 544	947 899

Source : ministère de l'intérieur

La réforme du répertoire électoral unique (REU)³ devrait favoriser la mise en place d'un suivi centralisé des procurations d'ici le 1^{er} janvier 2022, permettant ainsi d'en connaître plus facilement le nombre.

¹ Articles L. 107 et L. 111 du code électoral.

² Articles L. 75 et L. 76 du code électoral.

³ Voir infra.

Devant la commission des lois du Sénat¹, le ministre de l'intérieur a annoncé une simplification des procurations dès les prochaines élections départementales et régionales de 2021.

Le projet « **MaProcuration** » permettra de dématérialiser certaines étapes de la procédure, tout en maintenant l'obligation pour le mandant de comparaître devant les autorités compétentes.

Le projet « **MaProcuration** »

À compter du 1^{er} janvier 2021, le mandant pourra remplir une **pré-demande en ligne**, qui sera numérotée afin d'assurer sa traçabilité.

Il devra toujours **comparaître devant un officier de police judiciaire**, en se déplaçant pour établir sa procuration ou en demandant aux autorités compétentes de se rendre à son domicile.

La vérification de son identité sera accélérée, grâce à la pré-demande en ligne. L'objectif du ministère de l'intérieur est ainsi de « *réduire le temps de traitement de chaque dossier par les forces de l'ordre dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, ce qui est de nature à faciliter les démarches de l'usager et à améliorer le service rendu* »².

La procuration sera ensuite transmise à la commune concernée par voie dématérialisée, ce qui constituera une simplification indéniable : les communes recevront plus rapidement les procurations, même lorsqu'elles-ci sont établies à quelques heures du scrutin³.

B. L'EXTENSION DU VOTE PAR PROCURATION : LA PÉRENNISATION DES MESURES MISES EN ŒUVRE PENDANT LA CRISE SANITAIRE

À l'initiative du Sénat, le recours au vote par procuration a été étendu pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020.

L'extension des procurations pour le second tour des élections municipales

En application de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020⁴, **chaque mandataire pouvait détenir jusqu'à deux procurations** établies en France ou à l'étranger (contre une seule habituellement). À titre d'exemple, 40 000 procurations ont été établies par les électeurs votant à Paris, parmi lesquelles 7,4 % de « doubles procurations »⁵.

¹ Compte rendu de l'audition du mercredi 25 novembre 2020.

² Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

³ Actuellement, les procurations sont transmises aux communes par la voie postale. Les plus tardives ne sont souvent pas transmises avant la clôture du scrutin.

⁴ Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

⁵ Source : audition de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).

Les personnes vulnérables ont pu établir plus facilement leur procuration depuis leur domicile : elles pouvaient saisir les officiers de police judiciaire et leurs délégués par tout moyen, sans fournir un justificatif¹.

En complément de ces évolutions législatives, le Gouvernement a pris des mesures réglementaires² pour assouplir le régime des procurations comme la possibilité, pour les agents habilités, de **recueillir des procurations dans des lieux accueillant du public**, dont la liste a été fixée par arrêté préfectoral. Ces lieux se sont ajoutés aux gendarmeries et aux commissariats de police, ainsi qu'aux procurations établies au domicile de l'électeur.

Ces mesures – qui étaient indispensables au regard de l'ampleur de la crise sanitaire – ont cependant été adoptées quelques jours seulement avant le scrutin, ce qui n'a pas facilité leur mise en œuvre. Sur le terrain, *« les officiers de police judiciaire et les mairies n'ont pas été suffisamment informés [du dispositif de double procuration, tout comme les citoyens] »*³.

Le même dispositif a été repris, très récemment, pour les élections municipales, législatives et sénatoriales partielles faisant l'objet d'un report en raison de la crise sanitaire⁴.

À l'issue de ses travaux, la mission d'information propose de pérenniser les assouplissements du vote par procuration dans notre droit électoral. Ces mesures pourraient entrer en vigueur dès les élections régionales et départementales de 2021.

L'extension du vote par procuration est, en effet, de nature à encourager la participation des électeurs, et notamment des personnes les plus vulnérables.

La « double procuration » permettrait par exemple à un citoyen de voter au nom de ses deux parents, grands-parents ou arrière-grands-parents. Si cette limite n'était pas respectée, les procurations qui ont été

¹ Alors, qu'habituellement, les procurations à domicile sont réservées aux personnes qui, certificat médical à l'appui, « ne peuvent manifestement pas comparaître » devant un officier de police judiciaire ou son délégué, « en raison de maladies ou d'infirmités graves » (article R. 72 du code électoral).

² Décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du code électoral.

³ « Mieux organiser la Nation en temps de crise », rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat par la mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de covid-19. Voir également le communiqué de presse de la commission des lois, publié deux jours avant le scrutin (« Second tour des élections municipales : le droit de recevoir une double procuration rendu plus difficile par l'interprétation du Gouvernement »).

⁴ Projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles et projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales, définitivement adoptés le 11 décembre 2020.

dressées les premières seraient les seules valables, la ou les autres procurations étant nulles de plein droit¹.

L'établissement des procurations depuis le domicile réduirait les risques sanitaires, en évitant des temps d'attente dans les commissariats de police et les gendarmeries.

Il reviendrait à l'État d'organiser un véritable **service public des procurations**, pour permettre à chaque électeur de connaître les procédures applicables lorsqu'il ne peut pas se rendre jusqu'au bureau de vote. L'ensemble du dispositif serait placé sous le contrôle des maires, du juge de l'élection et du juge pénal.

Ces propositions semblent d'ailleurs faire consensus auprès des électeurs et des élus. Ainsi, 83,3 % des présidents de région et département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information préconisent le rétablissement de la « double procuration » pour les prochaines élections, une position confirmée par les associations d'élus locaux au cours des auditions.

En vue des élections régionales et départementales de 2021, la mission d'information a examiné la possibilité qu'un électeur puisse donner procuration à un **mandataire inscrit dans une autre commune que la sienne**. À titre d'exemple, un citoyen pourrait voter pour un parent isolé qui n'habiterait pas la même commune.

En réalité, cette mesure est déjà prévue par la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019². **Elle n'entrera toutefois en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2022, soit après les scrutins de 2021**, sa mise en œuvre nécessitant de **refondre entièrement l'architecture informatique du répertoire électoral unique (REU)**, qui permet aux communes de gérer leurs listes électorales³.

Lors de son audition par la mission d'information, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui gère le REU, **a indiqué qu'il ne serait pas possible de mettre en œuvre ce dispositif dès les prochaines élections régionales et départementales.**

Sur le plan opérationnel, la nouvelle version du REU sera disponible en mars 2021 mais devra ensuite être contrôlée pendant une phase dite « de qualification », qui durera jusqu'en juin 2021. À compter de cette date, un délai supplémentaire de six mois sera nécessaire pour adapter les logiciels des 25 sociétés éditrices, qui fournissent aux communes les dispositifs de gestion des listes électorales.

¹ La « double procuration » a existé en France jusqu'en 1988, sans soulever aucune difficulté.

² Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 112).

³ À terme, le nombre de procurations détenues par un même électeur pourra être directement contrôlé à partir du répertoire électoral unique, ce qui facilitera les contrôles.

La mission d'information prend acte de ces contraintes techniques mais regrette que la crise sanitaire n'ait pas conduit à anticiper la modification du REU. L'adaptation de la procédure électorale implique une mobilisation générale, qui n'a pas été décrétée en l'espèce.

Recommandation : La mission propose d'étendre la « double procuration » et les procurations à domicile dès les élections régionales et départementales de 2021, notamment pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer jusqu'au bureau de vote.

Cette facilitation du vote par procuration peut être mise en œuvre de manière pérenne, en modifiant le code électoral à cet effet.

III. LE VOTE POSTAL : UNE MODALITÉ DE VOTE À EXPÉRIMENTER POUR DES CONSULTATIONS LOCALES AVANT TOUTE MISE EN ŒUVRE POUR DES ÉLECTIONS POLITIQUES

A. UN DISPOSITIF SUPPRIMÉ EN FRANCE EN 1975, MAIS PRATIQUÉ DANS D'AUTRES PAYS

1. Le recours au vote postal en France de 1946 à 1975

Le vote par correspondance « papier » est une modalité de vote que la France a éprouvée de 1946¹ à 1975.

Cette **procédure exceptionnelle** était alors réservée aux électeurs retenus loin de leur commune d'inscription par des obligations légales ou professionnelles dûment constatées ou contraints par des empêchements irréfragables, sur présentation des **justificatifs** afférents. **Lors des élections législatives de 1967, seuls 1,58 % des votants y ont eu recours**².

Le système n'a été maintenu que dix-neuf ans en raison d'**un nombre important de fraudes électorales**. Le législateur lui a alors préféré les procurations, dont il a élargi le périmètre³.

Comme le souligne le professeur Romain Rambaud, « les fraudes au vote par correspondance existant avant 1975 [s'expliquent] avant tout par le

¹ Loi n° 46-667 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par correspondance en faveur de certaines catégories d'électeurs empêchés de voter dans les conditions normales.

² Source : contribution écrite transmise à la mission d'information par le professeur Romain Rambaud.

³ Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral.

caractère totalement archaïque du système qui était alors en vigueur, qui ne répondait pas aux standards internationaux d'aujourd'hui »¹.

Le vote par correspondance présentait, en effet, plusieurs **fragilités structurelles**, qui ont donné lieu à des dérives dans certaines communes.

Les fragilités structurelles du vote par correspondance entre 1946 et 1975

Le dispositif était directement pris en charge par le maire, qui recueillait les demandes des électeurs souhaitant voter par correspondance, envoyait le matériel de vote sous pli recommandé et dressait la liste des électeurs concernés.

Lors de l'examen du projet de loi ayant supprimé cette modalité de vote, Michel Poniatowski, alors ministre de l'intérieur, donna des exemples de fraudes rendues possibles par le système en vigueur à l'époque² :

« Ainsi le maire, qui a le monopole de la mobilisation des votants par correspondance, pourra-t-il disposer d'un volant d'électeurs dont il utilisera les votes au gré de son intérêt. Dans les derniers jours de la campagne ces "électeurs figurants" seront censés demander à la mairie de voter par correspondance, en qualité de malades. Les instruments nécessaires au vote par correspondance sont expédiés in extremis à l'adresse qui est censée être celle de l'électeur figurant [...]. Elle y est interceptée, ou bien elle revient à la mairie, avec la mention "inconnu à l'adresse indiquée": le maire peut alors la détruire puisqu'il sait que le vote a déjà été posté. Cette fraude est malheureusement assez courante ».

Le contrôle de l'identité de l'électeur était, de surcroît, quasiment inexistant. L'électeur ne devait fournir aucun justificatif d'identité. Il précisait lui-même son adresse postale, sans aucune vérification de l'administration. La Poste, qui était responsable de la conservation des plis, les acheminait jusqu'au bureau de vote. Le président du bureau se chargeait, enfin, d'insérer les bulletins de vote dans l'urne, sans autre vérification.

Les fraudes constatées ont conduit à l'annulation de plusieurs scrutins, dont les **élections municipales de Bastia en 1965, où des électeurs ont découvert qu'ils étaient inscrits pour voter par correspondance en se rendant au bureau de vote.**

Guy Braibant, alors commissaire du Gouvernement au Conseil d'État, déclarait à propos de cette même commune : *« S'il fallait en croire les attestations qui accompagnent les demandes de vote par correspondance, le taux de morbidité des habitants de Bastia se serait singulièrement aggravé au mois de mars 1965, puisque des raisons de santé auraient mis près de 1 500 d'entre eux dans l'impossibilité de se déplacer le jour du scrutin. Pour ne prendre qu'un exemple, la situation d'une famille qui est censée habiter au 28 rue Lepic, à Paris, serait particulièrement alarmante : dix de ses membres auraient été malades à l'époque... »³.*

2. Les « reliquats » du vote par correspondance

La France connaît aujourd'hui deux dispositifs de vote par correspondance « papier » : pour les Français de l'étranger, d'une part, et pour les personnes incarcérées, d'autre part.

¹ « Vote par correspondance : surmonter le traumatisme des fraudes corses des années 60-70 », *Le Blog du droit électoral*, 20 novembre 2020.

² *Compte rendu de la première séance de l'Assemblée nationale du 4 décembre 1975.*

³ *Mentionné par Romain Rambaud dans son article précité (« Vote par correspondance : surmonter le traumatisme des fraudes corses des années 60-70 »).*

Nos compatriotes expatriés peuvent demander, pour les seules élections législatives, à recourir au vote par correspondance, en complément du vote à l'urne et du vote par Internet.

Lors du scrutin de 2017, 28 800 plis ont été transmis aux consulats, dont 14 814 pour le premier tour et 14 014 pour le second, pour un coût total estimé à près d'un million d'euros.

La procédure de vote postal pour les Français établis hors de France

Solliciter le droit de recourir au vote par correspondance n'oblige pas l'électeur à l'utiliser par la suite mais déclenche l'envoi du matériel de vote à l'adresse postale à laquelle il est enregistré auprès du consulat¹.

Lors des dernières élections législatives, **120 000 électeurs ont « activé » l'option du vote par correspondance, mais seulement un quart d'entre eux ont finalement envoyé un pli à l'administration.**

Les plis doivent parvenir au poste consulaire au plus tard le vendredi précédant le jour du scrutin, à dix-huit heures. Ils sont **conservés sous la responsabilité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire**, qui tient un registre prévu à cet effet.

Les bulletins de vote sont insérés dans l'urne à l'ouverture du scrutin, **l'électeur ne pouvant plus voter à l'urne.**

Les électeurs incarcérés dans un établissement pénitentiaire constituent l'autre catégorie de citoyens à qui le droit de voter par correspondance est ouvert².

Cette possibilité a d'abord été introduite par la voie d'une expérimentation, lancée à l'initiative du Sénat, pour les élections européennes de mai 2019.

L'expérimentation du vote par correspondance « papier » pour les élections européennes de mai 2019

Jusqu'alors, les détenus ne pouvaient voter que de deux manières : en sollicitant une permission de sortir, toutefois exclue pour les personnes purgeant une longue peine, et en votant par procuration, ce qui se heurtait en pratique à la recherche d'un mandataire de confiance. Leur participation s'est élevée à 2 % lors de l'élection présidentielle de 2017 et à 1 % lors des élections législatives qui ont suivi.

À titre expérimental, la loi du 23 mars 2019³ a autorisé les personnes incarcérées à voter par correspondance pour **les élections européennes du mai 2019.**

¹ Un justificatif de résidence dans la circonscription consulaire, en sus d'une carte d'identité ou d'un passeport français en cours de validité ou périmé depuis moins de deux ans, doit être fourni lors de l'enregistrement auprès du consulat afin de pouvoir vérifier l'identité et l'effectivité de l'adresse postale du demandeur.

² À condition d'avoir conservé la jouissance de leurs droits civiques.

³ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Les détenus ont pu voter au sein de leur établissement pénitentiaire, dans des conditions assurant le secret du vote. Le contrôle de leur identité était, par définition, beaucoup plus facile que pour les autres procédures de vote par correspondance : leur enveloppe d'identification devait contenir une copie de leur pièce d'identité et préciser leur lieu de détention ainsi que leur numéro d'écrou.

Les plis ont ensuite été transmis à un **bureau de vote centralisateur, situé au ministère de la justice**. Le dépouillement a été effectué par une commission électorale *ad hoc*, présidée par un membre de la Cour de cassation.

L'expérimentation a eu **un impact direct sur la participation des détenus**, comme l'a confirmé la politologue Cécile Braconnier devant la mission d'information. 4 395 détenus ont participé à cette expérimentation, le taux de participation dans les prisons (8 %) augmentant de six points par rapport à l'élection présidentielle de 2017 et de sept points par rapport aux élections législatives qui ont suivi. 3 980 détenus supplémentaires s'étaient inscrits à l'expérimentation mais n'ont pas pu y participer, faute d'inscription sur les listes électorales.

À l'issue de cette expérimentation, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019¹ a généralisé la possibilité pour les détenus de voter par correspondance.

Lorsqu'ils souhaitent recourir à cette modalité de vote, les détenus sont directement inscrits dans la commune chef-lieu du département de l'établissement pénitentiaire, sans pouvoir figurer sur la liste électorale d'une autre commune.

3. Un dispositif auquel d'autres pays ont recours

Outre les États-Unis et l'Australie, plusieurs pays d'Europe ont recours au vote par correspondance « papier ».

¹ Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Le recours au vote postal en Europe



Source : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

Le vote par correspondance est **ancré dans la culture démocratique** de ces États. Il a été ouvert en 1918 pour l'Australie, en 1957 pour l'Allemagne ou encore en 1985 pour l'Espagne. Aux États-Unis, il « fut introduit durant la guerre de Sécession afin de permettre aux soldats éloignés de leurs foyers d'exercer leur droit de vote »¹.

Sur le plan sociologique, le recours au vote par correspondance ne cesse de progresser dans la plupart des pays qui l'autorisent.

Le recours au vote postal dans les autres pays

En **Allemagne**, 13,4 millions d'électeurs ont voté par correspondance pour l'élection des membres du *Bundestag* en 2017 (**28,6 % du corps électoral**), contre 8,7 millions d'électeurs en 2002 (18 %). Depuis 2009, les électeurs peuvent recourir à cette modalité de vote sans justifier de leur absence.

Le vote par correspondance progresse également en **Australie** : 1,2 million de votes par correspondance ont été enregistrés en 2016, soit plus de **8,5 % des votes exprimés**, contre un peu moins d'un million en 2014.

¹ Source : étude de législation comparée annexée au rapport.

Lors de la dernière élection présidentielle aux **États-Unis**, plus de 65 millions d'américains ont voté par correspondance (soit **42 % des électeurs**), contre 24 millions en 2016¹. Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence, au regard de l'enjeu de cette élection et du contexte lié à la pandémie.

Ces exemples étrangers peuvent constituer des pistes de réflexion intéressantes. Ils s'inscrivent néanmoins dans des cultures démocratiques qui diffèrent de celle de la France.

Les spécificités du droit électoral français au regard des États pratiquant le vote par correspondance « papier »

- La France compte un **nombre de circonscriptions particulièrement élevé**, ce qui complique l'organisation d'un vote par correspondance (environ 35 000 communes, contre 11 000 en Allemagne) ;

- Contrairement aux pays anglo-saxons, les élections françaises comptent généralement **deux tours de scrutin**, le vote postal étant plus difficile à organiser au second tour (voir *infra*) ;

- En France, les bulletins de vote sont des espaces de liberté pour les candidats, qui peuvent également s'en servir comme des outils de propagande. Contrairement à l'Allemagne ou au Québec, il n'existe **pas de « bulletins de vote uniques »**. Ces derniers sont directement imprimés par l'administration, l'électeur n'ayant plus qu'à « cocher » le candidat qu'il souhaite soutenir ;

- Comme l'ont rappelé la majorité des personnes entendues en audition par la mission d'information, les Français restent attachés à la **publication rapide des résultats du scrutin**. Les pratiques sont différentes en Australie – où le vote postal est pris en compte jusqu'à treize jours après la fin du scrutin – ou encore en Californie – où le dépouillement peut s'achever jusqu'à 30 jours après le scrutin ;

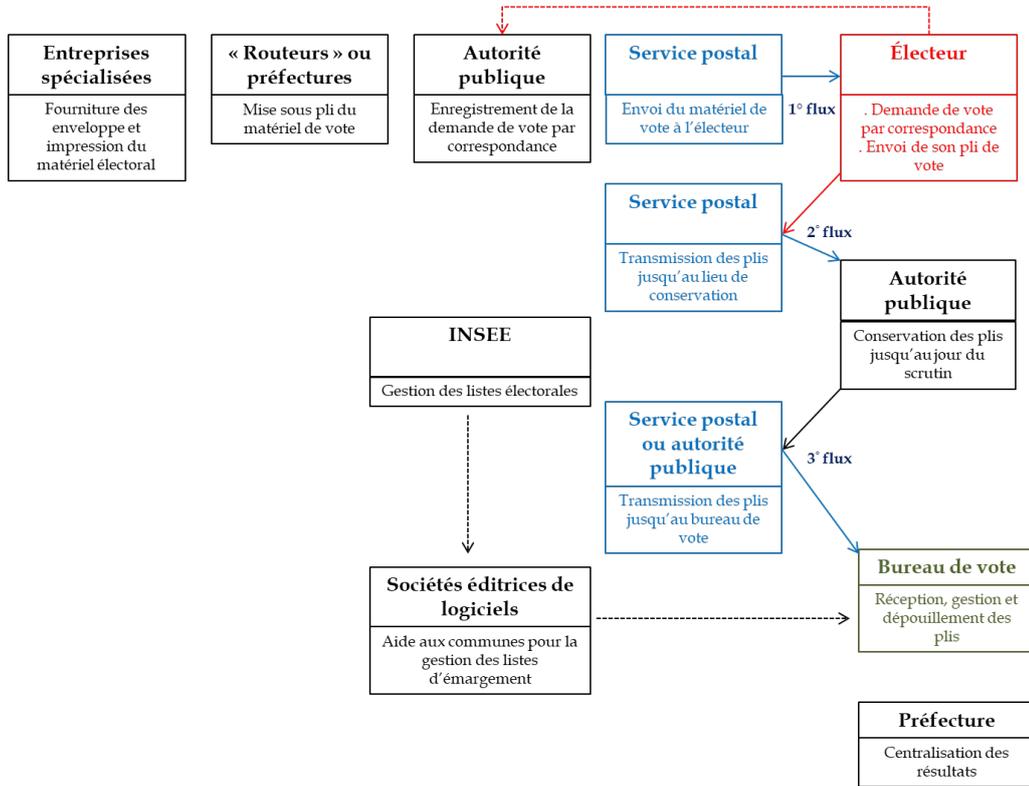
- Contrairement à la France, le vote est obligatoire en Australie, pays dans lequel les citoyens peuvent résider à plusieurs dizaines de kilomètres de leur bureau de vote.

B. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU VOTE POSTAL

Le vote par correspondance « papier » implique de mettre en place une **« chaîne logistique » complexe**, faisant intervenir une multitude d'acteurs : « routeurs », services postaux, électeurs, communes, etc.

¹ Source: contribution écrite transmise à la mission d'information par Romain Rambaud (chiffre arrêté au 11 novembre 2020).

L'organisation du vote par correspondance « papier » (schéma indicatif)



Source : mission d'information

Le coût de ce dispositif dépend de plusieurs variables, dont les précautions mises en œuvre pour s'assurer de l'identité des électeurs et garantir la traçabilité des plis.

Le ministère de l'intérieur l'évalue à **environ 70 millions d'euros** par tour de scrutin¹. Les estimations de La Poste – qui ne concernent que l'acheminement des plis – conduisent toutefois à envisager un montant supérieur.

¹ Soit un total d'environ 280 millions d'euros pour les prochaines élections régionales et départementales (deux scrutins concomitants, de deux tours chacun). Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

Les estimations de La Poste pour l'acheminement des plis¹
(par tour de scrutin)

NB : ces estimations constituent des ordres de grandeur, qui évolueront en fonction de l'organisation retenue. Elles ne lient pas La Poste dans le montant de ses prestations commerciales. Elles partent de l'hypothèse que les plis seront acheminés sans la propagande électorale, le poids de cette dernière variant en fonction des scrutins.

Hypothèse n° 1 : le matériel de vote est envoyé à tous les électeurs. 25 % d'entre eux choisissent de voter par correspondance (soit environ 12 millions d'électeurs)

- 93 millions d'euros (sans vérification de l'identité de l'électeur par La Poste) ;
- 216 millions d'euros (avec la mise en place d'un dispositif permettant de vérifier l'identité de l'électeur lorsqu'il envoie son pli)

Hypothèse n° 2 : le matériel de vote est envoyé aux seuls électeurs « volontaires », qui se sont préinscrits en amont. Ils sont finalement 25 % à voter par correspondance (soit environ 12 millions d'électeurs, comme dans l'hypothèse précédente)

- 35 millions d'euros (sans vérification de l'identité de l'électeur par La Poste) ;
- 65 millions d'euros (avec la mise en place d'un dispositif permettant de vérifier l'identité de l'électeur lorsqu'il envoie son pli).

Au-delà de la question budgétaire, cinq conditions doivent être réunies pour mettre en place un vote postal : l'envisager comme un dispositif complémentaire du vote à l'urne, organiser la confection et l'acheminement des plis, garantir la sécurité de la procédure, refondre le calendrier électoral et réorganiser les bureaux de vote ainsi que le dépouillement.

1. Envisager le vote postal comme un dispositif complémentaire du vote à l'urne

Le vote par correspondance « papier » doit rester une modalité de vote complémentaire, la priorité étant donnée au vote à l'urne. Ce postulat conduit à écarter les exemples de la Suisse ou de l'État de Washington, dans lesquels le matériel de vote est transmis à l'ensemble des électeurs.

À partir de ce postulat, deux hypothèses peuvent être envisagées :

- réserver le vote postal à **certains motifs d'absence ou à certaines catégories d'électeurs** qui ne peuvent pas se rendre aux urnes, comme en Australie ;
- l'autoriser pour tous les électeurs, à condition qu'ils se soient **préalablement inscrits** pour recevoir le matériel de vote, comme en Allemagne ou en Espagne.

Néanmoins, quel que soit le choix opéré, **l'électeur doit conserver le droit de voter à l'urne, y compris lorsqu'il a déjà envoyé son pli de vote**

¹ Informations transmises par La Poste à la mission d'information.

par correspondance. Cette exigence présente un impact direct sur l'organisation des bureaux de vote, qui s'en trouve complexifiée (voir *infra*).

Le vote par correspondance est en effet, par nature, **un vote anticipé** : le pli de l'électeur doit être envoyé plusieurs jours avant le scrutin pour être acheminé en temps et en heure jusqu'au bureau de vote. Or, des événements de « fin de campagne » peuvent toutefois conduire l'électeur à vouloir modifier son vote, comme l'a souligné le professeur Jean-Philippe Derosier en s'appuyant sur l'exemple de la campagne présidentielle américaine de 2016¹.

Ainsi, en Australie, environ 10 % des personnes ayant déposé une demande de vote postal choisissent finalement de voter à l'urne². Mais ce ratio peut être plus important : pour le vote par correspondance « papier » des Français de l'étranger, environ trois quarts des électeurs choisissent finalement de se rendre aux urnes (voir *supra*).

Enfin, en théorie, on peut envisager que le vote par correspondance soit circonscrit aux **périodes de crise**, comme l'ont proposé certaines personnes entendues par la mission d'information.

Ce choix soulèverait, néanmoins, des difficultés pratiques importantes : cette modalité de vote nécessite, compte tenu de la complexité des opérations logistiques à effectuer, plusieurs semaines de préparation. **Elle ne peut donc pas être mise en place dans l'urgence**, au risque d'alimenter les suspicions et les lacunes techniques. Sa mise en œuvre en période de crise impliquerait alors de définir très en amont les situations d'exception où un tel vote pourrait être utilisé et, surtout, ses modalités pratiques, lesquelles ne doivent pas elles-mêmes être entravées par la crise...

2. Organiser la confection et l'acheminement des plis

Le matériel de vote postal doit comprendre au moins quatre enveloppes, les bulletins de vote de l'ensemble des candidats et une notice explicative.

Le matériel de vote : les quatre enveloppes nécessaires

- **Une enveloppe de transmission**, pour envoyer le matériel de vote à l'électeur ;
- **Une enveloppe d'identification**, afin que l'électeur fournisse les informations demandées pour attester de son identité ;
- **Une enveloppe de vote**, dans laquelle l'électeur glisse son bulletin de vote ;

¹ Pendant la campagne électorale, la candidate démocrate – ancienne Secrétaire d'État – a été critiquée pour avoir envoyé des courriels depuis sa messagerie privée. Le FBI l'a mise hors de cause le 6 novembre 2020, soit deux jours avant le scrutin et alors que de nombreux électeurs américains avaient déjà envoyé leur pli de vote par correspondance.

² Source : étude de législation comparée annexée au rapport.

- **Une enveloppe d'expédition**, pour que l'électeur transmette son pli aux autorités compétentes. Pour garantir l'égal accès au suffrage, cette enveloppe doit être « **préaffranchie** », l'État prenant en charge son coût d'expédition.

En Allemagne, chaque enveloppe est d'une couleur différente, ce qui permet d'éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs.

Le vote par correspondance « papier » est plus complexe à organiser que l'envoi de la propagande électorale car il implique **au moins trois flux** :

- **la transmission du matériel de vote à l'électeur** (1° flux) ;

- **l'envoi de l'enveloppe d'expédition des électeurs vers un lieu sécurisé**, dans lequel les plis sont conservés jusqu'au jour du scrutin (2° flux) ;

- **l'acheminement, le jour du scrutin, des plis jusqu'au bureau de vote** (3° flux).

Entendus par la mission d'information, **les représentants de La Poste se sont montrés confiants quant à leur capacité de relever ce défi logistique**. Ils ont rappelé que l'entreprise était déjà très impliquée dans le processus électoral¹ et qu'elle pouvait s'appuyer sur un réseau de 220 000 postiers, présents sur l'ensemble du territoire.

Les difficultés pratiques sont toutefois nombreuses, chaque flux représentant un risque pour l'intégrité des plis de vote par correspondance (perte ou altération des plis, erreurs ou retards dans l'acheminement, *etc.*).

L'acheminement des plis : les défis logistiques à relever

- Imprimer les bulletins de vote

À l'heure actuelle, tous les candidats n'impriment pas leur bulletin de vote pour l'ensemble du corps électoral, en particulier lorsqu'ils pensent recueillir moins de 5 % des voix et donc être privés d'aides publiques.

Le vote postal pourrait nécessiter d'imprimer les bulletins de tous les candidats, afin d'assurer une certaine égalité entre les concurrents.

- Fiabiliser la « base adresse »

Lors des élections législatives de 2017, **5,78 % des plis de propagande n'ont pas été distribués (« plis non distribuables », PND)**, ce taux ayant atteint **6,8 %** lors des dernières élections municipales.

Ces difficultés sont liées à la fréquence des déménagements mais également à l'évolution des adresses : comme l'a souligné La Poste, 77 754 nouvelles voies ont été créées entre 2018 et 2019, dont seulement 69 % ont été numérotées.

¹ La Poste assurant déjà l'acheminement des cartes d'électeurs, de la propagande électorale, des procurations et du matériel utilisé dans les bureaux de vote.

Les informations figurant dans le répertoire électoral unique (REU) se dégradent donc au fil du temps : elles sont recueillies lors de l'inscription sur les listes électorales et ne sont plus actualisées ensuite, sauf démarche volontaire des électeurs.

Une nouvelle procédure doit donc être prévue pour « fiabiliser » l'adresse de l'électeur souhaitant voter par correspondance.

- Gérer l'impact des crises sur la distribution du courrier

Le confinement du printemps 2020 a eu un impact important sur l'acheminement du courrier : certes, « *La Poste ne s'est jamais arrêtée* »¹ mais le taux d'absentéisme a atteint 35 % dans les bureaux de poste et plus de 20 % chez les facteurs. La société a dû hiérarchiser ses activités, en donnant – légitimement – la priorité à la livraison de médicaments et aux visites aux personnes âgées.

Une situation de crise, telle que celle que nous avons connue au printemps dernier, semble ainsi incompatible avec l'organisation d'un vote postal, même si La Poste a depuis lors amélioré son plan de continuité de l'activité.

- Assurer la coordination des acteurs et adapter le calendrier électoral

Pour La Poste, la réussite du vote par correspondance implique une parfaite « *coordination des acteurs afin de garantir le bon enchaînement des étapes logistiques successives et piloter la qualité du processus de bout en bout* ».

Les délais d'acheminement des plis nécessitent de **revoir l'ensemble du calendrier électoral, en particulier pour le second tour** (voir *infra*).

Il peut être envisagé, pour faciliter le premier flux, d'envoyer le matériel de vote en même temps que la propagande électorale. L'électeur recevrait, dans le même pli, les professions de foi des candidats, leur bulletin de vote et les enveloppes de vote par correspondance².

Ce choix imposerait toutefois de **nouvelles contraintes – et donc des délais supplémentaires – pour les « routeurs »**, qui confectionnent les plis.

La confection des plis : les défis logistiques à relever

Actuellement, la confection des plis de propagande électorale est assurée par des sociétés spécialisées – comme Koba ou Diffusion plus, entendues par la mission d'information – ou en régie, par les préfetures et les mairies.

Ce travail consiste à assembler les professions de foi et les bulletins de vote puis à les insérer dans les enveloppes prévues à cet effet. Il peut être automatisé ou manuel.

Seule l'enveloppe de transmission est individualisée : elle indique l'adresse de l'électeur. Le « contenant » (et notamment les professions de foi) est commun à tous les électeurs de la circonscription.

¹ Contribution écrite transmise à la mission d'information par La Poste.

² En l'état du droit, les professions de foi et les bulletins de vote peuvent avoir les mêmes formats (A4), notamment pour les élections municipales dans les communes comptant plus de 31 conseillers municipaux. Pour éviter toute confusion dans l'esprit de l'électeur, les dimensions d'un de ces documents devraient donc être modifiées.

Le vote par correspondance complexifierait ce processus car les exigences de personnalisation des plis seraient plus élevées. Comme l'a confirmé La Poste, « *l'appairage [serait] obligatoire entre contenu de l'envoi et contenant* »¹.

D'une part, il conviendrait de distinguer, à partir d'un fichier dédié, les électeurs ayant demandé à voter par correspondance (qui recevraient la propagande électorale et le matériel de vote) **et les autres citoyens** (qui ne recevraient que la propagande). Au moins deux chaînes de production devraient donc être mises sur pied.

D'autre part, l'enveloppe d'expédition à l'usage des électeurs ayant demandé à voter par correspondance devrait être individualisée : elle devrait indiquer le lieu de conservation du pli, où il serait « stocké » jusqu'au jour du vote, et être numérotée ou comporter un « code-barres » afin de pouvoir suivre le pli de chaque électeur (voir *infra*).

Sur le plan opérationnel, ces nouvelles exigences conduiraient à **renoncer à la confection manuelle des plis**. Les machines de production devraient également s'adapter à ce process plus complexe, dont il conviendrait d'examiner la faisabilité.

La mission d'information s'est interrogée sur la possibilité de mobiliser **les officiers de police judiciaire (OPJ)**, notamment pour l'acheminement des plis jusqu'au bureau de vote (3° flux).

Rappelant sa volonté de « *recentrer les forces de sécurité intérieure [...] sur leur cœur de métier* », le ministère de l'intérieur ne souhaite toutefois pas confier aux OPJ « *cette nouvelle tâche extrêmement lourde, qui les mobiliserait avant chaque scrutin pour transférer des plis dans plusieurs dizaines de milliers de bureaux de vote* »².

3. Garantir la sécurité du dispositif

Les exigences de sécurité du vote postal doivent être rehaussées par rapport à la procédure mise en œuvre avant 1975, ce qui suppose de s'assurer de l'identité de l'électeur, de sécuriser le suivi des plis et de garantir un contrôle indépendant.

a) S'assurer de l'identité de l'électeur

Plusieurs procédures peuvent être envisagées pour vérifier l'identité de l'électeur, avec différents niveaux d'exigence. Elles vont de l'envoi de la copie de ses documents d'identité et de ses justificatifs de domicile à la rencontre « physique » avec un tiers de confiance.

¹ Contribution écrite transmise à la mission d'information.

² Contribution écrite transmise à la mission d'information.

**La vérification de l'identité des électeurs :
les procédures mises en place dans les autres États¹**

- Envoi de la copie de documents d'identité et vérification des signatures

En **Suisse**, l'électeur doit insérer dans son pli la « carte de vote », qui lui a été transmise par l'administration. Il doit généralement signer sa carte de vote, certains cantons lui demandant également d'indiquer sa date de naissance.

Dans plusieurs **États américains**, les autorités vérifient que la signature figurant sur le pli de vote par correspondance est bien la même que celle présente sur les listes électorales.

- Des questions de sécurité

Lorsqu'ils demandent à voter par correspondance, les **électeurs australiens** doivent choisir une question de sécurité et y répondre. Cette question leur est ensuite posée à chaque étape de la procédure.

- Rencontre « physique » avec l'électeur

En **Espagne**, l'électeur reçoit son matériel de vote « en mains propres », le facteur – tiers de confiance – attestant de son identité.

Lorsqu'il était absent de son domicile, l'électeur doit se rendre à son bureau de poste. S'il est dans l'incapacité de se déplacer, il peut demander à une personne de faire la demande de vote par correspondance en son nom, sous le contrôle d'un notaire.

Certains pays prévoient la signature d'un certificat sur l'honneur pour **s'assurer du libre consentement de l'électeur**. En Allemagne, ce dernier remplit « une déclaration sous serment de vote par correspondance », garantissant que le bulletin a bien été rempli personnellement.

En Australie et en Caroline du Nord, l'électeur vote en présence d'un ou plusieurs témoins, ce qui peut paraître contre-intuitif pour lutter contre les « pressions » extérieures. Dans l'Oregon, des « isolements » sont mis en place à proximité des bureaux de poste.

Comme l'indique le professeur Jean-Philippe Derosier, « *il n'existe [toutefois] aucun moyen de garantir l'absence totale de pression de l'entourage, notamment familial ou communautaire. Il n'est donc pas possible de garantir que, lorsque l'électeur glissera son bulletin dans l'enveloppe depuis son salon, il n'y ait pas un membre de la famille ou des amis qui fassent pression* ». Néanmoins, « *l'isoler ne permet pas davantage de garantir l'absence totale de pressions familiales ou communautaires* », « *quoique dans une moindre mesure* »².

S'appuyant sur l'exemple britannique, le professeur Romain Rambaud estime toutefois que les risques de « pressions » extérieures restent limités dans les procédures de vote postal.

Si le problème s'est posé dans les communautés bangladaises et pakistanaises de Birmingham au milieu des années 2000, « *ce sont les partis politiques traditionnels et non des forces communautaristes qui ont essayé d'organiser le*

¹ Source : étude de législation comparée annexée au rapport.

² Contribution écrite transmise à la mission d'information.

vote ». Les Britanniques considèrent d'ailleurs comme « *normal que les partis politiques puissent aider les électeurs dans le cadre de la mise en œuvre du vote par correspondance* »¹.

Une mesure préventive pourrait consister à interdire la « collecte » de plis de vote par correspondance par un tiers, y compris par les partis politiques.

b) Suivre les plis et s'assurer de leur conservation dans un lieu sécurisé

Un dispositif de suivi doit être mis en place pour s'assurer du bon acheminement des plis de vote par correspondance.

Plusieurs options peuvent être envisagées :

- **la lettre recommandée ou la lettre suivie**, dispositif classique mais qui supposerait que l'électeur soit présent à son domicile lors du passage du facteur ou qu'il se rende au bureau de poste pour y déposer son pli ;

- **un système de code-barres ou de datamatrix**², qui permettrait d'identifier chaque pli tout au long de la chaîne de distribution.

Pour assurer la transparence des opérations électorales, des **registres de suivi** doivent également être prévus dans les lieux de conservation des plis et dans les bureaux de vote.

Le suivi des plis aux États-Unis

Plusieurs États américains ont conçu des applications pour faciliter le suivi des plis de vote par correspondance.

En **Californie**, l'application *Where's My Ballot ?* envoie automatiquement des notifications aux électeurs pour les avertir de la transmission de leur matériel de vote, de leur bonne réception et de l'acceptation, ou non, de leur bulletin de vote.

L'Oregon possède un dispositif comparable (*My Vote*), qui sert également à mettre à jour les listes électorales.

Les plis envoyés par les électeurs doivent être conservés dans un lieu sécurisé jusqu'au jour du scrutin.

Ce lieu peut difficilement être la mairie, comme ce fut le cas jusqu'en 1975, au risque d'alimenter les suspicions, en particulier lors des élections municipales. De même, le système espagnol – dans lequel les plis sont placés sous l'entière responsabilité de La Poste – ne serait pas facile à transposer en France.

Les préfetures, les tribunaux judiciaires et, le cas échéant, les commissariats présenteraient sans doute plus de garanties d'indépendance. Le ministère de l'intérieur indique toutefois qu'un tel dispositif « *nécessiterait la mise*

¹ Contribution écrite transmise à la mission d'information.

² Les datamatrix sont des code-barres en deux dimensions, qui permettent d'enrichir les informations de suivi du courrier.

en place d'une logistique extrêmement lourde pour assurer la ventilation sécurisée des bulletins dans tous les bureaux de vote (70 000 bureaux en France) le jour du scrutin, avant leur ouverture à 8 heures »¹.

c) *Garantir un contrôle indépendant*

Le vote par correspondance implique de renouveler les procédures de contrôle du processus électoral.

Une commission indépendante pourrait être créée pour s'assurer de son bon déroulement, sur le modèle des actuelles commissions de propagande². Dans l'exemple australien, la commission électorale (*Australian Electoral Commission - AEC*) reste compétente tout au long du processus électoral.

Ce contrôle pourrait **associer les candidats**, qui participeraient aux travaux de la commission avec une voix consultative.

Plusieurs membres de la mission d'information s'inquiètent toutefois que les candidats puissent connaître, par avance, la liste des électeurs souhaitant voter par correspondance. Cette information peut, en effet, donner certaines « tendances », qui pourraient orienter le comportement des candidats dans les jours qui précèdent le scrutin.

4. Refondre le calendrier électoral

Le vote postal comporte des **délais incompressibles**, notamment pour l'acheminement des plis, qui ne paraissent **pas compatibles avec le calendrier électoral actuel**.

Les délais incompressibles du vote postal
(estimations de la mission d'information)

- Demande de l'électeur pour recevoir le matériel de vote et vérification de cette demande par les services compétents : **au moins 5 jours** (uniquement pour le premier tour de scrutin) ;
- Mise sous pli du matériel électoral par les « routeurs » : **au moins 5 jours pour le premier tour et au moins 3 jours pour le second** ;
- Envoi du matériel de vote à l'électeur (1° flux) : **2 jours** ;
- Choix de l'électeur : **au moins 3 jours** ;
- Envoi du pli de l'électeur jusqu'au lieu de conservation (2° flux) : **2 jours** ;
- Acheminement des plis jusqu'au bureau de vote (3° flux) : **le jour du scrutin**

¹ Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

² Les commissions de propagande veillent à l'envoi des professions de foi et des circulaires des candidats. Chaque commission est présidée par un magistrat judiciaire et comprend un fonctionnaire désigné par le préfet ainsi qu'un représentant de La Poste. Les candidats peuvent y participer, avec voix consultative (article R. 32 du code électoral).

Ces délais nécessitent de remettre à plat le calendrier de l'ensemble des scrutins et, en particulier :

- d'avancer d'au moins deux semaines le délai limite pour le dépôt des candidatures ;

- d'anticiper de plusieurs jours l'envoi des plis de propagande électorale (qui pourraient contenir le matériel de vote par correspondance, voir *supra*) ;

- de fixer la date jusqu'à laquelle les plis des électeurs peuvent être réceptionnés. À titre d'exemple, le canton de Genève admet les plis reçus avant la veille du scrutin, midi ;

- de prévoir au moins deux semaines entre les deux tours de scrutin, le professeur Jean-Philippe Derosier proposant même un délai de trois semaines pour garantir l'acheminement de tous les plis.

La date du second tour constitue sans doute le sujet le plus délicat.

En France, les tours de scrutin sont traditionnellement séparés d'une semaine, à l'exception notable de l'élection présidentielle. Or, comme l'a souligné l'Association des départements de France (ADF), « *il est essentiel d'éviter de trop espacer les tours de scrutin au risque d'accroître la démobilisation du corps électoral* »¹.

5. Réorganiser les bureaux de vote et le dépouillement

L'électeur doit pouvoir voter à l'urne jusqu'à la clôture des bureaux de vote, même s'il a déjà envoyé son pli de vote par correspondance. Il doit donc rester inscrit sur la liste électorale de sa commune, ce qui semble exclure la centralisation des votes par correspondance dans la commune chef-lieu du département.

Cette exigence aura des **conséquences directes sur l'organisation des 70 000 bureaux de vote que compte notre pays et sur la gestion des listes d'émargement**, comme l'a confirmé Béatrice Deletang-Philippe, chef du bureau des élections de la Ville de Paris².

L'organisation des bureaux de vote : les deux options possibles

En premier lieu, les bureaux de vote pourraient conserver une organisation proche de l'actuelle.

Dans cette hypothèse, les membres de chaque bureau de vote disposent d'une **liste d'émargement**, qui précise le nom des électeurs ayant voté par correspondance. Ils détruisent le pli des électeurs lorsque ceux-ci décident finalement de se rendre aux urnes. Le contrôle des « doubles votes » ne soulève aucune difficulté.

¹ Contribution écrite transmise à la mission d'information.

² Audition devant la mission d'information.

À la clôture du scrutin, chaque bureau de vote dépouille les plis qui relèvent de sa compétence.

En second lieu, des bureaux de vote dédiés pourraient être constitués pour recueillir les plis de vote par correspondance.

Dans cette hypothèse, le bureau de vote se limite à prendre en compte les votes par correspondance, ce qui simplifie son office.

Le contrôle des « doubles votes » est toutefois plus complexe : les autres bureaux de vote doivent « avertir » le bureau de vote dédié qu'un électeur s'est rendu aux urnes et que son pli doit être détruit.

Interrogé par la mission d'information, l'INSEE a confirmé que le répertoire électoral unique (REU) ne permettait pas, en l'état, de modifier les listes d'émargement en temps réel. Ce travail relèverait des communes, dans le cadre d'une procédure qui reste à déterminer.

La possibilité de voter à l'urne jusqu'à la fermeture des bureaux de vote conduirait inévitablement à **allonger la durée du dépouillement**, alors que les Français restent attachés à la publication rapide des résultats.

Le ministère de l'intérieur prend l'exemple d'un **bureau de vote comptant 1 000 électeurs inscrits**, avec une participation de 60 % (soit 600 votants), dont 15 % voteraient par correspondance (soit 90 enveloppes à décacheter et autant d'émargements à effectuer après vérification de l'identité du votant). **En comptant une minute par pli** - ce qui peut d'ailleurs paraître optimiste -, **le dépouillement serait retardé d'une heure et trente minutes.**

En tout état de cause, le bureau de vote doit être le seul autorisé à ouvrir les plis des électeurs. Les exemples suisses et australiens - dans lesquels des agents publics dépouillent, en amont, les enveloppes d'identification pour vérifier l'identité des électeurs - ne semblent pas transposables car ils pourraient instiller le doute dans l'esprit collectif.

C. LA NÉCESSITÉ D'EXPÉRIMENTER LE VOTE PAR CORRESPONDANCE À L'ÉCHELLE LOCALE

Compte tenu des prérequis précédemment exposés, **le vote par correspondance « papier » ne pourra pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021**, quelle que soit la date des scrutins.

Il suppose, en effet, des changements structurels et profonds dans nos procédures électorales. Il représente également un véritable **défi logistique** : plus le vote par correspondance sera sécurisé, plus il sera complexe à organiser.

Rien ne serait pire qu'un vote postal organisé dans la précipitation et sans respecter les conditions nécessaires à sa sécurisation. Comme l'a

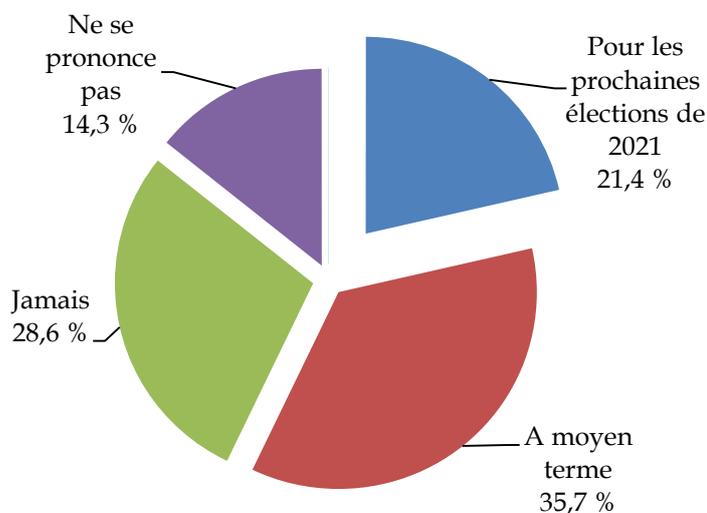
souligné Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, « *la confiance [dans le processus démocratique] est aussi importante que la participation pour assoir la légitimité de l'élu* »¹.

Si La Poste s'est montrée confiante quant à sa capacité de relever ce défi, d'autres parties prenantes ont exprimé des réserves, voire admis que les délais n'étaient pas suffisants : le ministère de l'intérieur, bien sûr, mais également l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et les « routeurs ».

Sur le plan politique, l'organisation d'un vote postal pour les prochaines élections régionales et départementales ne fait pas consensus, loin s'en faut. Région de France s'y oppose d'ailleurs clairement.

Parmi les 43 présidents de région ou de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information, seuls 21,4 % estiment que le vote par correspondance peut être mis en œuvre pour les scrutins de 2021.

Compte tenu des procédures à mettre en œuvre sur le plan technique, un dispositif de vote par correspondance « papier » peut être mis en place
(consultation des présidents de région et de département)



Source : mission d'information

¹ Source : audition devant la mission d'information.

La consultation menée par la mission d'information démontre aussi **la persistance des suspicions de fraude**, en raison du traumatisme qu'a créé l'usage du vote par correspondance dans les années 1960-1970.

L'opinion des présidents de région et de département sur l'organisation d'un vote électronique pour les prochains scrutins : quelques exemples

- Les présidents qui y sont opposés

« **Le secret de l'isoloir** permet au citoyen d'exercer son libre arbitre, fondement même de la démocratie [...]. Un vote par correspondance risquerait de favoriser les votes monétisés, communautaires ou familiaux. »

Le président « est opposé au vote par correspondance papier ou électronique en raison de **l'impossibilité de se prémunir contre les fraudes** mais également en raison de la **suspicion** qui entourera en permanence les résultats du scrutin qui en aura bénéficié.

« Hostile : **confidentialité du vote, poids de la famille et des communautés, sécurisation du vote incertaine.** »

« Sans être par principe absolument opposé à l'idée du vote par correspondance, il me semble que **sa mise en place pour les prochaines élections, dans de bonnes conditions, n'est pas réaliste**. L'arrivée d'un tel processus et sa maîtrise par les électeurs et les services qui en auront la charge paraissent difficilement atteignables en quelques mois, alors que l'État et les collectivités territoriales auront encore tant à faire en termes de gestion de la crise sanitaire. »

- Les présidents qui y sont favorables

« Favorable au vote par correspondance papier pour **permettre à tous les citoyens, même les plus vulnérables, de pouvoir voter sans se mettre en danger.** »

« Il est indispensable de **faire évoluer nos modalités [de vote]**. Le jour (un dimanche) et les modalités ne correspondent plus aux attentes des citoyens au 21^e siècle. »

« Plutôt favorable à l'extension de toutes les mesures qui visent à **générer plus de démocratie**, plus de participation citoyenne. La méthode importe peu nonobstant la question essentielle de la sécurité du vote. »

À moyen terme, le vote par correspondance « papier » constitue toutefois **une piste intéressante pour « réinsérer » certaines catégories de la population dans le processus électoral, en particulier :**

- **les citoyens « mal inscrits »**, dont la résidence est trop éloignée de leur bureau de vote ;

- **et les personnes vulnérables**, qui ne sont pas toujours en capacité de se rendre aux urnes.

**L'impact du vote postal sur la participation :
un débat au sein de la science politique**

Lors des auditions de la mission d'information, **les politologues Martial Foucault et Cécile Braconnier** ont confirmé que la multiplication des voies de participation pouvait permettre de **lutter contre l'abstention**, même si cette mesure ne constitue pas la « *pierre philosophale* » qui réglerait toutes les difficultés.

En Californie, l'introduction du vote postal en 2016 a participé à l'augmentation de la participation aux élections générales, qui est passée de 30 % en 2014 à 50 % en 2018¹.

Certaines études ont toutefois démontré que le vote par correspondance pouvait **aggraver les différences de situation face au suffrage**. Il est utilisé par des électeurs dotés de certaines ressources qui, à cause d'un empêchement passager, ne peuvent pas se rendre aux urnes. **Il ne permet pas de lutter contre les causes structurelles de l'abstention** (âge, diplômes, catégorie socioprofessionnelle, etc.)².

Le professeur Gilles Toulemonde considère, pour sa part, que l'impact du vote par correspondance sur la participation reste incertain, notamment sur le long terme : « *En Suisse où le vote par correspondance est assez développé, il est fréquent que l'abstention aux différents scrutins soit proche de 50 %. Ce constat n'exclut pas qu'il pourrait être encore plus important si le vote par correspondance n'existait pas ; mais on ne peut donc pas réaliser de corrélation claire et limpide entre vote à distance et taux de participation.* »

Le vote par correspondance « papier » peut également constituer **une réponse appropriée pour faire face aux crises sanitaires**, à une double condition :

- il ne doit pas être organisé dans la précipitation ;
- les citoyens doivent le pratiquer de manière usuelle, y compris en dehors des périodes de crise.

Les exemples étrangers illustrent clairement ce constat.

**L'organisation du vote postal pendant la crise sanitaire :
quelques exemples étrangers**

En raison de la crise sanitaire, **le canton de Genève** a fermé ses bureaux de vote pour l'élection des exécutifs municipaux en mars 2020. Seul le vote par correspondance est resté ouvert. Le taux de participation n'a toutefois pas dépassé les 25 %.

En **Bavière**, les électeurs pouvaient seulement voter par correspondance pour le second tour des élections municipales, organisé le 29 mars 2020 pendant la « première vague » de la covid-19. La participation a atteint 59,5 % des électeurs, soit 4,2 points de plus qu'en 2014.

¹ Alvarez R. Michael, Beckett Dustin, Stewart, Charles, « Voting Technology, Vote-by-Mail, and Residual Votes in California, 1990–2010 », *Political research quarterly*, volume 66, p. 658-670.

² Adam J. Berinsky, Nancy Burns, Michael W. Traugott, « Who Votes by Mail? A Dynamic Model of The Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems », *Public Opinion Quarterly*, n° 65, 2001, p. 178-197.

En **Pologne**, le recours au vote par correspondance a été à l'origine d'une **grave crise institutionnelle lors de l'élection présidentielle prévue en mai 2020**. Le pouvoir en place a tenté d'imposer, dans la précipitation, un vote exclusivement postal, ce qui a fait l'objet de vives contestations.

Le scrutin a finalement été reporté à la fin du mois de juin 2020. Le vote par correspondance a été ouvert en complément du vote à l'urne mais seul **1 % du corps électoral** y a eu recours (soit environ 224 000 électeurs). Comme l'indique le professeur Romain Rambaud, « *la situation sanitaire n'était pas très dégradée en Pologne à l'époque et les électeurs furent probablement échaudés par les changements incessants de législation et [ont préféré], pour des raisons de confiance, recourir à des modalités traditionnelles de vote* »¹.

En conséquence, la mission d'information propose d'expérimenter le vote postal pour des consultations locales conduites en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, **par exemple sur des projets d'aménagement ou d'urbanisme**.

Elle rejoint ainsi le président du conseil départemental de la Mayenne, Olivier Richefou, qui souhaite mener une telle expérimentation à l'échelle d'un bassin de vie d'environ 20 000 électeurs.

Ces expérimentations nécessiteront l'adoption d'une nouvelle loi afin de préciser la procédure suivie et les sécurités mises en œuvre.

Elles devront être organisées en coordination **avec l'ensemble des acteurs** (État, collectivités territoriales, La Poste, « routeurs », *etc.*) pour examiner, sur le terrain, les difficultés rencontrées et y apporter des réponses opérationnelles. Elles doivent également permettre de mieux appréhender l'impact du vote par correspondance sur la participation électorale.

IV. LES EFFORTS POUR SÉCURISER LE VOTE PAR INTERNET DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS

A. UNE MODALITÉ DE VOTE EXISTANTE MAIS PEU UTILISÉE POUR LES ÉLECTIONS POLITIQUES

1. Le vote par Internet des Français de l'étranger

La France a déjà recours au vote par Internet pour l'élection des représentants de nos compatriotes expatriés : 1,36 million d'électeurs inscrits sur la liste électorale consulaire (LEC) peuvent voter en ligne pour les élections législatives depuis 2009 et pour les élections consulaires depuis

¹ Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

2013¹. Cette modalité de vote est largement utilisée : ainsi, lors des élections consulaires de 2014, 43 % des participants se sont exprimés en ligne.

L'introduction du vote par Internet résulte d'ailleurs d'une initiative du Sénat, sous l'impulsion de Robert del Picchia en 2003, pour l'élection de l'ancien Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE)².

En l'espèce, le vote électronique se justifie par **l'éloignement géographique des bureaux de vote** : « un expatrié vivant à Irkoutsk [Russie] doit parcourir 2 812 kilomètres pour voter à Ekaterinbourg, ce qui représente un trajet de 3 heures 20 en avion. Le prix du billet avoisine 470 euros pour un aller-retour »³.

Si les expatriés n'ont pas pu voter par Internet lors des élections législatives de 2017 (voir *infra*), **cette modalité de vote devrait être ouverte pour les prochaines élections consulaires de mai 2021**. La plateforme de vote destinée à ces élections a été homologuée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en janvier 2020, avec l'accord de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

S'agissant des élections législatives prévues en juin 2022, le Gouvernement travaille depuis 2018 à la refonte de la plateforme de vote dédiée. Cette prestation a été confiée à la société Voxaly, filiale du groupe La Poste, qui doit réaliser deux tests grandeur nature (TGN)⁴ en 2021.

2. Le recul du vote par Internet à l'échelle internationale

Aujourd'hui, seule l'Estonie recourt massivement au vote par Internet pour ses élections locales et législatives. Cette modalité de vote y rencontre un succès croissant : aux élections législatives, la part des votes en ligne est passée de 5,5 % des participants en 2007 à 43,8 % en 2019.

L'Estonie dispose toutefois d'un **dispositif très spécifique, difficilement transposable à court terme**. Depuis 2004, chaque électeur estonien - soit environ 1,3 million de personnes - est doté d'une carte d'identité numérique, qui permet d'accéder à toute une gamme de services publics (vote, impôts, transports en commun, résultats scolaires des enfants, etc.).

¹ Article L. 330-13 du code électoral et article 22 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

² Loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

³ « Vote électronique : préserver la confiance des électeurs », rapport d'information n° 445 (2013-2014) fait au nom de la commission des lois du Sénat par Antoine Lefèvre et Alain Anziani.

⁴ Les TGN sont des simulations de vote organisées à grande échelle. 4 302 Français de l'étranger ont participé, sur la base du volontariat, au dernier TGN organisé en novembre 2019.

Dans le reste du monde, le vote par Internet est, au contraire, en recul, comme le démontre l'étude de législation comparée annexée au présent rapport.

La Suisse, qui avait recours au vote électronique depuis le début des années 2000, l'a suspendu afin de revoir ses dispositifs techniques. Des réflexions ont été engagées en Espagne, en Italie ou au Portugal, et des expérimentations ont été menées à grande échelle au Royaume-Uni, mais aucune de ces initiatives n'a abouti à la mise en place d'un vote en ligne.

**L'expérimentation du vote par Internet à l'échelle internationale :
quelques exemples¹**

- La Suisse

Dix cantons ont expérimenté le vote par Internet, en utilisant **deux systèmes** différents : celui de la Poste suisse (développé en partenariat avec la société SCYTL) et celui du canton de Genève. Ce dernier dispositif a été utilisé pour plus de 150 scrutins locaux, sans difficulté majeure.

Le vote par Internet a été suspendu au milieu de l'année 2019.

En effet, d'une part, la Poste suisse s'est séparée de son prestataire et développe sa propre plateforme de vote en ligne. Elle travaille à des alternatives plus sécurisées disposant d'un outil de « **vérifiabilité universelle** », qui permettrait de contrôler, *a posteriori*, que les différents composants de la plateforme n'ont pas été modifiés pendant le scrutin.

D'autre part, le canton de Genève a indiqué qu'il n'avait pas vocation à « *développer, exploiter et financer seul un système informatique d'une telle envergure* ».

Les autorités helvétiques semblent toutefois souhaiter rétablir ce type de scrutin en 2021.

- Le Royaume-Uni

Le vote par Internet a été expérimenté en 2003 puis en 2007, mais aucun projet d'ampleur n'a été entrepris depuis. Des expérimentations sont menées à petite échelle, notamment à Gateshead, une ville de la banlieue de Newcastle.

Au printemps 2020, un rapport de l'Institution professionnelle britannique d'ingénierie et de technologie a conclu que **les technologies disponibles ne permettaient pas de répondre aux enjeux de cybersécurité pour des élections parlementaires ou locales à grande échelle**. Selon cette étude, le vote en ligne requiert de nouvelles avancées technologiques en matière de sécurité, de gestion de l'identité numérique mais aussi de vérifiabilité du vote pour les électeurs et les observateurs.

- Les États-Unis

En 2018, la **Virginie occidentale** a conduit une expérimentation permettant aux militaires en poste à l'étranger de **voter via une application Internet dédiée, utilisant la technologie blockchain et la reconnaissance faciale**.

À la suite d'un rapport du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), qui mettait en évidence des **failles de sécurité** permettant de modifier ou de récupérer les bulletins de vote, la Virginie occidentale a toutefois supprimé l'application.

¹ Voir, pour plus de précisions, l'étude de législation comparée annexée au rapport.

En 2020, le **Delaware**, le **New Jersey** et la **Virginie occidentale** ont expérimenté le vote par Internet pour les électeurs en situation de handicap et les militaires déployés à l'étranger, à travers une plateforme baptisée *Omniballot*.

Ces projets, utilisés pour les primaires (3 000 utilisateurs dans le Delaware), n'ont **pas été étendus aux élections générales ni à l'élection présidentielle de novembre 2020**. Des failles de sécurité significatives ont été révélées par des chercheurs du MIT, soulignant « *une approche simpliste du vote par Internet qui est vulnérable à la manipulation par des programmes malveillants* ».

B. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU VOTE PAR INTERNET

Si le vote par Internet est largement utilisé pour les élections professionnelles et les assemblées générales des copropriétés, son extension aux élections politiques nécessite davantage de garanties.

Comme l'a souligné la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)¹, les élections politiques présentent un niveau de risque maximal puisqu'elles répondent à des enjeux de société et font intervenir un nombre important d'électeurs, dans un climat potentiellement conflictuel.

Dès lors, **cinq conditions doivent être réunies pour mettre en place une plateforme de vote en ligne** : être en mesure de contrer les cyberattaques, s'assurer de l'identité et du consentement des électeurs, garantir l'accessibilité du dispositif, prendre acte de l'absence de rituel républicain et assurer la transparence des résultats.

1. Se prémunir contre les cyberattaques

Le **risque de piratage représente un enjeu de sécurité majeur** pour le vote par Internet. La menace est double :

- des *hackers* peuvent **altérer le système de vote**, remettant ainsi en cause l'intégrité du scrutin ;

- une puissance hostile peut prétendre avoir modifié les résultats, même en l'absence d'attaque informatique. Alimentée par des théories conspirationnistes, cette **manipulation de l'information** peut suffire à discréditer l'ensemble des opérations de vote.

¹ Délibération n° 2019-053 du 25 avril 2019 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique, notamment via Internet.

Les risques de piratage du vote par Internet¹

Les risques de piratage portent sur la plateforme de vote par Internet, d'une part, et sur les ordinateurs des électeurs, d'autre part.

Les cyberattaques contre **la plateforme de vote par Internet** peuvent remettre en cause le scrutin, par exemple en :

- générant des requêtes artificielles pour saturer totalement ou partiellement la plateforme, créer un « **déni de service** » et empêcher les électeurs de s'exprimer ;

- « **défigurant** » **la plateforme** pour y afficher des messages extérieurs, comme en avril 2015 lorsque des messages de soutien à une organisation terroriste ont été publiés sur les réseaux sociaux de TV5 Monde ;

- s'introduisant dans le système (« *cheval de Troie* ») pour y exfiltrer des informations confidentielles ou modifier les résultats.

Les risques de piratage portent également sur les **ordinateurs des électeurs eux-mêmes**. Comme l'a souligné l'Observatoire du vote, le vote est « *effectué sur des ordinateurs ou des smartphones connectés d'un bout à l'autre par Internet. Or, ceux-ci sont soumis à de nombreuses failles informatiques qui peuvent mettre en danger l'anonymat ou la sincérité de ce vote* ».

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) considère d'ailleurs que **les attaques contre les ordinateurs personnels sont les plus difficiles à maîtriser**, chaque électeur choisissant librement son terminal de vote.

Les menaces de cyberattaques ont conduit le Gouvernement à **annuler le recours au vote par Internet pour les élections législatives des Français de l'étranger de juin 2017²**, sur les recommandations de l'ANSSI. La sécurité du dispositif n'était en effet pas garantie, malgré l'organisation de deux tests grandeur nature (TGN) en décembre 2016 et en février 2017.

Cette décision s'inscrivait dans un **contexte géopolitique** marqué par les soupçons d'ingérences extérieures dans la campagne présidentielle américaine de 2016.

La plateforme de vote en ligne peut également rencontrer des **difficultés techniques** : lors des élections consulaires de 2014, le dispositif est resté inaccessible pendant près de deux heures, en raison d'un « pic de connexions » dans les dernières heures du scrutin.

Ces considérations techniques plaident pour privilégier l'organisation d'un vote par Internet dans des circonscriptions de petite taille : comme l'a confirmé Christophe Grand, président de la société Neovote, plus l'échelle du scrutin est grande, plus la propension aux tentatives d'intrusion est forte³.

¹ Source : « Réconcilier le vote et les nouvelles technologies », rapport d'information n° 73 (2018-2019) fait par Jacky Deromedi et Yves Détraigne au nom de la commission des lois du Sénat.

² Arrêté du ministre des affaires étrangères du 17 mars 2017 relatif au vote par correspondance électronique pour l'élection de députés par les Français établis hors de France.

³ Source : audition devant la mission d'information.

C'est d'ailleurs pourquoi les Français de l'étranger n'ont pas accès au vote en ligne pour l'élection présidentielle, ce qui permet d'éviter toute « contagion » des menaces de sécurité à l'ensemble du scrutin.

Une telle organisation « décentralisée » du vote par Internet serait toutefois complexe à mettre en œuvre. Comme l'a souligné La Poste, *« dans le cas d'un vote électronique, il y a une centralisation des moyens et une autorité centrale. Par exemple, les clés de déchiffrement sont sous le contrôle exclusif du bureau de vote central. On pourrait imaginer autant de bureaux de vote Internet que de préfectures (soit une centaine). Mais faire autant de bureaux de vote électronique que de lieux de vote (43 000) nécessiterait de mettre en œuvre une organisation complexe et un dispositif de formation qui n'est pas à sous-estimer »*¹.

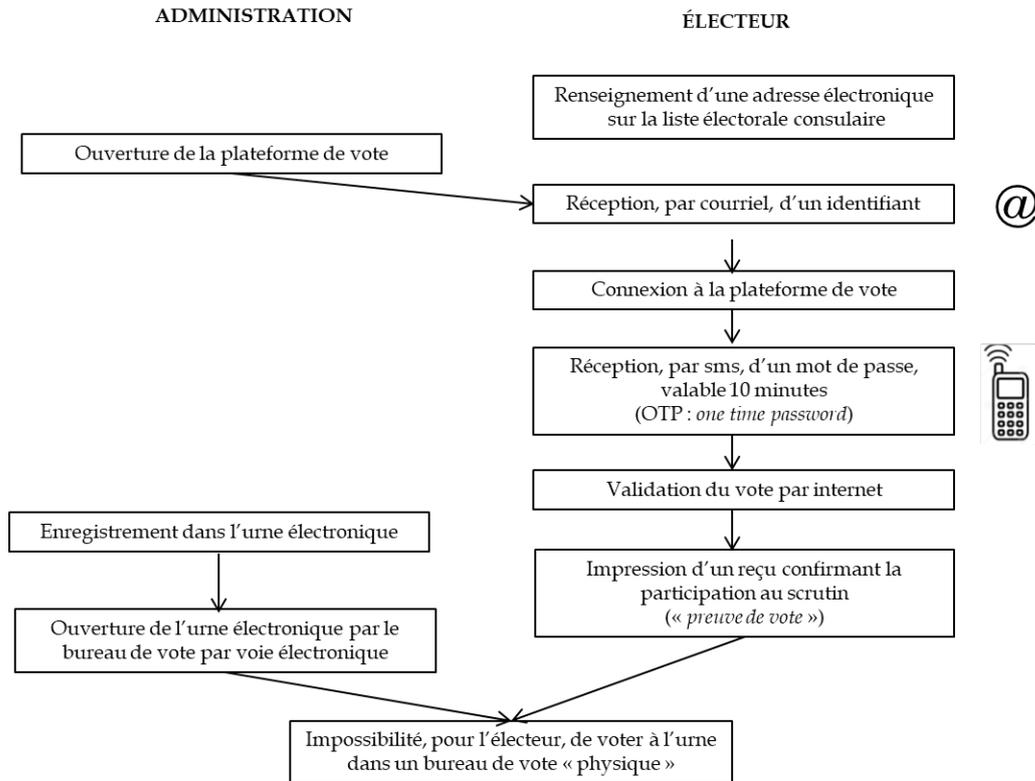
2. S'assurer de l'identité et du consentement des électeurs

Le vote par Internet doit garantir avec certitude l'identité de l'électeur et l'absence de « pressions » extérieures, ce qui n'est pas encore le cas en l'état des technologies.

Pour les élections des Français de l'étranger, deux canaux complémentaires sont mis en place pour identifier l'électeur : un identifiant lui est transmis par courriel (sur l'adresse électronique mentionnée dans la liste électorale consulaire) et un mot de passe lui est envoyé par SMS.

¹ Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

La procédure de vote par Internet pour les Français établis hors de France



Source : mission d'information

La généralisation du vote par Internet impliquerait toutefois, au préalable, la création d'une identité numérique plus robuste : en raison de ses spécificités, le vote des Français de l'étranger n'offre qu'un niveau de sécurité dit « substantiel », au sens du droit européen, alors que les élections politiques impliquent généralement un niveau de sécurité dit « élevé ».

Identité numérique : les trois niveaux de sécurité au sens du droit de l'Union européenne

Conformément au **règlement européen « eIDAS »** n° 910/2014 du 23 juillet 2014¹, il convient de distinguer **trois niveaux de sécurité** :

- **faible** : le système d'identification vise à réduire le risque d'utilisation abusive ;
- **substantiel** : le système réduit substantiellement le risque d'utilisation abusive. À titre d'exemple, les données de connexion peuvent être transmises *via* deux canaux distincts (courrier, courriel, SMS, etc.) ;
- **élevé** : le système empêche le risque d'utilisation abusive ou l'altération de l'identité. Pour s'assurer de son identité, des efforts particuliers sont fournis lors de l'enregistrement (« enrôlement ») du demandeur. Cette exigence peut notamment être remplie par une rencontre « physique » entre le demandeur et un tiers de confiance (qui atteste de l'identité de la personne) ou par le recours à des techniques biométriques.

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

En l'état, le dispositif « *FranceConnect* » - aujourd'hui utilisé par 19 millions de Français pour effectuer leurs démarches administratives - **ne répond pas à cette exigence de sécurité** : il ne présente qu'un niveau de sécurité « faible » au sens du règlement « eIDAS ».

Entendus par la mission d'information, le ministère de la transformation et de la fonction publiques et la direction interministérielle du numérique (DINUM) ont confirmé qu'il n'est **pas possible de créer puis de généraliser une identité numérique « sécurisée » d'ici les prochaines échéances électorales**.

La plateforme de vote doit, enfin, permettre d'**identifier les tentatives de fraude**, notamment lorsqu'un nombre suspect d'électeurs vote depuis le même terminal. Il est alors nécessaire de recueillir l'adresse IP des votants, tout en protégeant leurs données à caractère personnel.

3. Garantir l'accessibilité de la plateforme de vote

La plateforme de vote par Internet doit être accessible à tous les électeurs, ce qui nécessite de « fiabiliser » les coordonnées de l'ensemble des inscrits.

S'agissant des Français de l'étranger, 14,5 % des électeurs n'ont pas communiqué leur adresse électronique et ne peuvent donc pas voter par Internet¹. En outre, 15 % des participants au test grandeur nature (TGN) de novembre 2019 n'ont pas reçu le SMS d'identification, le plus souvent à cause d'incompatibilités entre les opérateurs de télécommunication à l'échelle internationale.

Les conditions d'accès à Internet constituent une difficulté supplémentaire pour le vote en ligne : alors que certains territoires se situent toujours en « zone blanche », 14 millions de Français « ne veulent pas ou ne peuvent utiliser le numérique »².

Il convient, enfin, de s'assurer que la plateforme de vote soit accessible aux personnes en situation de handicap et que les électeurs puissent s'y connecter quel que soit le terminal utilisé (ordinateur, tablette, *smartphone*, etc.).

4. Prendre acte de la suppression du rituel républicain

Lorsqu'ils votent par Internet, les électeurs n'ont plus accès au rituel républicain du passage dans le bureau de vote.

¹ Ce taux atteint même 61,7 % des électeurs à Sanaa, 48,1 % à Pondichéry et 49,5 % à Moroni.

² « L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique ! », rapport d'information n° 711 (2019-2020) fait par Raymond Vall au nom de la mission d'information sénatoriale sur l'illectronisme et l'inclusion numérique.

Pour le professeur Gilles Toulemonde, « *le risque [est] fort d'atteinte à la dignité du scrutin : voter en faisant ses courses, en étant nu devant son écran à la sortie de la douche, etc.* »¹.

Par ailleurs, le vote par Internet des Français de l'étranger se tient **de manière anticipée** : les électeurs peuvent s'exprimer en ligne pendant six jours, entre le deuxième vendredi et le mercredi précédant le scrutin.

L'électeur qui vote par Internet n'a donc plus la possibilité de se rendre aux urnes, comme le confirme l'article R. 176-3-9 du code électoral. Si cette règle facilite l'organisation du scrutin et permet d'éviter les « doubles votes »², elle remet directement en cause la primauté du vote à l'urne.

5. Assurer la transparence des résultats

Le vote par Internet facilite et accélère le dépouillement : il suffit de clôturer le scrutin et d'activer les « clefs de déchiffrement » pour obtenir les résultats. **Il évite également les bulletins nuls**, les électeurs conservant la possibilité de voter « blanc ».

La majorité des personnes entendues par la mission d'information se sont toutefois inquiétées du **manque de transparence de cette modalité de vote : l'absence de bulletins de vote « papier » peut clairement alimenter les soupçons de fraude**.

Pour le professeur Jean-Philippe Derosier, la technicité du vote par Internet « semble a priori empêcher le contrôle éclairé des citoyens »³. La CNIL souligne également « *l'opacité et la technicité importante des solutions mises en œuvre* ». Elle reste, d'une manière générale, « *réservée quant à l'utilisation de dispositifs de vote par correspondance électronique, notamment via Internet, pour des élections politiques* »⁴.

Dans le même esprit, près de 43 % des 43 présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information considèrent que le risque de fraude en cas de recours au vote par Internet est « *élevé et non maîtrisable* ».

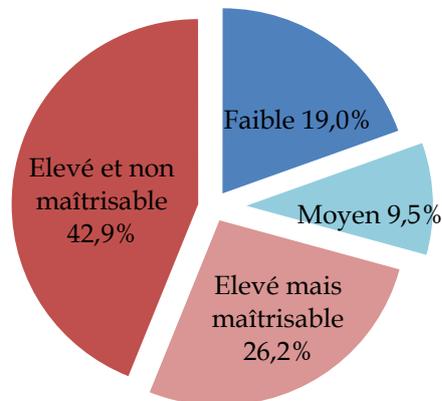
¹ Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

² En l'état des technologies, les règles de sécurité ne semblent pas permettre la « suppression » d'un vote émis par Internet lorsque l'électeur souhaite finalement se rendre aux urnes.

³ Source : contribution écrite transmise à la mission d'information.

⁴ Délibération n° 2019-053 du 25 avril 2019 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique, notamment via Internet.

Niveau du risque de fraude en cas de recours au vote par Internet (consultation des présidents de région et de département)



Source : mission d'information

Face à ces difficultés, **un bureau de vote électronique (BVE)** est constitué pour les élections des Français de l'étranger. Chargé de veiller au bon déroulement du scrutin, il est composé de membres de l'administration – dont le directeur de l'ANSSI – et de représentants des Français établis hors de France.

En Estonie, « une *application de vérification* permet à l'électeur de s'assurer après coup que son suffrage a bien été pris en compte et que l'intégrité de la procédure n'a pas été compromise [...]. Pour cela, il utilise un autre appareil (smartphone ou tablette) différente de l'ordinateur sur lequel il a voté. Seulement 4 % des votes sont vérifiés par les électeurs »¹.

C. LA NÉCESSITÉ DE TRAVAILLER À LA SÉCURISATION DU VOTE PAR INTERNET

Compte tenu des prérequis précédemment exposés, **le vote par Internet ne pourra pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, cela ne fait aucun doute.**

Ce constat a été confirmé par les professionnels du secteur, qui ont indiqué à la mission d'information que le chemin était encore long pour étendre le vote par Internet aux élections politiques (outre le cas spécifique des Français établis hors de France). Le développement d'une plateforme de vote nécessite également des années de travail et l'organisation de plusieurs tests grande nature.

Les efforts doivent toutefois se poursuivre pour sécuriser le vote par Internet en généralisant, au préalable, une identité numérique de niveau de sécurité « élevé ».

¹ Source : étude de législation comparée.

Le programme du candidat Emmanuel Macron prévoyait d'ailleurs de « généraliser le vote électronique d'ici 2022 » – ce qui paraît trop optimiste – pour « élargir la participation, réduire les coûts des élections et moderniser l'image de la politique ».

Seules des évolutions technologiques pourraient permettre de « lever » certains doutes. 57,1 % des présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information déclarent ainsi que le vote électronique pourrait être mis en place « à moyen terme »¹.

L'opinion des présidents de région et de département sur l'organisation d'un vote électronique pour les prochains scrutins : quelques exemples

- Les présidents qui y sont opposés

Le président « considère comme essentiel le droit à l'isoloir, qui garantit la liberté et le secret du vote ».

Le recours au vote électronique « nécessite aussi de sécuriser le suffrage universel : on ne vote pas comme on achète sur Amazon ».

« Le vote électronique nécessite du matériel numérique et, aujourd'hui, la fracture est trop prégnante entre les territoires et les familles. »

« Toute évolution liée à la stabilité démocratique doit être suffisamment préparée et concertée. S'agissant des scrutins départementaux et régionaux de 2021, les délais semblent très courts pour assurer cette préparation et concertation suffisante. [...] Il apparaît impossible, pour des raisons de délais et de sécurité, d'organiser un vote électronique. »

- Les présidents qui y sont favorables

« Tout moyen permettant de faciliter le vote, augmenter la participation et faire vivre notre démocratie doit être étudié. »

« Il paraît primordial de mettre tout en place pour favoriser la participation aux élections. Tous les moyens sont bons. Néanmoins, il faut éviter de faire cela dans la précipitation car cela nécessitera des explications, de la vulgarisation auprès de nos populations. »

Sur le plan sociologique, le vote par Internet peut permettre de « réintégrer » certaines catégories de la population au processus électoral et notamment les jeunes ou les citoyens « mal inscrits ».

Le taux de participation reste, certes, très faible pour les élections des Français de l'étranger (20,71 % au premier tour des élections législatives de 2012) mais ce constat s'explique davantage par la sociologie des électeurs concernés que par les modalités de vote.

Le vote en ligne peut, enfin, constituer une réponse appropriée en cas de crise sanitaire : une fois le dispositif sécurisé, les électeurs peuvent s'exprimer depuis leur domicile, sans avoir à se déplacer jusqu'au bureau de vote.

¹ Près de 19 % considèrent toutefois que le vote en ligne ne pourra « jamais » être mis en œuvre et près de 14,3 % ne se prononcent pas. Seuls 9,5 % déclarent que cette modalité de vote pourrait être instaurée dès les prochaines élections régionales et départementales de 2021.

À cet égard, l'organisation du vote électronique pour les prochaines élections consulaires aura valeur de test, et contribuera ainsi, au-delà des spécificités de ce scrutin, à alimenter la réflexion sur les modalités techniques qui devraient être mises en place pour permettre, le cas échéant, une extension à d'autres élections politiques à moyen terme.

Recommandation : Le vote par Internet ne peut pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, les prérequis techniques ne pouvant pas être satisfaits dans ces délais.

La réflexion sur les développements techniques doit se poursuivre pour sécuriser le vote par Internet et garantir la sincérité du vote afin d'envisager, à moyen terme, son utilisation au-delà des élections des Français de l'étranger.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 16 DÉCEMBRE 2020

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La pandémie mondiale de covid-19 nous conduit inévitablement à nous interroger sur notre processus démocratique : contrairement à d'autres États, la France a fait le choix de reporter plusieurs échéances électorales, dont le second tour des dernières élections municipales.

L'épidémie n'est pas la seule cause de cette érosion démocratique : le taux de participation aux élections législatives est ainsi passé de 69,2 % des électeurs inscrits en 1993 à 48,7 % en 2017.

Le virus contrarie toutefois l'acte de vote et instille le doute chez les électeurs, notamment chez les personnes vulnérables. Il remet également en cause le déroulement des campagnes électorales, en restreignant les possibilités de rencontre avec les candidats. Pourtant, personne n'imagine un report de l'élection présidentielle de 2022 !

C'est dans ce contexte que notre commission des lois a lancé, il y a un mois, une mission d'information sur le vote à distance afin de dresser un état des lieux de la situation.

Par « vote à distance », nous visons, en réalité, trois dispositifs très différents : le vote par procuration, que nous pratiquons déjà ; le vote par correspondance « papier », que la France a abandonné depuis 1975, même s'il existe toujours pour les Français de l'étranger et les personnes détenues ; et le vote par Internet, qui est actuellement mis œuvre pour certaines élections de nos compatriotes expatriés.

L'objectif de la mission d'information était de s'interroger sur la faisabilité de ces dispositifs, en particulier en vue des élections départementales et régionales de 2021, dont le Gouvernement a proposé le report en juin prochain.

Je tiens à saluer l'engagement de tous les membres de cette mission pluraliste : nos collègues Philippe Bas, Guy Benarroche, Philippe Bonnecarrère, Cécile Cukierman, Éric Kerrouche, Alain Marc, Alain Richard et Jean-Yves Roux.

Nous avons travaillé dans des délais très contraints : en quatre semaines, nous avons organisé sept auditions et quatre tables rondes, recueillant ainsi l'avis de 28 personnes. Nous avons également mené une consultation auprès de l'ensemble des présidents de région et de département : 43 réponses écrites ont été reçues, issues de quatre régions et de 39 départements. Enfin, la mission s'est appuyée sur l'étude de droit comparé sollicitée par Éric Kerrouche et Philippe Bonnecarrère.

Les conclusions de la mission d'information doivent servir de base à un débat plus large, réunissant l'ensemble des formations politiques. Des modifications aussi profondes de notre culture démocratique impliquent, en effet, un consensus transpartisan.

En premier lieu, nous souhaitons réaffirmer la primauté du vote à l'urne, qui constitue un véritable rituel républicain. Tout le monde en est d'accord, mais cela va mieux en le disant ! Depuis 1913, l'isoloir protège les électeurs contre les pressions extérieures. Le vote est organisé dans chaque commune, arrondissement ou quartier, et je tiens à saluer l'engagement des milliers de bénévoles qui tiennent nos bureaux de vote à chaque scrutin.

Durant nos auditions, nous avons été alertés sur les difficultés rencontrées par les électeurs « mal-inscrits » : le rattachement à un bureau de vote ne correspond pas à leur lieu de vie effectif. Il faut lutter contre ce phénomène, qui concernerait 7,6 millions de Français, une proportion considérable !

À l'issue de nos travaux, nous avons rejeté l'idée d'une ouverture anticipée des bureaux de vote : ce serait très difficile à gérer et très coûteux pour les communes.

J'en viens à présent au vote par procuration. Il constitue un mode d'expression habituel pour les Français, même si seuls sept pays européens le pratiquent. À l'élection présidentielle de 2017, plus de 3,3 millions de personnes ont voté par procuration.

Je connais les réserves d'Éric Kerrouche et de Guy Benarroche sur les procurations. Néanmoins, le mandant fait lui-même la démarche auprès d'un officier de police judiciaire et il choisit son mandataire parmi les personnes de confiance qui partagent ses opinions politiques, ce qui assure la sécurité du vote. Le risque de « trahison » du mandataire envers son mandant existe mais il est très faible. Ce système est efficient et reste une habitude acceptée de tous.

Le recours au vote par procuration a été étendu pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020. Je rappelle qu'il s'agissait déjà, à l'époque, d'une initiative sénatoriale.

Notre mission propose de pérenniser ces assouplissements dans notre droit électoral, et ce, dès les prochaines élections régionales et départementales de 2021 : chaque électeur pourrait disposer de

deux procurations, contre une seule actuellement ; les personnes vulnérables pourraient plus facilement établir leur procuration depuis leur domicile, pour éviter les files d'attente en gendarmerie.

Ces propositions semblent faire consensus : plus de 83 % des présidents de région et de département ayant répondu à notre questionnaire y sont favorables.

Nos travaux ont ensuite porté sur le vote par correspondance « papier ».

Notre pays en garde un mauvais souvenir : le dispositif mis en œuvre entre 1946 et 1975 était très limité – avec 1,58 % des votants aux élections législatives de 1967 –, mais surtout trop fragile face aux fraudes. Les exemples étrangers nous démontrent toutefois que des procédures plus sécurisées sont possibles, notamment en Allemagne et en Suisse.

Le vote postal doit respecter plusieurs conditions préalables pour être mis en place. Je précise d'emblée, qu'à ce jour, ces conditions ne sont pas remplies. Des expérimentations nous semblent donc nécessaires pour sécuriser cette modalité de vote.

Première condition, le vote par correspondance « papier » doit rester un dispositif complémentaire du vote à l'urne.

Deuxième condition, il faudrait organiser la confection et l'acheminement des plis. Le vote postal est complexe à mettre en œuvre car il implique au moins trois flux : la transmission du matériel de vote à l'électeur, l'envoi de l'enveloppe d'expédition des électeurs vers un lieu sécurisé – et restant à déterminer, comme la préfecture, le tribunal judiciaire ou le commissariat – et l'acheminement des plis jusqu'aux bureaux de vote. Les représentants de La Poste se sont montrés confiants quant à leur capacité de relever ce défi logistique, mais le premier confinement a démontré les difficultés que pouvait connaître l'entreprise : le taux d'absentéisme a atteint plus de 20 % chez les facteurs ! L'acheminement des professions de foi pour le second tour des élections municipales s'est bien passé, mais cela ne nous rassure pas totalement...

Troisième condition, il faut garantir la sécurité du vote postal. Plusieurs dispositifs peuvent être envisagés pour vérifier l'identité de l'électeur, avec différents niveaux d'exigence. Ils vont de l'envoi de la copie de ses documents d'identité et de ses justificatifs de domicile à la rencontre physique avec un tiers de confiance.

En pratique, un dispositif de suivi devrait être mis en place pour s'assurer du bon acheminement des plis. Ces derniers devraient être conservés dans un lieu sécurisé jusqu'au jour du scrutin.

Quatrième condition et non des moindres, il faudrait refondre le calendrier électoral pour prendre en compte les délais incompressibles du vote postal. Il faudrait, en particulier, avancer d'au moins deux semaines le

délaï limite pour le dépôt des candidatures et prévoir au moins deux – voire trois – semaines entre les deux tours de scrutin. Ce dernier point est sans doute le plus sensible : à part pour l'élection présidentielle, les tours de scrutin sont traditionnellement séparés d'une semaine. Passer ce délai à deux semaines risque d'accroître la démobilisation du corps électoral. Cécile Cukierman a eu raison d'insister sur ce point au cours de nos travaux !

Enfin, cinquième condition, il faudrait réorganiser les bureaux de vote et le dépouillement, car l'électeur doit pouvoir voter à l'urne jusqu'à la clôture des bureaux de vote, même s'il a déjà envoyé son pli de vote par correspondance. Des événements de fin de campagne peuvent en effet l'amener à modifier son vote. Cette exigence nécessite des contrôles particuliers – et difficiles à mettre en place – dans les bureaux de vote. La durée du dépouillement s'en trouvera allongée, alors que les Français restent attachés à la publication rapide des résultats.

Le vote postal implique donc de nombreuses modifications dans notre vie démocratique. Les auditions nous ont convaincus qu'il ne pourra pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021. Il faut des garanties de sécurité suffisantes et une élection avec un corps électoral de 47 millions de personnes ne peut s'organiser dans la précipitation et en l'absence de consensus. D'ailleurs, parmi les 43 présidents de région ou de département qui ont répondu à notre consultation, seuls 20 % estiment que le vote par correspondance « papier » peut être mis en œuvre pour les prochains scrutins.

Nous proposons donc de mener des expérimentations pour tester la solidité et la sécurité de la chaîne logistique et mesurer l'impact du vote postal sur la participation électorale.

Nous avons eu un débat sur les conditions de cette expérimentation. Je préconise de commencer par des consultations locales ou partielles. Une chose est sûre : l'expérimentation doit concerner toute une circonscription, au risque, dans le cas contraire, de créer des inégalités d'accès au suffrage entre les électeurs d'une même circonscription.

Nos collègues Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte évoqueront ultérieurement le vote par Internet des Français de l'étranger. Ces scrutins sont très spécifiques car les électeurs peuvent se trouver à des centaines de kilomètres de leur bureau de vote !

À l'échelle internationale, seule l'Estonie utilise massivement le vote par Internet – pour 1,3 million de personnes seulement...

Là aussi, l'extension du vote par Internet supposerait que soient remplies cinq conditions préalables : se prémunir contre les cyberattaques, ce qui n'est pas encore garanti ; s'assurer de l'identité des électeurs, ce qui passe par la création d'une identité numérique robuste ; garantir l'accessibilité de la plateforme de vote ; prendre acte de la suppression du rituel républicain du vote physique et assurer la transparence des résultats.

Le vote par Internet ne pourra donc pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, cela ne fait aucun doute.

Personne ne ferme définitivement la porte à cette modalité de vote : près de 60 % des présidents de région et de département consultés déclarent que le vote électronique pourrait être mis en place à moyen terme, sous réserve d'une sécurisation – qui est encore insuffisante.

M. François Bonhomme. – J'ai été très intéressé par ces précisions importantes pour mesurer les enjeux du sujet. Il faut élargir celui-ci aux manières d'assurer de bonnes conditions de vote, tout en garantissant des principes essentiels de sécurité et de secret du vote. Nos institutions doivent absolument garantir la confiance dans le vote !

Le vote par correspondance « papier » remettrait en question la règle de l'isoloir, qui est la manifestation d'un droit individuel majeur, garantie du secret. À se perdre dans des conditions d'organisation du scrutin, on oublie les principes importants.

Les questions de calendrier, avec la concomitance des élections régionales et départementales et deux tours de scrutin séparés d'une semaine, aggravent le problème. Je reste dubitatif. Ne jouons pas à tout modifier en raison de la crise sanitaire, et n'allons pas au-delà de certaines limites !

Mme Agnès Canayer. – Merci pour ce rapport de qualité sur un sujet sensible. Il faut distinguer l'autorisation du vote par correspondance « papier » dans le cadre de la crise sanitaire, pour éviter aux personnes âgées ou fragiles de se rendre dans leur bureau de vote, d'une approche globale pour lutter contre l'abstention, croissante.

Le problème des « mal-inscrits » est un sujet important. Lorsqu'un électeur change d'adresse postale, il doit changer de bureau de vote et la procédure pour le faire est lourde. Il faudrait plus de fluidité dans la gestion des listes électorales.

Distinguons également le vote électronique par Internet du recours aux machines à voter, qui fonctionnent de manière indépendante.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je suis assez interloquée par les conclusions de cette mission d'information.

Dans cette même salle et dans l'hémicycle, nous avons débattu du vote par correspondance « papier » et adopté, sur proposition du rapporteur de deux projets de loi portant sur l'état d'urgence sanitaire, Philippe Bas, qui n'est pas présent ce matin, des dispositions organisant précisément les choses. À quel moment nous sommes-nous trompés ? Finalement, le vote postal ne serait pas possible ? Lorsque nous travaillions sur ce dispositif, il fallait savoir comment faire pour que la démocratie ne soit pas confinée, à la suite du traumatisme qu'a constitué le second tour des dernières élections municipales.

Le rapport ne prévoit pas de mécanisme différencié entre la situation où les électeurs ne peuvent pas se déplacer en cas de pandémie et la situation habituelle. Nous serons donc démunis si nous nous retrouvons dans une situation analogue, alors que nous avons construit une solution de vote à distance. Il n'était pas si fréquent que nous soyons tous d'accord ! Nous nous déjugeons et nous nous démunissons d'une nouvelle méthode de participation des électeurs.

M. Alain Marc. – Je me félicite de ce rapport, même si j'ai quelques interrogations sur le vote par correspondance « papier ». Nous n'aurons pas le temps, d'ici juin, puis entre le premier et le second tour, de permettre l'acheminement des plis.

La facilitation du vote est-elle le corollaire d'une meilleure participation ? En 2017, certains se félicitaient des 78 % de participation au premier tour de l'élection présidentielle, mais celle-ci est retombée à 50 % pour les élections législatives... Ne lions pas les deux phénomènes, et allons plus loin dans l'analyse de l'abstention, qui augmente au fil des scrutins.

Actuellement, l'enjeu est le contexte sanitaire. L'extension du vote par procuration me convient mais il faut que les procurations soient bien arrivées dans la commune la veille du scrutin, le samedi midi. J'ai l'expérience d'une commune de 23 000 habitants où de très nombreuses procurations ne sont pas arrivées à temps. Cela a abouti au dépôt de nombreux recours.

Les conclusions du rapport me conviennent, notamment en raison de la proximité des prochaines élections régionales et départementales.

Mme Cécile Cukierman. – Je salue l'initiative d'organiser cette mission d'information en un temps réduit.

L'abstention est-elle liée aux modalités de vote ? Avant la crise sanitaire, le taux d'abstention augmentait déjà à chaque élection. À cette crise politique s'est ajoutée la crise sanitaire. Un maire nous alertait sur les effets parfois excessifs de la crise sanitaire sur les comportements individuels, certains préférant ne pas aller voter alors que, le 15 mars 2020, les bureaux de vote étaient souvent plus sécurisés que d'autres lieux publics très fréquentés.

La plupart des auditions ont montré l'incapacité à mettre en place le vote par correspondance « papier » tout en maintenant l'organisation d'élections telles que nous les connaissons, garantes de la légitimité démocratique. Au nom de la crise sanitaire, et de la volonté de réduire l'abstention, faut-il modifier l'organisation des élections quitte à aggraver la crise de confiance et de légitimité dans un scrutin ? Je ne le pense pas. Cela multiplierait d'ailleurs les contentieux...

En 2010, une liste aux élections régionales n'avait pas atteint les 5 % à 44 voix près ; en 2015, dans de nombreux départements, plusieurs « triangulaires » se sont jouées à quelques dizaines de voix près. Il y a donc

un risque de contentieux sur la non-réception ou le non-retour des plis de vote – même si c'est pour un nombre limité d'électeurs – et sur le caractère individuel d'un vote depuis son domicile.

Serait remise en cause l'organisation des premier et second tours tels que connus jusqu'ici, et également l'unicité temporelle du vote : en France, la campagne électorale se termine le vendredi soir et tout le monde vote le même jour. À la différence d'un vote par procuration, qui s'exprime le dimanche, et pour lequel le mandant peut changer de vote jusqu'à ce jour, le vote par correspondance « papier » est déterminé en avance.

Le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) soutient les recommandations du rapporteur.

Certes, une majorité de sénateurs avait voté des amendements pour mettre en place le vote par correspondance « papier ». Mais cela montre que l'absence d'étude d'impact ne permet pas d'avoir suffisamment de recul. Les auditions nous ont prouvé les difficultés de mise en œuvre d'un objectif politique louable, mais qui remet en cause nos principes électoraux.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Merci pour ce rapport de qualité.

En outre-mer, le vote par procuration soulève des difficultés, notamment pour l'acheminement des procurations et le contrôle dans les bureaux de vote. En pratique, les conditions ne sont pas réunies pour éviter des fraudes massives, qui faussent le jeu démocratique. Ainsi, certaines personnes vivant dans l'Hexagone ou dans d'autres territoires, et qui ne correspondent plus aux électeurs pouvant voter par procuration, le font quand même... Ce problème n'est pas propre à la crise sanitaire, mais a été plus important durant cette période.

M. Éric Kerrouche. – Les auditions ont été importantes pour entendre des points de vue différents et ont permis une certaine exhaustivité dans des délais contraints. Nous partageons certains points de vue du rapport, mais non la totalité.

Le secret du vote est, certes, lié à l'isoloir mais la normalisation des bulletins de vote y a aussi beaucoup contribué. Le vote est un acte social et non individuel. On ne peut pas éviter des pressions familiales et sociales.

Penser que les modalités de vote n'auraient pas de conséquences sur le taux de participation est une vue de l'esprit, même si le lien n'est pas linéaire. Plus on limite la capacité à voter, moins les électeurs participent. Cela peut même être une stratégie électorale, comme dans certains États américains....

D'un point de vue structurel, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) rappelle que le vote par procuration est très minoritaire en Europe car le secret du vote ne peut pas être maintenu. Souvent, il n'y a aucun moyen de vérifier que le mandataire vote comme prévu !

De nombreux pays limitent le nombre de procurations par électeur pour éviter des manipulations. Le vote par procuration laisse plus de place à la coercition et aux pressions extérieures, qui contraignent la liberté de vote. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a d'ailleurs préconisé de revoir le vote par procuration.

La « double procuration » est compréhensible en cas de pandémie, mais pose problème si elle perdure : elle irait à l'encontre de l'objectif recherché, car on a beaucoup plus de facilités à faire des procurations.

Socialement, le vote par procuration soutient la participation de ceux qui votent le plus : c'est le vote des habitués du vote. Il déforme encore plus l'électorat et ne constitue pas un dispositif adapté pour lutter contre l'abstention.

Je le répète : si l'on peut comprendre l'utilité ponctuelle d'une « double procuration » dans le contexte pandémique, elle ne doit pas devenir systématique. Nous sommes en désaccord avec le rapporteur sur ce point. C'est une erreur fondamentale de penser qu'il y aurait une « naturalité » du vote par procuration, alors qu'il s'agit d'un construit social qui ne fonctionne pas bien.

Je rejoins les interrogations de Marie-Pierre de La Gontrie sur le vote par correspondance « papier ». L'allongement du délai entre les deux tours de scrutin n'est pas une vraie raison pour repousser cette modalité de vote : il s'agirait d'un changement de degré de nos procédures électorales, non de nature.

La proposition de loi que j'ai déposée présente des solutions concrètes pour mettre en œuvre le vote postal, déjà validées par le Sénat dans au moins trois textes.

Arrêtons d'avoir une vision « nombrilo-centrée » : de nombreux pays utilisent déjà le vote par correspondance « papier ». L'exemple suisse, que ce soit dans des études ponctuelles ou longitudinales, montre que les fraudes restent marginales.

Vous nous dites qu'il faudra mettre en place le vote postal, mais ce n'est jamais le bon moment... Si les propositions sur le vote par procuration sont maintenues en l'état, le groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER) ne pourra pas se rallier aux conclusions de la mission d'information.

M. Guy Benarroche. – L'objectif de la mission d'information était d'assurer une participation suffisante aux élections, pour ne pas remettre en cause la légitimité du vote. Certes, les modalités de vote n'influencent pas complètement la participation électorale, mais on ne peut pas totalement décorrélérer les possibilités d'exprimer son vote de différentes façons et la réalité du vote des citoyens.

Il est inéluctable que les modalités de vote doivent et vont évoluer. Comment les faire évoluer en conservant ce que nous jugeons positif dans notre système électoral actuel ?

Deux points du rapport sont fondamentaux : l'impossibilité du vote par Internet et l'urgence de résoudre le problème des « mal-inscrits », qui concerne plus de 7,5 millions de Français.

Il y a une apparente contradiction sur les raisons qui rendent difficiles la mise en place d'un vote par correspondance « papier », car ce sont les mêmes arguments qui pourraient s'appliquer pour éviter le vote par procuration... Pourquoi pérenniser la « double procuration » ? Certes, nous avons l'habitude des procurations, mais celles-ci ne garantissent ni la sécurité ni la sincérité du vote... Éric Kerrouche l'a parfaitement rappelé.

En résumé, comment justifier le vote par procuration par les raisons qui « disqualifieraient » le vote postal ?

Mme Françoise Gatel. – C'est un sujet important. Je m'interroge sur la baisse du taux de participation aux élections. Au-delà des campagnes officielles sur les écrans de télévision, un peu dépassées et touchant un faible public, il faudrait rappeler, par de l'éducation civique, à quoi servent la région et le département pour montrer l'importance des collectivités territoriales dans la vie quotidienne.

Chacun d'entre nous, localement, a vu la difficulté réelle de gérer correctement les procurations. Certains bureaux de vote ne sont pas officiellement informés des procurations. Comme l'a souligné Alain Marc, il est très important de pouvoir vérifier et consolider les listes de procurations la veille du scrutin. Voir arriver des procurations le lundi est insupportable pour les citoyens qui ont fait l'effort de les établir...

Je souscris à ce qui a été dit par le rapporteur sur le vote par correspondance « papier ». Mais certaines catégories de population, très fidèles au suffrage, tiennent au secret du vote. Lors des élections municipales, certaines personnes âgées ne sont pas allées voter, par crainte du virus et car elles ne souhaitent pas divulguer leurs opinions politiques. Dans un petit village, tout se sait... Ces personnes sont favorables à un vote par correspondance « papier », qui respecterait le secret de leur vote. Il faut aussi prendre en compte cette demande !

M. Philippe Bas. – Je remercie le président Buffet d'avoir pris l'initiative de créer cette mission d'information. Certes, je n'ai pas pu entendre la présentation de son rapport ce matin, mais j'en ai eu la primeur hier, lors d'une réunion des membres de la mission d'information durant laquelle nous avons eu toutes les précisions.

Je fais miennes les conclusions de ce travail rapide, mais extrêmement approfondi. Lors des auditions, les personnes entendues nous

ont fourni un éclairage dont nous ne disposons pas dans le feu de nos précédents débats législatifs.

Privilégier le vote à l'urne est une évidence : l'électeur a la certitude que, malgré de multiples pressions, il pourra retrouver sa liberté dans le secret de l'isoloir. C'est une bonne chose de mettre l'accent sur cette priorité.

Les conclusions du rapporteur sur le vote par procuration reflètent nos réflexions. Il faut permettre à des personnes âgées, dépendantes, handicapées ou malades de voter. Ce n'est pas cela qui « transformera » le taux de participation électorale, mais c'est une aide que nous devons à des personnes qui ont voté toute leur vie et qui, pour la première fois et par peur de l'épidémie, décident de ne pas aller jusqu'au bureau de vote.

Le fait de donner une procuration à une seconde personne, de permettre à une personne en dehors de sa commune d'en avoir une et d'imposer à un officier de police judiciaire de recueillir des procurations à domicile sont de bonnes choses.

Si le vote postal est moins à l'abri des pressions extérieures que le vote à l'urne, est-ce une raison pour l'écarter ? De grandes démocraties le pratiquent avec succès, et il est utilisé par les Français de l'étranger. Doit-il être une alternative ou un complément au vote à l'urne ? Cela ne nécessite pas la même organisation... Généraliser le vote par correspondance « papier » offrirait à tous la possibilité de voter ainsi, tandis que le réserver aux seules personnes ne pouvant pas se déplacer jusqu'au bureau de vote serait plus restrictif.

Si l'on veut « réacclimater » le vote par correspondance « papier » ou expérimenter le vote numérique, utilisons-les plutôt comme compléments que comme des alternatives complètes au vote à l'urne, notamment pour des raisons de sécurité du vote et d'indépendance des électeurs.

A-t-on le temps de mettre en place un tel dispositif d'ici les prochaines élections régionales et départementales ? Lors des auditions, la réponse des personnes entendues a été unanime : non. Il est tellement difficile de mettre en place une nouvelle modalité de vote de façon rassurante qu'il ne faut pas improviser. L'expérimentation sur un certain temps est la seule possibilité réellement ouverte.

Espérons que l'épidémie de coronavirus ne dure pas trop longtemps, mais c'est la troisième épidémie venant d'Asie depuis le début de ce siècle. Il y aura de nouveaux phénomènes épidémiques dans les prochaines années et l'on ne peut pas « suspendre » la démocratie à la situation sanitaire. Reporter les scrutins ne sera pas toujours possible. Viendra le jour où des élections présidentielles, législatives ou sénatoriales seront menacées par une pandémie !

Nous attendons du Gouvernement qu'il fasse l'inventaire des dispositions réglementaires du code électoral afin que l'organisation des

bureaux de vote tiennent compte des exigences pour assurer la sécurité sanitaire du vote. Cela ne relève pas de la loi mais du décret.

Laisser passer les quelques mois qui nous séparent des élections régionales et départementales sans prendre en compte les questions de sécurité sanitaire ferait porter une lourde responsabilité au Gouvernement. Se retrouver en 2022 dans une situation sanitaire dissuadant d'aller voter à l'élection présidentielle ferait courir un très grave danger. Nous sonnons l'alerte : toutes les élections ne sont pas reportables. La démocratie est essentielle et doit s'exercer en toute sécurité.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – C'est paradoxal...

M. Jean-Pierre Sueur. – Comme le dit Philippe Bas, il ne faut pas, à l'avenir, que la démocratie soit tributaire d'événements comme cette pandémie. C'est un argument très fort pour le vote par correspondance « papier », sur lequel Éric Kerrouche a beaucoup travaillé et qui serait une garantie que chacun puisse voter, y compris dans des situations sanitaires très dégradées.

Je trouve très bien que les mandataires puissent disposer de deux procurations dans les temps exceptionnels que nous vivons, mais je ne comprends pas pourquoi ce dispositif devrait être pérennisé. Dès lors qu'il n'y aura plus de pandémie, pourquoi ne pas en revenir à une procuration par personne ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En ce qui concerne les procurations et en particulier l'information des communes, à partir du 1^{er} janvier 2021, l'enregistrement des procurations se fera de façon dématérialisée. Les procurations enregistrées à la gendarmerie ou au commissariat de police seront immédiatement transmises à la commune, ce qui simplifiera les choses. Il n'y aura plus la question de savoir si les gendarmes vont venir à 14 heures ou à 15 heures le samedi pour acheminer les procurations en mairie, voire le dimanche matin...

La mission d'information n'exclut pas le vote par correspondance « papier ». Elle ne se déjuge pas ni ne remet en cause les positions du Sénat, quelles que soient les postures dans le débat politique. Nous ne disons pas qu'il ne faut pas utiliser cette méthode de vote mais nous disons qu'il faut la sécuriser et que ce n'est pas possible pour les prochaines élections, car le délai est trop court. Je réfute donc votre propos consistant à dire qu'on revient en arrière sur ce qu'on a voté. Il ne faut pas dire de contrevérités ! Je n'ai pas demandé à Éric Kerrouche de retirer sa proposition de loi ! Je pense que le vote postal peut fonctionner, mais il faut une expérimentation pour s'assurer de la sécurité de la chaîne logistique, qu'il n'est pas possible de réaliser dans le délai imparti. On ne jette pas le bébé avec l'eau du bain !

Nous sommes beaucoup plus réservés sur le vote par Internet, pour des raisons de sécurité : technologiquement, nous ne sommes pas encore prêts à sécuriser le dispositif et à accueillir, dans un temps limité, un nombre

conséquent de votes par Internet, si cette modalité devait être considérée comme une alternative généralisée au vote à l'urne.

Certains souhaitent travailler sur l'aspect législatif et réglementaire du vote par correspondance et proposer des modifications profondes de notre système. Il y a encore beaucoup d'éléments à expertiser, en réalité : à titre d'exemple, le délai pour le dépôt des déclarations de candidature aux élections législatives viendrait « percuter » le calendrier de l'élection présidentielle.

Je confirme être favorable à la pérennisation de la « double procuration », qui répond à une attente réelle des départements et des régions. L'idée ne paraît pas insurmontable ni scandaleuse, même si le débat législatif préconisera peut-être d'avoir une seule procuration en temps normal, et deux en temps de crise. Nous devons continuer le travail sur ces modes alternatifs d'expression du suffrage, qui ont un intérêt. Je ne suis pas certain qu'ils auront une influence considérable sur le taux de participation. D'ailleurs, les universitaires que nous avons auditionnés restent partagés sur ce point. Tous s'accordent toutefois sur le problème des « mal-inscrits » : on ne peut pas laisser plus de 7,5 millions de personnes en dehors du système électoral !

M. Christophe-André Frassa, président. - Il ne nous reste plus qu'à autoriser la publication du rapport.

M. Jean-Pierre Sueur. - Avec toujours cette belle ambiguïté : nous votons sur la publication, et les gens croient que le rapport est approuvé...

M. Éric Kerrouche. - Le groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER) souhaite s'abstenir sur ce vote.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

PERSONNES ENTENDUES

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

- **M. Alexandre Touzet**, maire de St-Yon et vice-président de la communauté de communes entre Juine et Renarde (CCEJR)

- **M. Eric Verlhac**, directeur général

- **Mme Geneviève Cerf**, responsable du département des affaires générales

- **Mme Béatrice Deletang-Philippe**, chef du bureau des élections de la Ville de Paris

- **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement

Assemblée des départements de France (ADF)

- **M. Dominique Le Méner**, président du département de la Sarthe

Régions de France

- **M. Jules Nyssen**, délégué général

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur

- **M. Olivier Jacob**, directeur

- **M. François Pesneau**, adjoint au directeur

- **Mme Pascale Pin**, chef du bureau des élections et études politiques

Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques

- **Mme Nathalie Bakhache**, directrice adjointe du cabinet, chargée de la simplification et de la territorialisation

- **M. Nadi Bou Hanna**, directeur interministériel du numérique

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- **Mme Valérie Roux**, cheffe du département de la démographie

- **Mme Chantal Villette**, adjointe à la cheffe du département de la démographie

Universitaires

- **Mme Céline Braconnier**, directrice de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, professeure de science politique, chercheuse au centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

- **M. Jean-Philippe Derosier**, professeur des universités, agrégé de droit public, Université de Lille

- **M. Martial Foucault**, professeur des universités en science politique à Sciences Po Paris, directeur du centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)

- **M. Romain Rambaud**, professeur des universités, agrégé de droit public, Université Grenoble-Alpes

- **M. Gilles Toulemonde**, maître de conférences en droit public à l'Université de Lille

La Poste

- **M. Philippe Dorge**, directeur général adjoint du groupe La Poste en charge des services courrier colis

- **M. Olivier Vallet**, président directeur général de Docaposte

Neovote

- **M. Christophe Grand**, président

Table ronde des imprimeurs et des « routeurs »

France Affichage plus :

- **M. Philippe Jay**, responsable Affaires publiques

Groupement des métiers de l'imprimerie

- **M. Gilbert Caron**, président

- **Mme Stéphanie Brusa**, secrétaire générale

Koba global services

- **M. Philippe Grenier**, président

- **M. Édouard Martin**, directeur général

Groupe Diffusion plus

- **M. Loïc Lefebvre**, directeur du développement

- **M. Benjamin Chevallard**, ingénieur commercial

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **M. Sylvain Brouard**, directeur de recherche, Sciences Po, CEVIPOF

Présidents de département

- **M. Jean Deguerry**, Ain
- **M. Nicolas Fricoteaux**, Aisne
- **M. Claude Riboulet**, Allier
- **M. Laurent Ughetto**, Ardèche
- **Mme Christine Téqui**, Ariège
- **M. Philippe Pichery**, Aube
- **M. Bruno Faure**, Cantal
- **M. Jérôme Sourisseau**, Charente
- **M. Michel Autisser**, Cher
- **M. Pascal Coste**, Corrèze
- **M. Germinal Peiro**, Dordogne
- **M. Claude Terouinard**, Eure-et-Loir
- **Mme Nathalie Sarrabezolles**, Finistère
- **M. Jean-Luc Gleyze**, Gironde
- **M. Jean-Luc Chenut**, Ille-et-Vilaine
- **M. Serge Descout**, Indre
- **M. Jean-Gérard Paumier**, Indre-et-Loire
- **M. Clément Pernot**, Jura
- **Nicolas Perruchot**, Loir-et-Cher
- **M. Marc Gaudet**, Loiret,
- **Mme Sophie Borderie**, Lot-et-Garonne
- **Mme Sophie Pantel**, Lozère
- **M. Olivier Richefou**, Mayenne
- **M. Patrick Weiten**, Moselle
- **M. Jean-René Lecerf**, Nord
- **M. Jean-Claude Leroy**, Pas-de-Calais
- **M. Christophe Guilloteau**, Rhône
- **M. Dominique Le Mener**, Sarthe

- **M. Bertrand Bellanger**, Seine-Maritime
- **M. Pierre Bedier**, Yvelines
- **M. Christian Astruc**, Tarn-et-Garonne
- **M. Maurice Chabert**, Vaucluse
- **M. François Vannson**, Vosges
- **M. Patrick Gendraud**, Yonne
- **M. Georges Siffredi**, Hauts-de-Seine
- **M. Stéphane Troussel**, Seine-Saint-Denis
- **M. Cyrille Melchior**, La Réunion
- **Mme Anne Hidalgo**, Paris

Présidents de régions

- **M. Xavier Bertrand**, Hauts-de-France
- **M. Jean Rottner**, Grand Est
- **Mme Valérie Pécresse**, Ile-de-France
- **M. Hervé Morin**, Normandie

Président de conseil territorial

- **M. Rodolphe Alexandre**, Guyane

RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES PRÉSIDENTS DE RÉGION ET DE DÉPARTEMENT

Le 24 novembre 2020, la mission d'information a adressé un questionnaire à l'attention des présidents de région et de département.

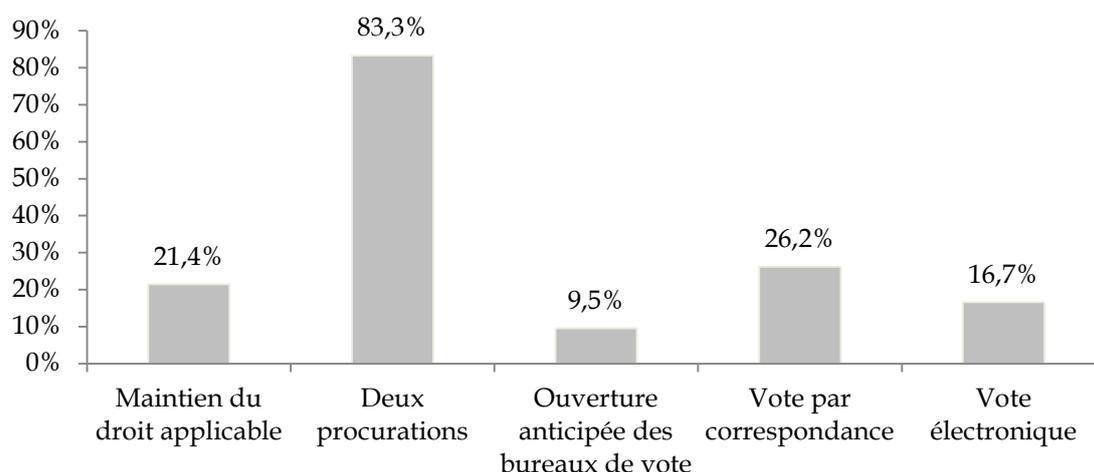
Ce questionnaire était composé de **onze questions** relatives aux différentes modalités de vote à distance susceptibles d'être mises en œuvre pour les prochaines élections régionales et départementales de 2021.

Au 15 décembre 2020, les **présidents des régions Grand Est, Hauts-de-France, Ile-de-France, et Normandie** ainsi que **39 présidents de département**, à la fois urbains et ruraux, ont transmis leurs réponses à la mission d'information.

1. Un consensus sur la nécessité d'élargir le régime des procurations pour les prochaines élections

Seuls **21,4 %** des répondants préconisent le **maintien du droit applicable** pour les prochaines élections régionales et départementales. La solution la plus plébiscitée est la « **double procuration** », à **83,3 %** des participants.

Quelles sont vos préconisations pour les prochaines élections régionales et départementales de 2021 ?



Source : mission d'information

NB : les participants pouvaient fournir plusieurs réponses à cette question

2. De fortes réserves sur la mise en place d'un vote à distance pour les prochaines élections régionales et départementales de 2021

a) Des élus partagés sur l'opportunité de recourir au vote par correspondance et au vote par Internet

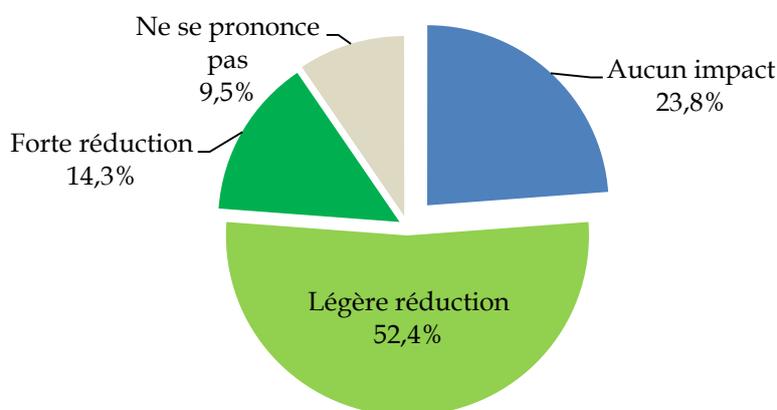
Les participants sont globalement **partagés sur l'opportunité d'autoriser ces modalités de vote dès les prochaines échéances électorales.**

Pour une majorité d'entre eux, il n'apparaît **pas réaliste de mettre en œuvre une telle réforme dans des délais si courts.** Certains élus se montrent également **opposés au principe même** du vote à distance, qu'il s'agisse du vote par correspondance ou par Internet.

b) À court terme, les inconvénients du vote à distance l'emportent sur la baisse de l'abstention attendue

Environ les **deux tiers** des répondants considèrent que le vote à distance **pourrait permettre de réduire l'abstention**, d'une manière plus ou moins forte.

Selon vous, quel sera l'impact de la mise en œuvre d'un dispositif de vote à distance pour les prochaines élections régionales et départementales de 2021 sur l'abstention ?



Source : mission d'information

Cependant, **cet effet positif ne suffit pas à convaincre la majorité des participants de l'opportunité de déployer un dispositif de vote à distance à court terme.**

Le vote par correspondance « papier », tout comme le vote par Internet, suscitent en effet de nombreuses **craintes** telles que :

- le risque de **fraude** ou de suspicion de fraude ;
- l'impossibilité de se prémunir contre les **pressions intrafamiliales et communautaires**, notamment pour les personnes vulnérables ou âgées, et de garantir le secret du vote ;

- l'atteinte au principe d'égalité posée par l'extension de la durée du scrutin ;

- la proximité des prochaines échéances électorales, qui obligerait à créer un dispositif nouveau dans la **précipitation**, sans garantie de sécurité ni communication suffisante auprès des électeurs ;

- l'impossibilité de garantir à chacun d'avoir accès à ces modalités de vote en raison de la **fracture numérique** qui divise le pays.

A contrario, les partisans du vote à distance justifient l'usage de ces nouveaux dispositifs à la fois par des **raisons conjoncturelles** (la nécessité, pendant la crise sanitaire de garantir aux personnes vulnérables de pouvoir voter sans prendre de risque) et **structurelles**.

Certains présidents de département présentent ainsi le vote à distance comme un moyen de **moderniser notre démocratie** et de lutter contre la défiance vis-à-vis de notre système politique.

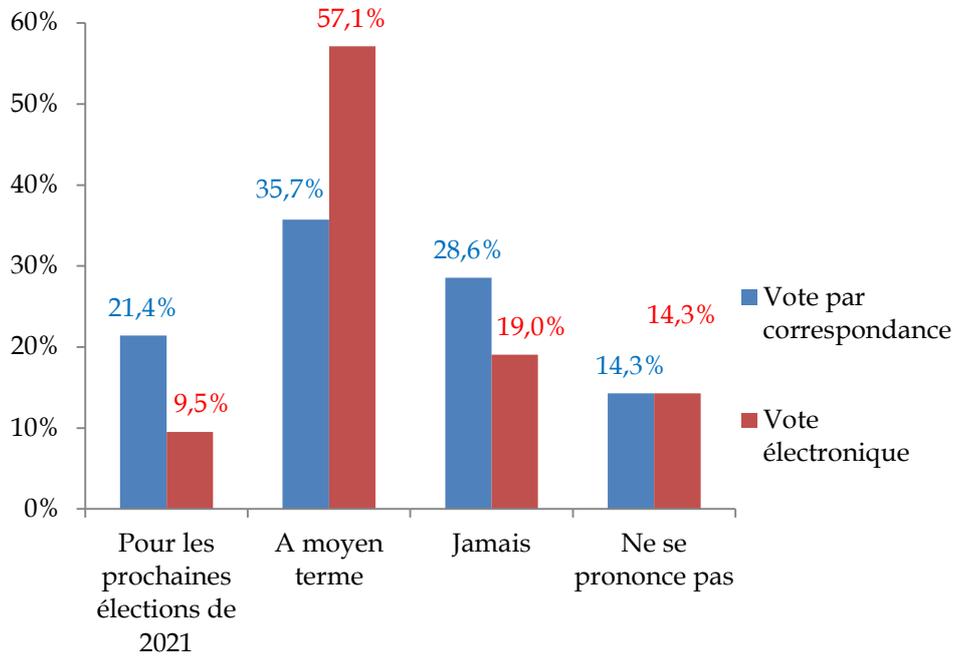
3. Une majorité d'élus estime cependant que le vote à distance pourrait être déployé à moyen terme

a) Les élus ne ferment pas la porte à l'évolution des modalités de vote

Pour toutes ces raisons, seuls 21,4 % des répondants estiment que le vote par correspondance « papier » pourra être mis en place pour les prochaines élections de 2021. Ce chiffre chute à 9,5 % pour le vote par Internet.

Il apparaît cependant que les élus n'excluent pas l'évolution des modalités de vote. Plus d'un tiers d'entre eux considèrent en effet que le vote par correspondance « papier » pourra être mis en place à moyen terme, et plus de la moitié envisagent une évolution similaire pour le vote électronique.

Selon vous et compte tenu des procédures à mettre en œuvre sur le plan technique, à quelle échéance un dispositif de vote à distance pourrait-il être mis en place ?



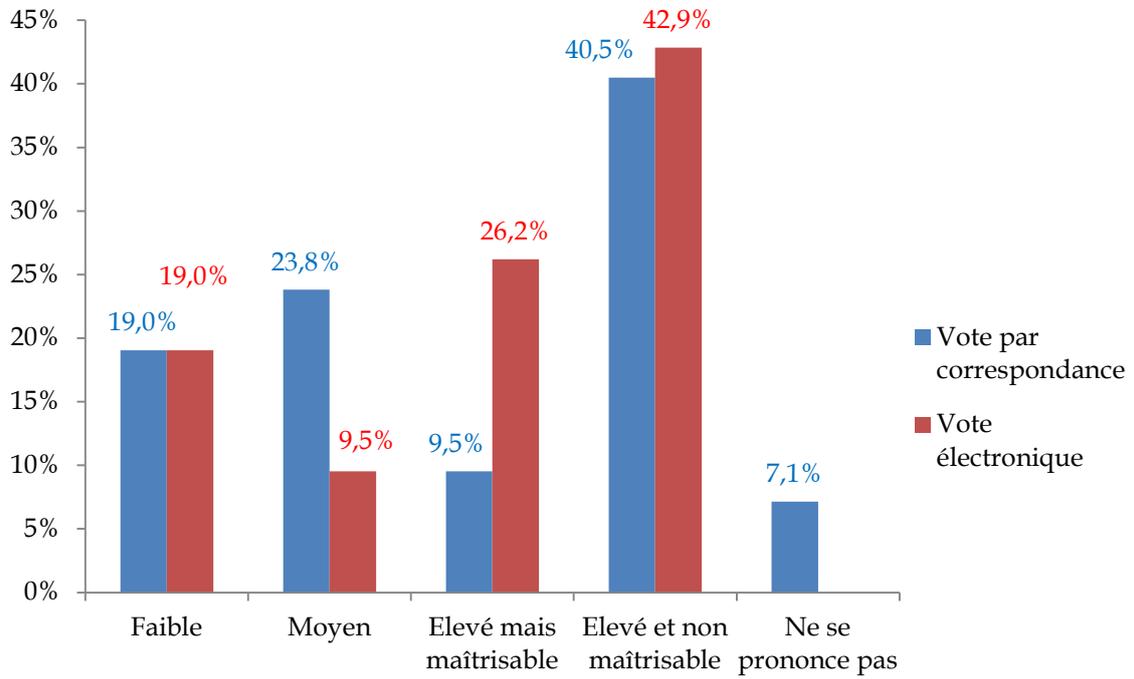
Source : mission d'information

b) Ces évolutions ne peuvent intervenir qu'à la condition de garantir la sécurité du scrutin

L'adoption de nouvelles modalités de vote reste cependant conditionnée au développement de solutions techniques pour réduire le **risque de fraude, considéré à l'heure actuelle comme élevé et non maîtrisable par près de la moitié des répondants** (40,5 % pour le vote par correspondance « papier » et 42,9 % pour le vote électronique).

De même, des réflexions doivent être menées pour s'assurer que le **recours au vote par correspondance « papier » ne rende pas le processus de dépouillement long et complexe**, ce qui est une **crainte partagée par 38,1 % des répondants**.

Quel est, selon vous, le risque de fraude associé au recours au vote à distance ?



Source : mission d'information

CONTRIBUTIONS DES SÉNATEURS ET DES GROUPES POLITIQUES

Contribution des commissaires aux lois du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)

Éric KERROUCHE, Marie-Pierre de la GONTRIE, Jérôme DURAIN, Patrick KANNER, Hussein BOURGI, Laurence HARRIBEY, Jean-Yves LECONTE, Didier MARIE, Jean-Pierre SUEUR

En raison de la pandémie et de la crainte qu'elle a générée chez nos concitoyens, les dernières élections municipales ont été globalement marquées par une progression de l'abstention même si celle-ci a pu varier selon les territoires. Au-delà de ces circonstances exceptionnelles, il faut également pouvoir mettre en œuvre des modalités de vote alternatives qui permettent à ceux qui ne peuvent voter à l'urne d'exprimer leur choix et ainsi de donner aux élus le maximum de légitimité pour agir sur les territoires.

C'est pourquoi, sans remettre en cause le vote à l'urne qui doit demeurer la forme essentielle de participation démocratique, examiner les modalités de votes qui nous permettent d'imaginer une démocratie « tout-terrain » répondant à ces cas de figure particuliers est une nécessité à laquelle cette mission d'information à apporter des réponses en un temps record.

En effet, depuis le mois de mai, certaines initiatives ont été prises pour inciter l'exécutif à une réflexion sur des modalités de vote alternative, en particulier en ce qui concerne le vote par correspondance. Outre les trois propositions de loi d'Éric Kerrouche des 24 mai et 14 novembre 2020, des amendements ont été défendus et adoptés tels que :

- les amendements identiques adoptés en séance de Messieurs Bruno Retailleau¹ et Eric Kerrouche² à la proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020;
- les amendements identiques de séance déposés par le rapporteur Philippe Bas³ et Éric Kerrouche⁴ au projet de loi relatif au régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence du 16 septembre 2020 (le texte fut retiré de l'ordre du jour par le Gouvernement et son examen interrompu);
- l'amendement de commission adopté du rapporteur Philippe Bas⁵ au projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire du 21 octobre 2020 (cette disposition fut supprimée en commission mixte paritaire).

Si le rapport de Jean-Louis Debré du 13 novembre 2020, relatif au report des élections régionales et départementales, propose des aménagements pour la tenue du scrutin dans de bonnes conditions, les auditions ont été conduites uniquement auprès des élus

¹ http://www.senat.fr/amendements/2019-2020/468/Amdt_19.html

² http://www.senat.fr/amendements/2019-2020/468/Amdt_21.html

³ http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/10/Amdt_49.html

⁴ http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/10/Amdt_10.html

⁵ https://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/74/Amdt_COM-65.html

nationaux et locaux, des membres du conseil scientifique et de certaines autorités indépendantes. Ce panel était bien entendu incontournable puisqu'il s'agissait de recueillir le plus large consensus politique, principalement sur la date de report des élections, mais il ne permet pas d'aborder en profondeur l'opportunité et la faisabilité des modalités de vote alternatives qui méritent néanmoins examen.

Compte tenu du manque d'anticipation du Gouvernement, pourtant alerté par des sénateurs de tous bords depuis le mois de mai 2020, de l'objectif de la mission de Jean-Louis Debré et des délais qui lui étaient assignés, et enfin, de l'imminence de l'examen du projet de loi de report des élections régionales et départementales 2021 qui ouvrirait la possibilité à l'introduction de nouvelles dispositions, la mission d'information a conduit des travaux certes approfondis et multidisciplinaires, mais dans des délais plus que contraints. On regrette juste que les élus locaux interrogés dans le cadre de la mission n'aient pu disposer des contributions des intervenants interrogés par la mission (universitaires, prestataires, fonctionnaires...).

En parallèle à cette consultation, on peut souligner les résultats de sondages récents :

- un sondage Haris Interactive du 12 novembre 2020 réalisé pour Régions Magazine a indiqué que 72 % des Français seraient favorables au vote par correspondance et au vote par internet pour les prochaines élections régionales et départementales ;
- un autre sondage IFOP commandé par le groupe des sénateurs de l'Union centriste a montré que les Français sont majoritairement favorables à une évolution en faveur de l'accès au vote à distance pour les prochaines élections : vote par procuration, dont ils ont effectivement l'habitude (72 %), vote par internet (58 %), vote par correspondance (57 %) et vote anticipé (55 %).

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a fait le choix de s'abstenir sur ce rapport, la place donnée au vote par procuration hors pandémie étant jugée importante. Cette modalité de vote est effectivement socialement connotée et ne répond pas aux standards internationaux, qui lui préfèrent d'autres techniques de vote, notamment le vote par correspondance.

La présente contribution, tout en soulignant la qualité des travaux de la mission d'information, apporte des éléments d'analyse complémentaires, en particulier sur le vote par procuration. Elle s'inscrit en phase avec le rapport de la mission d'information sur l'intérêt porté au vote par correspondance sous pli fermé, qu'il y aurait au moins lieu d'expérimenter dans le cadre d'une élection législative partielle. C'est en ce sens qu'Éric Kerrouche avait déposé un amendement au projet de loi de report des élections législatives¹ et municipales partielles². L'expérimentation pourrait s'appuyer sur le dispositif qu'il a par ailleurs proposé dans sa proposition de loi n° 126 visant à instaurer le vote par correspondance pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires³ dont le schéma est joint à la présente contribution.

La crise sanitaire, qui met en exergue les faiblesses de la démocratie française, doit devenir une opportunité d'adaptation de nos processus électoraux. Si les agendas électoraux sont loin d'être neutres dans l'organisation du processus électoral, ils ne doivent pas non plus devenir un prétexte à procrastiner sur la voie de la modernisation de notre démocratie. Dans le cas contraire, il pourra toujours être argué que la mise en place de nouvelles modalités de vote ne se présente jamais au bon moment.

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/185/Amdt_COM-7.html

² http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/195/Amdt_4.html

³ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-126.html>

1. CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE TOUT-TERRAIN : UNE NÉCESSITÉ DÉMOCRATIQUE ABSOLUE DE LÉGITIMITÉ ÉLECTORALE

1.1 Le vote : expression du suffrage universel, unique source du pouvoir

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 stipulait dans le premier alinéa de son article unique que « *seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* ». Cette formule, reprise en partie par l'article 3 de la Constitution de 1958, indique à elle seule combien le vote est déterminant dans notre démocratie : depuis 200 ans, parce qu'il s'agit de l'un de nos droits civiques essentiels, il fait l'objet d'une intense valorisation symbolique.

Le droit de vote d'abord, puis le suffrage universel ensuite, sont des conquêtes populaires qui se sont construites par étapes. L'opération électorale ne se ramène pas à la seule expression d'une opinion : l'accès au vote est synonyme d'acquisition, puis d'exercice de la citoyenneté tout autant qu'elle constitue une célébration de l'unité sociale de la République. Cette importance particulière des scrutins électoraux dans la vie démocratique explique également pourquoi le vote est une activité codifiée, empreinte d'une certaine gravité. Pour autant, encore faut-il que ce rituel démocratique conserve la même importance et, ensuite, qu'il puisse réellement avoir lieu.

Au-delà de l'importance de la liturgie républicaine, la participation électorale détermine la légitimité politique. À titre indicatif, certains maires de communes importantes ont pu être élus avec moins de 10 % des inscrits lors du dernier scrutin municipal. Si la loi ne détermine aucun seuil de participation, il n'en demeure pas moins qu'une faible participation obère la légitimité à agir des élus, ce qui n'est jamais souhaitable : dans le meilleur des cas, elle favorise l'immobilisme ; dans le pire des cas, elle produit une instabilité institutionnelle pouvant éventuellement conduire à une élection partielle pour de mauvaises raisons.

1.2 La crise de la participation : un phénomène structurel

Les dernières années ont montré un affaiblissement de la participation démocratique, singulièrement pour les échéances locales, démontrant la désacralisation du rituel démocratique. En France, les années quatre-vingt ont constitué une charnière. Si l'on excepte l'élection présidentielle qui enregistre toujours des taux de participation élevés même s'ils déclinent, la montée de l'abstention ne s'est pas démentie depuis, bien au contraire, comme en témoignaient déjà les taux records atteints aux élections municipales de 2008 et de 2014. Les municipales de 2020, qui se sont déroulées dans le contexte de la pandémie de covid-19, ont vu s'amplifier le phénomène. En mars 2020, au premier tour la participation est tombée à 44,7 %. En juin 2020, la situation était pire encore, la participation s'écroulant à 41,2 %.

Sur un autre plan, il est évident que la possibilité de participer à un scrutin peut être marquée par certaines difficultés. Au-delà des explications politiques et sociales qui sont bien entendu les plus importantes, les obstacles au vote peuvent être d'ordre organisationnel. Ainsi les individus les plus jeunes, qui sont aussi les plus mobiles, sont-ils les plus fréquemment mal inscrits. En 2014, 31,1 % des 25-34 ans étaient inscrits à une autre adresse que celle où ils résidaient effectivement. À l'autre bout de l'échelle, si la participation des plus de 65 ans est toujours la plus forte, le vieillissement amène une

abstention des plus âgés liée, soit à la baisse de la mobilité qui peut se manifester à partir d'un certain âge, soit à un changement de statut comme le passage en maison de retraite. Dans les faits, si l'on considère la participation électorale, on observe une chute assez notable après quatre-vingts ans. Ces exemples montrent que, quand le vote en présentiel n'est pas ou plus possible, il peut être nécessaire de mettre en place des modalités de vote qui soient plus « personnalisées » que le vote par procuration.

1.3 La crise sanitaire et l'impérieuse nécessité d'assurer une continuité démocratique

Au-delà de ces facteurs bien identifiés, le trait distinctif de la période que nous traversons est d'être caractérisée par la multiplication des crises de tout type, ou, de manière plus inédite, à des pandémies comme celle de covid-19. Cette dernière a très gravement perturbé la vie sociale tout en ayant un impact brutal sur la participation politique, les opérations électorales de 2020 coïncidant avec l'extension de l'épidémie en France : le second tour des élections municipales de 2020 a été inférieur de 20 % à celui de 2014.

Sylvain Brouard, directeur de recherche à la FNSP, relève dans une note relative à l'effet du covid-19 sur la participation aux élections municipales que cette crise sanitaire a joué un rôle majeur et direct dans la progression de l'abstention lors de l'élection municipale 2020 : l'intensité variable de l'épidémie sur le territoire français au moment du premier tour des élections municipales était associée à une progression variable de l'abstention constatée au niveau communal¹. En outre, les différentes vagues de l'enquête d'opinion réalisées par IPSOS – CEVIPOF pour le projet « Attitudes des citoyens sur le covid-19 », réalisée les 16 et 17 mars 2020, soulignent que 57 % des répondants n'ayant pas participé au scrutin du 15 mars 2020 indiquaient ne pas avoir souhaité se rendre dans un bureau de vote à cause du coronavirus, dont la moitié pour ce seul motif. Pour le second tour, ils seront 43 %, dont 58 % pour ce seul motif.

La pandémie de covid-19 montre que ce qui était un phénomène conjoncturel peut se transformer en une réalité structurelle. Pour répondre à ce type de défi, il est absolument nécessaire de construire une démocratie résiliente, aussi bien dans son fonctionnement quotidien qu'au moment des élections. Il n'est pas possible que la vie démocratique soit suspendue à des événements extérieurs qui viennent priver les citoyens de leur capacité à choisir, simplement parce que des situations exceptionnelles n'auraient pas été prises en compte ou suffisamment anticipées. Si tous les compartiments de la vie sociale peuvent et doivent être adaptés lors de ce type de crise, il en va de même s'agissant de la continuité démocratique.

1.4 Garantir la légitimité politique des élus en développant d'autres modalités de votes

À cet égard il faut souligner que même pendant cette période de pandémie un nombre non négligeable de pays ou de territoires ont fait le choix d'un maintien des élections. Parmi eux, certains ont décidé d'adapter les opérations électorales, comme ce fut le cas en Corée du Sud. D'autres, comme l'Allemagne ou encore les États-Unis ont pu bénéficier de la possibilité légale qui préexistait de recourir au vote par correspondance, parfois même en allant plus loin et en systématisant cette solution.

¹ https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Note10_BROUARD_McAVAY_Abstention_25%20juin.pdf

Dans des États fédérés comme la Bavière en Allemagne le vote par correspondance est devenu la seule modalité de vote lors du second tour des élections municipales de mars 2020. De son côté la Caroline de Nord, comme d'autres États américains, a modifié sa législation en mai 2020 afin de faciliter le recours au vote postal.

Institutionnellement d'abord, il n'est pas possible d'exclure le fait que la pandémie de covid-19 continue à se diffuser après l'année 2020. Cela implique donc que dans l'hypothèse, soit d'un maintien aux dates prévues des élections régionales et départementales, soit d'un report de celles-ci à une date plus tardive dans l'année 2021, il est impératif de mettre en place des modalités de vote complémentaires de celles qui existent. Par ailleurs, il faut utilement préciser que si les élections locales pourraient faire l'objet d'un report, tel n'est pas le cas de l'élection présidentielle puisque cela nécessiterait une révision de l'article 6 de la Constitution. Il est pourtant impératif de garantir le déroulement dans de bonnes conditions d'un vote que les Français considèrent comme déterminant.

Pratiquement, et au-delà de la situation actuelle, il ne faut par ailleurs pas oublier que le vote par correspondance peut constituer une opportunité pour une partie de la population, sa praticabilité intrinsèque pouvant amener à une hausse de la participation, voire une moindre diminution de celle-ci.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille rompre avec la dimension symbolique du vote. Il est simplement question de trouver des modalités de vote complémentaires, pour rendre plus facile l'exercice du droit de vote, quelles que soient les conditions dans lesquelles un scrutin se déroule.

2. LE VOTE PAR PROCURATION : UNE MODALITÉ DE VOTE ALTERNATIVE SURVALORISÉE ET SOCIALEMENT INÉGALE

Si les procurations peuvent avoir un rôle, il ne faut cependant pas les survaloriser. Cette technique de vote est en effet marquée par des limites structurelles et sociales.

2.1 Une modalité de vote dérogatoire aux principes d'égalité devant le scrutin et au secret du vote

Les procurations sont, de fait, assez peu utilisées en Europe. On rappellera utilement que l'OSCE a édicté un guide des bonnes pratiques des méthodes de vote, dans lequel est souligné le fait le vote par correspondance est « une manière effective de rendre le vote plus accessible » et qu'il est préférable au vote par procuration¹. Pourquoi ? Tout simplement parce que le principe du secret du vote n'est pas respecté en cas de vote par procuration : dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte *in fine* le choix qui était le sien. En outre, le mandataire détenant deux, voire trois, procurations, l'égalité devant le scrutin par rapport à un électeur ne détenant aucune procuration n'est pas respectée.

L'étude de l'Institut International pour la Démocratie et l'Efficacité des Élections portant sur les modes de vote alternatifs (IDEA) souligne d'ailleurs que, si l'on excepte le cas de la Suède, le principal défi du vote par procuration est justement que, dans la plupart

¹ Rapport OSCE/ODHIR, *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic, 2020.*

des cas, le secret du vote ne peut pas être maintenu¹. À tel point que de nombreux pays limitent le nombre de procurations par électeur pour atténuer toute manipulation des votes par procuration (Commission européenne 2018). Cela explique pourquoi l'OSCE a toujours recommandé aux États autorisant le vote par procuration de revoir cette pratique, y compris en faveur d'autres méthodes et arrangements de vote alternatifs qui ne posent pas les mêmes défis à la lumière des normes internationales.

2.2 Une modalité de vote qui accentue les inégalités de participation

Socialement, les études réalisées en France en la matière soulignent que le vote par procuration soutient la participation de ceux qui participent déjà le plus². Dans cette perspective, et parce que le poids de ce type de vote progresse avec le temps puisqu'il représente entre 6 et 9 % des voix exprimées à la présidentielle de 2017, le vote par procuration accentue les inégalités de participation et déforme plus l'électorat que le vote à l'urne. Le vote par procuration ne remédie donc pas à l'abstention. Il ne permet pas, en raison d'une procédure qui demeure exigeante dans son déroulement, aux individus qui sont les plus distants du vote de se mobiliser.

Ces observations en amènent une dernière : si de plus en plus d'électeurs confient leur vote à un mandataire, le résultat du scrutin est-il aussi solide qu'avec une utilisation limitée du vote par procuration ?

2.3 Les critiques de « vote familial » et de fraude s'appliquent également au vote par procuration

Par ailleurs, il est important de le souligner, la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance. Aux Pays-Bas, des études ont été faites qui démontrent l'existence de fraudes communautaristes³. Un autre défi posé par le vote par procuration est le potentiel de son utilisation abusive. Il peut en résulter des tentatives de fraude en raison de la possibilité de collecte des bulletins de vote. Dans la mesure où il est difficile de garantir que toute décision de voter par procuration et de confier à une personne le soin d'exercer le choix de l'électeur soit prise véritablement et volontairement en considération par l'électeur, le vote par procuration laisse potentiellement la place à la coercition, l'intimidation, la pression ou la tromperie ce qui affecte la capacité des électeurs à exercer leur droit de vote en toute liberté. Préférer le vote par procuration au vote par correspondance est donc étonnant du point de vue des règles du droit électoral au niveau international.

La facilitation croissante du vote par procuration en France est une réalité, et il ne convient pas nécessairement de le remettre en cause⁴. Toutefois si la double procuration peut être une solution ponctuelle en période de pandémie, les arguments qui précèdent montrent qu'elle ne peut être une solution pérenne et que d'autres solutions, comme le vote par correspondance, doivent être envisagées.

¹ <https://www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy>

² Cf. notamment B. Coulmont, « In absentia. Le vote par procuration, une participation électorale à distance ? », *Revue française de science politique*, vol 70 (3), 2020, pp. 469-488.

³ Kiesraad, *Rapport gebruik volmachtstemmen bij verkiezingen 2012 en 2014*.

⁴ La loi 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ne rend plus nécessaire de justifier un recours à la procuration.

3. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE SOUS PLI FERMÉ : DÉCONSTRUIRE LES PRÉJUGÉS POUR EN IDENTIFIER LES AVANTAGES

Au préalable, il convient de souligner que les modalités du vote par correspondance abrogées en 1975 étaient particulièrement laxistes et centralisées. Le dispositif contenait intrinsèquement des risques de fraudes élevés, qui se sont avérées en réalité marginale compte tenu du caractère archaïque du système. Il serait donc exclu de rétablir de telles dispositions. De même, il est exclu de s'appuyer sur cette unique expérience pour discréditer le vote par correspondance comme s'il était par essence générateur de fraude.

3.1 Le vote par correspondance et son développement à l'étranger

Les expériences étrangères présentées dans le rapport de la mission d'information tendent à montrer, d'une part, que la solution du vote par correspondance tend à se développer et que, d'autre part, elle suscite un intérêt croissant des électeurs. Cette modalité est par ailleurs recommandée par les standards internationaux.

Dans le cas de la Bavière, le premier tour de scrutin a eu lieu en même temps qu'en France, le 15 mars 2020. Comme en France, la Bavière faisait face à la première vague de l'épidémie et était l'une des régions les plus touchées d'Allemagne. Alors, qu'en France, la participation par rapport à 2014 recula de 17 points, en Bavière, elle progressa de 4 points.

Dans le cas de l'élection présidentielle aux États-Unis, malgré une épidémie de covid-19 en pleine progression, le taux de participation a progressé d'au moins 7,5 points entre 2016 et 2020. Si cette hausse de la participation s'explique par une polarisation marquée et particulièrement mobilisatrice lors de ce scrutin, il faut néanmoins retenir que les électeurs américains ont massivement eu recours aux différentes modalités alternatives de vote (dont le vote postal) puisque la participation électorale enregistrée avant le jour du scrutin équivalait aux trois quarts de la participation à l'élection présidentielle 2016 et à près des deux tiers de celle de 2020.

En Espagne, même s'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître. Par ailleurs lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire liée à la pandémie de covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures. Ainsi au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016.

Par conséquent, la mise en place de modalités alternatives de vote, comme le vote postal, est susceptible de compenser les effets délétères de la crise sanitaire actuelle sur la participation électorale. D'un point de vue comparatif, le contraste entre les deux cas évoqués et la France laisse peu de doute sur l'effet de l'absence ou de la présence de modalités alternatives de vote sur l'abstention dans un contexte de crise sanitaire.

3.2 Des critiques qui s'entendent mais qui confinent parfois au fantasme...

Au-delà des adaptations techniques nécessaires à la mise en place du vote par correspondance qui sont avant tout des changements d'habitudes (telle la nécessité de systématiser un entre-deux tours de quinze jours), il convient de revenir sur certaines critiques du vote par correspondance qui sont néanmoins régulièrement pointées pour les remettre en perspective et y répondre.

- a) S'agissant de la fraude, la plupart des études concluent que le vote par correspondance n'est ni plus ni moins immunisé contre celle-ci que le vote en présentiel. Par ailleurs, les données disponibles démontrent que dans les démocraties occidentales les propensions à la fraude sont extrêmement faibles, certains auteurs parlant même d'un mythe de la fraude électorale. En outre la plupart des études convergent pour conclure que, dans le cas du vote par correspondance, les cas de fraudes massives et organisées sont, sinon impossibles, du moins plus que rares. Les études à la fois longitudinales et ponctuelles menées en Suisse en la matière sont une parfaite illustration de la fiabilité du processus quand il est bien mis en œuvre. Faudrait-il donc avoir à arbitrer entre une abstention massive et une potentielle fraude marginale que le droit électoral permet de régler lors des contentieux ?
- b) Certains évoquent la faillibilité du service postal. Or, dans l'hypothèse où La Poste serait l'opérateur chargé de l'acheminement des plis, on peut se référer aux propos de la Cour des comptes soulignant plutôt la fiabilité de la Poste : *« pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires¹ »*, assurant ainsi ses missions de prestataire du service universel postal. En outre, lors des auditions réalisées, aussi bien l'opérateur postal historique que les routeurs se sont dits prêts à une mise en place d'un vote par correspondance et ce dès le mois de juin 2021.
- c) L'un des autres points évoqués concerne celui de l'orientation partisane des votes par correspondance. La plupart des études disponibles, notamment les plus récentes, font surtout ressortir le fait que, de manière globale, le vote par correspondance ne profite pas à une couleur politique plus qu'à une autre, pas plus qu'il n'accroît la participation au profit d'une tendance politique et au détriment d'une autre.
- d) D'autres critiques mettent l'accent sur les pressions qui peuvent s'exercer sur l'électeur, soulignant le risque d'un « vote familial » en cas de vote par correspondance. Ces arguments sont recevables. Reste que si le souci de « vote familial » qui traduit les pressions des proches vis-à-vis de l'électeur putatif est légitime, il convient cependant de souligner que ce type de problématiques ne peut pas non plus être totalement écarté lors du vote en présentiel (ou par procuration), le poids de la famille ou d'autres liens pouvant ne pas être négligeable. Comme le montre les études en la matière le vote est souvent inscrit dans une dynamique familiale.
- e) D'autres études soulignent, à juste titre, la dynamique du choix électoral et la possibilité pour l'électeur de voir son choix évoluer dans le temps. Afin de répondre à cette problématique, il peut être suggéré que les votes par correspondance reçus ne soient comptabilisés qu'à la fin du processus de vote,

¹ Cour des comptes, « Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre », Rapport public annuel 2020, février 2020.

de telle façon qu'un électeur qui aurait changé d'avis, entre le moment où il a envoyé son vote et le scrutin à proprement parler, puisse venir voter en présentiel le jour de l'élection, rendant caduc son choix initial fait par correspondance.

Reste la problématique des délais de mise en place dans la perspective du double scrutin. La question est légitime, mais apporter une réponse ultérieurement ne résoudra pas le problème de participation résultant de la crise sanitaire qui, on l'espère, sera résolue en 2022.

3.3 Des avantages dont il ne faut pas se priver

Le vote par correspondance comporte également des avantages induits :

- a) Il demeure plus « personnel » que le vote par procuration. Il faut en effet se rappeler que, dans le cadre de ce dernier, rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte *in fine* le choix qui était le sien. Par ailleurs la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration qu'au vote par correspondance. Il est alors assez paradoxal que l'attitude française soit de favoriser le vote par procuration, alors même que celui-ci favorise plus le vote familial que le vote par correspondance.
- b) Dans les études menées, le vote par correspondance, voire sa généralisation, est régulièrement accompagné d'une augmentation de la participation qui concerne tous les groupes d'électeurs et particulièrement les plus jeunes et les moins diplômés.
- c) Dans des périodes comme celle que nous traversons, le vote par correspondance procure la garantie de pouvoir maintenir les échéances démocratiques, en assurant une participation satisfaisante. En ce sens, il contribue à la sincérité du scrutin qui implique une égalité devant celui-ci et donc, la possibilité pour chacun de prendre part au vote. En outre, en limitant le risque de déficit de participation, il préserve la légitimité des élus.

Pour conclure, il va de soi que la mise en place du vote par correspondance ne peut être réalisée à l'improvvisu. Elle nécessite réflexion, préparation et moyens. Le maître mot de sa réussite, qui caractérise d'ailleurs la période actuelle, est bien l'anticipation.

Au final, la proposition de mise en place du vote par correspondance ne constitue pas une remise en cause du rituel républicain que constitue le vote. Il s'agit uniquement de l'adjonction d'une modalité de vote. Elle ne plaide pas pour un basculement vers un système de vote par correspondance systématique mais se présente avant tout comme un moyen de consolider notre démocratie et, du même coup, de la rendre résiliente dans des périodes extra-ordinaires.

Si la démocratie ne peut en aucune façon se réduire au vote, sans vote il n'y a pas de démocratie. De la même façon qu'il y a une continuité du service public, il doit y avoir une continuité démocratique.

En outre certaines innovations utilisées à l'étranger – par exemple la possibilité de suivre en direct le cheminement de son bulletin de vote en ligne – peuvent venir compléter la tradition de vote ancrée par la mise en place d'une nouvelle scénographie de la démocratie pendant plusieurs semaines et devenant ainsi une nouvelle forme d'incitation au vote.

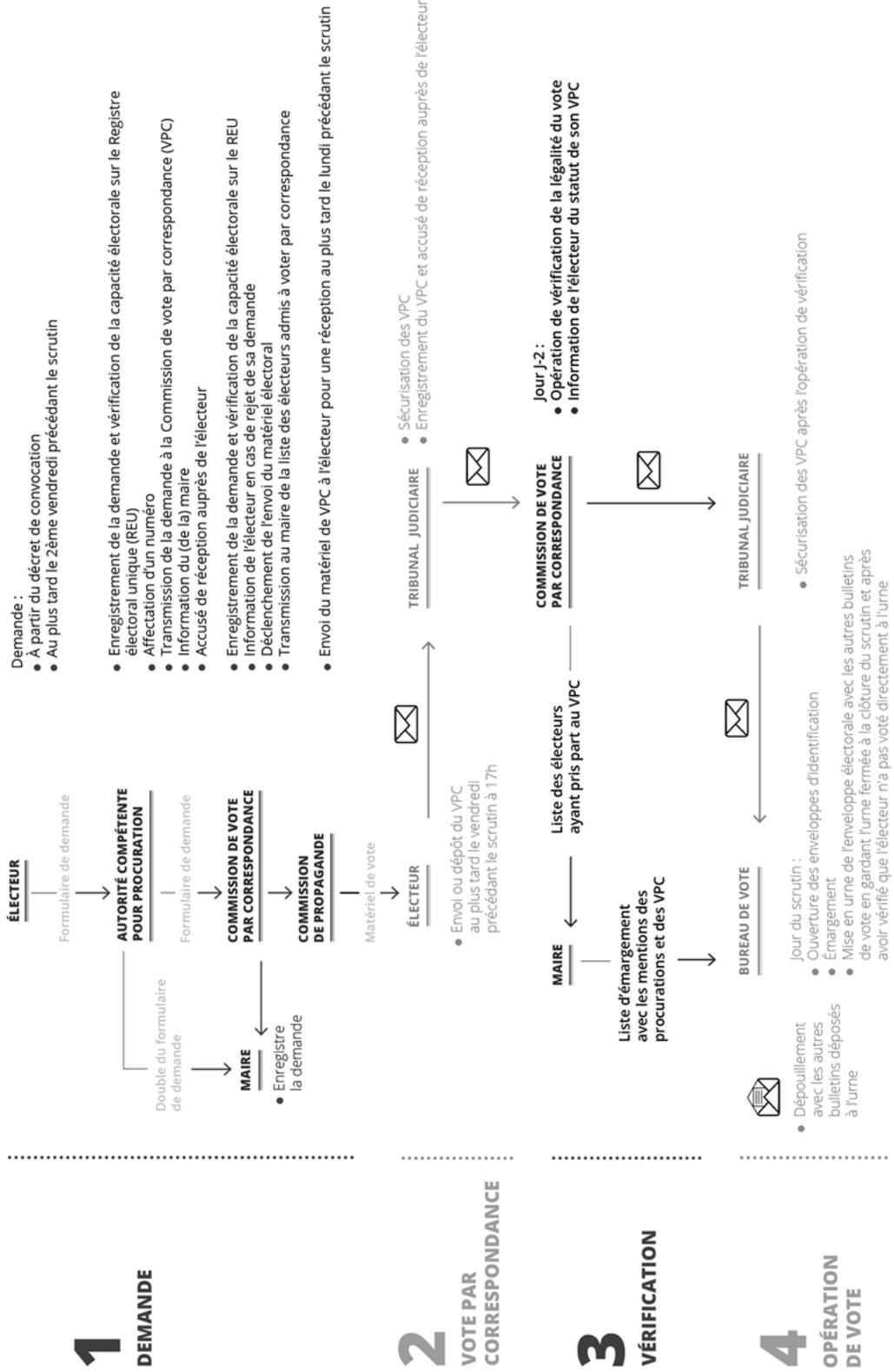
Il n'est plus excusable de devoir interrompre le cours de la démocratie aujourd'hui. L'imprévisibilité, et donc l'impréparation, ne sont plus des arguments recevables. Il convient de sortir de l'improvisation permanente, de faire preuve d'anticipation et d'innovation, et, enfin, de ne pas conditionner la démocratie à des contraintes financières.

VOTE ! PAR CORRESPONDANCE



PROPOSITION DE LOI
d'Éric Kerrouche, sénateur des Landes

COMMENT ÇA FONCTIONNE ?



Contribution du groupe Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE)

Le groupe CRCE demeure attaché au principe du vote à l'urne. Au-delà du symbole, il incarne un principe fort de notre démocratie française : le vote est secret et individuel.

Notre système électoral connaît des élections à deux tours. Ainsi, à l'exception des élections européennes et des élections sénatoriales pour les départements à la proportionnelle, toutes les élections sont à deux tours, que celles-ci soient des élections au scrutin proportionnel ou uninominal.

Le vote du premier tour a lieu à l'issue d'une campagne électorale de plusieurs semaines. Le vote du second tour a lieu dans un temps beaucoup plus court, une semaine pour les élections locales et deux semaines pour les élections présidentielles.

Rappelons qu'à l'exception des élections présidentielles où seuls les deux premiers candidats arrivés en tête peuvent se maintenir, les autres élections peuvent être concernées par des triangulaires, quadrangulaires, selon des règles de fusion ou de maintien propre à chaque élection.

À l'aune des différentes auditions, il apparaît que la mise en place du vote par correspondance bouscule l'organisation des élections. Il impose un délai de deux à trois semaines pour l'entre-deux tours et un dépôt des candidatures plus en amont pour le premier tour. Il remet en cause la temporalité – unique – du vote.

L'évolution des élections ne peut se faire à la hâte, en période de crise sanitaire.

Si pour certains la mise en place du vote par correspondance est justifiée afin de combattre l'abstention majeure dans notre pays, nous alertons qu'au nom de cette ambition il ne faudrait pas que cette mise en place accroît la défiance envers notre système et la multiplication de recours nombreux, justifiés entre autre par des retards de courrier, entachant durablement la sincérité des scrutins.

Rappelons ainsi, qu'aux élections régionales en 2010, une liste manque les 5% à 44 voix, empêchant de fait une possibilité de fusionner, qu'aux élections départementales de 2015, de nombreux candidats ont pu se maintenir au second tour dans des triangulaires à quelques dizaines de voix près.

Enfin la mise en place du vote par correspondance invite inévitablement les électeurs à voter avant la fin de la période de campagne officielle. Or diverses études démontrent que de plus en plus d'électeurs décident définitivement leur vote seulement le jour de celui-ci.

L'abstention électorale est un phénomène social contre lequel nous luttons, mais nous estimons qu'il est préférable de favoriser la participation politique par d'autres moyens. Aujourd'hui, tout comme pour les procurations, les personnes ne votant pas ne sont pas celles les plus susceptibles de se saisir du vote par correspondance.

Si le système par procuration peut connaître des dérives, et ne répond pas à l'exigence du vote secret individuel, il en limite cependant les abus, alors que le vote par correspondance pourrait entraîner des votes « collectifs » à plus grande échelle.

Pour toutes ces raisons, le groupe CRCE approuve les recommandations de cette mission.

Contribution de M. Guy Benarroche, sénateur du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires

Constatant une faible participation aux élections ces dernières années, quel que soit le type d'élections (municipales, présidentielles, européennes *etc.*), notre mission a souhaité entamer une réflexion sur les remèdes organisationnels à apporter à cette abstention en croissance continue.

Cette mission s'est attachée en particulier à étudier l'évolution possible des modalités de vote en période de crise sanitaire et pour les séquences électorales proches en 2021 et 2022, crise sanitaire qui a contribué à augmenter l'abstention lors du dernier scrutin municipal et dont nous devons prévoir l'éventuelle prolongation.

Nous le savons, ce désintérêt des élections n'est pas seulement dû aux seules difficultés matérielles que rencontrent les citoyens à exercer leur droit de vote (dans l'établissement de procurations par exemple).

Certes la crise sanitaire de cette année nous a amené à prendre des mesures exceptionnelles afin de faciliter le vote en permettant à une personne de porter deux procurations.

Les élections américaines et la montée du vote par correspondance peuvent sembler constituer également une piste pour augmenter le taux de participation aux élections.

Le vote dit électronique à distance (internet) a lui suscité des réticences liées à l'impossibilité de le sécuriser totalement, en tout cas à ce jour et pour un corps électoral si important.

De plus, il me semble urgent de s'attacher au problème posé par les « mal-inscrits » (électeurs qui ne sont pas inscrits dans le bureau de vote correspondant à leur adresse au moment du vote).

Cette population importante de 7,5 millions de citoyens, majoritairement jeunes, constitue dès maintenant un réservoir important et mobilisable de votants potentiels dont l'État doit se préoccuper prioritairement.

De manière générale nous devons offrir des solutions aux personnes ne pouvant se déplacer jusqu'au bureau de vote (personnes en prison qui ne pourraient pas voter sur leur lieu de détention, personnes diminuées physiquement, personnes à risques dans le cadre de la pandémie...).

Il me paraît indéniable que, même si nous tenons au vote à l'urne et aux modalités spécifiques du vote en France, ces modalités évolueront au cours des prochaines années. Évolution qui devra permettre une plus grande facilité de vote en s'adaptant à l'évolution de l'organisation sociale de notre société. Et également en prenant en compte de manière globale les raisons de l'abandon du « rituel » du vote républicain par de plus en plus de citoyens.

Je ne reviendrai pas en détail sur nos travaux particulièrement fournis, ni sur leur conclusion étayée mais j'émet des doutes sur la solution proposée préconisant la poursuite de la double procuration, ainsi que sa simplification dès les prochaines élections régionales et départementales, et surtout sur la pérennisation de ces mesures.

En effet, les arguments légitimes, pointant les défaillances possibles de sécurité et de sincérité du scrutin en cas de vote par correspondance, sont totalement applicables de la même façon, voire de manière plus prégnante, pour le vote par procuration.

Certes, nous avons une grande habitude de cette modalité de vote, mais cela ne la dédouane en aucun cas à la fois du risque de fraude, du risque d'organisation d'un système de collecte, ainsi que du doute sur la sincérité du vote (je rappellerai que la personne qui donne sa procuration n'a strictement aucun contrôle sur le bulletin qui sera mis dans l'urne).

Pérenniser les mesures de simplification des procurations et de double procuration nous paraît contradictoire avec les doutes émis sur les autres modalités de vote à distance. Je ne souhaite donc pas cette pérennisation, même si l'on peut accepter ces mesures en cas de scrutin se déroulant en période d'urgence sanitaire.

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

Cette étude a été rédigée en novembre 2020 par la division de la législation comparée du Sénat¹, à la demande d'Éric Kerrouche et de Philippe Bonnacarrère.

Elle comporte deux parties :

- les procédures et les modalités pratiques du **vote par correspondance « papier »** en Allemagne, en Australie, en Espagne, en Suisse et dans trois États américains (Oregon, Californie et Caroline du Nord) ;

- le **vote électronique** et des **exemples complémentaires** comme les bureaux de vote spéciaux et le vote à domicile en Finlande et en Italie.

La mission d'information a ajouté un **tableau de synthèse**, comparant l'utilisation du vote par correspondance « papier » dans les différents États.

¹ L'ensemble des études de la division est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/legislation-comparee-theme/index.html>.

PREMIÈRE PARTIE : LE VOTE PAR CORRESPONDANCE « PAPIER »

L'ALLEMAGNE

En **Allemagne**, voter par correspondance comme alternative au mode traditionnel est autorisé depuis 1957, quel que soit le niveau de l'élection : européennes, au *Bundestag*, dans les *Länder* ou encore municipales.

A. Les conditions de recours au vote postal

Jusqu'en 2008, tout électeur souhaitant voter par correspondance (*Briefwahl*) devait justifier sa demande et donner une raison légitime d'absence (par exemple, le fait de se trouver hors de sa circonscription pour des raisons importantes, le fait d'être malade, d'être âgé ou encore de souffrir d'un handicap physique). En décembre 2008, les lois électorales pour les élections européennes et au *Bundestag* ont été modifiées : la nouvelle procédure, utilisée pour la première fois en 2009, n'impose désormais plus d'indiquer de motif ; les détenteurs du droit de vote inscrits sur une liste électorale peuvent exercer ce droit par courrier du moment où ils demandent le matériel de vote correspondant¹. Les personnes n'ayant pas été inscrites sur une liste électorale pour un motif qui ne leur incombe pas peuvent, sous certaines conditions, demander à recevoir un bulletin de vote par correspondance et voter de cette façon.

Ainsi, la loi électorale fédérale allemande, qui s'applique notamment pour les élections au *Bundestag*, indique dans son § 14 que « *quiconque possède un bulletin de vote peut voter par correspondance dans la circonscription électorale dans laquelle ce bulletin est émis* »².

Le recours devant la Cour constitutionnelle contre la suppression du motif légitime préalable au vote postal³

Un citoyen allemand a contesté la suppression de l'obligation de fournir un motif valable pour pouvoir voter par correspondance en déposant une plainte contre la validité des élections européennes de 2009 devant le *Bundestag*, puis devant la Cour constitutionnelle. Le plaignant invoquait le manque de sécurité et le risque accru en matière d'intégrité du scrutin, de secret du vote et de liberté de choix.

¹ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>

² <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/index.html#BJNR003830956BJNE004905160>

³ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/07/cs20130709_2bvc000710.html

La Cour a rejeté cette demande et a estimé qu'il était conforme à la Constitution d'autoriser les votes par correspondance sans donner de motif et que cela ne violait pas les principes du vote libre, secret et public car :

- si le contrôle public et l'intégrité de l'élection ne sont plus garantis de la même façon, le vote par correspondance sert cependant l'objectif de parvenir à une participation électorale large et donc de prendre en compte l'intérêt général du vote ;

- le pouvoir réglementaire a pris en compte les exigences constitutionnelles en la matière.

L'électeur qui souhaite voter par correspondance demande le plus tôt possible à la commune de son lieu de résidence le bulletin de vote et les documents relatifs au vote par correspondance. Aucune exigence de forme n'est attachée à la demande, elle peut être faite autant par écrit, y compris par courriel, que par oral. Seule la demande par téléphone n'est pas autorisée. La demande doit contenir le nom, le prénom, la date de naissance et l'adresse du domicile du demandeur et doit être formulée avant 18 heures le vendredi précédant l'élection. Dans certaines circonstances, ce délai est porté à 15 heures le jour du scrutin, par exemple si l'électeur déclare une maladie soudaine telle qu'il ne peut se déplacer au bureau de vote ou que cela créerait pour lui des difficultés déraisonnables.

À l'échelle des *Länder*, les lois électorales disposent que les titulaires d'une carte d'électeur peuvent exercer leur droit de vote par correspondance (Saxe-Anhalt, Bade-Wurtemberg notamment). On retiendra ici l'exemple de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et ses lois électorales pour l'élection du *Landtag* (§3)¹ et pour les élections municipales (§10)².

B. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

1. La réception du matériel de vote

Les personnes ayant demandé à voter par courrier reçoivent les documents suivants :

- un certificat de vote (*Wahlschein*), signé personnellement par l'employé mandaté de l'autorité municipale et revêtu du cachet officiel, pouvant lui être imprimé. Si le certificat a été créé à l'aide d'appareils automatiques, la signature de l'employé mandaté peut être absente et remplacée par l'impression de son nom ;

- un bulletin de vote officiel ;

¹ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=3354&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=427526

² https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=4752&aufgehoben=N&det_id=462032&anw_nr=2&menu=1&sg=0

- une enveloppe de vote officielle, de couleur bleue ;
- une enveloppe officielle de retour du matériel de vote par correspondance, de couleur rouge, sur laquelle est imprimée l'adresse à laquelle elle doit être envoyée ainsi que le nom du bureau émetteur au sein de la municipalité et le numéro du certificat de vote ou de la circonscription ;
- une notice complète sur le vote par correspondance, comprenant toutes les informations essentielles ainsi qu'une explication de la procédure avec des images claires. Cette information détaillée vise à éviter le rejet des votes par correspondance.

2. La procédure de vote

Lorsque l'électeur a reçu son matériel de vote, il peut exprimer son choix en cochant personnellement le bulletin de vote. Pour les élections au *Bundestag*, le bulletin nécessite de cocher des cases dans deux colonnes, représentant chacune un vote : dans la colonne de gauche pour voter directement pour un candidat de sa circonscription, dans la colonne de droite pour la liste d'un parti. Pour les élections européennes, l'électeur n'a qu'un seul vote à émettre.

L'électeur introduit ensuite son bulletin de vote dans l'enveloppe de vote bleue et la scelle. Il inscrit sur le certificat de vote une « déclaration sous serment de vote par correspondance » (*Versicherung an Eides statt zur Briefwahl*) garantissant que le bulletin a été rempli personnellement et conformément à la volonté déclarée de l'électeur, la date et sa signature. Le certificat de vote et l'enveloppe bleue contenant le bulletin de vote doivent ensuite être insérés dans l'enveloppe rouge, qui devra alors être cachetée et renvoyée non affranchie (sauf dans le cas où la lettre est postée de l'étranger) par la poste ou remise directement à l'adresse inscrite sur l'enveloppe¹.

Le matériel de vote doit être retourné au plus vite après sa réception, et doit dans tous les cas parvenir au plus tard à 18 heures le jour de l'élection pour pouvoir être pris en compte. Pour s'assurer du respect des délais d'acheminement par la poste, le site internet du responsable des opérations électorales en Allemagne (*Bundeswahlleiter*)² indique que l'enveloppe rouge doit être envoyée au plus tard trois jours ouvrables avant le scrutin, et rappelle qu'elle peut aussi être directement donnée au service responsable. Il est de la responsabilité de l'électeur de s'assurer que son vote sera reçu à temps.

En cas d'évènement particulier perturbant la livraison du matériel de vote, à l'instar d'une catastrophe naturelle ou d'un évènement de force majeure, le directeur du scrutin de la circonscription peut décider, après avoir constaté cette perturbation, que les courriers de vote par

¹ http://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/_66.html

² <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>

correspondance reçus après la suppression de la perturbation dans les 22 jours suivant la fin du scrutin par le bureau compétent sont réputés avoir été reçus à temps, si, sans la perturbation, ils étaient arrivés avant l'heure limite de réception des votes par correspondance, soit à 18 heures le jour du scrutin. Pour cela, les lettres doivent revêtir un cachet de la poste daté d'au moins deux jours avant le scrutin.

Une procédure similaire est prévue à l'échelle du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui dispose dans le §28 de sa loi électorale pour l'élection du *Landtag* et dans le §26 de sa loi relative aux élections municipales que l'électeur doit faire parvenir au maire, avant 18 heures le jour du scrutin pour l'élection du *Landtag*, avant 16 heures le jour du scrutin pour les élections municipales, son certificat de vote et son enveloppe de vote officielle contenant son bulletin. L'électeur doit prêter serment du caractère personnel de son vote et de sa volonté déclarée. Des dispositions identiques sont prévues en Bavière, à l'article 15 de la loi électorale relative à l'élection du *Landtag*¹ et à l'article 14 de la loi relative aux élections municipales².

3. Réception et vérification du bulletin de vote par les services

Aux termes des §74 et 75 du Règlement sur les élections au *Bundestag* (*Bundeswahlordnung*), le bureau responsable de la réception des votes par correspondance les rassemble non ouverts et les garde sous clé.

Une commission de vote par correspondance est mise en place, qui peut regrouper plusieurs communes. Lui sont remis par le bureau responsable de la réception des votes les enveloppes correspondantes ou encore la liste répertoriant les certificats de vote invalides (par exemple pour le cas d'une personne radiée des listes après envoi du matériel électoral).

Un membre nommé par le chef de la commission de vote par correspondance ouvre les courriers de vote (enveloppes rouges) les uns après les autres et en retire d'une part, le certificat de vote, d'autre part, l'enveloppe bleue. S'il s'avère que le certificat figure dans la liste répertoriant les certificats invalides ou s'il existe des doutes quant à la validité du certificat, alors les enveloppes rouges et leur contenu doivent être séparés du reste et traités ultérieurement.

Pour les autres enveloppes rouges, leur contenu est retiré, les enveloppes bleues contenant le bulletin de vote étant déposées, toujours fermées, dans une urne et les certificats de vote rassemblés par ailleurs. Lorsque toutes les enveloppes bleues ont été déposées dans l'urne et après la clôture du scrutin, la commission de vote par correspondance procède au

¹ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLWG/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

² <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG/true>

dépouillement et détermine le résultat¹. Dès que cela est établi, le chef de la commission le notifie le plus rapidement possible au directeur du scrutin de la circonscription. Les courriers de vote par correspondance admis, la détermination et la constatation des résultats du vote sont consignés. Doivent également être joints les courriers de vote par correspondance ayant donné lieu à une décision de la commission, qu'elle ait été positive ou négative. Tous les documents relatifs au vote sont emballés et transmis au directeur du scrutin de la circonscription, qui les conserve jusqu'à destruction.

Aux termes du §39 de la loi sur l'élection au *Bundestag*, un vote par correspondance est non valide lorsque :

- l'enveloppe rouge de retour du matériel électoral n'est pas arrivée à temps ;
- l'enveloppe rouge ne contient pas de certificat de vote, ou un certificat non valide ;
- aucune enveloppe bleue, censée contenir le bulletin de vote, n'est insérée dans l'enveloppe rouge ;
- ni l'enveloppe rouge de retour du matériel de vote, ni l'enveloppe bleue contenant le bulletin de vote ne sont cachetées ;
- l'enveloppe rouge contient plusieurs enveloppes bleues, mais pas le même nombre de certificats de vote valides et de déclarations sous serment ;
- l'électeur, ou la personne l'ayant aidé à voter, n'a pas signé la déclaration sous serment de vote par correspondance obligatoire sur le certificat de vote ;
- aucune enveloppe de vote officielle, bleue, n'a été utilisée ;
- une enveloppe de vote a été utilisée, mais qui diffère des autres de façon tellement évidente que cela met en danger le secret du vote ou qui contient un objet clairement perceptible.

Les électeurs dont le vote a été rejeté pour l'un de ces motifs ne sont pas considérés comme ayant pris part au scrutin, leur vote n'est donc pas réputé avoir été exprimé. Hors les motifs listés ci-dessus, si des interrogations sont soulevées quant à un vote par correspondance, la commission du vote par correspondance décide de son admissibilité ou de son rejet. Le nombre d'enveloppes de vote par correspondance contestées, admises après décision et rejetées doit figurer dans le procès-verbal du scrutin. Les courriers de vote par correspondance rejetés, ainsi que leur contenu, doivent être séparés, accompagnés de la mention de la raison du rejet, refermés et numérotés.

¹ https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_38.html

La loi sur l'élection du *Landtag* du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie prévoit les mêmes dispositions et les mêmes motifs de rejet des votes par correspondance¹, tout comme celle sur les élections municipales du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie².

C. L'utilisation du vote par correspondance en Allemagne

La page internet du responsable des opérations électorales³ présente les statistiques du vote par correspondance, pour les élections au *Bundestag* et les élections européennes, depuis son instauration en 1957.

S'agissant des élections au *Bundestag*, le nombre de votants par courrier croît progressivement depuis sa mise en place. Lors des cinq dernières élections, le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance est passé de 8,7 millions en 2002 (18 % des électeurs) à 8,9 millions en 2005 (18,7 %), 9,4 millions en 2009 (21,4 %), 10,7 millions en 2013 (24,3 %) et 13,4 millions en 2017 (28,6 %).

Concernant les élections européennes, les chiffres avancés montrent une tendance à la hausse régulière de nombre de votes par correspondance ainsi que de la proportion d'électeurs y ayant recours. Ainsi lors des élections européennes de 1999, 3 847 138 électeurs, soit 14 %, ont voté par correspondance. En 2009, ils étaient près de 5 millions (18,4 % des électeurs) et plus de 10,7 millions en 2019 (28,4 %).

Au niveau des *Länder*, le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a tenu des élections municipales les 13 et 27 septembre 2020. Lors du précédent scrutin, en 2014, la part des électeurs ayant eu recours au vote par correspondance avait atteint 26,5 %. Dans le contexte actuel de pandémie, les autorités s'attendaient à un accroissement du nombre d'électeurs par correspondance⁴. Ainsi la ville de Cologne annonçait le 1^{er} septembre 2020 que 201 038 demandes de vote par correspondance avaient été reçues par le bureau électoral, en comparaison à 2014 où près de 140 000 électeurs de Cologne avait exercé leur droit de vote par correspondance⁵. Le taux officiel de participation par vote postal à l'issue du scrutin n'a pas encore été publié mais certaines agences de presse estimaient qu'il pouvait atteindre un tiers des votes exprimés dans certaines villes⁶. La ville de Bochum, quant à elle, rapportait le

¹ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=3354&aufgehoben=N&det_id=427555&anw_nr=2&menu=1&sg=0

² https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=4752&aufgehoben=N&det_id=462049&anw_nr=2&menu=1&sg=0

³ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>

⁴ <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/kommunalwahl-2020-1>

⁵ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/22345/index.html>

⁶ <https://www.ruhr24.de/nrw/nrw-kommunalwahl-2020-news-live-ticker-dortmund-bochum-essen-koeln-ergebnisse-prognose-zr-13898700.html> « Kommunalwahl 2020 in NRW: Anträge der Briefwahlen erreichen Rekordzahlen »

13 septembre « *un nombre exceptionnellement élevé* » d'électeurs par correspondance¹.

Ces élections municipales en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont aussi rencontré certains problèmes en matière de vote par correspondance. Ainsi la ville de Kamen a fait état de difficultés dans la remise des documents de vote, certains électeurs n'ayant rien reçu et étant donc invités, à quelques jours du scrutin, à se rendre à la mairie pour y recevoir des documents de remplacement, contre une déclaration écrite des personnes concernées indiquant qu'elles n'avaient pas reçu les documents officiels².

De même, lors des dernières élections communales en Bavière en mars 2020, quelques difficultés de réception du matériel de vote dans certaines villes ont été observées, notamment Augsburg et Nuremberg³. Les électeurs concernés ont cependant pu le récupérer auprès de la mairie. Le décompte des bulletins a également été plus long qu'habituellement, notamment dans les grandes villes.

¹ <https://www.ruhr24.de/nrw/nrw-kommunalwahl-2020-news-live-ticker-dortmund-bochum-essen-koeln-ergebnisse-prognose-zr-13898700.html> « *Kommunalwahlen 2020 in NRW: Lange Schlangen vor Wahllokalen - Rekord bei Briefwahl* »

² <https://www.stadt-kamen.de/leben-und-mehr/aktuelles/presseberichte?start=20> « *Fehlende Briefwahlunterlagen: Betroffene sollen sich melden - 10.09.2020* »

³ <https://www.br.de/nachrichten/bayern/stichwahl-probleme-bei-zustellung-der-briefwahlunterlagen,RudnavH>

L'AUSTRALIE

En **Australie**, les premiers exemples de vote postal remontent à la fin du 19^e siècle dans certains États (Australie-Méridionale et Victoria) et au début du 20^e siècle pour des élections fédérales¹. Si cette possibilité de vote par correspondance a été autorisée puis abrogée, elle a réintégré les possibilités légales de vote en Australie en 1918. Le vote est obligatoire en Australie, qui comptait, au 30 juin 2020, 16,635 millions d'électeurs inscrits².

A. Les conditions de recours au vote postal

Le vote par correspondance est prévu à la partie XV, articles 182 et suivants, et à l'annexe 2 de la loi électorale du Commonwealth du 21 novembre 1918³, qui régit la conduite des élections fédérales en Australie.

Aux termes de l'article 183 de la loi électorale, une personne peut demander un vote par correspondance pour l'un des motifs énoncés à l'annexe 2, à savoir :

- elle sera absente de l'État ou du territoire dans lequel elle est inscrite lors des heures d'ouverture du scrutin ;

- elle ne se trouvera à aucun moment, lors des heures d'ouverture du scrutin, à moins de huit kilomètres de la route praticable la plus proche de tout bureau de vote de l'État ou du territoire dans lequel elle est inscrite sur les listes électorales ;

- lors des heures d'ouverture du scrutin, elle sera en voyage dans des conditions qui ne lui permettront pas de se présenter dans un bureau de vote de l'État ou du territoire dans lequel elle est inscrite sur les listes électorales ;

- elle sera absente de la circonscription dans laquelle elle est inscrite lors des heures d'ouverture du scrutin ;

- elle sera incapable de se présenter dans un bureau de vote le jour du scrutin en raison d'une maladie grave, d'une infirmité ou du stade avancé de sa grossesse, ou parce qu'elle devra s'occuper d'une personne atteinte d'une maladie grave, infirme ou sur le point d'accoucher ;

- le jour du scrutin aux heures de vote, elle sera hospitalisée et dans l'impossibilité d'exercer son droit de vote à l'hôpital ;

- elle ne pourra se présenter au bureau de vote aux heures de scrutin du fait d'une peur ou d'une appréhension raisonnable concernant son bien-être et sa sécurité personnels ;

¹ https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9900/2000RP29

² https://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/Enrolment_stats/

³ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103>

- en raison de ses convictions religieuses ou de son appartenance à un ordre religieux, la personne n'est pas autorisée à se rendre dans un bureau de vote pendant les heures d'ouverture ;

- elle se trouve en détention ;

- l'adresse de la personne a été exclue de la liste électorale ;

- aux heures d'ouverture des bureaux de vote, la personne sera au travail et ne sera pas autorisée à s'absenter en vertu des dispositions de la loi électorale et toute absence visant à participer au scrutin serait susceptible d'entraîner la perte de son emploi.

Le vote par correspondance est géré par la commission électorale australienne (*Australian Electoral Commission - AEC*), qui a rédigé un guide pratique rappelant toute la procédure à suivre à l'attention des personnes souhaitant voter par correspondance¹. La demande peut être formulée sur papier ou *via* Internet. Une personne souhaitant voter par correspondance a deux possibilités :

- si elle souhaite bénéficier du vote par correspondance pour un scrutin précis, elle doit alors renvoyer à l'AEC le formulaire dûment renseigné dans les délais impartis et en joignant une déclaration justifiant son éligibilité au vote postal ou en faire la demande par Internet. L'envoi papier ne nécessite pas de timbre ;

- si elle souhaite obtenir le statut d'électeur par correspondance permanent (*general postal voter*), pour des raisons qui recourent celles présentées *supra* et auxquelles s'ajoute le fait de vivre à plus de 20 kilomètres d'un bureau de vote par la route praticable la plus courte, le fait d'être militaire ou d'être un officier des forces de police servant en opération extérieure ou encore le fait d'être un électeur résidant à l'étranger. Ce statut permet d'être inscrit sur un registre dédié et de recevoir automatiquement, avant chaque scrutin, le matériel permettant de voter par correspondance.

Lors de la demande de vote par correspondance, l'électeur doit choisir une question de sécurité et y répondre. Cette question de sécurité lui sera également demandée lors de la procédure de vote par correspondance.

Un électeur ayant fait une demande de vote par correspondance auprès des autorités compétentes n'est cependant pas tenu, *in fine*, de voter de cette façon et peut tout à fait choisir de voter en personne le jour du scrutin. D'après l'AEC, ce serait le cas de 10 % des personnes ayant déposé une demande de vote postal².

¹ https://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/easy-read/files/vote-mail-easy-eng.pdf

² https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/2019FederalElection

B. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

1. La réception du matériel de vote

Les électeurs ayant opté pour le vote postal reçoivent le matériel leur permettant de remplir leur devoir électoral.

1) S'agissant des électeurs par correspondance permanents, dès que des bulletins de vote pour un scrutin dans une circonscription sont disponibles, le commissaire électoral (administrateur de la commission électorale) envoie ou fait livrer le matériel de vote par correspondance aux électeurs inscrits sur le registre des électeurs par correspondance permanents de la circonscription. Le matériel de vote par correspondance se compose :

- d'une enveloppe sur laquelle est imprimé un certificat de vote par correspondance ;
- d'un ou de plusieurs bulletins de vote selon l'élection ;
- et éventuellement d'une enveloppe adressée au directeur de scrutin de la circonscription, si l'enveloppe présentant le certificat de vote par correspondance n'est pas elle-même déjà adressée à cette personne.

2) Les personnes ayant demandé à pouvoir voter par correspondance lors d'un scrutin précis reçoivent également une enveloppe sur laquelle est imprimé un certificat de vote par correspondance et un ou plusieurs bulletins de vote selon l'élection concernée. Elles reçoivent aussi une enveloppe adressée soit au directeur de scrutin de la circonscription, soit au directeur adjoint du scrutin, si l'enveloppe présentant le certificat de vote par correspondance n'est pas déjà adressée à cette personne.

Tout envoi de matériel électoral doit préalablement faire l'objet d'un enregistrement de la date de délivrance du certificat et du bulletin de vote et d'une numérotation du certificat avec un numéro identique à celui attribué à la demande. Enfin, les initiales de la personne ayant délivré le bulletin de vote, ou qui l'a fait délivrer, doivent être apposées en haut du recto du bulletin de vote.

Le matériel de vote est envoyé par la poste ou par tout autre moyen qui n'est pas un moyen électronique si la demande a bien été reçue le vendredi de la semaine précédant les élections, soit huit jours avant le jour du scrutin. Si la demande a été reçue entre le vendredi, soit huit jours précédant les élections, et le mercredi, soit trois jours avant le scrutin, le matériel doit être envoyé de la façon, non électronique, que la commission électorale jugera la plus raisonnable et pratique en l'espèce.

2. La procédure de vote

Un vote par correspondance nécessite qu'un certain nombre d'exigences, détaillées à l'article 194 de la loi précitée, soient « substantiellement respectées » (*substantially observed*). Tout d'abord,

l'électeur doit montrer le matériel de vote non encore utilisé à un témoin autorisé (toute personne inscrite sur une liste électorale ou, à l'étranger, un citoyen australien, un membre des forces militaires, par exemple). L'électeur doit signer le certificat de vote postal en présence du témoin autorisé sauf s'il est inscrit par correspondance de façon permanente. Le témoin doit également signer le certificat et y ajouter la date et une mention de la capacité dans laquelle il agit. L'électeur peut ensuite procéder au vote, en présence du témoin mais sans que celui-ci soit en mesure de voir le vote. Il marque alors son bulletin, le plie, le place dans l'enveloppe sur laquelle est imprimé le certificat puis ferme l'enveloppe. Puis autant l'électeur que le témoin doivent déclarer sur le certificat de vote par correspondance que les exigences prévues par la loi en la matière ont été remplies avant la clôture du scrutin. L'électeur doit enfin renvoyer l'enveloppe dûment remplie, sans timbre, et complétée des mentions demandées au directeur du scrutin de sa circonscription. Le bulletin doit parvenir au bureau au plus tard treize jours après le jour de l'élection. Le témoin ne peut interférer dans le déroulement du scrutin ou essayer de rompre le secret du vote, sauf si c'est l'électeur lui-même qui lui demande (s'il souffre d'un handicap, par exemple). Autrement, il risquerait une amende de dix « *penalty units* », soit environ 1 334 dollars australiens (environ 814 euros).

3. Réception et vérification du bulletin de vote par les services

Lorsqu'un directeur de scrutin, ou un représentant officiel, reçoit une enveloppe portant un certificat de vote par correspondance et censée contenir un bulletin de vote, il doit alors inscrire sur l'enveloppe « reçu par moi », la date et l'heure de réception, signer cette inscription, ajouter la désignation correcte de sa fonction, enregistrer le nom de l'électeur et le nom de la circonscription comme indiqué sur le certificat de vote et placer l'enveloppe dans une urne qui, selon la personne qui a validé à réception, sera conservée sur place ou transmise au directeur de scrutin de la circonscription.

S'agissant du dépouillement, il se déroule en deux temps : le dépouillement préliminaire, qui consiste surtout à vérifier que l'électeur était bien autorisé à voter, et le dépouillement approfondi, qui consiste dans le dépouillement formel des bulletins admis à l'issue du dépouillement préliminaire.

a) Le dépouillement préliminaire

Le directeur du scrutin doit produire toutes les enveloppes, non ouvertes, et les examine. S'il a des raisons de douter que la signature apposée sur le certificat de vote n'est pas celle de l'électeur, alors il doit la vérifier à partir de l'enregistrement le plus récent de sa signature. Si cette vérification laisse toujours un doute, il doit alors mettre en œuvre « toute tentative raisonnable » pour contacter l'électeur dans les trois jours qui

suivent l'élection pour exiger qu'il fournisse une preuve de son identité au plus tard le vendredi suivant le scrutin. Le directeur de scrutin classe les enveloppes selon deux catégories :

- celles qui répondent aux exigences de validité apparente, c'est-à-dire que l'enveloppe supposée contenir le bulletin est vraisemblablement signée par l'électeur et que l'enveloppe a été visée par un témoin autorisé, que le vote a bien été effectué avant la fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin, selon la date et l'heure inscrites. Si la date est postérieure, alors le bulletin de vote n'est pas réputé avoir été enregistré. Si le directeur du scrutin est convaincu que plus d'une enveloppe censée contenir un bulletin et répondant aux exigences a été envoyée par le même électeur, il ne doit en garder qu'une, de préférence celle reçue en premier, exclure les autres enveloppes et les conserver dans un paquet scellé ;

- celles qui ne répondent pas aux exigences de validité apparente, par exemple parce que la date inscrite dessus est postérieure à la date du scrutin. Les enveloppes non validées par le directeur de scrutin sont scellées dans un colis, lequel doit indiquer la description du contenu, le nom de la circonscription et la date de début du dépouillement.

Dans un second temps, les enveloppes satisfaisant aux exigences de validité sont de nouveau classées en plusieurs catégories : d'une part, celles des personnes qui sont effectivement inscrites, ou qui ont demandé leur inscription, sur les listes électorales de la circonscription ou dont le nom n'a pas été transféré sur une autre liste électorale du fait d'une erreur de l'administration, d'autre part, les autres. Dans le cas d'une élection sénatoriale ou conjointe législative-sénatoriale, une troisième catégorie est créée, celle des enveloppes correspondant à des électeurs qui ne sont pas inscrits dans la circonscription mais dans l'État ou le territoire dans lequel se trouve la circonscription. Les enveloppes se trouvant dans la pile « autres » sont exclues du scrutin approfondi et sont rassemblées dans un paquet scellé indiquant la description du contenu, le nom de la circonscription et la date de début du dépouillement préliminaire. Les autres sont incluses dans le dépouillement approfondi.

Le dépouillement préliminaire peut intervenir dès réception des déclarations de vote et jusqu'à treize jours suivant la fin du scrutin. Les enveloppes ne sont toutefois pas ouvertes.

b) Le dépouillement approfondi

Une fois le dépouillement préliminaire effectué, les enveloppes ayant franchi toutes les étapes sont admises au dépouillement approfondi (*further scrutiny*). Après la clôture du scrutin de la circonscription, le directeur du scrutin doit retirer les bulletins de vote des enveloppes sans les déplier ni les inspecter, et sans permettre à quiconque de le faire. Les bulletins ainsi obtenus sont déposés dans une urne. Si une erreur est constatée (par exemple, si un bulletin de vote pour la chambre des

représentants est découvert dans une enveloppe pour les élections sénatoriales), le bulletin est alors exclu, tous les bulletins exclus étant scellés dans un paquet indiquant la description du contenu, le nom de la circonscription et la date. Une fois les bulletins valides placés dans l'urne, le dépouillement se déroule classiquement.

Lorsqu'un vote postal a été exclu du scrutin et du dépouillement, sauf dans le cas où l'électeur a voté plusieurs fois (voir *supra*), le directeur de scrutin doit indiquer par écrit à l'électeur concerné le motif du rejet.

C. L'utilisation du vote par correspondance en Australie

1. La controverse des élections fédérales de 2004

Si l'utilisation du vote postal en Australie est possible depuis plus d'un siècle, le pays n'en est pas moins à l'abri de controverses en la matière, comme cela a été le cas lors des élections fédérales de 2004¹. La note du service de recherche du Parlement australien consacrée à ces élections reprend les problèmes rencontrés².

Tout d'abord en Australie-Méridionale, 1 500 des 6 000 votes par correspondance de la circonscription d'Hindmarsh auraient, selon un élu, « disparu dans la nature ».

Ensuite, dans le Queensland, lors des mêmes élections, un certain nombre de résidents ruraux ayant demandé leur matériel de vote par correspondance ne l'ont pas reçu à temps pour pouvoir retourner leur vote dans les délais impartis. Un responsable de la commission électorale australienne (AEC) a imputé cette difficulté à la durée de la campagne et à l'impact des vacances scolaires. Une autre explication qui a émergé à cette époque était que cela coïncidait avec le fait que l'AEC avait, pour la première fois, externalisé la distribution du matériel de vote. La veille du scrutin, en réponse aux problèmes rencontrés dans le Queensland, le Gouverneur général de l'époque avait publié une proclamation visant à permettre à certains électeurs du Queensland de recevoir le matériel électoral, le remplir et le renvoyer dans des délais allongés. Une enquête a également été menée par l'AEC, qui a conclu que cette dernière « *n'avait pas pris les mesures suffisantes* » pour s'assurer que les risques liés à son système d'émission du matériel de vote par correspondance « *étaient identifiés, minimisés et gérés* ».

¹ Près de 614 000 votes par correspondance ont été enregistrés lors de ces élections.

² https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/9BHF6/upload_binary/9bhf64.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%228EU|ReporterId8EU|SpeakerId8EU%22

2. Le vote par correspondance au cours des derniers scrutins

Une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016¹ indiquait une tendance à la hausse du recours au vote postal en Australie : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010². Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Dans son analyse, le service de recherche note que le recours au vote par correspondance est un facteur important de retard dans l'annonce des résultats. En effet, le vote postal est pris en compte jusqu'à treize jours après la fin du scrutin (même si la procédure de vote devant témoin, en soi, doit être effectuée avant l'heure de fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin) et son processus de contrôle, pour pouvoir accéder au dépouillement, est plus complexe que les autres types de vote pré-scrutin³ qui, eux, en règle générale, sont comptabilisés comme des votes ordinaires et dépouillés le soir de l'élection. Cela retarde d'autant plus l'annonce des résultats définitifs, surtout que le recours au vote postal pour 8,5 % des suffrages exprimés n'est pas négligeable. La note du service de recherche conclut en expliquant que cette proportion élevée de vote postal avait fait craindre en 2016 un « Parlement suspendu » (*hung parliament*)⁴, dès lors que les résultats préliminaires ne permettraient pas d'établir si un parti avait obtenu la majorité absolue.

Le vote par correspondance fait partie des possibilités de vote avant scrutin (*early voting*), dont la totalité lors des élections de 2019 représentait 6,16 millions de votes. Sur ce total, 1,3 million de demandes de vote postal avaient été reçues et traitées par les services compétents quelques jours avant le scrutin du 18 mai 2019⁵. Selon une note du service de recherche du Parlement, cette fois consacrée aux élections de 2019⁶, cette légère hausse en valeur absolue par rapport à 2016 ne se traduit pas en termes de suffrages exprimés, ceux-ci étant en légère diminution par rapport au taux de 2016. Cette note présentait également une « tradition » électorale australienne, de plus en plus décriée, consistant en ce que les partis politiques envoient d'eux-mêmes à leurs sympathisants et à d'autres électeurs des formulaires de

¹ https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/FederalElection2016

² https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees%20?url=em/elect10/report/chapter4.htm

³ Sont des exemples de votes pré-scrutin le fait de voter par téléphone ou dans un bureau de vote itinérant.

⁴ Depuis les élections fédérales de 2010, on parle de « *hung parliament* » lorsque les élections ne permettent à aucun parti d'obtenir la majorité absolue des sièges à la Chambre des représentants et ainsi de former un gouvernement.

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook43p/hungparliament

⁵ <https://www.aec.gov.au/media/media-releases/2019/05-13a.htm>

⁶ https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/2019FederalElection

demande de vote postal qui, une fois remplis, pouvaient être retournés soit directement à l'AEC, soit au parti qui se chargeait de les transmettre à l'AEC. En termes chiffrés, la note du Parlement estime qu'en 2010, près d'un tiers des demandes de vote par correspondance étaient transmises *via* le parti libéral, un tiers par le parti travailliste et le dernier tiers arrivait directement à l'AEC. En 2019, la proportion des demandes transmises directement à l'AEC était des trois quarts, tandis que la part des demandes transmises *via* le parti libéral avait chuté à 15 %.

LES ÉTATS-UNIS

Aux **États-Unis**, le vote par correspondance (*absentee voting*, *mail-in ballots* ou *vote-by-mail*) fut introduit durant la guerre de Sécession afin de permettre aux soldats éloignés de leurs foyers d'exercer leur droit de vote. La loi fédérale exige aujourd'hui encore que tous les États proposent le vote postal aux militaires et aux électeurs résidant à l'étranger¹. Le vote postal dépasse toutefois largement ces deux catégories d'électeurs et a connu un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections présidentielles de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal². Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées :

- cinq États pratiquent le vote postal systématique (*all-mail voting* ou *vote-at-home elections*), pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : **Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington**. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement à chaque électeur inscrit, qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comté ;

- **deux tiers des États** prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ;

- enfin, **un tiers des États**³ limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique. L'absence le jour de l'élection, la maladie ou le handicap sont des justifications admises dans tous les États mais certains prévoient d'autres motifs tels que l'âge (65 ans ou plus), les horaires de travail, la poursuite d'études en dehors du comté, la détention en prison ou des motifs religieux.

Le vote anticipé en personne (*early in-person voting*) est, quant à lui, disponible dans un quart des États américains et permet à tout électeur de déposer son bulletin en personne au cours d'une période spécifique, précédant le jour de l'élection.

Les législations de trois États sont présentées ci-après : **l'Oregon**, qui fut le premier État fédéré à généraliser le vote postal en 1998, la **Californie** qui autorise les comtés à déterminer si l'élection a lieu entièrement par voie postale et a généralisé le vote postal pour les élections présidentielles de novembre 2020, et la **Caroline du Nord** qui prévoit le vote postal sur demande sans justification et qui a facilité son recours dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

¹ 1986 Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act (UOCAVA).

² https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2018_EAVS_Report.pdf

³ Voir la liste des États et les justifications requises sur le site de la National conference of state legislatures : <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/absentee-and-early-voting.aspx>

1^{er} EXEMPLE : L'OREGON

A. Origine et extension

Considéré comme un État pionnier en matière d'accès au droit de vote, l'Oregon a expérimenté pour la première fois le vote postal pour tous les électeurs (*all-mail voting*) lors d'élections locales¹ en 1981, dans le comté de Linn². En 1987, le vote postal devint la procédure de droit commun pour les élections locales et spéciales. Après deux vetos successifs des gouverneurs de l'époque (l'un démocrate et l'autre républicain) en 1995 puis en 1997, le vote postal fut étendu en 1998³ à l'ensemble des élections, y compris celles de niveau fédéral (*primary and general elections*), grâce à une initiative citoyenne⁴.

Le vote postal fut mis en œuvre pour la première fois pour l'élection présidentielle de 2000 et constitue depuis lors la procédure standard pour l'ensemble des scrutins de l'Oregon, qui compte environ 2,8 millions d'électeurs⁵.

B. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

1. L'envoi et la réception du matériel de vote

Dans l'Oregon, pour recevoir un bulletin de vote par la poste, la seule démarche à effectuer est l'inscription sur les listes électorales, qui doit être réalisée 21 jours avant le jour de l'élection pour les nouveaux résidents ou simplement mise à jour pour les électeurs déjà inscrits sur les listes par le passé⁶.

Le comté transmet par voie postale, à chaque électeur inscrit, un bulletin de vote officiel accompagné d'une enveloppe retour d'identification (*return identification envelope*) et d'une enveloppe de vote secret (*secrecy envelope*), entre le vingtième et le quatorzième jour avant le scrutin.

Le bulletin de vote doit obligatoirement faire figurer une mention rappelant le caractère personnel du vote ("*Any person who, by use of force or other means, unduly influences an elector to vote in any particular manner or to refrain from voting is subject to a fine*"). Chaque bulletin dispose également d'un code barre unique pour chaque électeur.

¹ Ces élections concernaient des questions scolaires et d'urbanisme et non l'élection de représentants.

² <https://sos.oregon.gov/elections/Documents/statistics/vote-by-mail-timeline.pdf>

³ ORS (Oregon Revised Statutes) §254.465.

⁴ Par 757 204 voix pour et 334 021 voix contre, soit près de 70 % en faveur de l'initiative.

⁵ <https://sos.oregon.gov/elections/pages/electionsstatistics.aspx>

⁶ ORS §247.012.

2. La procédure de vote

À la réception du matériel de vote, l'électeur doit remplir le bulletin, le placer dans l'enveloppe de vote secret, puis dans l'enveloppe retour d'identification préalablement signée.

L'électeur peut renvoyer le bulletin soit par la poste, soit le déposer dans l'un des 36 bureaux des administrateurs des comtés (*county clerk's offices*) ou dans l'une des boîtes de dépôt (*dropboxes*) prévues à cet effet. Généralement situées à proximité de commerces ou d'équipements publics, ces boîtes doivent être verrouillées ou scellées et marquées d'une signalétique officielle. Leur localisation est strictement encadrée¹.

Afin de permettre à chacun d'exercer son droit de vote dans le secret, chaque comté est également tenu de mettre à disposition des électeurs des isolements à proximité desquels les bulletins de vote peuvent être déposés. Même s'il n'existe pas de bureau de vote, le vote en personne (*in-person voting*) demeure ainsi possible.

Le dépôt du bulletin dans des *dropboxes* est le moyen le plus fréquemment utilisé en Oregon : entre 2012 et 2018, seuls environ 36 % des bulletins furent retournés par voie postale. Toutefois, cette proportion a considérablement augmenté lors des élections primaires de mai 2020 (environ 50 % de retours par la poste), sous l'effet conjugué de la pandémie de Covid-19 et de la décision de l'État de l'Oregon de prendre en charge les frais d'affranchissement pour le renvoi par voie postale.

Quel que soit le mode de retour, les bulletins doivent avoir été reçus dans les bureaux électoraux du comté ou les boîtes prévues à cet effet au plus tard à 20 heures le jour de l'élection². Le cachet de la poste n'est pas pris en compte. Les électeurs peuvent suivre le statut de leur bulletin et vérifier si celui-ci a bien été reçu sur Internet sur l'application *My Vote*³, également utilisée pour mettre à jour son inscription sur les listes électorales.

S'agissant du bulletin de vote en lui-même, il demeure possible de répondre uniquement à l'une des questions ou à l'un des scrutins figurant sur le bulletin. Un bulletin incomplet n'entraîne pas sa nullité. En cas d'erreur lors du remplissage du bulletin, de perte ou de non-réception, l'électeur peut obtenir un bulletin de vote de remplacement.

¹ Il doit y avoir au moins une boîte au bureau électoral de chaque comté, au moins deux par comté, au moins une boîte pour 30 000 électeurs inscrits et au moins une boîte dans un rayon de 4 miles de toute université.

² En cas de catastrophe naturelle ou d'accident majeur, le gouverneur peut, à titre exceptionnel, étendre la date limite de retour des bulletins.

³ <https://sos.oregon.gov/voting/pages/myvote.aspx?lang=en>

3. La vérification et le traitement des bulletins de vote

Un bulletin ne peut être comptabilisé que si les trois conditions suivantes sont réunies¹ :

- le bulletin a été renvoyé dans l'enveloppe retour d'identification ;
- l'enveloppe d'identification est signée par l'électeur ;
- la signature sur l'enveloppe d'identification correspond à la signature figurant sur les listes électorales. Si l'administrateur du comté constate qu'un électeur ayant obtenu un bulletin de remplacement a voté plus d'une fois, il ne comptabilise qu'un seul bulletin.

La vérification de la concordance des signatures constitue la principale mesure anti-fraude dans l'Oregon. Cette étape est effectuée dès la réception du bulletin, en même temps que son enregistrement dans la base de données de l'État utilisée pour le traçage des bulletins. Elle est réalisée en plusieurs étapes de telle sorte, qu'en cas de doute, la signature est examinée par trois personnes différentes avant d'être contestée. Un bulletin dont l'enveloppe d'identification ne serait pas signée, ou pour lequel les signatures ne concordent pas, n'est pas automatiquement écarté. Une procédure spécifique est prévue en vertu de laquelle l'administrateur du comté est tenu de notifier par courrier à l'électeur la nature du problème rencontré². L'électeur doit présenter une preuve suffisante pour réfuter la mise en cause au plus tard le quatorzième jour après le scrutin (*cure process*). Dans le cas d'un oubli de signature, la « preuve suffisante » peut être apportée en complétant un formulaire de déclaration sur l'honneur. Dans le cas d'une signature discordante, si l'électeur ne parvient pas à apporter dans le délai prévu une preuve suffisante attestant qu'il s'agit bien de sa signature, son statut en tant qu'électeur est considéré comme inactif³. Il n'est pas rayé des listes électorales mais ne recevra pas automatiquement de bulletin de vote pour le prochain scrutin tant qu'il n'aura pas apporté la preuve demandée ou mis à jour sa signature sur les listes électorales. Son identité, son adresse et les raisons de la contestation de sa signature peuvent être divulguées par les autorités dans les archives publiques huit jours après le scrutin.

Après la vérification des signatures et, au plus tôt sept jours avant le scrutin, l'ouverture des enveloppes, l'inspection des bulletins⁴, le décompte et la lecture électroniques des bulletins peuvent commencer. Aucun résultat ne peut cependant être communiqué avant 20 heures le soir de l'élection. Les

¹ https://sos.oregon.gov/elections/Documents/vbm_manual.pdf

² ORS §254.431¹ *Special procedure for ballots challenged due to failure to sign return envelope or nonmatching signature.*

³ Un électeur peut également passer du statut actif à inactif s'il n'a participé à aucun scrutin au cours des cinq dernières années ou si son bulletin de vote n'a pas pu être distribuée (personne ne résidant plus à l'adresse indiquée). En effet, pour des raisons de sécurité, les bulletins de vote ne peuvent être transférés à une autre adresse que celle figurant sur les listes électorales.

⁴ Afin de vérifier qu'ils pourront être lus par la machine de décompte (vote tally system).

électeurs qui le souhaitent peuvent demander à assister à l'ensemble du traitement et du décompte des bulletins en qualité d'observateurs.

Selon les autorités de l'État, l'organisation des scrutins entièrement par voie postale est moins onéreuse comparativement à la tenue de bureaux de vote. Pour l'élection présidentielle de 2018, le coût du scrutin est ainsi estimé à 1,65 dollar par électeur et à 2,38 dollars par bulletin exprimé¹.

C. L'utilisation du vote postal

Selon un sondage réalisé en mars 2020, 77 % des électeurs interrogés dans l'Oregon étaient favorables au vote postal et 11 % y étaient opposés, contre respectivement 65 % et 20 % en moyenne dans l'ensemble des États-Unis².

Au cours des vingt dernières années, on observe des taux de participation électorale élevés dans l'Oregon. La participation a sensiblement augmenté dans les premières années de la généralisation du vote postal : par exemple, le taux de participation à l'élection présidentielle de 2000, premier scrutin fédéral réalisé entièrement par voie postale, a atteint 79,8 %, contre 71,4 % en 1996. Toutefois, il n'est pas possible d'établir un lien de causalité entre ce mode de votation et le taux de participation, d'autres facteurs, comme la nature ou l'enjeu de l'élection, entrant en ligne de compte. Le taux de participation à l'élection présidentielle de 2018 se situait ainsi à un niveau plus faible (67 %) et a atteint seulement 47 % aux élections primaires de mai 2020 contre 54 % en 2016³.

Selon le bureau du secrétaire d'État de l'Oregon, en 2016, 54 cas d'éventuelle fraude électorale avaient été signalés à la justice par les autorités. Sur ces 54 personnes, 22 avaient été reconnues coupables d'avoir voté dans deux États⁴.

2^{ème} EXEMPLE : LA CALIFORNIE

A. Origine et développement

Si l'Oregon fait figure de pionnier dans la généralisation du vote postal aux États-Unis, il fut inspiré par la Californie qui fut le premier État à autoriser un électeur à voter par voie postale (*absentee ballot*) sans justification en 1978. Ainsi, en Californie, chaque électeur qui en fait la demande dans les délais prévus peut voter par voie postale⁵.

En 2016, le *California's Voter Choice Act* a autorisé 14 comtés à conduire un scrutin entièrement par voie postale (*all-mail election* ou *vote-by-*

¹ https://sos.oregon.gov/elections/Documents/Historic_Cost_Participation.pdf

² <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2020/04/07/vote-by-mail-poll>

³ <https://sos.oregon.gov/elections/Pages/electionhistory.aspx>

⁴ <https://www.vox.com/21401321/oregon-vote-by-mail-2020-presidential-election>

⁵ *California Elections code* § 3000.1

mail), pour tout type d'élection, à compter du 1^{er} janvier 2018 et a étendu cette faculté à tous les comtés à partir du 1^{er} janvier 2020¹. Dans les 18 comtés ayant depuis lors opté pour le *vote-by-mail*, les bulletins sont systématiquement envoyés à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales, sans que ces derniers aient à en faire la demande. Les bureaux de vote traditionnels y sont remplacés par des centres de vote (*voting centers*) où les électeurs peuvent déposer leur bulletin librement, y compris en dehors de leur comté de rattachement². Des boîtes de dépôt (*dropboxes*) sont également prévues, alternativement au retour par voie postale.

En raison de la situation sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19, le gouverneur de Californie a adopté le 8 mai 2020 un *executive order* généralisant le vote postal, c'est-à-dire l'envoi systématique de bulletins aux 20,66 millions électeurs inscrits³, pour l'élection présidentielle de novembre 2020⁴.

B. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

1. La demande de vote postal et l'envoi du matériel de vote

Hormis pour les élections de novembre 2020 et en dehors des comtés ayant adopté le *vote-by-mail*, les électeurs californiens souhaitant voter par correspondance doivent en faire préalablement la demande par écrit, entre le vingt-neuvième et le septième jour avant le jour de l'élection⁵. Le formulaire, disponible sur Internet⁶, peut être soit directement imprimé par l'électeur et renvoyé par voie postale au bureau électoral du comté, soit transmis par des tiers - individus, groupes ou organisations - promouvant le vote postal⁷ qui se chargent ensuite de les collecter et de les transmettre aux autorités compétentes dans les 72 heures. Dans tous les cas, l'inscription sur les listes électorales est un prérequis à la demande de vote postal. Le formulaire de demande de vote postal, s'il peut être en partie pré-rempli, doit comporter la signature écrite de l'électeur. Afin de vérifier que l'électeur est bien la personne sollicitant le bulletin de vote postal, la signature et l'adresse de résidence sont comparées à celles figurant sur la liste électorale (*original affidavit of registration*).

¹ California Elections Code §4005-4008

² Trois comtés peu densément peuplés sont autorisés à ne pas mettre en place de centres de vote.

³ Donnée au 3 mars 2020 (élections primaires).

⁴ Executive order N° 64-20, <https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2020/05/05.08.2020-EO-N-64-20-text.pdf>.

⁵ Il est toutefois possible de transmettre sa demande avant le vingt-neuvième jour précédant le scrutin: dans ce cas, la demande est conservée, pour être ensuite traitée durant le délai légal.

⁶ <https://elections.cdn.sos.ca.gov/vote-by-mail/pdf/vote-by-mail-application.pdf>

⁷ Dans le cadre de programmes de promotion d'accès au droit de vote, certaines organisations assistent les électeurs en leur envoyant des formulaires de demande de vote postal pré-remplis et en les collectant. Cette pratique, autorisée en Californie et dans de nombreux États, est strictement encadrée voire interdite dans une minorité d'États.

Pour les élections locales, la demande de vote par correspondance peut également être effectuée par voie électronique ou par téléphone dans certains comtés.

En outre, le droit californien offre aux électeurs la possibilité de transmettre, à tout moment, une demande de vote postal permanent (*permanent vote by mail application*¹), évitant de solliciter une nouvelle demande de vote postal pour chaque élection. Les électeurs par correspondance « permanents » sont inscrits sur une liste spécifique et reçoivent automatiquement pour chaque scrutin leur matériel de vote. Ils sont radiés de cette liste à leur demande ou si aucun bulletin de vote n'est renvoyé lors de quatre scrutins consécutifs pour des élections générales.

L'envoi du matériel de vote aux électeurs ayant fait une demande de vote postal ponctuel ou permanent doit démarrer, au plus tard, 29 jours avant le jour de l'élection. Il est effectué par voie postale par le bureau électoral du comté qui dispose d'un délai de cinq jours pour y procéder (à compter du vingt-neuvième jour pour les électeurs ayant déjà transmis une demande valide ou à compter de la réception de la demande). Tout électeur qui déclare sur l'honneur ne pas avoir reçu, avoir perdu ou détruit son bulletin de vote initial peut obtenir un second bulletin.

2. La procédure de vote

Le matériel de vote postal est constitué du bulletin de vote et de « toutes les fournitures nécessaires à l'utilisation et au retour de ce bulletin », dont une enveloppe d'identification préaffranchie. Après avoir rempli son bulletin, l'électeur doit le placer dans l'enveloppe d'identification puis apposer la date et sa signature au dos de l'enveloppe. Il doit également y ajouter son nom et son adresse postale s'ils ne figurent pas. En cas d'erreur lors du remplissage, un nouveau bulletin peut être demandé.

Pour retourner son bulletin de vote, l'électeur, en vertu du *California Voter's Choice Act*, a le choix entre les quatre options suivantes :

- renvoyer son bulletin par courrier postal. Dans ce cas, il doit couvrir lui-même les frais d'affranchissement (78 cents). Pour être valide, le cachet de la poste figurant sur l'enveloppe doit être daté au plus tard du jour de l'élection ;

- déposer son bulletin dans l'une des boîtes de dépôt sécurisées (*dropboxes*) de l'État ;

- déposer son bulletin dans l'un des centres de vote de l'État ;

- retourner son bulletin en personne au bureau électoral de sa circonscription.

¹ *California Elections code § 3200.*

L'électeur ayant opté pour le vote par correspondance peut changer d'avis et voter directement dans son bureau ou un centre de vote le jour de l'élection, à condition de remettre aux autorités électorales son bulletin de vote postal ou, s'il n'est pas en capacité de le faire, qu'une mention soit inscrite dans son dossier afin d'éviter qu'un vote postal ne puisse être enregistré ultérieurement.

Tous les bulletins doivent en principe être reçus par les responsables électoraux de chaque comté le jour de l'élection, avant la clôture des bureaux de vote. Les bulletins déposés dans une boîte ou dans un centre de vote dans un comté autre que celui dans lequel l'électeur est inscrit sont transférés aux responsables électoraux ayant émis le bulletin dans les huit jours après réception.

Afin de faciliter le suivi des bulletins, la Californie propose aux électeurs de souscrire au système de suivi *Where's My Ballot ?*¹, qui leur envoie automatiquement des notifications par courrier électronique, SMS ou message vocal pour les avertir de l'envoi de leur matériel de vote, de la bonne réception du bulletin par le comté compétent et de l'acceptation ou non de ce dernier. En cas de difficulté, par exemple, un doute sur la signature, le service indique à l'électeur les démarches à réaliser pour que son bulletin soit accepté.

Depuis 2020, un nouveau service en ligne d'aide au remplissage de bulletin de vote est proposé aux personnes handicapées (*Remote Accessible Vote By-Mail*)². Grâce à ce système, l'électeur qui en fait la demande peut lui-même télécharger, prendre connaissance³ et remplir son bulletin, lui évitant ainsi d'avoir recours à une tierce personne pour l'aider. Il ne s'agit pas d'un vote électronique à distance : après avoir rempli son bulletin, l'électeur doit l'imprimer et le retourner par courrier ou le déposer dans un centre de vote. L'*executive order* de mai 2020 a ouvert ce service à distance aux militaires et aux électeurs résidant à l'étranger.

3. La vérification et le traitement des bulletins de vote

La vérification de la signature sur l'enveloppe d'identification constitue la principale mesure de lutte contre la fraude en matière de vote postal. Cette étape est effectuée dès réception du bulletin, à l'aide d'un logiciel ou de façon manuelle. Comme en Oregon, en cas de discordance avec la signature figurant sur les listes électorales ou toute autre signature disponible (par exemple, sur une pétition ou une amende), les responsables électoraux doivent en avertir l'électeur et lui offrir la possibilité d'effectuer une déclaration de vérification de signature au plus tard deux jours avant la validation des résultats du scrutin afin que son vote soit comptabilisé. Afin d'harmoniser les pratiques des comtés en matière de vérification des

¹ <https://california.ballottrax.net/voter/>

² <https://votingsystems.cdn.sos.ca.gov/vendors/ravbm-faq2.pdf>

³ Par exemple, l'application peut lire à voix haute le bulletin pour les personnes malentendantes.

signatures lors de l'élection du 3 novembre 2020, le secrétaire d'État de Californie a adopté un règlement d'urgence rappelant notamment que la concordance exacte des signatures n'est pas exigée pour valider un bulletin - la signature d'un électeur pouvant évoluer au cours du temps - et qu'en cas de discordance décelée *via* un mode de vérification électronique, une comparaison manuelle doit également être effectuée¹.

Une fois les signatures vérifiées, le traitement des bulletins par correspondance peut commencer sept jours avant le scrutin. Les bulletins sont alors retirés des enveloppes pour être traités et décomptés électroniquement (*vote tallying system*). Aucun résultat ne peut être compilé et présenté avant la clôture du scrutin.

Le dépouillement officiel partiel (*semifinal official canvass of the vote*) des votes par correspondance reçus en avance et des bulletins des bureaux de vote commence à 20 heures le soir de l'élection. Le dépouillement final officiel doit quant à lui commencer au plus tard le jeudi suivant l'élection et être achevé 30 jours après le scrutin. Entre 500 000 et 1 million de bulletins provisoires ou par correspondance n'ayant pas pu être dépouillés le soir du scrutin sont généralement traités lors de cette phase².

Il convient de noter que les bulletins de vote renvoyés par voie postale peuvent être admis jusqu'à trois jours après le scrutin, si le cachet de la poste a été tamponné au plus tard le jour de l'élection. Cependant, pour les élections de novembre 2020, ce délai a été étendu jusqu'au dix-septième jour après le scrutin³.

C. L'utilisation du vote postal

Le vote postal est largement utilisé en Californie et a sensiblement progressé au cours des vingt dernières années. S'il représentait environ un quart des votes à la fin des années 2000, il s'élevait à 65 % aux élections législatives de mi-mandat de 2018 et à 72 % lors des élections primaires du printemps 2020⁴.

Le nombre d'électeurs inscrits sur la liste d'électeurs par correspondance permanents reflète cette situation : leur proportion est passée de 2 % des électeurs inscrits en 2000 à 70 % en 2020⁵. Cependant, la proportion de bulletins de vote postal distribués et effectivement renvoyés et comptabilisés lors du scrutin est variable (62 % lors des élections générales de 2018 mais 42 % pour les primaires de mai 2020)⁶.

¹ <https://elections.cdn.sos.ca.gov/ccrov/pdf/2020/september/20226rb.pdf>

² <https://www.sos.ca.gov/elections/official-canvass>

³ Cet ajustement fait suite à la réception, lors des primaires de mars 2020, de plus de 70 000 bulletins envoyés par la poste après le délai de trois jours

⁴ <https://www.sos.ca.gov/elections/historical-absentee>

⁵ <https://www.sos.ca.gov/elections/voter-registration/vote-mail#design>

⁶ <https://www.sos.ca.gov/elections/voter-registration/vote-mail#design>

Le taux de participation en Californie apparaît relativement stable sur une longue période et varie essentiellement selon le type de scrutin (participation plus élevée aux élections de niveau fédéral et notamment aux présidentielles). Si une légère hausse de la participation est observée depuis l'entrée en vigueur du *California Voter's Choice Act* (aux élections primaires présidentielles, la participation s'élevait à 38 % en 2020 contre 35 % en 2016 ; aux élections générales, elle était de 50 % en 2018 contre 30 % en 2014¹), il n'est pas possible d'établir de corrélation entre recours au vote postal et participation électorale.

S'agissant de la fraude, l'État de Californie ne publie pas de statistiques en la matière. Bien que des cas puissent être rapportés ponctuellement dans la presse², les études récentes laissent penser que les cas demeurent rares³. En revanche, le nombre élevé de bulletins de vote postal nuls a suscité une polémique lors des élections primaires de mars 2020. Dans le cadre de ce scrutin, 102 428 bulletins de vote postal, soit 1,5 % des quelque 7 millions de bulletins de vote postaux renvoyés n'ont pas pu être comptabilisés, soit parce qu'ils avaient été reçus après le délai limite de trois jours (70 330), soit parce que la signature était manquante ou ne correspondait pas au registre électoral (27 525)⁴.

¹ <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2018-general/sov/04-historical-voter-reg-participation.pdf>

² <https://www.foxnews.com/us/california-man-charged-mail-in-voting-fraud-elections>

³ <https://www.heritage.org/voterfraud/search?state=CA>

⁴ <https://www.pbs.org/newshour/nation/california-rejected-100000-mail-in-ballots-because-of-mistakes>

3^{ème} EXEMPLE : LA CAROLINE DU NORD

A. La procédure de vote

La Caroline du Nord permet à tous les électeurs qui le souhaitent de recourir au vote postal (*absentee voting*), sur demande, sans justification¹. Jusqu'en 2020, les modalités de vote postal y étaient toutefois plus contraignantes que dans la plupart des autres États américains. En particulier, la demande de vote postal ne pouvait se faire que par courrier ou en personne, sans possibilité de s'inscrire en tant qu'électeur par correspondance permanent. De plus, pour être valide le bulletin de vote postal devait être rempli en présence de deux témoins. Les frais postaux pour le renvoi des bulletins ne sont pas pris en charge par l'État et aucune boîte de dépôt spécifique n'est mise à disposition des électeurs.

Ainsi, le recours au vote postal y est peu développé. Lors des élections générales de 2018, seuls 2,6 % des voix avaient été exprimées *via* un vote postal (soit environ 95 000 bulletins)².

B. La facilitation du vote postal dans le contexte de l'épidémie de Covid-19

Face à la crise sanitaire de la Covid-19, l'Assemblée générale de Caroline du Nord a, comme d'autres États américains, modifié sa législation afin de faciliter le recours au vote postal³. Un portail de demande de vote postal en ligne a été créé⁴, la communication à l'attention de l'électorat développée et les bulletins et enveloppes simplifiés⁵. Pour l'élection présidentielle de novembre 2020 uniquement, le nombre de témoin exigé a également été réduit de deux à un.

Au 1^{er} octobre 2020, environ 300 000 électeurs (4 % des inscrits) avaient déjà transmis leur bulletin de vote postal en vue de l'élection présidentielle du 3 novembre 2020, soit le nombre le plus élevé enregistré jusqu'ici en Caroline du Nord⁶. Le taux d'erreur est toutefois assez élevé puisque 3,4 % des bulletins par correspondance reçus à cette date comportaient des anomalies (notamment oubli de signature de l'électeur ou du témoin, bulletin incomplet). Selon le directeur du comité électoral de Caroline du Nord, cette situation s'explique par le fait que de nombreux électeurs utilisent le vote par correspondance pour la première fois. Dans ce cas, il est possible pour les électeurs de solliciter un nouveau bulletin ou un processus de certification afin de corriger le bulletin.

¹ *North Carolina General Statutes, Chapter 163 Article 20.*

² https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2018_EAVS_Report.pdf

³ <https://www.ncleg.gov/Sessions/2019/Bills/House/PDF/H1169v4.pdf>

⁴ <https://votebymail.ncsbe.gov/app/home>

⁵ <https://www.ncsbe.gov/voting/vote-mail/five-steps-vote-mail-north-carolina-2020-general-election>

⁶ <https://www.ncsbe.gov/news/press-releases/2020/10/01/more-300000-north-carolina-voters-have-successfully-cast-ballots>

LA SUISSE

En Suisse, le droit de voter par correspondance comme alternative au mode traditionnel est autorisé au niveau fédéral depuis 1994. Depuis la modification du 18 mars 1994 de la loi fédérale sur les droits politiques, lors des scrutins fédéraux, tous les électeurs suisses peuvent voter soit en se rendant dans un bureau de vote, soit par correspondance, sans devoir faire de demande particulière.

À l'échelle des cantons, pour les élections locales, la mise en place du vote par correspondance s'est faite progressivement, sur une plus longue période, s'étendant jusqu'en 2015 (canton du Tessin).

A. Les conditions de recours au vote postal

Comme indiqué précédemment, la possibilité de voter par correspondance en Suisse n'est pas conditionnée à une obligation de déclaration préalable ou de justification indiquant une impossibilité de se déplacer le jour du scrutin. Aux termes de l'article 5 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 « *L'électeur doit exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne ou en votant par correspondance* ».

L'article 8 de la même loi dispose que ce sont les cantons qui, à leur échelle, mettent en place une procédure pour ce vote et prennent les mesures visant à garantir la sécurité du scrutin, à savoir le contrôle de la qualité d'électeur, le dépouillement du scrutin, le secret du vote et la prévention des abus. Le deuxième alinéa du même article précise que « *les électeurs peuvent voter par correspondance dès qu'ils ont reçu les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote* ».

La loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 du canton de Vaud précise que le vote par correspondance peut être exercé de tout lieu en Suisse ou à l'étranger et qu'il est possible dès réception du matériel de vote. La loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève du 15 octobre 1982 pose également le principe de l'ouverture du vote par correspondance dès réception par l'électeur de son matériel électoral (article 61).

B. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

1. La réception du matériel de vote

Les personnes inscrites sur les listes électorales reçoivent automatiquement les documents suivants au plus tard trois semaines avant le scrutin :

- une brochure explicative ;

- une enveloppe de transmission (en général, il s'agit de l'enveloppe par laquelle le matériel de vote est parvenu à l'électeur, qui doit donc veiller à ne pas la déchirer en l'ouvrant) ;
- un bulletin de vote.

Outre ces documents, certains cantons peuvent envoyer également une carte de vote ainsi qu'une enveloppe de vote. Ainsi le canton de Vaud, aux termes de l'article 8 de sa loi cantonale sur l'exercice des droits politiques, fait parvenir « *d'office et personnellement* » aux électeurs inscrits sur ses listes la carte de vote et le matériel correspondant leur permettant de prendre part aux scrutins, avant chaque échéance électorale, qu'il s'agisse d'une élection ou d'une votation. La carte de vote comporte un code-barres, lequel contient le numéro d'électeur, le sexe, l'année de naissance et le numéro de commune de l'électeur.

2. La procédure de vote

Lorsque l'électeur a reçu son matériel de vote, il peut le compléter en se munissant d'un stylo bleu ou noir, le crayon n'étant pas autorisé. Le bulletin doit être rempli à la main. Selon son canton et la nature de l'élection, il s'agira pour l'électeur de cocher des cases ou d'écrire sur son bulletin « oui » ou « non » (dans le cas des communes munis de lecteurs optiques), voire rien s'il souhaite voter blanc à une question. L'électeur n'est bien sûr pas autorisé à ajouter de commentaire ou de signe à son bulletin, ni à le corriger avec du correcteur, sous peine de nullité.

Le matériel de vote, c'est-à-dire l'enveloppe de vote cachetée (contenant le bulletin dûment complété) et la carte de vote, doit ensuite être glissé dans l'enveloppe de transmission, en suivant les instructions fournies par la commune, responsable de l'organisation pratique du scrutin (cf. *infra*). La carte de vote, en général, doit être signée de la main de l'électeur, certains cantons demandant en plus à celui-ci d'indiquer sa date de naissance (c'est par exemple le cas dans le canton de Vaud et celui de Genève). Aucun document autre que ceux appartenant au matériel de vote ne doit être joint dans l'enveloppe de transmission.

L'électeur doit ensuite cacheter son enveloppe de transmission et la renvoyer dans les délais prescrits, qui peuvent varier selon les cantons. Ainsi, aux termes de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève, « *pour être enregistré, le vote, dûment authentifié, doit parvenir au service des votations et élections au plus tard le samedi précédant la clôture du scrutin à 12 h 00* ». Dans le canton de Vaud, cependant, l'électeur peut déposer son vote jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, la boîte aux lettres communale étant relevée au moment de la fermeture du scrutin. Trois possibilités s'offrent à lui pour la retourner :

- l'envoi par la poste. L'électeur doit au préalable veiller à ce que l'adresse de sa mairie soit bien inscrite sur l'enveloppe de transmission. Selon les cantons, il peut être amené à affranchir lui-même l'enveloppe et

choisir son affranchissement en fonction du délai d'acheminement du courrier. Les autorités recommandent, selon l'affranchissement choisi, de poster le bulletin au plus tard le mardi précédant le scrutin pour le tarif d'acheminement le plus long ou le jeudi lorsque l'électeur a affranchi son enveloppe en choisissant un acheminement plus rapide ;

- le dépôt dans une boîte aux lettres prévue à cet effet, généralement à la mairie de sa commune jusqu'au dimanche du scrutin, dans le respect de l'heure indiquée dans les informations jointes au matériel de vote ;

- ou le dépôt en personne directement auprès de l'administration communale.

3. Réception et vérification du bulletin de vote par les services

La loi fédérale sur l'exercice des droits politiques transfère aux cantons la mise en place de la procédure de vote postal et les mesures visant à garantir la sécurité et l'intégrité du scrutin. Le canton de Vaud règle ces points dans sa loi cantonale sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 et son règlement d'application du 25 mars 2002.

Ainsi, aux termes de l'article 18 de la loi cantonale, « *la municipalité est responsable de l'organisation et du bon déroulement du vote par correspondance et anticipé* ». Cette charge peut toutefois être transférée, en tout ou partie, au bureau électoral.

La municipalité reçoit les enveloppes de transmission qui lui ont été déposées directement ou qui ont été reçues par la poste. Ces enveloppes sont prises en compte dans le dépouillement dès lors qu'elles sont déposées dans la boîte aux lettres ou parviennent dans la case postale communale au plus tard à la clôture du bureau de vote.

En application du règlement du 25 mars 2002 du canton de Vaud, le greffe municipal, conformément aux instructions qu'il reçoit du bureau cantonal, reçoit les enveloppes de transmission et opère un premier tri :

- il s'assure que le votant est autorisé à prendre part au scrutin et que le matériel utilisé et renvoyé à la commune est conforme ;

- il sépare les votes semblant conformes de ceux susceptibles d'être annulés par le bureau électoral et de ceux n'ayant pas à être comptabilisés. En aucun cas, le greffe municipal n'a autorité pour ouvrir les enveloppes de vote. Pour déterminer les votes conformes de ceux ne l'étant pas ou susceptibles de ne pas l'être, il se fonde sur le contenu de l'enveloppe de transmission et vérifie la présence de la carte de transmission (il écarte les votes pour lesquels la carte est absente, n'est pas officielle ou ne correspond pas au scrutin en cours, ou, lors d'un scrutin multiple, les cas où le nombre de cartes ne correspond pas au nombre de scrutins), les indications y figurant (notamment la présence et la véracité de la signature et de la date de naissance de l'électeur), la présence d'une enveloppe de vote la carte de vote

dans l'enveloppe de transmission ou encore que celle-ci parvient dans les délais ;

- et il établit un procès-verbal des votes reçus. Il joint à ce document une liste des numéros d'électeurs rayés des listes, soit qu'ils votent désormais ailleurs, soit qu'ils ont demandé un duplicata de carte de vote avant le scrutin.

À compter de l'ouverture des enveloppes de transmission, la gestion des votes reçus par correspondance doit être assurée par deux personnes au moins, obligatoirement assermentées par la municipalité.

Avant le début du dépouillement, le greffe transmet au bureau électoral le procès-verbal des votes reçus par correspondance, la liste des numéros biffés et deux urnes, l'une contenant les enveloppes de vote conformes et l'autre contenant les votes susceptibles d'être annulés. Le matériel de vote écarté doit être conservé par le greffe, le président du bureau électoral ayant cependant un droit d'accès et de contrôle. Lors de la fermeture du scrutin, avant le dépouillement, le président du bureau électoral fait procéder à un dernier relevé de la boîte aux lettres communale.

Dans le canton de Genève, la loi électorale permet un dépouillement anticipé des votes par correspondance lors des votations « *le dimanche du scrutin, sous le contrôle de la commission électorale centrale* ». Le règlement d'application du 12 décembre 1994 précise que lorsque le service des votations et élections reçoit un vote par correspondance, il « *vérifie la qualité d'électeur et enregistre l'électeur au moyen de sa carte de vote* ». Ces dernières sont classées et conservées à part des enveloppes de vote pour garantir le secret du scrutin. Les enveloppes de vote, quant à elles, sont introduites dans les urnes des arrondissements électoraux. Ces urnes sont entreposées dans des locaux sécurisés, eux-mêmes scellés après chaque traitement des votes. Un registre des scellés est tenu à jour.

C. L'utilisation du vote par correspondance en Suisse

Introduit en 1994, le vote par correspondance a, selon un communiqué de la Chancellerie fédérale en 2005, « connu rapidement une grande popularité, tout d'abord dans les régions urbaines. En 1998, le Service d'information de la Chancellerie fédérale a mené, de concert avec les chancelleries d'État, une première enquête approfondie sur le recours au vote par correspondance, enquête qui a révélé que 44 % des suffrages avaient été exprimés par correspondance à l'échelle nationale ». Compte tenu de l'engouement pour le vote par correspondance, ce même communiqué indiquait que certains cantons et certaines communes se demandent s'ils ne vont pas revoir à la baisse le nombre de leurs bureaux de vote ou les heures d'ouverture de ces derniers en raison de la baisse de l'engouement pour le vote traditionnel.

Les électeurs suisses sont appelés aux urnes plusieurs fois par an, du fait des élections (fédérales et locales) et des votations (fédérales et locales). La possibilité de vote par correspondance est donc d'autant plus appréciée par les citoyens et, en 2015, la poste suisse indiquait que « *plus de 80 % des votants préfér[ai]ent glisser leur bulletin dans une boîte aux lettres plutôt que dans une urne* ». Certains estiment que ce taux a atteint 90 %, voire 95 % des votants en 2020.

Au niveau cantonal, le canton de Vaud avait effectué une enquête un an après la mise en place du vote par correspondance généralisé à son échelle, qui avait montré une hausse de 10 points de la participation, avec, à l'époque, un taux de non-conformité de l'ordre de 2,6 %.

Le canton de Genève a également vu son taux de participation augmenter avec l'introduction du vote par correspondance en 1995. Sur une votation fédérale de septembre 2000, ce canton avait été le troisième en termes de taux de participation (51,2 %), dont 90,1 % avaient exprimé leur vote en utilisant la voie postale. Toutefois, en pleine « première vague » du coronavirus en mars 2020, un deuxième tour d'élection des exécutifs municipaux avait été organisé en ne proposant que la possibilité de vote par correspondance, les bureaux de vote physiques étant restés fermés, et s'était soldé par une faible participation (24,3 %).

Plus généralement, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large. Les premières constatations opérées quelques jours avant le vote auprès des autorités en charge des scrutins ont ainsi montré un taux de participation qui s'établissait déjà à 36 % à Lausanne à trois jours du scrutin, à 35,3 % à Genève et à 40 % à Saint-Gall à quatre jours du scrutin. Dans cette ville, la proportion du vote par correspondance pour les suffrages exprimés s'élèverait en moyenne à 98 %, et à plus de 99 % dans la municipalité de Lucerne.

L'ESPAGNE

La législation espagnole autorise le vote par correspondance pour l'ensemble des élections au suffrage universel direct depuis 1985¹. En l'absence de possibilité de vote par procuration, le vote par correspondance est l'un des moyens mis en place pour « *faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique* » énoncé par l'article 9.2 de la Constitution de 1978.

En Espagne, la procédure de vote par correspondance se distingue par la place centrale dévolue à l'entreprise de services postaux Correos², tant dans l'acheminement des bulletins que dans la distribution du matériel de vote.

A. Les conditions de recours au vote postal

Le vote par correspondance est ouvert à tous les électeurs, sans qu'il soit nécessaire de présenter un quelconque justificatif. Aux termes de l'article 72 de la loi organique du régime électoral général, tout électeur ne pouvant être présent dans la localité de son bureau de vote le jour du scrutin peut faire une demande de vote par correspondance à condition de présenter sa demande :

- dans les délais prévus, c'est-à-dire à compter de l'avis de convocation des élections et jusqu'au dixième jour avant la date du scrutin ;
- et de façon personnelle auprès de tout bureau de poste Correos ou, en cas de maladie ou d'incapacité physique, de présenter un certificat médical attestant de l'incapacité de se déplacer et de désigner un mandataire pour faire la demande en son nom (cf. *infra*).

Il convient de noter que la demande de vote par correspondance n'exonère pas automatiquement l'électeur de participer à la tenue des bureaux de vote. En effet, la demande du vote postal n'entraîne pas le retrait de l'électeur de la liste des électeurs de moins de 70 ans qui savent lire et écrire et qui peuvent être désignés membres du bureau de vote par tirage au sort des mairies.

B. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

1. La demande et la réception du matériel de vote

L'électeur qui désire voter par correspondance doit en premier lieu se rendre dans un bureau de poste Correos afin de remplir un formulaire de demande, et ce dans les délais indiqués précédemment³. Cette demande doit être faite en personne, sur présentation de sa carte d'identité, et en aucun cas

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, articles 72 à 75.

² Société anonyme détenue intégralement par l'État espagnol.

³ <http://www.infoelectoral.mir.es/como-votar/>

[/asset_publisher/Q2ssTnbuSR3x/content/preguntas_como_votar_voto_correo?_101_INSTANCE_Q2ssTnbuSR3x_redirect=%2Fcomo-votar&_101_crumb=Voto+por+correo+desde+Espa%C3%B1a](http://www.infoelectoral.mir.es/como-votar/-/asset_publisher/Q2ssTnbuSR3x/content/preguntas_como_votar_voto_correo?_101_INSTANCE_Q2ssTnbuSR3x_redirect=%2Fcomo-votar&_101_crumb=Voto+por+correo+desde+Espa%C3%B1a)

d'une photocopie, à l'employé de Correos pour vérification de l'identité et de la signature.

Les services de Correos remettent ensuite le formulaire dûment complété au Bureau du recensement électoral (*Oficina del Censo Electoral*) qui procède à l'annotation correspondante sur les listes électorales, indiquant que l'électeur a fait une demande de vote par courrier. Ainsi, l'électeur qui sollicite le vote par correspondance n'a plus la possibilité de voter personnellement dans son bureau de vote.

Dans un troisième temps, le Bureau du recensement électoral envoie par courrier recommandé à l'adresse indiquée par l'électeur dans le formulaire une enveloppe contenant les documents suivants :

- un bulletin de chacune des formations politiques se présentant aux élections et une enveloppe de vote dans laquelle l'électeur devra introduire le bulletin de la liste ou du candidat de son choix. Dans l'hypothèse où plusieurs scrutins ont lieu en même temps, plusieurs enveloppes de vote sont transmises, ainsi que l'ensemble des bulletins nécessaires ;

- le certificat d'inscription sur le registre électoral (*certificado de inscripción en el censo*). Comme en Allemagne et en Suisse, ce certificat atteste de l'inscription sur les listes électorales et est valable uniquement pour les élections pour lesquelles le vote par correspondance est demandé ;

- une enveloppe de retour sur laquelle figure l'adresse du bureau électoral de l'électeur ;

- une fiche explicative.

L'ensemble du matériel électoral doit être reçu personnellement par l'électeur, après vérification de son identité. En cas d'absence à son domicile, il devra se rendre au bureau de poste correspondant pour réceptionner en mains propres le matériel de vote.

En cas de maladie ou d'incapacité de se déplacer, l'électeur peut désigner une personne autorisée pour faire la demande de vote par correspondance en son nom. L'autorisation doit être certifiée par un notaire, qui se déplace au domicile de l'électeur, qu'il soit à l'hôpital, en maison de retraite ou hébergé par de la famille. Ce service notarial est totalement gratuit. Une même personne ne peut pas représenter plus d'un électeur. Dans les faits, la possibilité de désigner un représentant est cependant peu utilisée¹.

À titre exceptionnel du fait de la pandémie de Covid-19, pour les élections régionales du 12 juillet 2020 au Pays basque et en Galice, la demande de vote par correspondance a également pu être formulée par voie

¹ Seulement 13 096 demandes ont été enregistrées pour les élections générales du 28 avril 2019. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t44/p09/a2019/10/&file=0108.px&L=0>

électronique, à l'aide d'un formulaire sur le site internet de Correos¹. Le matériel de vote devait ensuite être remis en mains propres au demandeur, après vérification de son identité, comme dans la procédure de droit commun.

2. La procédure de vote

Après avoir effectué son choix, l'électeur introduit le bulletin de vote dans l'enveloppe correspondant au scrutin et la referme. Il doit ensuite mettre son enveloppe de vote (ou ses enveloppes en cas de scrutins multiples) et le certificat d'inscription sur les listes électorales dans l'enveloppe de retour sur laquelle figure l'adresse de son bureau électoral.

Le vote par correspondance doit être renvoyé par courrier recommandé, au moins trois jours avant le jour des élections². Cet envoi est gratuit et ne nécessite pas d'affranchissement.

En juillet 2020, lors des élections des Communautés autonomes du Pays basque et de Galice, la remise du vote par correspondance au facteur, en échange d'un justificatif de dépôt, a également été autorisée afin de faciliter le vote des personnes malades de la Covid-19, en quarantaine ou vulnérables, ainsi que la santé des employés de Correos³.

Tout au long du processus, Correos est le seul interlocuteur de l'électeur en cas de problème avec son vote par correspondance, que ce soit au stade de la demande, de la réception du matériel de vote ou de la transmission de son bulletin.

3. Réception et vérification du bulletin de vote

Correos est tenu de conserver l'ensemble des votes par correspondance jusqu'au jour de l'élection. Ce n'est que le jour du scrutin, à partir de 9 heures du matin, que les services postaux peuvent commencer à acheminer les votes par correspondance dans les bureaux de vote correspondants et ce jusqu'à 20 heures. Les services de Correos doivent tenir un registre recensant l'ensemble de la correspondance électorale reçue ; ce registre est mis à la disposition des commissions électorales (*Juntas Electorales*). Les enveloppes de vote reçues après 20 heures le jour de l'élection sont remises à la commission électorale de zone (*Junta Electoral de Zona*) et sont détruites.

À partir de 20 heures, une fois que le dernier électeur a voté, chaque bureau de vote verse les enveloppes de vote par correspondance remises par la poste dans l'urne, en respectant les étapes suivantes :

¹ http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2020&idacuerdoinstruccion=72303&idsesion=971&template=Doctrina/JEC_Detalle

² Pour les électeurs espagnols résidant de façon permanente à l'étranger, le bulletin de vote par correspondance doit être renvoyé dans un délai de cinq jours avant la date du scrutin.

³ <https://www.correos.com/sala-prensa/asi-es-el-voto-por-correo-en-las-primeras-elecciones-tras-el-covid-19/>

- ouvrir, une à une, les enveloppes remises au président du bureau de vote en vérifiant qu'elles contiennent bien le certificat d'inscription sur les listes électorales et la ou les enveloppes de vote contenant les bulletins ;
- vérifier que l'électeur est inscrit sur la liste du bureau de vote ;
- introduire dans l'urne correspondante l'enveloppe de vote ;
- annoter la liste numérotée des votants devant le nom de l'électeur¹.

C. L'utilisation du vote par correspondance en Espagne

Bien qu'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître en Espagne. Selon les données de l'Institut statistique national², lors des élections générales (Congrès des députés et Sénat) de mars 2000, 1,5 % des électeurs inscrits avaient eu recours au vote postal. Ce chiffre s'élevait à 2,3 % aux élections générales de mars 2008, à 2 % aux élections générales de novembre 2011 et à 4,22 % (soit 1,46 million d'électeurs) aux élections générales de juin 2016, année record d'utilisation du vote par correspondance au niveau national. Lors des élections générales de 2019, le recours au vote par correspondance a légèrement reflué, avec respectivement 3,9 % en avril 2019 et 2,7 % en novembre 2019, tout en se maintenant à un niveau élevé. L'analyse des statistiques au niveau régional et selon la densité de population montre un recours au vote par correspondance supérieur à la moyenne nationale dans les zones rurales et dans les grandes villes.

En outre, le recours au vote postal en Espagne semble dépendre fortement du calendrier électoral : les pics de juin 2016 et d'avril 2019 ont ainsi été observés en période de vacances ou de jours fériés. La coïncidence du scrutin d'avril 2019 avec la Semaine sainte avait notamment entraîné un afflux de visites dans les bureaux de poste, à la fois des électeurs venant faire une demande et de ceux venant récupérer leur matériel de vote lorsqu'ils n'avaient pas pu réceptionner en mains propres le courrier recommandé. Face à cette affluence, Correos avait alors recruté des renforts de personnel (environ 4 500 contrats) et étendu jusqu'à minuit les horaires d'ouverture des 500 plus gros bureaux de poste, sur les 2 400 bureaux existants dans toute l'Espagne³.

Enfin, lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire dégradée liée à la pandémie de Covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures permettant d'effectuer toutes les étapes de la

¹ En Espagne, même lors du vote en personne au bureau de vote, aucune signature n'est requise de l'électeur, les responsables du bureau de vote se contentant de cocher le nom de l'électeur sur une liste numérotée.

² https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176828&menu=resultados&idp=1254735576529#!tabs-1254736195343

³ https://elpais.com/politica/2019/04/25/actualidad/1556185670_343911.html

procédure sans quitter son domicile (demande sur Internet, réception à domicile et remise de l'enveloppe de vote directement au facteur)¹. Ainsi, en Galice, le nombre d'électeurs ayant utilisé le vote postal a augmenté de 80 % par rapport au précédent scrutin régional de 2016, pour s'établir à 3,5 % des électeurs inscrits contre 2,7 % dans cette même communauté autonome lors des élections générales d'avril 2019. Au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016 et 3,3 % aux élections générales d'avril 2020. L'étude n'a pas mis en évidence d'incident particulier lors de ces deux scrutins régionaux.

¹ <https://elpais.com/espana/2020-07-02/el-voto-desde-casa-se-dispara-en-euskadi-y-galicia.html> et <https://elpais.com/espana/2020-06-02/los-carteros-piden-normas-claras-para-evitar-presiones-en-el-voto-a-domicilio-el-12-j.html>

SECONDE PARTIE : LE VOTE ÉLECTRONIQUE ET LES AUTRES MODALITÉS DE VOTE

LE VOTE PAR INTERNET AUX ÉLECTIONS POLITIQUES

A. Dans la plupart des pays européens, le vote par Internet n'est pas autorisé et les réflexions demeurent à l'arrêt

En **Allemagne**, l'électeur ne peut voter par Internet aux élections. Le site internet du responsable fédéral des opérations électorales (*Bundeswahlleiter*) explique que des raisons à la fois électorales et pratiques s'y opposent¹. La Loi fondamentale allemande pose les principes du vote général, libre et secret, dont la Cour constitutionnelle a déduit en 2009 le principe de transparence des opérations électorales, et les autorités estiment que ces principes ne peuvent actuellement être garantis lors d'un vote par Internet.

Aux **Pays-Bas**, le *statu quo* demeure s'agissant du vote par Internet aux élections depuis l'abrogation, le 1^{er} janvier 2010, des dispositions de la loi électorale relatives au vote par des moyens autres que les bulletins de vote papier. Pour mémoire, un coup d'arrêt avait été porté au vote électronique de façon générale en 2008 à la suite de défaillances de sécurité de certaines machines à voter et d'un cadre normatif inadéquat. Les recherches n'ont pas fait état de nouvelle réflexion s'agissant du vote en ligne aux élections parlementaires. La mésaventure du parti chrétien démocrate (CDA), en juillet 2020, semble avoir ajouté au discrédit de cette modalité de vote dans le pays : alors qu'il entendait procéder à l'élection de son chef de parti par Internet en raison de l'épidémie de coronavirus, le CDA a dû réorganiser le premier tour de l'élection après qu'il ait été révélé que les codes de vote étaient facilement devinables et que le secret du vote pouvait être mis en danger².

En **Espagne**, en **Italie** et au **Portugal**, les réflexions relatives au vote électronique, dont le vote par Internet, menées dans les années 2000 n'ont pas prospéré ; aucun de ces pays n'envisage à l'heure actuelle d'introduire le vote par Internet. Il en va de même en **Suède** et en **Irlande**, où le vote par Internet n'est pas autorisé et où aucun changement de paradigme n'est à relever en la matière.

La **Finlande** avait mis en place en 2016 un groupe de travail sur le vote par Internet, lequel a rendu en décembre 2017 un rapport appelant à ne pas recourir à cette possibilité qui représentait, selon le groupe de travail, « *plus de risques que d'avantages* »³. De façon plus anecdotique, on peut noter

¹ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/o/online-wahlen.html>

² <https://nos.nl/artikel/2340296-internetstemmen-is-vragen-om-problemen-weet-nu-ook-het-cda.html>

³ http://oikeusministerio.fi/sv/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhyma-nettiaanestyksen-riskit-suuremmat-kuin-hyodyt

que les îles Åland, territoire autonome suédophone de la Finlande, sont en train de mettre en place un vote par Internet pour leurs élections législatives internes. Le système est introduit en deux temps : en 2019, il a été ouvert aux électeurs se trouvant hors de l'île et en 2023, le dispositif devrait être accessible à tous¹.

Enfin, en **Belgique**, le Service public fédéral (SPF) Intérieur a commandé en février 2020 une étude de faisabilité sur le vote en ligne. Un marché public a été ouvert, lequel portait « *sur la réalisation d'une étude empirique relative à la faisabilité de l'introduction du vote par internet lors d'élections organisées en Belgique (donc tant pour les élections européennes, fédérales, en ce compris le vote des Belges de l'étranger, régionales, communales et provinciales)* ; cette étude devant définir comment l'introduction du vote par internet est possible dans des conditions de sécurité garanties, en se basant notamment sur les cas pratiques connus à l'étranger mais également sur des développements théoriques en regard des connaissances scientifiques actuelles. Si une telle faisabilité est possible, l'étude déterminera les conditions nécessaires pour une telle introduction ». Le marché a été attribué à l'Université libre de Bruxelles² ; les résultats de l'étude sont attendus pour la fin de l'année 2020, le SPF soulignant toutefois qu'en la matière, la décision finale appartenait au politique.

B. Dans la sphère anglo-saxonne, des expérimentations et des essais au niveau local

1. Aucun nouveau projet pilote d'ampleur au Royaume-Uni, en dépit de velléités au Pays de Galles et en Écosse

Au **Royaume-Uni**, le vote électronique ne fait pas partie des moyens à la disposition des citoyens pour exercer leur droit de vote. Ceux-ci peuvent voter en personne dans un bureau de vote, par voie postale ou par procuration. Depuis les expérimentations de vote par Internet menées en 2003 et en 2007, aucun nouveau projet n'a été entrepris³ bien que des expérimentations à petite échelle aient eu lieu depuis⁴.

En 2018, le gouvernement gallois avait annoncé son intention de tester à nouveau le vote par Internet. Le gouvernement écossais a mené la même année une consultation publique portant sur la réforme électorale : 49 % des répondants ont indiqué que si le vote par Internet ou par téléphone mobile était disponible, ils utiliseraient ces possibilités plutôt que de se

¹ <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/e-voting-in-a-small-scale-the-case-of-aland.pdf>

² <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:270135-2020:TEXT:ES:HTML&tabId=1&tabLang=fr>

³ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04397/SN04397.pdf>

⁴ Par exemple, dans la ville de Gateshead pour les élections locales, lors desquelles les électeurs qui le souhaitent pouvaient, en plus de leur bulletin papier traditionnel, utiliser un système de vote par Internet développé par l'Université de Warwick : <https://www.gateshead.gov.uk/article/11606/Gateshead-to-host-prototype-e-voting-trial>.

rendre aux urnes¹. Toutefois, de nombreux participants ont souligné les inconvénients de cette modalité de vote – notamment en termes de sécurité – faisant ainsi apparaître une appréciation dans l’ensemble mitigée.

Dernièrement, un rapport de l’Institution professionnelle britannique d’ingénierie et de technologie (*Institution of Engineering and Technology*)², publié au printemps 2020, concluait que les technologies disponibles à l’heure actuelle en matière de vote par Internet, si elles sont suffisantes pour des élections au sein d’entreprises ou lorsque le secret du vote n’est pas nécessaire, ne permettent pas de répondre aux enjeux de cybersécurité pour des élections parlementaires ou locales à grande échelle³. Selon les auteurs de l’étude, le vote en ligne requiert des avancées technologiques plus importantes en matière de plateforme de sécurité, de gestion de l’identité numérique mais aussi de vérifiabilité du vote pour les électeurs et les observateurs afin de contrôler les opérations et résultats électoraux. L’étude conclut que le vote en ligne ne devrait être qu’un outil complémentaire au vote traditionnel et non pas avoir vocation à le remplacer.

2. Des expériences à petite échelle et peu concluantes aux États-Unis

Aux **États-Unis**, malgré le consensus des scientifiques⁴ et des agences fédérales⁵ selon lequel aucune technologie connue ne garantit le secret, la sécurité et la vérifiabilité universelle d’un bulletin de vote rempli et transmis par Internet, le vote en ligne est pratiqué, de façon marginale et souvent expérimentale, dans certains États.

La définition des règles et des modalités pratiques d’organisation des élections relève en effet de la compétence des États fédérés. Ainsi, en 2019, la *National Conference of State Legislatures* (NCSL) relevait que quatre États (Arizona, Colorado, Missouri et Dakota du Nord) autorisaient le retour des bulletins de vote par correspondance (*absentee voting*) à travers un portail web dédié et 19 États le retour des bulletins de vote par courrier électronique pour certains électeurs, au premier rang desquels les militaires déployés à l’étranger⁶. À l’inverse, 19 États excluaient explicitement le renvoi d’un bulletin de vote par correspondance par un moyen de transmission électronique.

La Virginie occidentale a conduit en 2018 une expérimentation pilote permettant, pour la première fois lors d’élections de niveau fédéral, de voter

¹ <https://www.gov.scot/publications/electoral-reform-consultation-analysis/pages/8/>

² Cette organisation professionnelle a le statut de « charity » (organisme de bienfaisance) au Royaume-Uni.

³ <https://www.theiet.org/media/7025/internet-voting-in-the-uk.pdf>

⁴ <https://www.nap.edu/catalog/25120/securing-the-vote-protecting-american-democracy>

⁵ http://ftt-uploads.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/06/07210015/Final_-Risk_Management_for_Electronic-Ballot_05082020-1.pdf

⁶ <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/internet-voting.aspx>

via une application internet dédiée¹utilisant la technologie *blockchain* et la reconnaissance faciale, pour les militaires en poste à l'étranger. À la suite d'un rapport du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) qui mettait en évidence des failles de sécurité permettant de modifier ou de récupérer le bulletin de vote de l'utilisateur², cet État a mis fin à l'utilisation de l'application. Les expérimentations de portail web menées en Alabama en 2016 et en Alaska en 2018 n'ont pas non plus été prolongées.

En 2020, le Delaware, le New-Jersey et la Virginie occidentale ont souhaité expérimenter le vote par Internet pour les électeurs handicapés et les militaires déployés à l'étranger, à travers une plateforme baptisée *Omniballot*. Ces projets pilotes, utilisés pour les élections primaires (3 000 utilisateurs dans le Delaware), n'ont pas été étendus aux élections générales et présidentielle de novembre 2020³. Ici encore, des failles de sécurité significatives avaient été révélées par des chercheurs du MIT soulignant « *une approche simpliste du vote par Internet qui est vulnérable à la manipulation par des programmes malveillants* »⁴.

3. Le recours au vote par Internet dans certaines municipalités canadiennes

Au **Canada**, le vote par Internet aux élections fédérales n'est pas encore possible, même si le sujet est régulièrement étudié et sa mise en œuvre envisagée. À un échelon local, depuis 2003, des municipalités des provinces de l'Ontario et de Nouvelle-Écosse ont pu proposer cette option. Un rapport réalisé pour le Bureau du conseil privé du gouvernement canadien⁵ indique ainsi que dès qu'une province intègre à sa loi sur les élections municipales une disposition permettant une méthode alternative de vote, une municipalité est alors libre d'y avoir recours et « *qu'il n'existe aucune norme ou règle minimale concernant l'utilisation du vote en ligne à l'échelon municipal* »⁶.

La loi sur les élections municipales de la province de l'Ontario, par exemple, dispose en son article 42 que « *le conseil d'une municipalité locale peut adopter des règlements municipaux (...) autorisant l'utilisation par les électeurs d'un mode de scrutin de remplacement qui n'exige pas d'eux qu'ils se présentent à un bureau de vote pour voter, comme par exemple le vote par correspondance ou par téléphone* ». L'article 40 du même texte précise que « *lorsqu'une élection doit être tenue, le secrétaire avise les électeurs, (...) si un règlement municipal a été*

¹ Application Voatz, voir : <https://www.youtube.com/watch?v=I8Mphur0YEU&t=2s>

² https://internetpolicy.mit.edu/wp-content/uploads/2020/02/SecurityAnalysisOfVoatz_Public.pdf

³ <https://www.npr.org/2020/06/18/879210099/delaware-quietly-fielded-an-online-voting-system-but-now-is-backing-away>

⁴ <https://internetpolicy.mit.edu/wp-content/uploads/2020/06/OmniBallot-1.pdf>

⁵ Organe de la fonction publique chargé de conseiller le Premier Ministre, c'est également le plus haut organe de la fonction publique fédérale.

⁶ <https://www.canada.ca/fr/institutions-democratiques/services/rapports/scrutins-ligne-voie-avenir-elections-federales.html>

adopté en vertu de l'alinéa 42 (1) b) (modes de scrutin de remplacement), de la façon dont les électeurs peuvent utiliser le mode de scrutin de remplacement »¹.

Un document de la ville de Sarnia sur la mise en place du vote par Internet à l'échelle de la commune précisait qu'en Ontario, sur près de 440 municipalités, 97 offraient la possibilité de voter par Internet ou téléphone en 2014, contre 194 en 2018².

Dans la province de Nouvelle-Écosse, la loi sur les élections municipales dispose quant à elle que, par arrêté, le conseil municipal peut autoriser les électeurs à voter par des moyens postaux, électroniques ou par toute autre méthode³. La ville d'Halifax, par exemple, a pris en 2008 un arrêté concernant le vote alternatif, régulièrement renouvelé depuis et toujours en vigueur pour les élections municipales de 2020⁴.

Les personnes inscrites sur les listes électorales de la municipalité reçoivent quelques jours avant le scrutin une « *lettre d'information de l'électeur* », laquelle contient, outre des informations sur l'élection, un numéro d'identification personnelle qui devra être utilisé si l'électeur opte pour un vote par téléphone ou en ligne. Lorsque l'électeur a reçu cet identifiant, et dès que le scrutin alternatif, en ligne ou par téléphone, est ouvert (pour les élections municipales du 17 octobre 2020, il était possible de voter en ligne à Halifax à compter du 6 octobre 8 heures jusqu'au 14 octobre 19 heures), il peut prendre part au vote⁵. Pour cela, il se rend sur la page du scrutin⁶, entre son numéro d'identification puis sa date de naissance. L'électeur peut alors faire son choix parmi les candidats (pour les élections de 2020, un premier choix devait être fait pour le poste de maire, puis un second choix pour le poste de conseiller du district de résidence de l'électeur). Il valide ensuite son vote en cliquant sur « soumettre »⁷.

Lors des élections municipales du 17 octobre 2020, 39 des 46 municipalités concernées par le scrutin ont mis en place une forme de vote par Internet en Nouvelle-Écosse⁸. En 2016, le vote par Internet lors des élections municipales était possible dans 23 municipalités sur 51 d'après le rapport à destination du Bureau du Conseil privé⁹.

¹ <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/96m32#BK63>

² https://slchamber.ca/wp-content/uploads/2017/01/2018-07-17-16-12-Frequently_Asked_Questions_InternetTelephone_Voting-Updated_July_17.pdf

³ <https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/municipal%20elections.pdf> (article 146A)

⁴ <https://www.halifax.ca/sites/default/files/documents/city-hall/legislation-by-laws/By-lawA-400.pdf>

⁵ <https://www.halifax.ca/home/news/advanced-polls-open-voting-online-by-phone>

⁶ <http://halifax.isivote.com/>

⁷ <https://www.thecoast.ca/halifax/everything-you-need-to-know-about-voting-in-halifaxs-elections/Content?oid=24942083>

⁸ <https://novascotia.ca/news/release/?id=20201007001>

⁹ <https://www.canada.ca/fr/institutions-democratiques/services/rapports/scrutins-ligne-voie-avenir-elections-federales.html>

C. La Suisse en attente d'un nouveau système de vote par Internet

1. Les systèmes en vigueur jusqu'en 2019

La Suisse a expérimenté le vote électronique par Internet au niveau des cantons pendant quelques années, selon deux systèmes :

- celui du canton de Genève ;
- et celui de la poste suisse.

Le vote électronique reposait sur l'utilisation de codes figurant sur la carte de vote reçue par les électeurs, les Suisses recevant directement tout le matériel de vote à domicile sans avoir à en faire la demande préalable. Le bulletin pouvait être contrôlé après avoir voté et plusieurs codes permettaient à l'électeur de vérifier que son vote avait été correctement transmis au système.

S'agissant du système dit « du canton de Genève »¹, toute personne souhaitant voter par voie électronique devait se munir de sa carte de vote, de sa date de naissance et d'un équipement disposant d'un accès internet stable. L'électeur se rendait sur le site du vote et insérait son numéro de carte de vote dans le champ prévu à cet effet de la page d'accueil. Une nouvelle page demandait à l'électeur de confirmer qu'il avait pris connaissance des sanctions pénales pour fraude. L'électeur pouvait ensuite faire son choix de vote en cochant les cases correspondant à ses souhaits pour chaque question posée. Il vérifiait que son bulletin était conforme à ses choix puis indiquait sa date de naissance.

Le contrôle se faisait à l'étape suivante : l'électeur comparait les codes de vérification fournis par le système à ceux reçus avec sa carte de vote, ceux-ci devant correspondre. Lorsque c'était bien le cas, le votant introduisait son code de confirmation, qui donnait l'ordre au système d'introduire le vote dans l'urne électronique. Le système envoyait alors un code de finalisation qui devait lui aussi correspondre à celui indiqué sur la carte de vote et qui finalisait le processus de vote.

S'agissant du système dit « de la Poste », on retiendra ici la procédure qui valait dans le canton de Neuchâtel. Pour pouvoir participer en ligne aux scrutins, il convenait d'abord de signer un contrat d'utilisation. Les électeurs conservaient la possibilité de voter par les moyens traditionnels que sont le vote par correspondance ou en personne au bureau électoral.

Le service informatique de l'entité neuchâteloise et la Chancellerie d'État collaboraient avec la société SCYTL, partenaire de la Poste, pour introduire le principe de la vérifiabilité individuelle. Ce système devait évoluer vers un autre plus performant qui devait intégrer, en plus de la vérifiabilité individuelle, la vérifiabilité universelle et des certifications de haut niveau.

¹ <http://ge.ch/vote-electronique/votations-mode-demploi>

Du point de vue de la procédure, elle restait similaire à celle de la méthode dite « du canton de Genève », le votant devant se munir de sa carte de vote et se rendre sur la page du scrutin, accepter les conditions d'utilisation et choisir le scrutin auquel il souhaitait participer. Il pouvait ensuite voter par oui ou non, sans réponse son vote était considéré comme un « non », vérifier son vote, puis le valider en saisissant le code de validation présent sur sa carte. Il n'était plus possible de revenir sur le vote une fois qu'il était validé, mais les votes n'étaient pour autant pas encore « déposés » dans l'urne. Pour cela, il fallait au préalable comparer les codes de vérification figurant sur la carte de vote à ceux inscrits sur la page du scrutin. S'ils correspondaient, l'électeur entraînait alors son code de confirmation et recevait ensuite son code de finalisation, lequel devait également correspondre à celui inscrit sur sa carte de vote¹.

Dix cantons (sur 26) proposaient le vote électronique jusqu'en 2019, selon l'un ou l'autre des systèmes.

2. Les évolutions au cours de l'année 2019

Depuis mi-2019, il n'est plus possible de voter par voie électronique en Suisse. Toutefois la Fédération, les cantons et la Poste travaillent à instaurer de nouveau cette possibilité à l'horizon 2021.

Tout d'abord, dans une décision du 28 novembre 2018, le canton de Genève a décidé d'interrompre en février 2020 le développement de sa plateforme de vote électronique, estimant dans son communiqué « *qu'il n'est pas dans la vocation d'un canton de développer, d'exploiter et de financer seul un système informatique d'une telle complexité et d'une telle envergure* »². Cette décision a été prise lors de la réévaluation du planning des développements nécessaires, prolongeant de 17 mois le développement et induisant des dépenses supplémentaires de l'ordre de 2,6 millions de francs suisses (2,41 millions d'euros). Le communiqué indiquait également que le canton étudiait « *toutes les options pour continuer à fournir, après février 2020, un service de vote électronique à sa population, en particulier aux résidents à l'étranger et aux personnes en situation de handicap* ». En service depuis 2003, le système genevois « *a été employé lors de plus de 150 scrutins, tous réalisés avec succès* ».

Finalement, le canton de Genève a annoncé le 19 juin 2019 qu'il abandonnait prématurément et immédiatement son système et que celui-ci ne serait donc pas proposé lors des élections fédérales du 20 octobre 2019. Cette décision a fait suite à l'annonce du report, de fin juin à mi-août, de l'audit que devait mener le Conseil fédéral sur le système, laissant trop peu de temps au canton de Genève pour organiser des solutions alternatives de repli avant les élections dans l'hypothèse où le système n'aurait pas été validé par l'audit³.

¹ <http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/vote-electronique.aspx>

² <https://www.ge.ch/document/point-presse-du-conseil-etat-du-28-novembre-2018>

³ <https://www.ge.ch/document/point-presse-du-conseil-etat-du-19-juin-2019#extrait-16319>

Ensuite, la poste suisse a annoncé en juillet 2019 mettre un terme au système disposant de la vérifiabilité individuelle pour pouvoir lancer à l'horizon 2021 un système disposant de la vérifiabilité complète (ou universelle, cf. *supra*). Dans cette optique, la Poste a décidé de se séparer de son partenaire de développement pour le poursuivre de façon indépendante, avec l'objectif d'atteindre au cours de l'année 2021 « *un stade de développement tel qu'il réponde aux exigences de la Confédération et soit opérationnel pour les cantons dans le cadre d'une exploitation test* »¹.

Le système disposant de la vérifiabilité universelle a été soumis, entre le 25 février et le 24 mars 2019, à un test d'intrusion public, ou test de piratage. Outre ce test, la Poste a également publié le code source de son système de vote électronique le 7 février dernier. « *Pendant les quatre semaines du test de résistance, près de 3200 experts en informatique du monde entier ont tenté d'attaquer le système de vote électronique de manière ciblée. Aucune manipulation de suffrage n'a été détectée dans l'urne à l'issue du test d'intrusion. Les hackers ne sont pas parvenus à s'introduire dans le système de vote électronique* ». Le communiqué précise que les *hackers* ont soumis 173 constats, dont 16 confirmés par la Chancellerie fédérale, les cantons et la Poste. La Poste a annoncé prendre en compte ces enseignements dans le développement de son nouveau système de vote électronique².

Enfin, de son côté, la Chancellerie fédérale a été mandatée par le Conseil fédéral, le 26 juin 2019, pour concevoir avec les cantons, à horizon fin 2020, une restructuration de la phase d'essai du vote électronique et lui présenter un rapport en la matière, « *l'objectif étant de mettre en place une phase d'essai stable reposant sur des systèmes de vote électronique de dernière génération offrant la vérifiabilité complète. (...) La restructuration vise à créer une nouvelle assise en vue de l'utilisation des systèmes de vote électronique. La Confédération et les cantons misent pour cela sur une coopération avec des experts issus des domaines de l'informatique, de la cryptographie et des sciences politiques. Il s'agit d'établir avec ces experts un dialogue portant sur les futures exigences auxquelles devront répondre les systèmes de vote électronique et leur exploitation. Ce dialogue constituera, avec les réflexions menées par la Confédération et les cantons, un fondement important pour le réexamen – voire l'adaptation – des bases juridiques fédérales. Ce dialogue prendra fin en automne 2020* »³.

Une initiative parlementaire avait demandé l'interruption des expériences et projets de vote électronique jusqu'à ce que soient démontrés la résolution des problèmes de sécurité, que le vote électronique répondait à un besoin et l'adhésion des citoyens, notamment s'agissant d'assumer les coûts liés à cette modalité de vote. Cette initiative a été approuvée par le

¹ <https://www.post.ch/fr/notre-profil/portrait/poste-et-politique/numerisation/vote-electronique>

² <https://www.post.ch/fr/notre-profil/medias/communiqués-de-presse/2019/la-poste-suspend-l-exploitation-de-son-système-de-vote-electronique-pour-une-duree-determinee>

³ <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/groupe-experts-vote-electronique.html>

Conseil national en décembre 2019 mais le Conseil des États, en septembre 2020, a décidé de ne pas donner suite¹.

D. L'exception estonienne

En **Estonie**, le vote par Internet est autorisé et encadré par la loi depuis 2005, pour les élections locales² comme pour les élections législatives³ et a été utilisé pour onze élections à ce jour. Le vote par Internet y constitue un choix politique fort, conformément au souhait du pays de se présenter comme un pôle d'excellence en hautes technologies et une démocratie moderne.

Les statistiques publiées font état d'une croissance continue de la part des votes par Internet parmi les suffrages exprimés⁴, y compris sur la période récente. Ainsi, aux dernières élections européennes de 2019, le vote par Internet a atteint un niveau record de 46,7 % des participants. Pour les élections locales, la part des votes en ligne est passée de 1,9 % en 2005 à 31,7 % en 2017 et, pour les élections législatives, de 5,5 % en 2007 à 43,8 % en 2019, soit une hausse de plus de 13 points par rapport aux législatives organisées en 2015⁵. Le vote par Internet est également ouvert aux électeurs résidant de façon permanente ou temporaire à l'étranger. Ainsi, aux élections législatives de 2019, 6,3 % des votes par Internet avaient été effectués depuis l'étranger.

Pour mémoire, la procédure retenue pour le vote par Internet, et décrite dans l'étude LC 284, est très spécifique. Il est possible de voter pendant sept jours en anticipation de la date fixée pour le scrutin, entre le dixième et le quatrième jour précédant le scrutin. Pendant cette période, l'électeur peut toujours modifier son vote électronique. Il peut également se déplacer dans un bureau de vote ouvert dans cette phase de scrutin anticipé (*advanced polls*) et déposer un bulletin physique dans l'urne électorale. Dans ce cas, seul le suffrage exprimé par papier est compté et les éventuels votes électroniques précédents sont annulés. Le jour du scrutin lui-même, il n'est plus possible de modifier le vote électronique exprimé au cours de la phase anticipée.

Techniquement, le système de vote par Internet repose sur l'infrastructure en matière d'identité numérique mise en place en Estonie. L'application de vote par Internet utilisée par l'électeur permet d'exprimer

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180468>

² *Municipal Council Election Act* du 27 mars 2002.

³ *Riigikogu Election Act* du 12 juin 2002, ch.7 §48² -§48⁸.

⁴ *Sur un corps électoral de 900 000 personnes environ, 565 000 avaient exprimé leur suffrage aux élections législatives de 2019, soit environ 64 % de participation. Les votants par Internet étaient au nombre d'environ 247 000 contre 175 000 aux élections législatives de 2015.*

⁵ <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>

son suffrage et de le crypter¹. Après avoir fait son choix, l'électeur le confirme et le scelle électroniquement à l'aide d'une signature numérique qui lui est propre. Cette signature digitale peut être effectuée par trois moyens différents : avec la carte d'identité qui peut être lue par un lecteur numérique et un logiciel téléchargeable auprès des sites officiels estoniens, avec un certificat d'identité numérique (*Digi-ID*) délivré par les autorités et, depuis 2011, par un mode de signature numérique par *smartphone* (*Mobile-ID*), à l'aide d'un code PIN spécifique et de codes de sécurité envoyés par SMS. La *Mobile-ID* doit toutefois avoir été préalablement activée avec la carte d'identité qui contient les données personnelles numérisées². Le vote par *smartphone*, via *Mobile-ID*, représentait environ 30 % des votes par Internet lors des scrutins national et européen de 2019.

Depuis son introduction, le système de vote par Internet a été progressivement amélioré notamment, en 2013, à la suite de la publication du code source et, en 2015, avec l'introduction d'un système de vérifiabilité universelle³. En outre, à la demande du ministre de l'entrepreneuriat et des technologies de l'information, un groupe de travail a remis en décembre 2019 un rapport sur la vérifiabilité, la sécurité et la transparence du système de vote électronique estonien. Le rapport, qui formule 25 recommandations, traite notamment des questions de cryptographie et d'évolution technologique, de l'extension à tous les partis du statut d'observateurs du vote électronique et des éventuelles adaptations législatives correspondantes⁴.

¹ Cette application a été développée dans le cadre d'une collaboration entre l'entreprise estonienne Cybernetica et l'entreprise américaine Smartmatic : <https://tivi.io/>

² State Electoral Office of Estonia, *General Framework of Electronic Voting and Implementation thereof at National Elections in Estonia*, 20 juin 2017.

³ Une application de vérification permet à l'électeur de s'assurer après coup que son suffrage a bien été pris en compte et que l'intégrité de la procédure n'a pas été compromise par un virus ou un bug. Pour cela, il utilise un autre appareil (*smartphone* ou *tablette*) différente de l'ordinateur sur lequel il a voté. Seulement 4 % des votes sont vérifiés par les électeurs.

⁴ <https://news.err.ee/1013585/e-election-taskforce-report-complete-includes-25-improvement-proposals>

LES BUREAUX SPÉCIAUX ET LE VOTE À DOMICILE

En Europe, plusieurs pays ont introduit des dispositions visant à permettre à leurs électeurs, dans des cas précis, de voter ailleurs que dans un bureau de vote le jour du scrutin, soit dans un bureau de vote mobile, par anticipation, soit de chez eux. Ces modalités de vote spécifiques sont développées en particulier dans les pays où le vote par procuration n'est pas autorisé et où le vote par correspondance n'est pas ou peu disponible.

A. Le vote par anticipation dans des bureaux de vote spéciaux en Finlande

1. Généralités

En **Finlande**, la loi électorale contient, dans son § 9 et son chapitre 5, des dispositions sur les bureaux de vote par anticipation et la procédure liée au vote par anticipation. Le § 46 dispose que chaque électeur a le droit de voter à l'avance. Sont considérés comme des bureaux de vote par anticipation, outre ceux déterminés par les exécutifs locaux (devant au moins être au nombre d'un par municipalité) et les missions diplomatiques finlandaises :

- les hôpitaux, les unités opérationnelles des services sociaux offrant des soins 24 heures sur 24 et les maisons d'arrêt, le vote étant ouvert pendant un ou deux jours aux moments déterminés par la commission électorale ;

- les navires finlandais se trouvant à l'étranger lors du vote par anticipation, le vote étant ouvert au moins un jour aux heures définies par le capitaine.

Sous certaines conditions, un vote par anticipation peut être effectué au domicile de l'électeur, c'est le cas notamment pour les personnes dont la capacité à se déplacer est si limitée qu'elles ne pourraient, sauf à fournir un effort déraisonnable, se rendre dans un bureau de vote. Par ailleurs, leurs aidants vivant sous le même toit peuvent aussi bénéficier du vote par anticipation à domicile.

Le vote par anticipation est assez répandu en Finlande où près de la moitié des votants avait choisi ce mode de participation lors des dernières élections législatives en 2019¹. Le taux de participation global était alors de 72,1 % de Finlandais s'étant rendu aux urnes, parmi eux 50,7 % avaient opté pour le vote par anticipation.

2. Le vote dans un bureau de vote par anticipation

Le vote par anticipation se déroule à des horaires préalablement définis et est encadré par des délais très stricts : il commence le onzième jour

¹ https://www.stat.fi/til/evaa/2019/03/evaa_2019_03_2019-05-24_tie_001_en.html

précédant le scrutin (soit le mercredi de la semaine précédant le scrutin) et se termine, soit le huitième jour avant le scrutin (soit le samedi de la semaine précédant le scrutin) s'agissant d'un vote par anticipation à l'étranger, soit le cinquième jour précédant le scrutin s'agissant d'un vote par anticipation effectué sur le territoire national (soit le mardi de la semaine du scrutin).

Comme l'indique le guide relatif au « système électoral finlandais »¹, un électeur souhaitant voter avant le scrutin doit se présenter au bureau de vote par anticipation et montrer un titre d'identité à un agent électoral qui, en retour, lui donnera un bulletin. L'électeur doit ensuite se rendre dans un isoloir et inscrire sur son bulletin le numéro du candidat pour lequel il souhaite voter. L'électeur plie son bulletin de façon à rendre le numéro inscrit non visible et le présente à l'agent électoral, qui le tamponne. L'électeur peut alors insérer son bulletin dans une enveloppe de vote marron qu'il cache et signe une lettre d'accompagnement (*Följebrev*)². Enfin, l'enveloppe de vote et la lettre d'accompagnement sont montrées à l'agent électoral, qui, s'il dispose du registre des votants, devra l'annoter avec la lettre d'accompagnement, puis l'enveloppe de vote et la lettre sont insérées dans une enveloppe de transmission qui devra être cachetée par l'agent électoral.

L'enveloppe de transmission sera ensuite envoyée à la commission électorale municipale centrale de la commune de résidence de l'électeur. Avant d'accepter un vote, la commission inspecte les enveloppes de transmission³ puis, pour garantir le secret du scrutin, les lettres d'accompagnement et les enveloppes de vote sont séparées. Les enveloppes de vote ne sont pas ouvertes à cette étape mais rassemblées et envoyées à la commission électorale de la circonscription, où elles seront comptabilisées lors du dépouillement.

¹ https://julkaisut.valtionuovosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² La lettre d'accompagnement est soit la carte de vote (envoyée à chaque électeur au plus tard le 24^e jour précédant le scrutin, et qui contient entre autre des informations sur la période pendant laquelle peut s'exercer le vote par anticipation), soit un formulaire spécifique par exemple pour le vote à domicile. Elle doit contenir le nom complet et le numéro d'identification personnelle (numéro composé de onze chiffres à partir de la date de naissance et du sexe de la personne et nécessaire pour tous les aspects de la vie administrative, scolaire et professionnelle) de l'électeur. Si l'agent électoral ne peut annoter en temps réel le registre des votants, par exemple dans le cas d'un vote à domicile, la lettre d'accompagnement devra alors préciser aussi l'adresse actuelle de l'électeur. La lettre d'accompagnement doit également contenir une déclaration signée de l'électeur affirmant qu'il a rempli son bulletin et l'a inséré tamponné dans l'enveloppe de vote, tout en maintenant le secret du vote. S'agissant du vote à domicile, l'électeur doit certifier que ses capacités à bouger ou agir sont limitées à un degré tel qu'il ne peut se rendre dans un bureau de vote traditionnel ou par anticipation sans difficultés excessives.

³ De façon classique, il n'est pas tenu compte du vote par anticipation si l'électeur ne figure pas dans le registre des votants, en cas de marque sur l'enveloppe de vote, si la lettre d'accompagnement est insuffisante ou peu claire, à un point tel qu'on ne peut avec certitude savoir qui est l'électeur ou considérer que le vote a été effectué conformément aux dispositions légales, ou enfin que la signature du témoin est manquante en cas de vote à domicile.

3. La préparation du vote par anticipation à domicile

En cas de vote à domicile, outre l'électeur et l'agent électoral, une troisième personne, majeure et approuvée par l'électeur, doit être présente en qualité de témoin.

Quiconque souhaite voter à domicile doit se signaler auprès de la commission électorale municipale centrale de sa commune de résidence, par écrit ou téléphone, pour faire part de son souhait, au plus tard à 16 heures le douzième jour précédant le scrutin¹. La demande écrite se fait à l'aide d'un formulaire qui doit indiquer le nom complet, le numéro d'identité, l'adresse, la municipalité de résidence et le numéro de téléphone de l'électeur. L'électeur joint également une déclaration indiquant qu'il ne peut se déplacer sans difficultés déraisonnables et donc qu'il souhaite voter à domicile, et informe les autorités s'il peut faire en sorte qu'un témoin se déplace le jour du vote. Enfin, s'il dispose d'un aidant médical, celui-ci peut également en profiter pour voter à domicile lors de la même opération, cela doit alors être signalé aux autorités ainsi que les informations d'identification le concernant.

L'agent électoral qui reçoit la demande doit la vérifier et corriger, le cas échéant et dans la mesure du possible, toute erreur y figurant, et s'assurer que la demande a bien été effectuée par l'électeur. Ce dernier doit alors être notifié sans délai par écrit ou par téléphone de l'heure à laquelle l'agent électoral arrivera à son domicile, avec une précision d'au moins deux heures. En cas d'empêchement de l'agent électoral, l'électeur est immédiatement informé et un nouveau rendez-vous lui est donné.

B. Le vote à l'hôpital, en prison et à domicile en Italie

En l'absence de possibilité de vote par correspondance ou de vote par procuration en **Italie**, deux procédures de vote spécifiques sont prévues pour les électeurs ne pouvant se déplacer dans les bureaux de vote : d'une part, le vote dans les hôpitaux et les prisons et, d'autre part, le vote à domicile.

1. Des bureaux de vote spéciaux ou volants dans les hôpitaux et les prisons

Par dérogation aux règles électorales habituelles, les patients dans les hôpitaux et les établissements de soins peuvent voter depuis leur lieu de convalescence aux élections législatives depuis 1957² et aux élections communales depuis 1960³. Pour ce faire, les personnes intéressées doivent,

¹ La demande peut être faite par un tiers à la demande de l'électeur, dans ce cas l'identité de ce tiers et diverses informations personnelles doivent être communiquées.

² Decreto del Presidente della Repubblica 30 Marzo 1957, n. 361, Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, Art. 51.

³ Decreto del Presidente della Repubblica 16 Maggio 1960, n. 570, Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, Art. 42.

par l'intermédiaire du directeur administratif de l'établissement sanitaire, faire parvenir au maire de la commune où elles sont inscrites sur les listes électorales, au moins trois jours avant la date du scrutin, une déclaration attestant de leur choix de voter sur le lieu de soins. Cette déclaration doit indiquer expressément le numéro du bureau de vote habituel, le numéro d'inscription sur les listes électorales et comporter une attestation du directeur certifiant que le demandeur est traité dans cet établissement. À la réception de la demande, la mairie doit immédiatement inscrire le nom des demandeurs sur une liste spéciale, distincte pour chaque bureau de vote, puis leur renvoyer une attestation de leur inscription sur ces listes électorales spéciales valant attestation pour voter sur le lieu de soin. Cette attestation doit être présentée au président du bureau de vote, en même temps que la carte électorale. Si le malade est soigné dans un établissement situé en dehors de sa commune de résidence, la mairie de la commune dudit établissement informe également la mairie de la commune de résidence du souhait exprimé par l'électeur.

Dans les hôpitaux et les établissements de soins, l'organisation du scrutin diffère selon la taille de l'établissement :

- des sections électorales hospitalières (*sezione ospidaliere*) doivent obligatoirement être créées dans les établissements comptant au moins 200 lits, avec une section par tranche de 500 lits¹. La création de sections *ad hoc* entraîne la création d'une liste électorale propre et la tenue d'un bureau de vote avec isoloir. Le personnel soignant de ces établissements peut, s'il le souhaite, également s'inscrire sur ces listes pour voter sur son lieu de travail ;

- des bureaux de vote spéciaux (*seggi speciale*) sont mis en place dans les établissements de 100 à 199 lits pour collecter les bulletins de vote des patients ayant fait une demande². Aucun isoloir n'est installé mais ces bureaux doivent être composés d'un président et de deux scrutateurs et être installés la veille à 16 heures, en même temps que le bureau électoral de la circonscription ;

- dans les petits établissements de moins de 100 lits, des bureaux détachés de la section électorale ou « bureaux de vote volants » (*seggi volanti*) sont mis en place pour récupérer les bulletins de vote des malades³. Le président du bureau est alors le président de la section (*sezione*) du lieu de l'établissement, auquel s'ajoutent un scrutateur et un secrétaire.

À la différence des sections hospitalières, les fonctions des bureaux spéciaux et des bureaux volants se limitent à la collecte et au transport des bulletins de vote, dans le respect de la liberté et du secret du vote, en vue de

¹ D.P.R. 30 Marzo 1957, n. 361, Art. 52.

² Legge 23 aprile 1976, n. 136, *Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale*, Art. 8.

³ D.P.R. 30 Marzo 1957, n. 361, Art. 53.

les apporter au bureau de la circonscription électorale où ils sont ensuite mis dans l'urne, après vérification des listes spéciales et du nombre de bulletins.

Une procédure spécifique a également été mise en place en 1976 pour les personnes incarcérées en possession de leur droit de vote¹. Comme pour les patients hospitalisés, les détenus doivent au préalable présenter une demande, au moins trois jours avant la date de l'élection, transmise au maire de la commune où se trouve le centre de détention, *via* le directeur de l'établissement pénitentiaire. Des bureaux de vote spéciaux sont alors mis en place pour collecter les bulletins de vote.

2. Le vote à domicile

Outre les aménagements présentés ci-dessus, le législateur italien a introduit en 2006 la faculté de voter à domicile pour les personnes gravement malades en situation de dépendance continue et vitale, assistées d'appareils électromédicaux. En 2009, cette possibilité a été étendue à toutes les personnes malades ou lourdement handicapées « intransportables », c'est-à-dire dont l'infirmité est telle qu'elle ne permet pas l'éloignement de leur domicile, y compris par des moyens mis à la disposition par la commune pour leur permettre de rejoindre leur bureau de vote².

Le vote à domicile (*voto domiciliare*) est possible pour les élections nationales et locales. Il est organisé de la façon suivante :

- premièrement, l'électeur qui souhaite en bénéficier doit en faire expressément la demande à la mairie de sa commune de vote entre le quarantième et le vingtième jour avant la date de l'élection. Cette demande doit comporter une déclaration exprimant le souhait de voter à domicile à l'adresse indiquée, un certificat médical établi par le médecin désigné par les autorités sanitaires locales attestant que l'électeur remplit les conditions prévues par la loi pour bénéficier du vote à domicile, et d'une copie de la carte électorale ;

- deuxièmement, à la réception de la demande et après vérification des pièces, la mairie inscrit l'électeur admis à voter à domicile sur une liste spéciale, établie pour chaque section électorale, puis elle renvoie au demandeur une attestation de son inscription sur cette liste spécifique de votants à domicile. Elle organise et planifie le soutien technique et opérationnel à mettre à disposition des bureaux de vote de section pour la collecte des bulletins de vote à domicile ;

- troisièmement, les bulletins de vote sont collectés durant les heures d'ouverture du scrutin par un bureau de vote volant (*seggio volante*), du

¹ Legge 23 aprile 1976, n. 136, *Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale*, Art. 9.

² Legge 7 maggio 2009, n. 46, *Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione.*

même type que ceux utilisés pour les malades hospitalisés dans de petits établissements sanitaires. Ce bureau est composé du président du bureau électoral de section où se trouve le domicile de l'électeur, de deux scrutateurs et d'un secrétaire. Lors de la remise du bulletin de vote, le bureau volant doit consigner les noms et prénoms de l'électeur, vérifier la correspondance avec la liste des électeurs à domicile et apposer la vignette du bureau sur la carte de l'électeur. Les bulletins de vote collectés sont placés dans une enveloppe (ou plusieurs enveloppes distinctes si plusieurs scrutins se tiennent le même jour). Les bulletins de vote des électeurs admis au vote à domicile sont ensuite portés au bureau de vote de section et immédiatement mis dans l'urne, après vérification de la liste électorale¹.

Les représentants des listes qui en font la demande peuvent assister aux opérations de collecte des bulletins. Le vote à domicile peut également être collecté par un bureau de vote volant opérant dans un établissement de santé proche du domicile du demandeur.

Il convient de noter que dans les procédures de vote à l'hôpital, en prison ou à domicile en vigueur en Italie, à la différence du vote par correspondance dans d'autres pays, aucun bulletin de vote n'est envoyé à l'électeur avant le scrutin. L'électeur ne peut pas voter par anticipation. Les bulletins de vote sont remis à l'électeur le jour du scrutin par les membres du bureau spécial ou volant, ces derniers étant tenus de respecter le secret du vote.

S'agissant du taux de recours au vote à domicile, les sites internet du Ministère de l'intérieur et de l'Institut national de statistiques ne présentent aucune donnée en la matière au niveau national. Toutefois, l'utilisation du vote à domicile a très probablement augmenté lors des scrutins qui se sont tenus à l'automne 2020. Compte tenu de la situation sanitaire exceptionnelle liée à l'épidémie de Covid-19, le décret-loi du 14 août 2020² a étendu la possibilité de bénéficier du vote à domicile aux électeurs malades de la Covid-19 et traités à domicile, aux électeurs en quarantaine exposés au virus mais asymptomatiques (cas contacts, personnes revenant de l'étranger) ainsi qu'aux électeurs en isolement présentant des symptômes mais n'ayant pas de test positif ou aux personnes malades asymptomatiques. Une demande préalable par courrier postal ou courriel, avec une déclaration et un certificat médical, est nécessaire comme dans la procédure normale.

L'extension du vote à domicile pour limiter la diffusion de la Covid-19 est valable pour tous les scrutins électoraux et référendaires de l'année 2020. Elle a ainsi pu être utilisée pour le référendum constitutionnel des 20 et 21 septembre 2020 et les six élections régionales qui se sont déroulées aux

¹ Pour la procédure complète détaillée, voir le guide publié par le Ministère de l'Intérieur pour le référendum constitutionnel de septembre 2020 : https://dait.interno.gov.it/documenti/pubbb_02_referendum_ed.febraio_2020.pdf

² Decreto-Legge 14 agosto 2020, n. 103, Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.

mêmes dates. La demande de vote à domicile devait parvenir cinq jours avant la date de l'élection (soit avant le 15 septembre), laissant ainsi en suspens la situation des personnes ayant contracté le virus après cette date. C'est pourquoi certaines régions ont continué à accepter des demandes de vote à domicile après la date limite du 15 septembre : par exemple, en Toscane, les agences sanitaires locales ont continué à remettre des certificats médicaux par Internet après le 15 septembre et les mairies ont accepté ces demandes jusqu'à ce que leurs capacités d'organisation le leur permettent¹. Au 17 septembre 2020, seules 330 demandes de vote à domicile pour motif de Covid-19 avaient été faites en Toscane, pour un nombre de personnes en quarantaine ou en isolement estimé à 4 000 dans cette région.

La collecte des bulletins de vote à domicile doit s'effectuer selon un protocole sanitaire spécifique (équipements de protection individuelle complets pour les membres du bureau de vote se rendant chez des personnes malades ou *a minima* masque et gants, chez les personnes asymptomatiques en quarantaine). Ainsi, pour des raisons pratiques et de meilleure garantie de respect des règles sanitaires durant le scrutin, la tâche de collecter les bulletins de vote à domicile a été assignée aux sections de vote hospitalières qui, par dérogation, ont dû être créées dans les établissements de santé et de soins comptant au moins 100 lits (et non uniquement dans les établissements de plus de 200 lits). Dans la plupart des régions et communes italiennes, ce sont donc des médecins ou infirmiers volontaires ou encore le personnel de la protection civile qui ont collecté les bulletins de vote à domicile.

¹ <https://www.toscana-notizie.it/-/regionali-2020-si-pu%c3%b2-ancora-fare-richiesta-per-il-voto-a-domicilio>

TABLEAU DE SYNTHÈSE

VOTE POSTAL	Allemagne	Australie	États-Unis			Suisse	Espagne
			Oregon	Californie	Caroline du Nord		
Conditions de recours	<ul style="list-style-type: none"> - Simple demande formulée par l'électeur - Pas de critère pour justifier sa demande 	<ul style="list-style-type: none"> - Demande préalable de l'électeur à condition de remplir un motif prédéfini par la loi - Faculté au choix ponctuelle ou permanent 	<p>Envoi automatique du matériel de vote par correspondance à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales</p>	<p>Dispositif variable en fonction des comtés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soit, demande de vote postal ponctuelle ou permanente (sans justification) - Soit, envoi automatique des bulletins de vote à chaque électeur (système généralisé pour l'élection présidentielle de 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> - Simple demande formulée par l'électeur - Pas de critère pour justifier sa demande 	<ul style="list-style-type: none"> - Au niveau fédéral, envoi automatique du matériel de vote à tous les électeurs - Globalement similaire pour les cantons, avec des modalités variables 	<ul style="list-style-type: none"> - Simple demande formulée par l'électeur - Pas de critère pour justifier sa demande
	<p>Modalités de vérification de l'identité de l'électeur</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un certificat de vote signé personnellement par un agent public est adressé à l'électeur - L'électeur inscrit sur le certificat de vote une « déclaration sous serment de vote par correspondance » garantissant que le bulletin a été rempli personnellement, la date et sa signature 	<ul style="list-style-type: none"> - Un témoin autorisé assiste à la procédure de vote - Amende de 814 euros si le témoin rompt le secret du vote 	<p>Contrôle de la signature sur l'enveloppe d'identification, qui correspond à la signature figurant sur les listes électorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de la signature sur l'enveloppe d'identification, qui doit correspondre à la signature figurant sur les listes électorales - Un témoin doit assister au remplissage du bulletin 	<ul style="list-style-type: none"> - Certains cantons adressent une carte d'électeur, comprenant un code-barres unique, à retourner signée 	<ul style="list-style-type: none"> - Vérification de l'identité par les services postaux bulletins

VOTE POSTAL	Allemagne	Australie	États-Unis			Suisse	Espagne
			Oregon	Californie	Caroline du Nord		
Délais limites pour la réception des plis	- Au plus tard à 18 heures le jour de l'élection (en de catastrophe naturelle ou d'évènement de force majeure, le délai est repoussé 22 jours après le scrutin)	Jusqu'à treize jours suivant la fin du scrutin	Au plus tard à 20 heures le jour de l'élection	Cachet de la poste sur le pli d'envoi daté au plus tard du jour de l'élection	Au plus tard à 17 heures le jour de l'élection	Délais fixés au niveau cantonal (ex : samedi précédent le scrutin, à 12 h, pour le canton de Genève)	Jusqu'à 20 heures le jour de l'élection
« Pré-dépouillement » par des agents publics	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Variable selon les cantons (Oui dans le canton de Genève)	Non
Nombre et part des électeurs concernés par le vote postal	Bundestag : 8,7 millions en 2002 (soit 18 % des électeurs), 8,9 millions en 2005 (18,7 %), 9,4 millions en 2009 (21,4 %), 10,7 millions en 2013 (24,3 %) et 13,4 millions en 2017 (28,6 %)	Moins d'1 million en 2010, 1,1 million en 2013 et 1,2 million en 2016 (8,5 % suffrages)	Élection présidentielle : 79,8 % en 2000, 67 % en 2018	Élections législatives de 2018 : 65 % Élections primaires de 2020 : 72 %	Élections générales (2018) : 2,6 %	Au moins 80 % des votants à chaque scrutin (dont les nombreuses votations citoyennes)	- Élections générales : 1,5 % en 2000, 2,3 % en 2008, 2 % en 2011, 4,22 % en 2016 et 3,9 % en 2019 - Élections régionales de 2020 : 3,5 % en Galice (contre 2,7 % lors du précédent scrutin, 7,2 % au Pays Basque (contre 1,43 %)