

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires Généraux des Parlements

COMMUNICATION

de

M. Manuel CAVERO
Secrétaire général du Sénat espagnol

sur

« Le système de vote en ligne au Sénat espagnol »

Session de Manama
mars 2023

Introduction.

Le parlement est l'institution de base des états démocratiques. Dans le parlement, les parlementaires débattent d'abord, puis ils votent. Le débat et le vote ont lieu en personne. Tel est le symbole de l'essence du parlement pour les citoyens : c'est ainsi que le parlement travaille.

Le vote est un élément central de l'activité parlementaire démocratique. Alors que le débat est l'instrument du parlementarisme qui permet que les membres de la Chambre expriment leurs opinions politiques diverses, le vote est le mécanisme qui permet d'exprimer la volonté du parlement, qui se traduit ensuite par l'adoption des décisions.

L'article 79 de la Constitution espagnole établit les règles générales de vote dans les Chambres. En son point 3 (qui est pertinent aux effets de cette communication), il stipule que *«le vote des sénateurs et des députés est personnel et ne peut être délégué»*. Cette disposition est reproduite littéralement à l'article 92.5 du Règlement du Sénat.

L'exigence que le vote soit personnel implique que c'est au parlementaire de décider de son sens. Et qu'il peut le faire en toute liberté. Il est vrai que, dans les parlements où les groupes politiques ont une structure très stricte, la discipline parlementaire est un instrument qui sert à faciliter le maintien d'une ligne politique homogène au sein des groupes. Pour garantir que les instructions de vote sont respectées, plusieurs mesures sont utilisées comme l'indication du sens du vote ou les amendes internes des groupes politiques à quiconque émet un vote différent. Toutefois, en dernier ressort, chaque parlementaire décide de son vote.

En outre, le fait que le vote soit personnel signifie qu'il ne peut pas être émis par quelqu'un d'autre.

L'exigence que le vote ne puisse pas être délégué découle de ce qui précède et empêche que les parlementaires puissent transmettre à un autre membre du parlement la capacité d'émettre leur vote, même avec un mandat de vote concret. Cela découle de la logique que le vote a lieu après le débat, qui permet de se former un jugement, et que ce jugement est celui que se forme personnellement le parlementaire. Si le vote pouvait être délégué et qu'on laissait la liberté de vote au mandataire, il ne serait plus personnel. Et si on lui donnait un mandat de vote concret, il faudrait le faire avant le débat ce qui irait à l'encontre de la logique du parlementarisme.

Bien sûr, cette description reflète un idéal plutôt que la réalité pratique de nos assemblées. Cet idéal plonge ses racines dans la conception que chaque parlementaire représente tout le peuple et que, au parlement, les décisions sont prises après un débat où la rationalité de l'argumentation pourrait permettre de

convaincre les autres parlementaires de ses postulats. Un tel parlement n'a peut-être jamais existé.

Dans la plupart des cas, le sens du vote est décidé avant même le début du débat. Les changements d'opinion à la suite du débat sont rares et, s'ils se produisent, ils concernent le plus souvent le sens du vote de tous les membres du groupe politique. Rares sont les occasions où un membre du parlement rompt la discipline du groupe avec son vote.

Mais il semble souhaitable de ne pas perdre de vue ces postulats théoriques inhérents à l'essence du parlementarisme et qui sont en liés à ce qui suit.

Le droit et le devoir de voter.

Le Règlement du Sénat définit le vote comme un droit et un devoir des sénateurs. De plus, la Cour constitutionnelle espagnole a déclaré que le droit fondamental à l'exercice de la fonction parlementaire (réglementé par l'article 23.2 de la Constitution espagnole) inclut, entre autres droits, celui de voter.

Toutefois, l'exercice de ce droit de vote (et l'accomplissement de ce devoir) peut être entravé ou empêché pour diverses raisons.

À l'évidence, il peut arriver que des circonstances de fait liées à l'impossibilité d'assister physiquement à une séance (assistance qui est par ailleurs également défini comme un droit et un devoir des sénateurs à l'article 20.1 du Règlement du Sénat) empêchent un parlementaire d'exercer son droit de vote.

Parmi ces circonstances de fait il y a:

- Certaines maladies, certains accidents et les situations de grossesse et d'accouchement.
- La survenance d'un événement rendant impossible d'arriver au siège du parlement, parfois en raison de phénomènes naturels (comme les cendres d'un volcan qui empêchent les avions dans lesquels voyagent les parlementaires de voler, un tremblement de terre qui met à mal les infrastructures de déplacement ou du siège du parlement, une pandémie, etc.) et d'autres fois à la suite de troubles de l'ordre public (comme des manifestations qui empêchent l'accès aux bâtiments du parlement, des grèves des transports de voyageurs qui impliquent leur paralysie, etc.).

Dans d'autres cas, il peut se produire une défaillance critique du système de vote électronique en présentiel alors que les parlementaires se trouvent physiquement dans la salle des séances. Bien que dans ce cas il serait possible d'avoir recours à des systèmes classiques comme le vote à main levée, entre autres, ceux-ci sont peu pratiques lorsqu'il y a un très grand nombre de scrutins (et

particulièrement complexes s'il y a une importante fragmentation de la représentation politique qui rend difficile de constater le sens du vote).

Il existe un troisième groupe de cas qui peuvent empêcher l'exercice du droit de vote en présentiel et justifier l'autorisation du vote à distance, à savoir les cas qui prennent en compte d'autres finalités considérées comme pertinentes et qui font que le parlementaire ne se trouve pas physiquement au siège du parlement. Cela peut être dû:

- À l'intérêt de faciliter la double appartenance des parlementaires qui sont en outre des membres d'assemblées parlementaires internationales ou régionales, voire de collectivités locales. Dans le même esprit, si les parlementaires font également partie du Gouvernement, on peut envisager l'intérêt de faciliter le vote à distance.
- Aux situations de maternité ou paternité, pour faciliter la conciliation entre la vie politique et la vie de famille.

Il y a certainement un intérêt du parlement et des groupes politiques à ce que tous les membres de la chambre puissent voter, afin que la décision qui est adoptée reflète fidèlement la représentation du peuple. Les différents mécanismes mis en place pour que le résultat du vote ne soit pas faussé par l'absence de membres de la chambre répondent à cet intérêt.

Le vote à distance au Sénat espagnol.

Comme nous allons le voir, dans le système du Sénat espagnol, la réglementation du vote à distance prévoit certaines de ces modalités dans lesquelles différentes circonstances rendent difficile ou impossible le vote en présentiel.

Comme nous l'avons déjà vu, le point de départ est l'interdiction constitutionnelle de déléguer le vote couplée à la difficulté d'appliquer d'autres pratiques propres à certains parlements (comme le remplacement temporaire ou le pairage) mais étrangères à la tradition parlementaire espagnole et difficilement applicables, surtout la deuxième, dans des situations de grande fragmentation de la représentation politique comme c'est le cas en Espagne actuellement. C'est pourquoi on essaye de faire face à ces circonstances par la réglementation et l'utilisation du vote à distance.

Il y a lieu d'ajouter que le vote à distance au Sénat n'est prévu que pour les séances plénières. Pour les séances de commission il n'est pas nécessaire car les sénateurs peuvent se remplacer les uns les autres.

Et qu'il est présupposé que le parlementaire qui vote à distance est en mesure de suivre le développement de la séance et du débat, ce qui est possible grâce à sa retransmission en *streaming* et à l'utilisation d'appareils mobiles.

La première étape du vote à distance: 2013.

Le vote à distance a été introduit au Sénat espagnol pour la première fois en novembre 2013 (soit plus de deux ans plus tard qu'au Congrès de députés) moyennant une modification de son Règlement avec les caractéristiques suivantes:

- Il doit être demandé par le sénateur et autorisé par le Bureau du Sénat.
- Les motifs qui peuvent être invoqués dans la demande (avec les pièces justificatives à l'appui) sont la grossesse, la maternité, la paternité et une maladie grave empêchant d'être présent au Sénat.
- Il ne peut être utilisé que pour les votes sur des questions qui ne sont pas susceptibles de fragmentation, ce qui exclut (principalement mais pas uniquement) les votes sur les lois et ses amendements.
- Le vote doit être émis avant le début du débat sur la question pour garantir qu'il sera reçu à temps (en raison du fait que cette technologie se trouve à un stade naissant dans ce domaine) et il est ajouté par le président à ceux qui sont émis en présentiel.

Sans préjudice de l'examen postérieur d'autres éléments, il y a lieu de souligner que les possibilités d'utilisation du vote à distance étaient très limitées car les questions auxquelles il était applicable étaient peu nombreuses et, surtout, parce qu'on ne pouvait pas y avoir recours pour les votes sur les questions les plus importantes de l'ordre du jour. Toutefois, il a constitué un banc d'essai utile pour ce qui est arrivé par la suite.

La deuxième étape du vote à distance: la pandémie (2020).

Face au COVID-19 il a fallu apporter toutes sortes de réponses pour s'assurer que le Sénat, comme tous les parlements, continue de fonctionner.

Parmi les mesures adoptées, il y a la limitation, par accord politique, de la présence physique des sénateurs à la Chambre pour éviter la contagion dans la mesure du possible. L'accord était politique et non juridiquement contraignant afin de respecter le droit d'assistance de chaque sénateur. Cette limitation était accompagnée de l'impossibilité d'utiliser le système de vote électronique en présentiel.

Le Sénat décida (moyennant une règle supplétive du Règlement du 9 juin 2020 adoptée par sa présidente) de mettre en place le vote à distance à caractère obligatoire pour tous les sénateurs, y compris pour ceux qui étaient présents. Il a été jugé approprié de privilégier l'égalité des conditions de vote de tous les sénateurs. Le système de vote en présentiel a été désactivé.

Le vote à distance a été appliqué à tous les scrutins, indépendamment du point de l'ordre du jour. Pour voter, un délai suffisant était ouvert afin de garantir (1) que l'objet du scrutin était connu, (2) que le vote était émis, (3) qu'il était reçu, (4) qu'il était comptabilisé et (5) que les éventuels problèmes techniques liés au processus de vote pouvaient être résolus.

Les votes avaient lieu dans tous les cas après que le débat sur le point concerné s'était terminé.

Après le retour des sénateurs au présentiel à 100 % en octobre 2021, la règle supplétive a perdu ses effets. Toutefois, avec la sixième vague de la pandémie (omicron) une nouvelle règle supplétive a été adoptée le 30 novembre 2021 (qui a également été appliquée lors de certaines séances plénières au cours desquelles le système de vote présentiel n'a pas fonctionné).

Ce recours a également été utilisé pour les votes par bulletin pour l'élection des membres des organes dont la désignation relevait de la compétence du Sénat (comme le conseil d'administration de la société publique de radio et de télévision).

La troisième étape du vote à distance (actuellement en vigueur): 2022.

En avril 2022, sur la base technique testée avec succès pendant l'étape de la pandémie, l'article 92 du Règlement du Sénat a été modifié. Le point 3 établit les règles générales pour le vote électronique à distance qui sont les suivantes:

- Le sénateur en fait la demande avec les pièces justificatives à l'appui et le Bureau donne son autorisation s'il satisfait aux exigences du règlement.
- Le vote peut être émis par cette voie pour tous les points figurant dans l'ordre du jour (sauf ceux votés par acclamation) et pour tout type de scrutin.
- Les cas dans lesquels il peut être demandé sont les suivants: «... *grossesse, maternité et paternité, et dans des situations exceptionnelles ou imprévisibles dûment justifiées empêchant d'être présent aux séances, par exemple un accident, des raisons de santé ou l'assistance à des réunions internationales*».
- Les votes à distance sont émis dans tous les cas après la clôture du débat sur le point concerné, pendant le délai ouvert par la présidence. Le vote présentiel a lieu à l'issue de ce délai, au moment où le président l'annonce. Le système de vote additionne les votes à distance et en présentiel.

À ce qui précède, il faut ajouter la prévision du nouveau point 4 de l'article 92 du Règlement, selon lequel «*Dans des cas extraordinaires comme des catastrophes, des crises sanitaires, la paralysie des services publics essentiels*

pour la collectivité, ainsi que les situations exceptionnelles où le Palais du Sénat n'est pas en mesure d'accueillir l'activité parlementaire normale ou si la procédure de vote électronique en présentiel ne peut pas être utilisée, la présidence, en accord avec la conférence des porte-parole, peut décider que tous les sénateurs et les sénatrices se prononcent moyennant le système de vote électronique à distance». Les cas comme ceux qui ont entraîné l'adoption des règles supplétives susmentionnées sont portés au Règlement.

Aspects techniques de base du système.

D'un point de vue technique, l'application du vote par voie électronique à distance a été développée par les services des TIC du Sénat.

Le sénateur autorisé à voter à distance peut accéder à l'application de vote depuis n'importe quel ordinateur. Il peut aussi y accéder sur une tablette ou un smartphone. Pour ce faire, il doit saisir son identifiant et son mot de passe.

Lorsque le vote à distance est ouvert, le sénateur doit cliquer sur «oui», «non» ou «abstention» pour chacun des points soumis au vote. Il peut vérifier les options et, lorsqu'il est prêt à émettre son vote, après avoir confirmé ses choix, il doit introduire le code OTR qu'il reçoit sur son téléphone portable. Pour le moment, c'est ainsi que le système informatique peut garantir le caractère «personnel» du vote au moment de son émission. Toutefois, il est évident qu'il ne peut pas le garantir à 100 %. La possibilité d'obtenir une plus grande garantie moyennant la reconnaissance faciale sur smartphone est étudiée.

Les votes sont reçus sur les équipements informatiques du Sénat et l'application les prépare pour les additionner aux votes en présentiel. Lorsque le vote en présentiel a lieu, en outre que le résultat global, les deux types de votes sont affichés de manière différenciée sur les écrans de la salle des séances et dans la publication sur le site web.

Pour l'heure, il est techniquement impossible d'émettre le vote à distance et en présentiel de manière simultanée. Cela oblige à tenir le vote en présentiel après le vote à distance, ce qui signifie qu'il est possible que, si un groupe politique décide de changer le sens de son vote pendant ce laps de temps, les personnes qui ont déjà voté à distance ne puissent pas changer leur vote.

En tout cas, le système de vote électronique en présentiel est bloqué pour les sénateurs autorisés à voter à distance. Cela évite qu'un parlementaire puisse voter deux fois.

Autres considérations sur le vote à distance.

D'une part, il y a lieu de faire quelques commentaires sur les cas dans lesquels le vote à distance est autorisé:

- a) Grossesse, maternité ou paternité: ils remontent à l'étape du vote à distance de 2013, comme mesure de conciliation entre la vie parlementaire et la vie de famille. Cette finalité étant justifiée, la question qu'il faut se poser est si le ou la parlementaire qui se trouve dans ce cas concilie réellement sa vie parlementaire et sa vie de famille ou si cette conciliation n'est que très limitée lorsqu'il ou elle a recours au vote à distance. Car, lorsque des mesures de conciliation travail-famille sont mises en place pour les travailleurs et les travailleuses, l'intention est qu'ils et elles puissent en tirer pleinement profit, sans aucune charge professionnelle. Or, lorsque les parlementaires en congé de paternité ou de maternité, ils doivent exercer leur droit de vote, ce qui signifie qu'ils doivent suivre la séance, les travaux préparatoires, etc. En somme, ils doivent faire leur travail, ce qui limite bien évidemment la conciliation.
- b) Maladie ou accident: en cas de maladie ou d'accident grave, le parlementaire est-il en état de suivre la séance et de voter? En cas de maladie ou d'accident non grave, cette situation l'empêche-t-il d'être présent à la Chambre? Et que se passe-t-il s'il subit une opération chirurgicale?
- c) Assistance à des réunions internationales: par exemple à l'assemblée de l'Union interparlementaire. Peut-on participer à une réunion de commission ou à une séance plénière et, à la fois, émettre un vote au Sénat? Peut-être bien que oui. Mais, est-il possible de suivre les deux débats?
- d) Le caractère trop général de la formule utilisée dans le Règlement (circonstances «... *par exemple...*») ouvre la porte à une interprétation excessivement vaste, susceptible de créer des problèmes.

D'autre part, la pratique parlementaire, habituelle et logique, de prolonger les négociations politiques sur certains points soumis au vote jusqu'au moment du vote (par exemple les amendements à une loi) retarde le début du vote à distance ce qui perturbe le déroulement de l'ordre du jour et implique parfois la suspension de la séance afin que les sénateurs qui votent à distance aient suffisamment de temps pour prendre connaissance du texte concernant le point soumis au vote.

Le système du vote à distance implique en outre une rigidité dans le déroulement du vote en présentiel qui empêche ou entrave de manière extraordinaire, par exemple, l'altération soudaine de l'ordre du vote des amendements.