



Strasbourg, le 9 janvier 2008

CDL-AD(2007)046

Avis n° 436 / 2007

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS SUR LE DROIT ÉLECTORAL
DU ROYAUME-UNI**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 23^e réunion
(Venise, 13 décembre 2007)
et par la Commission de Venise
lors de sa 73^e session plénière
(Venise, 14-15 décembre 2007)**

**sur la base des observations de
M. Carlos CLOSA MONTERO (membre, Espagne)
M. Ugo MIFSUD BONNICI (membre, Malte)**

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	3
1. L'inscription sur les listes électorales en Grande-Bretagne et la conformité de ce système avec les normes du Conseil de l'Europe	4
1.1. L'inscription sur les listes électorales en Grande-Bretagne	4
1.1.1. Système de l'inscription par ménage	4
1.1.2. Responsabilité d'établir, de tenir et de mettre à jour les listes	5
1.1.3. Absence d'identifiants personnels au moment de l'inscription	6
1.2. Normes de l'ONU et de l'Union interparlementaire	6
Normes du Conseil de l'Europe concernant l'inscription des électeurs	7
2. Vote par correspondance en Grande-Bretagne et conformité du dispositif avec les normes du Conseil de l'Europe	10
2.1. Vote par correspondance en Grande-Bretagne	10
2.2. Normes du Conseil de l'Europe concernant le vote par correspondance	12
2.3. Conformité du dispositif de vote par correspondance de la Grande-Bretagne avec les normes du Conseil de l'Europe	12
3. Les règles différentes applicables à l'inscription des électeurs et au vote par correspondance en Irlande du Nord et la conformité de ces dispositifs avec les normes du Conseil de l'Europe	14
3. 1. Questions générales	14
3. 1. Questions spécifiques	17
3.2.1. Inscription sur les listes électorales	17
3.2.2. Vote par correspondance	21
Conclusion	23

Introduction

1. Le Président de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Eduard Lintner, a informé par lettre datée du 24 avril 2007, le Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le regretté M. Antonio La Pergola, que la Commission de suivi était en train d'examiner une demande d'ouverture d'une procédure de suivi visant à enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni et que deux rapporteurs avaient effectué une mission d'information dans ce pays. Les rapporteurs avaient proposé de demander à la Commission de Venise de rendre un avis sur la question. Lors de sa réunion de 18 avril 2007, la Commission de suivi avait décidé de poser à la Commission de Venise les trois questions suivantes :

(1) Le système d'inscription des électeurs au Royaume-Uni est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe, étant donné, en particulier, l'inscription par ménage par opposition à l'inscription individuelle et le manque relatif d'identifiants personnels lors de l'inscription ?

(2) Les modalités du vote par correspondance sont-elles conformes aux normes du Conseil de l'Europe, notamment s'agissant de la sécurité du vote ?

(3) Le fait que les conditions à remplir sont différentes dans une région du pays (l'Irlande du Nord) en matière d'inscription des électeurs et de vote par correspondance pour les mêmes élections est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe ?

2. Le présent avis se base sur :

- la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles, plus les affaires soumises à la Commission et à la Cour européennes des droits de l'homme ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002) (CDL-AD(2002)023rev) ;
- le rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004) (CDL-AD(2004)012) ;
- la législation électorale du Royaume-Uni (voir le paragraphe suivant).

3. Il existe au Royaume-Uni plusieurs lois qui réglementent le système électoral et qui sont utiles pour déterminer si les dispositions régissant l'inscription sur les listes électorales et le vote par correspondance sont conformes aux normes du Conseil de l'Europe. Les plus importantes sont les suivantes :

- loi sur la représentation du peuple de 1983 ;
- loi sur la représentation du peuple de 1985 ;
- loi sur la représentation du peuple de 2000 ;
- loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 ;
- loi sur l'administration électorale de 2006 ;
- loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006.

Le texte de ces lois est en partie reproduit dans le document CDL-EL(2007)024, où l'on trouve également le Règlement régissant le vote à distance (dispositions transitoires) (Angleterre et Pays de Galles) de 2006.

4. Une visite a été effectuée au Royaume-Uni le 10 décembre 2007. A cette occasion, une délégation de la Commission de Venise a rencontré des représentants de la Commission

électorale, du Bureau électoral d'Irlande du Nord, des responsables des opérations d'inscription et de vote en Grande-Bretagne (Election Registration Officers et Returning Officers) et la Sous-secrétaire d'Etat parlementaire au ministère de la Justice.

5. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 23^e réunion (Venise, 13 décembre 2007) et par la Commission de Venise lors de sa 73^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007).*

6. Il traite successivement des trois questions soumises par la Commission de suivi.

1. L'inscription sur les listes électorales en Grande-Bretagne et la conformité de ce système avec les normes du Conseil de l'Europe

7. Le Royaume-Uni se compose de l'Angleterre, de l'Irlande du Nord, de l'Ecosse et du Pays de Galles. En droit électoral, la législation adoptée au niveau de la « Grande-Bretagne » s'applique généralement à l'Angleterre, à l'Ecosse et au Pays de Galles. C'est en ce sens que le terme « Grande-Bretagne » sera employé ci-après.

8. Pour répondre à la première question, cette section s'intéressera tout d'abord au système d'inscription en vigueur au Royaume-Uni, puis aux normes du Conseil de l'Europe relatives aux élections et, enfin, analysera la conformité du premier avec ces normes.

1.1. L'inscription sur les listes électorales en Grande-Bretagne

9. Les conditions générales à remplir pour être inscrit sur les listes électorales conformément au droit électoral du Royaume-Uni sont énoncées dans la loi sur la représentation du peuple de 1983 modifiée, en particulier aux articles 8 à 13D. Les principales caractéristiques du système d'inscription sont les suivantes : inscription par ménage, responsabilités particulières des agents électoraux en matière d'établissement, de tenue et de mise à jour des listes ; absence d'identifiants personnels.

1.1.1. Système de l'inscription par ménage

10. L'article 4 de la loi de 1983 dispose qu'une personne est en droit d'être inscrite sur la liste électorale pour les élections législatives correspondant à une circonscription ou partie de circonscription si, à la date pertinente, elle

- a) réside dans la circonscription ou partie de la circonscription en question;
- b) ne tombe pas sous le coup d'une incapacité électorale (en dehors de l'âge);
- c) est citoyenne du Commonwealth ou de la République d'Irlande;
- d) est en âge de voter.

11. Les responsables des opérations d'inscription sur les listes électorales (*Electoral Registration Officers*) d'Angleterre, d'Ecosse et du Pays de Galles sont chargés d'établir, de tenir et de publier une liste chaque année. Afin de pouvoir exercer leur droit de vote, les individus doivent être inscrits sur la liste électorale. Le système d'inscription repose sur un formulaire annuel d'inscription que le chef de famille doit remplir au nom de toutes les personnes résidant dans chaque logement et remplissant les conditions requises, et renvoyer au bureau d'inscription. Les formulaires ont une date d'effet fixée chaque année au 15 octobre. La loi sur la représentation du peuple de 2000 a institué un mécanisme d'inscription continue facultatif, en vertu duquel les individus peuvent modifier les renseignements personnels figurant sur la liste en dehors de la période d'enquête annuelle et signaler qu'ils satisfont aux critères d'inscription. Le principal problème posé par l'actuel système de l'inscription par ménage est que les électeurs sont inscrits selon leur adresse, sans aucun identifiant personnel (date de naissance, signature ou numéro d'assurance nationale).

12. En Grande-Bretagne, les inscriptions se font donc selon le système par ménage : *la principale modalité d'inscription continue de reposer sur le formulaire d'enquête annuelle que le responsable des opérations d'inscription envoie chaque année à chaque adresse et dans lequel le chef de famille consigne les informations concernant les personnes vivant à cette adresse qui remplissent les conditions voulues pour voter*¹. Chaque formulaire d'enquête est signé par une seule personne. En d'autres termes, une seule personne est responsable de l'exactitude des informations concernant tous les électeurs d'un même ménage².

1.1.2. Responsabilité d'établir, de tenir et de mettre à jour les listes

13. Chaque bureau d'inscription établit deux listes : une liste électorale pour les élections législatives et une liste électorale pour les élections locales, dont chacune indique le nom de l'individu, son adresse et son numéro d'électeur ou d'électrice. En ce qui concerne la tenue des listes, l'article 10 prévoit que chaque bureau d'inscription est tenu (en dehors des exceptions prescrites) de procéder à une enquête annuelle dans le secteur qui lui est attribué « afin de s'assurer de l'exactitude des informations concernant les personnes qui remplissent pour le moment les conditions requises pour être ou pour continuer d'être inscrites sur ses listes ». Dans le cas de l'Irlande du Nord, comme nous le verrons plus loin, la forme et le calendrier de l'enquête font l'objet de règles strictes³.

14. Un autre aspect connexe concerne la tenue des listes, en particulier les règles régissant l'inscription ou la radiation d'électeurs. Compte tenu des résultats de l'enquête annuelle, les responsables des opérations d'inscription apportent à leurs listes les modifications prévues à l'article 10A. Cet article régit plusieurs situations, telles que le droit de se faire inscrire et d'être traité comme inscrit ; le droit de demeurer inscrit ; et la fin du droit de demeurer inscrit. Si, à la suite d'une enquête, un formulaire rempli pour une certaine adresse « désigne une personne comme personne ayant le droit de se faire inscrire sur une liste » et que cette personne n'ait pas encore été inscrite pour cette adresse, « (cette personne) est considérée comme ayant déposé, le 15 octobre de l'année en question, une demande d'inscription sur la liste pour cette adresse ». Toute personne déjà inscrite sur une liste pour une adresse donnée a le droit d'y demeurer inscrite, à moins qu'il ne soit établi que l'électeur ne réside pas à ladite adresse, comme la loi lui en fait l'obligation, ou que le formulaire n'a pas été retourné pour cette adresse, ou que, pour toute autre raison, les informations reçues ne suffisent pas à établir si l'électeur réside bien à cette adresse. Dans tous ces cas, le bureau d'inscription détermine que l'électeur a cessé de résider à l'adresse en question ou ne satisfait pas aux conditions d'inscription et le radie de la liste⁴.

15. La version publiée d'une liste établie à la suite d'une enquête annuelle peut être modifiée si le responsable des opérations d'inscription, au vu d'une demande d'inscription faite par une

¹ Loi sur la représentation du peuple de 1983, modifiée par la loi sur la représentation du peuple de 2000 et par la loi sur l'administration électorale de 2006, articles 9 : Listes électorales ; 9A : Responsables des opérations d'inscription sur les listes électorales (registration officers) : obligation de prendre les dispositions nécessaires ; 10 : Tenue des listes : [obligation de procéder à des enquêtes] ; 10A : Tenue des listes : inscription des électeurs ; 13 : Publication des listes ; 13A : Modification des listes.

² Certaines inexactitudes pourraient résulter, par exemple, de la présence d'occupants multiples (résidences d'étudiants, foyers pour personnes âgées). Voir le rapport de la Commission électorale *Securing the vote*, mai 2005, p. 26, disponible à l'adresse :

<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/12944>.

³ L'enquête est effectuée sur la base du formulaire prescrit, où doivent figurer les informations visées à l'article 10 (4A) et selon la périodicité précisée à l'article 10ZA. Voir plus loin par. 64.

⁴ D'autres règles d'applicabilité générale concernant l'inscription sont énoncées aux articles 13, 13A et 13B, qui réglementent la publication des listes, la modification des listes et la modification des listes en prévision d'élections, respectivement. Voir aussi l'Annexe 2(3) de la loi sur la représentation du peuple de 1983, modifiée en 2000.

personne conformément aux règles prescrites, détermine que cette personne a le droit de se faire inscrire (article 13A de la loi sur la représentation du peuple de 1983).

16. La loi sur l'administration électorale de 2006 prévoit un mécanisme supplémentaire aux fins d'inscription (qui, néanmoins, ne remplace pas les listes tenues par chaque bureau d'inscription) : le Fichier coordonné en ligne des électeurs (dispositif CORE). Aux termes de la note générale annexée à la loi, « *le CORE est un dispositif permettant de regrouper en un fichier central les informations actuellement détenues uniquement par plusieurs responsables locaux des opérations d'inscription sur les listes électorales* ». Le CORE est un nouvel outil servant à regrouper en un point central les informations relatives à l'inscription sur les listes électorales actuellement tenues par les différents responsables des opérations d'inscription au niveau local. Pour le Royaume-Uni, il s'agit d'une tentative sans précédent pour unifier et actualiser les diverses listes locales. Le CORE doit être utilisé à des fins électorales et également pour les personnes appelées à faire partie d'un jury. Néanmoins, aucun règlement n'a été adopté pour mettre en place un dispositif CORE.

1.1.3. Absence d'identifiants personnels au moment de l'inscription

17. Le système d'inscription des électeurs de la Grande-Bretagne n'impose pas de fournir des identifiants personnels pour s'inscrire. Le respect traditionnel des Britanniques pour la vie privée rend les identifiants personnels difficiles à imposer. Le gouvernement a promulgué en 2006 une loi sur la carte d'identité, mais cela ne veut pas dire qu'elle puisse être utilisée à des fins électorales. L'article 9 de la loi sur la représentation du peuple de 2000 est un autre exemple de la méfiance qu'inspire traditionnellement aux Britanniques l'utilisation publique d'informations à caractère privé : cet article prévoit, en effet, l'établissement de deux listes électorales, dont l'une (la « liste intégrale ») est conforme aux dispositions de la loi et l'autre (« la liste mise en forme ») omet le nom et l'adresse des électeurs inscrits qui ont demandé que ces informations ne soient pas publiées⁵.

18. Le système repose sur l'honnêteté des individus. On part du principe général selon lequel ces derniers fournissent des informations véridiques, tout en prévoyant prudemment des sanctions contre ceux qui fournissent des informations fausses. L'article 13D de la loi sur la représentation du peuple de 1983 érige en infraction le fait pour une personne de fournir de fausses informations au responsable des opérations d'inscription à des fins liées à l'inscription des électeurs. Même une fausse signature [différente de la signature habituelle ou tracée par une autre personne] constitue une fausse information. La sanction est proportionnée : six mois d'emprisonnement ou une amende dont le montant ne dépasse pas le cinquième degré de l'échelle standard.

1.2. Normes de l'ONU et de l'Union interparlementaire

19. Outre le Conseil de l'Europe, le Comité des droits de l'homme de l'ONU et l'Union interparlementaire ont proposé des normes relatives aux élections.

20. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, chargé de suivre l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, a établi, lors de sa 57^e session en 1996⁶, une liste de normes internationales en matière d'élections. Il y était établi que toutes

⁵ Cet article est la suite donnée par le Gouvernement à une affaire portée devant la justice, l'affaire *Robertson*, qui concernait les droits en matière de protection des données. Voir *R v. City of Wakefield Metropolitan Council & another ex parte Robertson* (16 novembre 2001).

⁶ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25 : Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans les conditions générales d'égalité aux fonctions publiques (art. 25) : 12/07/06 disponible sur :

http://training.itsilo.it/ils/CD_Use_Int_Law_web/Additional/Library/French/UN_S_B/GC_human-rights/gc25_1996.pdf.

conditions qui s'appliquent à l'exercice des droits garantis par l'article 25 du Pacte (qui reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, son droit de voter et d'être élu et son droit d'accéder aux fonctions publiques) doivent s'appuyer sur des critères objectifs et raisonnables. Ainsi, aucune distinction ne peut être faite entre les citoyens, notamment pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Le droit de voter lors d'élections et de référendums devrait être prévu par la loi et ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables, telle la fixation d'un âge minimal pour l'exercice du droit de vote. Il serait déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune. De plus, les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit et faciliter l'inscription des électeurs dans les cas où celle-ci est requise. Si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri. Des campagnes d'éducation et d'inscription des électeurs sont nécessaires pour garantir l'exercice effectif des droits prévus à l'article 25 par une communauté avertie. On est donc fondé à dire que l'inscription (à l'initiative de l'électeur remplissant les conditions requises) est présumée, dans le Pacte, être un moyen adéquat d'assurer l'accès et la participation. Dans l'affaire *Lippiatt*, le juge du tribunal de comté a fait droit à la demande d'inscription d'un électeur « sans abri » au motif qu'il résidait à titre temporaire (mais pendant une certaine durée) dans une circonscription, même si l'électeur en question n'avait pas de logement permanent⁷.

21. L'Union interparlementaire a, lors de sa 154^e session tenue le 26 mars 1994 à Paris, adopté une *Déclaration sur les élections libres et régulières*⁸, dans laquelle elle exhorte les gouvernements et les parlements du monde entier à s'inspirer des principes et des normes qui y sont énoncés. En particulier, les Etats devraient reconnaître et prévoir le droit de tout citoyen de voter, sans aucune discrimination, et son droit d'avoir accès à une procédure efficace, impartiale et non discriminatoire d'inscription des électeurs.

1.3. Normes du Conseil de l'Europe concernant l'inscription des électeurs

22. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise définit des critères permettant d'évaluer la fiabilité des listes électorales :

- i. il faut des listes électorales permanentes ;
- ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;
- iii. les listes électorales doivent être publiées ;
- iv. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire – ou une procédure judiciaire permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection ;
- v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées ;
- vi. une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste de voter.

23. Le Code prévoit que l'inscription peut être soit automatique (au moment d'atteindre un certain âge ou de prendre domicile), soit demandée par l'électeur ou en son nom. Il en découle

⁷ Voir *Lippiatt v. Electoral Registration officer*, Penwith District Council, 21 mars 1996.

⁸ Une nouvelle édition augmentée de cette déclaration est disponible sur : <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-f.pdf>.

que, même si l'inscription automatique des électeurs peut être la règle générale appliquée par un grand nombre de pays, ce n'est pas enfreindre la norme que de maintenir le système d'inscription non automatique ou de le laisser coexister avec l'autre système. La section suivante va examiner si le système en vigueur au Royaume-Uni satisfait aux six critères du Code.

1.4. Conformité du système britannique d'inscription sur les listes électorales avec les normes en matière d'élections

i. La liste électorale est-elle permanente ?

24. L'article 9 de la Loi de 1983 dispose que les responsables des opérations d'inscription [désignés pour chaque district et arrondissement de Londres en vertu de l'article 8] tiennent a) une liste électorale pour les élections législatives au titre de chaque circonscription ou partie de circonscription de leur ressort et b) une liste électorale au titre des zones ou parties de zones de l'administration locale relevant de leur compétence. L'article précise ensuite ce qui doit figurer sur les listes⁹.

25. L'obligation de procéder à une enquête annuelle confère à l'Etat la responsabilité d'assurer les inscriptions de manière complète sans cesser de s'appuyer sur la volonté des électeurs de se faire inscrire.

26. De plus, en vertu de la deuxième partie de la loi sur l'administration électorale de 2006, le législateur a donné aux responsables des opérations d'inscription sur les listes électorales de nouveaux pouvoirs susceptibles de les amener à jouer un rôle plus actif pour inscrire les électeurs remplissant les conditions requises et faire en sorte que les listes soient aussi complètes et exactes que possible. Toutefois, il n'a pas été fait usage de ces pouvoirs.

ii. Des mises à jour régulières, au moins annuelles, sont-elles prévues ? Lorsqu'elle n'est pas automatique, l'inscription des électeurs doit être possible pendant un laps de temps relativement long.

27. Une version révisée des listes, établie au moyen de l'enquête annuelle et tenant compte des autres modifications apportées au cours de l'année, doit être publiée chaque année. L'enquête annuelle est nécessairement à l'origine de modifications [radiation des personnes décédées, condamnées à des peines d'emprisonnement ou placées en établissement psychiatrique, personnes devenues majeures, nouveaux résidents remplissant les conditions requises, personnes ayant définitivement changé de lieu de résidence]. Avec la possibilité d'inscriptions en continu au cours de l'année et après l'enquête, la condition selon laquelle la période d'inscription doit être suffisamment longue est remplie. D'un autre côté, les modifications touchant la version publiée d'une liste en prévision d'élections ne prennent effet aux fins des élections que si elles sont apportées avant le cinquième jour précédant la date du scrutin (article 13B, loi sur la représentation du peuple de 1983).

iii. Les listes électorales doivent être publiées.

28. Comme cela a déjà été indiqué, en vertu de l'article 13 de la loi de 1983, chaque responsable des opérations d'inscription doit publier chaque année une version révisée de ses

⁹ Les listes électorales étaient traditionnellement établies pour tel ou tel groupe d'électeurs et divisées en circonscriptions électorales. La loi sur la représentation du peuple de 1918 prescrivait l'inscription des électeurs par rue et numéro. Auparavant, les listes électorales étaient alphabétiques et contenaient, outre l'adresse de l'électeur, des renseignements sur les éléments qui lui donnait qualité pour voter, y compris les biens fonciers. Enfin, après 1945, seuls le nom et l'adresse des électeurs ont figuré sur les listes.

listes. L'article 13 (1), tel que modifié par l'annexe 1 de la loi sur la représentation du peuple de 2000, précise en outre ce qui suit :

« (1) A la suite de l'enquête qu'il entreprend pour une année donnée en application de l'article 10, le responsable publie une version révisée de ses deux listes (liste « intégrale » et liste « mise en forme »)

(a) au plus tard le 1^{er} décembre de l'année considérée ; ou

(b) à une date ultérieure prescrite par la réglementation.

(2) Les versions révisées des listes comprennent

(a) toutes les modifications devant leur être apportées en vertu de l'article 10(6) ; et

(b) toutes les modifications devant leur être apportées en vertu de l'article 13A(3).

(3) En outre, un responsable des opérations d'inscription (registration officer) peut, s'il le juge utile, publier une version révisée de l'une ou l'autre de ses listes à tout moment entre

(a) la date à laquelle la liste a été publiée pour la dernière fois conformément au paragraphe 1) ci-dessus ; et

(b) la date à laquelle elle doit être publiée de nouveau ;

et un responsable des opérations d'inscription se proposant de publier une version révisée d'une liste conformément au présent paragraphe doit rendre publique, à la date et selon les modalités prescrites, son intention de le faire. »

iv. Il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire – ou une procédure judiciaire permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection.

29. L'article 53 permet de promulguer des règlements concernant l'inscription. Ainsi, l'ordonnance *CCR Order 45* relative à la loi sur la représentation du peuple de 1983 établit la procédure pour faire appel des décisions des responsables des opérations d'inscription (article 2) et énonce des règles concernant les « appels choisis » (article 3)¹⁰.

¹⁰ Recours contre une décision du responsable des opérations d'inscription. Article 2 :

(1) Lorsqu'il est fait appel d'une décision d'un responsable des opérations d'inscription sur les listes électorales conformément au règlement adopté en vertu de l'article 53 de la ladite loi de 1983, ce responsable doit, dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle il reçoit l'acte de recours, l'adresser par la poste au tribunal saisi du recours en même temps que la déclaration visée par ledit règlement;

(2) Le recours doit être formé devant le tribunal de la circonscription dans laquelle se trouve le domicile ouvrant droit au statut d'électeur. Aux fins du présent paragraphe, 'le domicile ouvrant droit au statut d'électeur' s'entend du domicile au titre duquel

(a) la personne dont le droit d'être inscrite sur la liste électorale est contesté figure sur la liste électorale ou affirme remplir les conditions requises pour y figurer; ou

(b) la personne dont le droit de voter par procuration ou par correspondance est contesté est ou sera inscrite sur la liste électorale; ou

(c) l'électeur dont le mandataire voit contester son droit de voter par correspondance est ou sera inscrit sur la liste électorale, selon le cas.

(3) Les parties défenderesses sont le responsable des opérations d'inscription et la partie (éventuelle) en faveur de laquelle ledit responsable s'est prononcé.

(4) Lors de l'audience d'appel,

(a) la déclaration adressée au tribunal par le responsable des opérations d'inscription et tout document contenant des informations qui est fourni au tribunal par ledit responsable conformément au règlement visé au paragraphe 1) peuvent être proposés en preuve des faits qui y sont exposés; et

(b) le juge est habilité à tirer toutes conclusions de fait qui auraient dû l'être par le responsable et à rendre toute décision et toute ordonnance qui auraient dû l'être par ce dernier.

(5) Une partie défenderesse autre que le responsable des opérations d'inscription ne peut être tenue de payer ou se voir adjuger les dépens que si elle comparaît devant le tribunal à l'appui de la décision dudit responsable.

Recours choisis. Article 3

(1) Lorsque deux ou plusieurs recours formés conformément à l'article 2 portent sur le même point de droit, le juge peut ordonner que l'on commence par examiner l'un de ces recours de manière à rendre une décision de principe ; le tribunal notifie alors cette décision aux parties au recours choisi ainsi qu'aux parties aux autres recours.

(2) Si, dans un délai de sept jours après cette notification, une partie à un recours autre que le recours choisi avise le tribunal qu'il souhaite que le recours auquel il est partie soit examiné,

(a) le recours est examiné après l'achèvement de la procédure au titre du recours choisi ;

30. Les articles 13A et 13B, qui traitent de la modification des listes, empêchent leur modification hâtive et risquée le jour du scrutin ou pendant les cinq jours qui le précèdent.

v. Une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées.

31. Comme indiqué précédemment, depuis 2000 il existe une possibilité d'inscription continue pendant l'année à titre individuel, ainsi que la possibilité pour toute personne de faire modifier les informations la concernant qui figurent sur la liste.

vi. Une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste de voter.

32. Cette directive vise les systèmes d'inscription automatique. Elle n'est donc pas applicable en Grande-Bretagne.

33. A première vue, le système britannique n'est pas contraire à ces normes. Néanmoins, la combinaison du système d'inscription par ménage et de l'absence d'identifiants personnels fait sérieusement craindre qu'il n'y ait dans les listes des inexactitudes qui pourraient être exploitées pour des usages frauduleux. Il n'y a aucun moyen de valider l'inscription à la source et ce fait, associé au manque d'identifiants personnels, peut remettre en cause la fiabilité du système (exception faite de l'obligation qui incombe aux responsables des opérations d'inscription de prendre toutes mesures raisonnables pour obtenir les informations).

2. Vote par correspondance en Grande-Bretagne et conformité du dispositif avec les normes du Conseil de l'Europe

2.1. Vote par correspondance en Grande-Bretagne

34. Au départ, le dispositif spécial de vote par correspondance avait été mis en place pour permettre au grand nombre de militaires se trouvant encore à l'étranger après l'armistice de novembre 1918 de voter lors des élections générales de décembre 1918 (voir la loi sur la représentation du peuple de 1918). Dans le cas des soldats britanniques se trouvant encore à l'étranger en 1918, le vote par correspondance a été un succès car il s'est déroulé dans l'ordre et la discipline. Les personnes atteintes de handicaps physiques ou pouvant motiver leur absence ont été progressivement autorisées à se prévaloir de ce dispositif jusqu'en 2000.

35. En application d'une recommandation formulée par un groupe de travail du ministère de l'Intérieur qui avait été chargé de faire des propositions sur la façon de renforcer la confiance dans le processus démocratique et la participation aux élections, tant nationales que locales,

(b) le tribunal informe les parties au recours de la date à laquelle il sera examiné ;

(c) la partie avisant le tribunal en vertu du présent paragraphe n'a pas le droit de récupérer les éventuels dépens occasionnés par l'examen séparé du recours auquel elle est partie, sauf si le juge en décide autrement.

(3) Si aucun avis n'est reçu en vertu du paragraphe 2 dans le délai imparti,

(a) la décision relative au recours choisi est applicable aux parties à chacun des autres recours sans préjudice de leur droit de saisir la Cour d'appel ;

(b) une ordonnance semblable à celle rendue dans le recours choisi est rendue dans chacun des autres recours sans autre examen ;

(c) la partie à chacun des autres recours qui a les mêmes intérêts que la partie du recours choisi qui n'a pas eu gain de cause est redevable des dépens relatifs au recours choisi dans les mêmes conditions et dans la même mesure que la partie à ce recours qui n'a pas eu gain de cause et une ordonnance de paiement de ces dépens peut être prononcée à son encontre et mise à exécution.

l'article 10 de la loi sur la représentation du peuple de 2000 a conféré au Secrétaire d'Etat le pouvoir d'approuver, après avoir pris l'avis de la Commission électorale, des dispositifs (pilotes) de vote uniquement par correspondance, sans bureaux de vote, en particulier dans le cadre des élections locales. Par ailleurs, le vote par correspondance est devenu accessible sans restriction en Grande-Bretagne – en d'autres termes il n'est pas nécessaire de fournir un motif pour pouvoir voter par correspondance. Ce dispositif est connu sous le nom de « vote par correspondance à la demande ». Lorsqu'il a été autorisé comme modalité ouverte à tous, tous les problèmes qu'il pouvait soulever sont apparus au grand jour. Certains électeurs étaient encore réticents, et certains avaient compris les possibilités de manipulation offertes par cette modalité. Le recours au « vote par correspondance généralisé » (*all-postal vote*) dans certaines expériences électorales a encore exacerbé la situation.

36. Comme dans le cas de l'inscription sur les listes électorales, la question du vote à distance est un sujet de préoccupation depuis quelques années. En novembre 2001, la Commission électorale a entrepris d'examiner la loi et la pratique dans ce domaine en Grande-Bretagne, afin de mettre en évidence les problèmes qui se posent touchant la fraude, le secret et l'administration des élections, notamment¹¹. La Chambre des Communes a, de son côté, élaboré un certain nombre de notes sur le vote par correspondance¹². Les modifications des dispositions régissant le vote à distance doivent viser, pour l'essentiel, à instituer un équilibre entre la promotion de la participation électorale, d'une part, et la protection du processus démocratique et des votes, d'autre part, en instituant des mesures de sécurité et en obtenant la confiance du public.

37. Au Royaume-Uni, il existe deux formes de votes à distance : le vote par correspondance et le vote par procuration. Le présent rapport ne traite que du vote par correspondance en tant que forme de vote à distance, et plus précisément du vote par correspondance à la demande, c'est-à-dire à l'initiative de l'électeur¹³. Il importe de distinguer deux aspects : la demande de vote par correspondance et le renvoi du bulletin de vote.

38. La demande de vote par correspondance lors des élections législatives au Royaume-Uni est régie par l'article 12 et l'annexe 4 de la loi sur la représentation du peuple de 2000¹⁴, modifiée en 2006. Le principal changement apporté au système de vote par correspondance a été le recueil d'identifiants personnels (signature et date de naissance) pour la demande correspondante. D'une façon générale, qu'il s'agisse des cas de vote à distance pendant une période définie ou indéfinie ou de vote à distance pour une élection donnée, le responsable des opérations d'inscription doit faire droit à la demande de vote par correspondance si a) il a pu s'assurer que le demandeur est ou sera inscrit sur la liste électorale pour les élections législatives, la liste pour les élections locales ou les deux listes (selon le cas) et b) la demande contient la signature et la date de naissance du demandeur et est conforme aux prescriptions

¹¹ Commission électorale, *Absent Voting in Great Britain : report and recommendations*, 25 mars 2003, en ligne : <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/7240>. Voir aussi le document de la Commission électorale *Delivering democracy ? The future of postal voting*, dernière mise à jour 5 avril 2005, en ligne : <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/10935>.

¹² Voir la notice ci-après consultable à la Bibliothèque de la Chambre des Communes : *Postal Voting and Electoral Fraud*, SN/PC/3667, dernière mise à jour 16 mai 2007, en ligne : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03667.pdf> ; *Postal Voting: New Regulations requiring the provision of Personal Identifiers*, SN/PC/4325, dernière mise à jour 25 avril 2007, en ligne : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04325.pdf>.

¹³ Le vote par correspondance généralisé consiste à adresser à tous les électeurs remplissant les conditions requises leur bulletin de vote par la poste, les électeurs pouvant voter par correspondance. Cette modalité de vote a été mise en œuvre dans des régions pilotes au Royaume-Uni à l'occasion d'élections locales et des élections au Parlement européen. Voir la note *All-postal voting*, SN/PC/2882, dernière mise à jour 30 mars 2004, en ligne : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02882.pdf>.

¹⁴ Le texte en vigueur de cette annexe a été modifié par l'article 14 de la loi sur l'administration électorale de 2006.

(annexe 4, par. 3(1), 4(1)). Le responsable doit tenir une liste des électeurs votant par correspondance dont la demande a été acceptée, assortie des adresses indiquées dans leurs demandes, qui sont les adresses où les bulletins de vote doivent leur être adressés (annexe 4, par. 5(1)).

39. Les règles régissant le renvoi du bulletin de vote sont énoncées à l'annexe 1 de la loi sur la représentation du peuple de 1983, plus particulièrement aux articles 24, 31A et 45, également modifiés en 2006. Pour être valable, le bulletin de vote par correspondance doit être retourné avec une déclaration contenant la signature de l'électeur et sa date de naissance. Si le bulletin de vote est dûment retourné avec la déclaration, le responsable coche le nom de la personne sur la liste des électeurs votant par correspondance. Il doit vérifier, actuellement sur au moins 20 % des déclarations accompagnant les votes par correspondance, que la signature et la date de naissance correspondent bien à celles figurant dans ses fichiers¹⁵. Il reste à savoir si la vérification d'un échantillon garantit la fiabilité de la totalité des votes.

2.2. Normes du Conseil de l'Europe concernant le vote par correspondance

40. Selon le rapport de la Commission de Venise sur le vote à distance et le vote électronique, le vote à distance, défini comme « un suffrage exprimé en dehors des locaux où se déroule généralement le scrutin », est en principe autorisé. Il s'agit d'ailleurs d'une modalité électorale courante dans un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, même si ces systèmes font apparaître une très grande diversité et s'il est difficile de dégager des normes communes. Le vote à distance peut se dérouler dans un lieu encadré ou surveillé ou dans un lieu non encadré ou non surveillé¹⁶.

41. Pour juger de la compatibilité de tel ou tel système de vote à distance avec les normes du Conseil de l'Europe, il faut examiner la législation en détail pour déterminer si elle prévoit des mesures de prévention de la fraude ou de l'intimidation ainsi que du vote familial, si la situation du service postal national inspire confiance (ou, en d'autres termes, s'il est protégé contre les manipulations délibérées et s'il fonctionne correctement) et si le secret du scrutin est garanti. Ces conclusions peuvent être tirées à partir de l'analyse de la ligne directrice I.3.2. du Code de bonne conduite en matière électorale et du paragraphe 38 du rapport explicatif correspondant. Outre la nécessité d'une législation appropriée, la compatibilité dépendra de la mise en œuvre du vote par correspondance et des conditions techniques et sociales propres au pays ou à la région où cette modalité est utilisée.

2.3. Conformité du dispositif de vote par correspondance de la Grande-Bretagne avec les normes du Conseil de l'Europe

42. Depuis quelques années, des problèmes de fraude dans le vote par correspondance suscitent des inquiétudes au Royaume-Uni et ont même conduit à modifier quelque peu la législation. Lors des élections locales de 2004, une allégation de fraude a été émise à propos du vote par correspondance dans les circonscriptions électorales de Bordesley et Aston à Birmingham¹⁷. A la suite de la décision rendue par Richard Mawrey Q.C. dans cette affaire, qui établissait une fraude électorale massive par le biais d'une utilisation abusive du vote par correspondance à Birmingham, le système a fait l'objet d'un réexamen général, qui visait à

¹⁵ Commission électorale, *The introduction of absent voting identifiers in England and Wales. The Electoral Commission evaluation*, juillet 2007, en ligne :

<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/19967>.

¹⁶ *Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe*, doc. CDL-AD(2004)012, adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004), paragraphes 23-24, et 47.

¹⁷ Voir la décision du Commissaire Mawrey Q.C. du lundi 4 avril 2005 concernant les questions relatives aux élections locales dans les circonscriptions électorales de Bordesley Green et d'Aston du Conseil municipal de Birmingham, tenues l'une et l'autre le 10 juin 2004, en ligne : <http://www.hmccourts-service.gov.uk/cms/2384.htm>.

« sauver » le vote par correspondance et, par la même occasion, à ne pas entraver l'adoption du vote électronique. D'autre part, des mesures plus strictes ont été mises en place pour empêcher que des agents politiques ne puissent manipuler facilement le système. Ainsi, la loi sur l'administration électorale de 2006 prévoit plusieurs mesures dans ce sens¹⁸. Premièrement, l'article 14 de cette loi instaure l'obligation de fournir des identifiants personnels (signature et date de naissance) pour le vote par correspondance. Deuxièmement, l'article 15 régit les infractions relatives à la communication de fausses informations lors de l'inscription. Troisièmement, l'article 39 modifie les dispositions concernant les infractions de pression morale. Quatrièmement, l'article 40 définit les infractions liées aux demandes de vote par correspondance ou par procuration¹⁹.

43. En 2004, la Commission électorale a préconisé l'arrêt de toute opération de vote par correspondance généralisé²⁰. Dans le même esprit, et après la publication des rapports sur divers dispositifs pilotes, la Commission électorale a demandé, le 2 août 2007, qu'il soit mis fin aux expériences de vote par téléphone et par l'Internet jusqu'à ce que le gouvernement ait arrêté une stratégie de modernisation du système électoral et rendu ce dernier plus fiable²¹.

44. Certaines difficultés inhérentes au vote par correspondance, par procuration ou électronique ne pourront jamais être complètement surmontées. Les avantages et la commodité pour les électeurs – et, par contrecoup, la contribution de ces modalités à l'objectif général d'augmentation de la participation électorale – doivent être mis en balance avec les risques que présentent inévitablement ces systèmes de vote à distance. On peut douter de l'opportunité d'appliquer *a priori* le principe de *minimis* aux questions électorales. C'est là une décision politique qu'il appartient à chaque pays de prendre. Toutefois, il faut bien comprendre que, si le scrutin se déroule dans un contexte non surveillé, il est pratiquement impossible d'en garantir le secret et que l'absence de secret constitue une grave atteinte aux principes de liberté et d'équité qui régissent les élections dans les Etats démocratiques. Cela s'applique au vote par procuration, au vote par correspondance et au vote électronique, c'est-à-dire à toutes les variantes du vote à distance. Il semble qu'en Grande-Bretagne, après le rapport Howarth (1999)²², l'on ait considéré les avantages du vote à distance comme étant supérieurs aux problèmes qu'il posait. Les lois de 2000 et de 2006 ont cherché à limiter les risques de fraude électorale majeure en infligeant des sanctions pénales dans les cas les plus patents de manipulation ou de pratiques abusives organisées. En revanche, l'acte individuel isolé de pression morale ou la fraude individuelle restent très difficiles à détecter et à punir. C'est pourquoi les menaces de sanction semblent la mesure la plus importante pour prévenir la fraude et garantir la fiabilité du vote par correspondance, à côté de la bonne foi des citoyens.

45. Encore une fois, l'absence d'identifiants personnels peut être une source d'inexactitudes et cette situation, conjuguée au nombre limité de contrôles (20 %), peut créer un terrain propice à la fraude électorale.

¹⁸ Tous ces articles de la loi sur l'administration électorale de 2006 modifient la loi sur la représentation du peuple de 1983.

¹⁹ Ces infractions sont régies par l'article 62A de la loi sur la représentation du peuple de 1983, modifiée par la loi sur l'administration électorale de 2006.

²⁰ Commission électorale *Delivering democracy? The future of postal voting*, dernière mise à jour 5 avril 2005, en ligne : <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/10935>.

²¹ Information figurant sur le centre de la Commission électorale à l'intention des médias, en ligne : <http://www.electoralcommission.org.uk/media-centre/newsreleasereviews.cfm/news/657>.

²² *Final Report of the Working Party on Electoral Procedures* [Howarth Report], Home Office, octobre 1999.

3. Les règles différentes applicables à l'inscription des électeurs et au vote par correspondance en Irlande du Nord et la conformité de ces dispositifs avec les normes du Conseil de l'Europe

3. 1. Questions générales

46. Au Royaume-Uni, les divisions traditionnelles représentées par les différentes nations constitutives (Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord, Angleterre) trouvent une expression dans les institutions juridiques. La législation électorale mentionne à maintes reprises cette distinction. Dans le cas de l'Irlande du Nord, les dispositions différentes ne découlaient pas seulement du respect des traditions : elles constituaient également une réaction à une situation politique tendue.

47. Il convient de souligner que la question posée par l'Assemblée parlementaire est motivée par l'application dans une partie du pays d'une réglementation et de règles électorales différentes de celles qui sont appliquées dans les autres parties du pays pour une même élection²³.

48. D'une façon générale, il est parfaitement possible et acceptable qu'un système juridique comporte des règles différentes applicables à différentes parties de son territoire et concernant la même activité. Toutefois, lorsque le législateur choisit cette option, il doit s'assurer qu'elle est conforme aux principes généraux du droit : droits fondamentaux, prééminence du droit et principes démocratiques. Le principe d'égalité revêt une importance toute particulière dans ce contexte. Le principe général d'égalité de tous devant la loi est appliqué par le biais de son corollaire, l'interdiction générale de la discrimination, énoncée à l'article 14 de la CEDH et dans le Protocole n° 12 à la Convention. Il découle de ces principes considérés conjointement que les Etats ne peuvent pas adopter de mesures discriminatoires ni instituer de différences entre les citoyens, à moins que ces mesures ne soient raisonnables et ne tendent à promouvoir une égalité pleine et effective. En d'autres termes, la différence instituée doit être justifiée. Ainsi, si la législation établit des règles différentes en ce qui concerne l'exercice d'un droit individuel comme le droit de vote, les différences doivent s'appuyer sur des raisons valables ; à défaut, elles seront considérées comme arbitraires et discriminatoires.

49. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété le principe du droit à des élections libres énoncé à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH à la lumière du principe d'égalité. Selon la Cour, le membre de phrase « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » implique « le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages²⁴. »

50. La CEDH a également indiqué très clairement que les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus mais sujets à restrictions. Comme l'article 3 les reconnaît

²³ Les dispositions du droit électoral concernant les élections locales et les élections aux Assemblées d'Irlande, d'Ecosse et du Pays de Galles sont différentes. C'est ainsi, par exemple, que les articles 35 à 40 de la loi sur la représentation du peuple de 1983 contiennent certaines règles applicables à la fois à l'Angleterre et au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord. De plus, certaines lois spécifiques ont été adoptées en Irlande du Nord et en Ecosse pour réglementer les élections locales. Parmi les lois régissant les élections locales en Irlande du Nord, on peut citer la loi sur le droit électoral (Irlande du Nord) de 1962 ; la loi sur l'administration locale (Irlande du Nord) de 1972 ; le décret n° 454 sur les élections locales (Irlande du Nord) de 1985 et les décrets le modifiant ; la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de 2000 ; la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002. Récemment, le Parlement a approuvé, par le biais du règlement régissant la représentation du peuple (vote à distance lors des élections locales) (Ecosse) de 2007, des dispositions spéciales concernant le vote à distance lors des élections locales en Ecosse.

²⁴ *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (requête n° 9267/81), arrêt du 2 mars 1987, par. 54.

sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des « limitations implicites »²⁵.

51. Si l'on considère conjointement la possibilité d'instituer des limitations et/ou des conditions en ce qui concerne l'exercice des droits, d'une part, et le principe d'égalité, d'autre part, la législation nationale créant des limitations ou des situations différentes doit satisfaire aux critères implicites qui sous-tendent ce principe, à savoir le caractère raisonnable, le caractère justifié et le caractère non arbitraire. Dans cet ordre d'idées, dans une affaire concernant l'Irlande du Nord, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que l'application d'un système électoral particulier à une partie du pays n'est pas contraire à l'article 3 si elle s'appuie sur des raisons objectives et valables et que les moyens proposés ne sont pas disproportionnés²⁶. Plus précisément, lorsque les élections au Parlement européen ont été instituées, le principe de la représentation proportionnelle sur la base du vote unique transférable a été adopté pour l'Irlande du Nord de façon à éviter que la minorité ne soit totalement privée de représentation. Lorsque cette différence par rapport au reste du Royaume-Uni (où une forme différente de représentation proportionnelle est aujourd'hui en vigueur) a été contestée, la requête présentée à la Commission européenne des droits de l'homme a été déclarée irrecevable.

52. S'appuyant sur cette affaire, la Commission européenne des droits de l'homme a ultérieurement affiné les principes régissant plus précisément l'examen approfondi des éléments d'un système électoral. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation importante pour ce qui est d'assortir de conditions l'exercice des droits relatifs aux élections, mais ces conditions doivent satisfaire aux critères ci-après : elles ne doivent pas réduire les droits en question au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés doivent être proportionnés²⁷. Les deux affaires mentionnées (*Lindsay* et *Polacco et Garofalo*) reposent sur des faits légèrement différents ; la première concerne le recours au vote unique transférable lors des élections au Parlement européen en Irlande du Nord et la seconde aux règles d'inscription sur les listes électorales en vue des élections régionales dans le Trentin-Haut-Adige. Toutefois, les principes sont suffisamment généraux pour pouvoir inspirer l'examen d'autres éléments d'un système électoral.

53. Le but légitime poursuivi dans les deux cas (*Lindsay* et *Polacco et Garofalo*) était, de façon générale, la protection d'une minorité. Dans les deux cas, la Commission a fait valoir que « *tout système électoral doit s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ».

54. Le but légitime poursuivi rend donc acceptable un élément de différenciation qui pourrait à première vue être considéré comme contraire au principe d'égalité. Ce but doit être évalué d'une manière cohérente dans le contexte de la législation électorale du Royaume-Uni et des différences instituées.

55. Souverain, le Parlement du Royaume-Uni peut adopter des lois sur des questions électorales, c'est-à-dire l'un des domaines dans lesquels il est doté de pouvoirs réservés (sauf en ce qui concerne les élections locales écossaises). En d'autres termes, c'est à Westminster qu'appartient la décision politique et juridique d'adopter des lois qui énoncent des règles

²⁵ CEDH, affaire *Py c. France* (requête n° 66289/01), arrêt du 11 janvier 2005. Cette affaire suit l'affaire *Labita c. Italie* [GC] n° 26772/95 § 201 CEDH 2000-IV.

²⁶ *Kennedy Lindsay et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 8364/78), décision du 8 mars 1979.

²⁷ *Polacco et Garofalo c. Italie* (requête n° 23450/94), arrêt du 15 septembre 1997. Voir CrEDH *Gitonas et autres c. Grèce*, arrêt du 1^{er} juillet 1997, Rapports 1997-IV fasc. 42 et *Py c. France*...cit.

différentes en matière d'inscription des électeurs sur les listes électorales et de vote par correspondance selon les parties du territoire auxquelles elles s'appliquent. Dans le cas à l'examen, les différences dans les règles applicables à l'inscription sur les listes électorales et au vote par correspondance et, de ce fait, les différences dans les conditions d'exercice du droit de vote par les citoyens reposent sur un critère territorial. Les électeurs vivant dans différentes parties du Royaume-Uni doivent respecter des normes différentes pour participer à la même élection législative. Dans le cas de l'Irlande du Nord, le système électoral a été adapté en fonction de circonstances historiques : conflits politiques au sein de l'Irlande du Nord ; fait que la fraude électorale est considérée comme un problème important dans la société d'Irlande du Nord ; méfiance à l'égard du système de vote à distance ; problèmes de fraude persistante et manque de transparence dans les élections antérieures.

56. Le renforcement des contrôles et des conditions de l'inscription sur les listes électorales et du vote à distance – consistant, pour résumer, à fournir plusieurs identifiants personnels tant pour l'inscription individuelle que pour la demande individuelle de vote par correspondance – a été motivé par des niveaux de fraude ressentis comme élevés, les erreurs contenues dans les listes et l'absence de fiabilité du vote par correspondance. Ce sont ces raisons qui ont conduit à adopter la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 et les dispositions ultérieures (sur lesquelles nous reviendrons).

57. La lutte contre la fraude électorale est assurément un but légitime pouvant justifier l'adoption de mesures de différenciation à l'intérieur d'un système électoral. Les mesures adoptées pour lutter contre la fraude électorale garantissent l'égalité entre les citoyens (en éliminant les expressions d'opinion non légitimes) et, plus généralement, améliorent le processus électoral. D'une manière générale, on peut conclure que les autorités du Royaume-Uni poursuivent un but légitime en adoptant ces dispositions. La proportionnalité de ces mesures est une autre question, qui sera examinée de manière détaillée ultérieurement.

58. Par ailleurs, l'adoption de ces mesures satisfait à un autre critère sous-tendant le principe d'égalité : le caractère non arbitraire. En d'autres termes, le lien logique existant entre le but légitime poursuivi et les mesures proposées peut être attribué à un examen attentif des faits et à une étude des moyens disponibles. Dans le cas à l'examen, les mesures ne peuvent absolument pas être considérées comme arbitraires, car elles sont l'aboutissement d'un processus détaillé d'établissement des faits et d'adaptation de la législation. Ainsi le Gouvernement et le Parlement du Royaume-Uni sont-ils préoccupés depuis quelques années par l'existence de la fraude électorale en Irlande du Nord. En 2001, le Gouvernement a passé en revue la situation et fait certaines recommandations en vue d'améliorer la législation et les mesures de lutte contre la fraude²⁸. Le maintien de cette situation a motivé l'adoption de la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002. De son côté, le Parlement a réalisé une étude et des enquêtes sur le même sujet, dont les résultats ont donné lieu à l'établissement de deux rapports pendant la session 2004-2005²⁹. Enfin, la Commission électorale a également suivi les réformes adoptées en Irlande du Nord, leurs effets et leurs conséquences, en particulier le recul des inscriptions sur les listes électorales, qui s'explique à la fois par les non-

²⁸ Livre blanc du Gouvernement *Combating Electoral Fraud in Northern Ireland* (Cm. 5080), présenté au Parlement par le Secrétaire d'Etat à l'Irlande du Nord sur ordre de Sa Majesté, mars 2001 (en ligne : <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm50/5080/5080.htm>).

²⁹ Chambre des Communes, Commission des affaires d'Irlande du Nord, *Electoral Registration in Northern Ireland*, premier rapport de la session 2004-2005 et deuxième rapport spécial de la session 2004-2005. Les deux sont consultables en ligne :

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200405/cmselect/cmniaf/cmniaf.htm>.

Voir aussi le récent rapport sur l'inscription sur les listes électorales de la Chambre des Communes, *Speakers Committee - Second Report 2007*. Session 2006-2007, en ligne :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmspeak/997/99702.htm>.

réponses à l'enquête et le nombre des personnes qui ne se font jamais inscrire³⁰. Dans ce cadre, la Commission s'est engagée à suivre l'impact de la loi sur les inscriptions sur les listes électorales et a demandé une série de mises à jour des listes axées sur divers aspects du processus d'inscription, la dernière en date étant celle du 22 août 2007³¹.

59. En conséquence, l'existence de différences au niveau des dispositions régissant l'inscription sur les listes électorales et le vote par correspondance en Irlande du Nord se justifie raisonnablement par les circonstances historiques et socio-politiques propres à cette partie du Royaume-Uni. La différence de réglementation ne constitue pas en elle-même une violation des normes du Conseil de l'Europe. Il convient en revanche de se demander si les règles adoptées en l'espèce ne sont pas contraires au principe de proportionnalité.

3. 2. Questions spécifiques

60. Les règles différentes et les spécificités que la législation électorale du Royaume-Uni prévoit pour l'Irlande du Nord concernant l'inscription sur les listes électorales et le vote par correspondance.

61. L'objectif de cet examen est double : tout d'abord, il s'agit de comparer ces dispositions avec les normes du Conseil de l'Europe. Il se pourrait que, même si elles prescrivent des conditions plus strictes, elles soient plus conformes aux directives générales tendant à prévenir la fraude, à garantir le secret du scrutin et à tenir des listes électorales plus fiables et plus complètes pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote. Les caractéristiques des listes électorales et les règles minimales applicables au vote par correspondance, telles que les énonce le Code de bonne conduite en matière électorale, seront prises en considération dans le cadre de l'analyse de cette perspective. Ensuite, on se demandera si les règles sont proportionnées.

3.2.1. Inscription sur les listes électorales

62. En dépit du système décrit plus haut (voir paragraphes 9 à 12), l'Irlande du Nord s'est dotée de règles spéciales en matière d'inscription sur les listes électorales. Ces règles régissent :

- un système d'inscription individuelle, fournissant les renseignements personnels exigés ;
 - l'obligation du directeur général des élections de réaliser des enquêtes dont la fréquence est fixée par la loi, au lieu d'enquêtes annuelles comme en Grande-Bretagne ;
 - les informations supplémentaires que l'électeur doit fournir pour être inscrit sur la liste ;
 - les objectifs de l'inscription ;
 - la modification des listes en prévision d'élections ;
 - la carte d'électeur³².

³⁰ Une préoccupation supplémentaire, liée à la baisse du nombre des électeurs admis à voter en Irlande du Nord, est l'obligation faite aux électeurs de présenter une pièce d'identité spécifiée avec photographie dans les bureaux de vote avant de se voir remettre un bulletin de vote.

³¹ Etudes conduites par la Commission électorale sur des aspects essentiels du système d'inscription sur les listes électorales en Irlande du Nord, en ligne : <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/20223>. L'établissement des rapports a été confié par la Commission électorale à PricewaterhouseCoopers.

³² L'une des pièces d'identité avec photographie acceptées dans les bureaux de vote est la carte d'électeur distribuée aux électeurs d'Irlande du Nord, conformément à l'article 13C de la loi sur la représentation du peuple de 1983. Comme les citoyens d'Irlande du Nord, pour des raisons historiques, sont habitués à avoir sur eux un identifiant personnel, l'obligation de présenter un document d'identité avec photographie paraît plus naturel dans ce contexte que dans le reste du Royaume-Uni.

63. Les règles spéciales découlent des modifications apportées par la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 et par la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006, lois qui cherchaient à réduire la fraude électorale, à rendre le système plus transparent³³ et à améliorer le mécanisme d'inscription des électeurs.

64. La loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 a remplacé le système de l'inscription par ménage jusque là en vigueur³⁴ par un système d'inscription individuelle, qui prévoit que les électeurs remplissant les conditions requises doivent remplir chaque année un formulaire d'inscription individuelle. Il n'existait pas alors de système automatique de première inscription ni de réinscription chaque année sur la base de la liste de l'année antérieure : tant les personnes qui n'avaient jamais été inscrites que celles qui figuraient déjà sur les listes devaient remplir chaque année un formulaire d'inscription et le remettre au bureau électoral.

65. Les problèmes créés par la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 ont amené le Gouvernement à promulguer la loi sur l'inscription sur les listes électorales (Irlande du Nord) de 2005, qui a ordonné la réinscription sur la liste électorale de noms qui avaient été radiés de cette liste. Ainsi, cette loi a abouti à la réinscription, à titre transitoire, d'électeurs qui avaient été antérieurement inscrits mais avaient décidé de ne pas se faire réinscrire. A cet effet, elle a apporté des modifications temporaires au paragraphe 7 de l'article 10A³⁵.

66. D'autres modifications concernant l'inscription ont été apportées par la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006. Cette loi a supprimé la règle de l'enquête annuelle et fixé les dates d'établissement de la liste par l'agent électoral. La loi a remplacé le système de l'enquête annuelle par un système d'inscription continue basé sur l'inscription individuelle, dans lequel les électeurs s'inscrivent une fois et n'ont besoin de se réinscrire qu'en cas d'évolution des données les concernant. Tous les dix ans ou lorsqu'il le juge nécessaire, le directeur général des élections procède à une enquête.

67. En Irlande du Nord, le système électoral est géré par un directeur général des élections (*Chief Electoral Officer*) avec l'appui du Bureau électoral d'Irlande du Nord (EONI)³⁶. Ce fonctionnaire est à la fois le responsable des opérations d'inscription et le responsable du scrutin pour chaque circonscription (articles 8(4) et 26(1) de la loi sur la représentation du peuple de 1983).

68. En Irlande du Nord, le formulaire de demande d'inscription d'un électeur individuel comporte la signature de la personne qui fait cette demande, sa date de naissance, son numéro d'assurance nationale ou une déclaration selon laquelle elle n'en possède pas, une déclaration indiquant si elle a résidé en Irlande du Nord pendant l'intégralité de la période de trois mois achevée le jour de la demande et toute autre adresse au Royaume-Uni au titre de laquelle elle demande ou a demandé son inscription (article 10A (1A) de la loi sur la représentation du peuple de 1983).

69. Le système d'inscription de l'Irlande du Nord vise à faire en sorte, autant qu'il est raisonnablement possible, « a) que toute personne remplissant les conditions requises pour être inscrite sur une liste y soit bien inscrite, b) qu'aucune personne ne remplissant pas les

³³ Voir également les notes explicatives relatives à cette loi, en ligne : <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/en2002/2002en13.htm>.

³⁴ Auparavant, un seul membre du ménage pouvait inscrire toutes les personnes remplissant les conditions requises vivant sous le même toit. On trouvera d'autres informations sur la page web de la Commission électorale, en ligne : <http://www.electoralcommission.org.uk/your-area/registrationresearch.cfm>.

³⁵ La loi sur l'inscription sur les listes électorales (Irlande du Nord) de 2005 a remplacé temporairement le paragraphe 7 pendant une période de 12 mois commençant le jour de son adoption, c'est-à-dire du 24.02.2005 au 24.02.2006, et introduit, avec les mêmes limites temporelles, les paragraphes 7A et 7B.

³⁶ Des informations sur l'EONI sont disponibles en ligne : <http://www.eoni.org.uk/>.

conditions requises pour être inscrite sur une liste n'y soit inscrite et c) qu'aucune des informations demandées concernant toute personne inscrite sur une liste ne soit fausse³⁷ ».

70. Pour atteindre ces objectifs en matière d'inscription, le directeur général des élections peut recueillir, dans le cadre de l'enquête, des renseignements personnels, tels que : a) le nom de la personne ; b) l'adresse de la personne lui donnant le droit de vote ; c) la date de naissance de la personne ; d) à quelques exceptions près, la signature de la personne ; e) le numéro d'assurance nationale de la personne ou la déclaration selon laquelle elle n'en possède pas (article 10ZB (4) de la loi sur la représentation du peuple de 1983). Les renseignements personnels supplémentaires recueillis pendant le processus d'inscription ne figurent pas sur la liste électorale publiée. Toutefois, ils sont utilisés pour vérifier l'identité des électeurs lorsqu'ils font une demande de vote à distance (par correspondance ou par procuration), et peuvent aussi l'être au bureau de vote avant la remise du bulletin (par exemple, les agents du bureau peuvent demander à un électeur sa date de naissance s'ils ont des doutes sur son identité).

71. Le droit des électeurs d'Irlande du Nord de rester inscrits sur la liste prend fin a) si, à l'occasion de l'enquête annuelle, leur formulaire ne contient pas les informations supplémentaires visées à l'article 10 (4A) (signature ; date de naissance ; numéro d'assurance nationale ou déclaration selon laquelle l'électeur n'en possède pas ; déclaration indiquant que l'électeur a résidé en Irlande du Nord pendant la période de trois mois exigée avant le 15 octobre de l'année considérée ; indication de toute autre adresse pertinente au Royaume-Uni) ou b) si le responsable des opérations d'inscription « établit que l'électeur n'avait pas droit à être inscrit pour cette adresse ou qu'il a cessé de résider à cette adresse ou a d'une autre façon cessé de remplir les conditions d'inscription visées à l'article 4 ci-dessus³⁸ ».

72. La modification des listes en prévision d'élections suit des règles différentes dans le cas d'élections législatives en Irlande du Nord (article 13BA). Il existe une différence importante relativement aux règles générales visées à l'article 13B, à savoir le délai autorisé pour modifier les listes en prévision d'élections. Selon la règle générale, les modifications sont applicables si elles sont apportées avant le onzième jour précédant la date du scrutin³⁹, tandis que dans le cas de l'Irlande du Nord, elles sont applicables si elles sont apportées avant le dernier jour de la désignation des candidats⁴⁰.

73. Le directeur général des élections doit publier chaque année une version révisée de ses listes, qui tienne compte de toutes les modifications apportées aux listes antérieures. Si une enquête est prévue au cours d'une année donnée, la liste doit être publiée « pendant la période commençant à la fin de l'enquête de l'année en question et s'achevant le 1^{er} décembre de la même année ou à la date ultérieure qui pourra être prescrite ». S'il n'y a pas d'enquête, elle doit être publiée « au 1^{er} décembre de l'année considérée ou à la date ultérieure qui pourra être prescrite ». En outre, le responsable des opérations d'inscription peut publier entre temps, à n'importe quelle date, une version révisée de la liste (article 13, loi sur la représentation du peuple de 1983).

³⁷ Article 10ZB, loi sur la représentation du peuple de 1983, inséré par la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006.

³⁸ Article 10A (5A) de la loi sur la représentation du peuple de 1983. Pour les règles générales, voir le paragraphe 14 ci-dessus. En vertu de l'article 4, dans le cas de l'Irlande du Nord, une personne a droit à être inscrite sur la liste pour les élections législatives pour toute circonscription si, à la date considérée (en principe la date de la demande), elle a) réside dans la circonscription ou la partie de circonscription en question ; b) ne tombe pas sous le coup d'une incapacité électorale (en dehors de l'âge) ; c) est citoyenne soit du Commonwealth, soit de la République d'Irlande ; d) est en âge de voter ; e) a résidé en Irlande du Nord pendant l'intégralité de la période de trois mois achevée à la date considérée.

³⁹ L'électeur doit avoir fait notification au responsable des opérations d'inscription avant le 11^e jour et les modifications deviennent effectives le 5^e jour.

⁴⁰ Le Gouvernement a l'intention d'étendre à l'Irlande du Nord le délai de onze jours pour les inscriptions.

74. En ce qui concerne les listes électorales, la ligne directrice I.1.2. du Code de bonne conduite en matière électorale recommande qu'elles soient permanentes, régulièrement mises à jour et publiées. En outre, il convient de prévoir une procédure administrative ou judiciaire permettant d'inscrire un électeur non inscrit ou de modifier des informations erronées figurant sur la liste. Si les électeurs remplissant les conditions requises ont besoin de se faire inscrire sur la liste en vue d'une élection, la procédure d'inscription, la tenue des listes, leur modification et, plus généralement, leur complétude et leur exactitude sont essentiels à la garantie du suffrage universel et de la tenue d'élections démocratiques. Le paragraphe 7 du rapport explicatif ajoute quelques autres lignes directrices au cadre général.

75. Une comparaison entre le système d'inscription en Irlande du Nord et ces normes permet de conclure que le premier est conforme aux secondes. Le directeur général des élections tient une liste permanente des électeurs inscrits pour les élections législatives. Cette liste est régulièrement mise à jour, car des modifications peuvent y être apportées et de nouveaux électeurs y être inscrits à la demande à tout moment de l'année, l'inscription pouvant donc se faire pendant une longue période (avec des restrictions en cas de modifications à apporter juste avant des élections). Le droit électoral prescrit également qu'une version révisée de la liste doit être publiée une fois par an. Il existe aussi une procédure administrative simple permettant au directeur général des élections de rectifier les erreurs contenues dans les listes, de supprimer les mentions qui n'ont pas lieu de s'y trouver et d'inscrire les électeurs remplissant les conditions requises. En outre, les articles 56 et 58 de la loi sur la représentation du peuple de 1983 prévoient une procédure de recours devant la juridiction de comté compétente. Enfin, la date limite d'inscription sur la liste en vue d'élections dans le cas de l'Irlande du Nord est conforme aux normes, car les modifications sont acceptées jusqu'au dernier jour de la désignation des candidats, ce qui est un délai raisonnable.

76. D'un autre côté, le système d'inscription continue basé sur l'inscription individuelle – mis en œuvre par le biais de différentes modifications apportées au cours des cinq dernières années – répond également aux normes du Conseil de l'Europe. Il permet aux électeurs de s'inscrire personnellement en remplissant un formulaire de demande d'inscription et en fournissant les renseignements personnels qui y sont demandés. Certains de ces renseignements seront utilisés au bureau de vote pour vérifier l'identité de l'électeur. Ils permettent par ailleurs de supprimer les erreurs et d'apporter des modifications (changement d'adresse, par exemple), le cas échéant.

77. En bref, les règles qui régissent les listes électorales et la procédure d'inscription en Irlande du Nord sont conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

78. De plus, le droit de vote des citoyens de l'Irlande du Nord n'est pas affecté par ce système d'inscription différent, car les règles plus strictes n'empêchent pas l'électeur ou l'électrice d'exercer son droit ; elles exigent simplement la fourniture de quelques renseignements personnels supplémentaires au moment même où il ou elle fait sa demande d'inscription. L'utilisation de ces renseignements pour identifier l'électeur au bureau de vote ou dans le système de vote par correspondance réduit l'éventualité d'une usurpation d'identité et d'une double inscription. D'autre part, ce système d'inscription individuelle permet d'atténuer les problèmes liés aux erreurs contenues dans les listes établies sur la base du système de l'inscription par ménage. Enfin, l'égalité entre les citoyens résidant en Irlande du Nord et ceux résidant dans le reste du Royaume-Uni n'est pas mise en péril, car la différenciation n'est pas arbitraire, mais justifiée par la pratique notoire et persistante de la fraude électorale observée dans le passé dans cette partie du territoire.

79. Au sujet de ce point, il importe de rappeler les lignes directrices énoncées par le Code de bonne conduite en matière électorale et le rapport explicatif s'y rapportant en ce qui concerne la signification du droit à des élections libres : il inclut la libre expression de la volonté de l'électeur

et la lutte contre la fraude électorale. Si l'on considère que le système d'inscription sur les listes électorales a pour but d'éliminer la fraude électorale existante et de la prévenir dans les élections futures, on peut conclure que les moyens utilisés pour atteindre ce but légitime, à savoir la mise en place d'un système d'inscription individuelle qui exige la fourniture de renseignements personnels et l'instauration de la possibilité d'inscription et de modification des listes en continu, sont proportionnés. Cette proportionnalité découle du fait que la mesure est pertinente, nécessaire et de nature à protéger le droit de vote et qu'elle ne porte pas atteinte au principe d'égalité, puisque la différence de règles se justifie raisonnablement par la situation particulière de l'Irlande du Nord. Au surplus, les électeurs disposent de moyens de recours dont ils peuvent se prévaloir à la faveur des procédures décrites plus haut (par. 11).

80. Il faut également prendre en considération le contexte général de l'Irlande du Nord. Selon la ligne directrice I.1 (I.1.1.c) du Code de bonne conduite en matière électorale, une condition de durée de résidence, de six mois au maximum, ne peut être imposée que pour les élections locales ou régionales. La condition de trois mois de résidence n'est pas contraire à ces normes pour ce qui est de la durée et ne porte aucunement atteinte au principe démocratique d'élections libres et équitables. Son application aux élections législatives peut être considérée comme justifiée par le contexte général et la situation de l'Irlande du Nord, où une frontière très poreuse a toujours permis la circulation de citoyens d'un pays à l'autre et où les citoyens irlandais bénéficient du droit de vote lors de toutes les élections.

3.2.2. Vote par correspondance

81. La Loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 a apporté à la loi sur la représentation du peuple de 1985 des modifications (articles 5 à 11 et annexe 2) qui s'appliquent au vote à distance (par correspondance ou par procuration) uniquement dans le cas des élections législatives d'Irlande du Nord⁴¹. Un électeur a le droit de voter par correspondance si son nom figure sur la liste des électeurs à distance. Il peut alors voter à distance pendant une période indéfinie ou à l'occasion d'une élection particulière. Ce droit est régi par deux catégories de conditions : l'électeur est ou sera inscrit en tant qu'électeur membre des forces armées ou on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce qu'il se rende au bureau de vote en raison de l'une des situations prévues par la loi (cécité ou incapacité physique, nature de sa profession, voyageurs par bateau ou par avion, etc.) Le système de vote par correspondance « à la demande » n'a pas été étendu à l'Irlande du Nord.

82. Les demandes de vote par correspondance doivent être signées et indiquer la date de naissance du demandeur et son numéro d'assurance nationale (ou déclarer qu'il n'en possède pas). La signature, la date de naissance et le numéro d'assurance figurant sur la demande doivent correspondre aux informations fournies au directeur général des élections au moment de l'inscription. Si ce dernier considère qu'ils ne correspondent pas à ces informations, il peut rejeter la demande de vote à distance. Les différences entre cette demande de vote par correspondance et celle décrite plus haut (par. 36 ss) pour le reste du Royaume-Uni sont les suivantes : 1) une information supplémentaire est requise (le numéro d'assurance nationale ou la déclaration indiquant que l'électeur n'en possède pas) ; 2) la comparaison des informations fournies lors de la demande de vote par correspondance avec celles dont dispose déjà le bureau électoral (puisque l'électeur doit être inscrit et que ces informations sont requises lors de l'inscription) ; 3) le fait que l'agent électoral contrôle strictement la correspondance entre lesdites informations et celles qui figurent sur la liste ; 4) la nécessité d'avoir une raison valable de voter par correspondance.

⁴¹ Le vote à distance à l'occasion des élections locales fait l'objet de dispositions de la première partie de l'annexe 2 au décret sur les élections locales (Irlande du Nord) de 1985 (S.I. 1985/454), remplacée par l'annexe 2 au décret sur les élections locales (Irlande du Nord) (modification) de 1987 (S.I. 1987/168) et d'autres amendements.

83. En Irlande du Nord, les règles applicables au renvoi du bulletin de vote par correspondance sont similaires à celles mentionnées au paragraphe 39. En l'occurrence, les personnes ayant le droit de voter par correspondance doivent renvoyer leur bulletin et le formulaire attestant leur identité, ainsi que les deux enveloppes délivrées par le responsable de l'élection (*returning officer*) (qui est, dans ce cas, le directeur général des élections lui-même). Le formulaire prescrit doit, comme dans le cas du vote par correspondance à l'occasion d'une élection tenue en Angleterre, au Pays de Galles ou en Ecosse, « prévoir la signature du formulaire et l'indication de la date de naissance de l'électeur...⁴² ». L'électeur doit insérer le bulletin rempli dans l'enveloppe correspondante et fermer celle-ci, puis placer la déclaration d'identité remplie et l'enveloppe fermée contenant le bulletin de vote dans l'enveloppe de retour.

84. En Irlande du Nord, le bulletin de vote par correspondance est réputé être dûment renvoyé lorsque a) il est retourné dans l'enveloppe prévue à cette fin et dans le délai prescrit, et est accompagné de la déclaration d'identité dûment signée, et que b) cette déclaration d'identité indique la date de naissance de l'électeur et le responsable de l'élection constate que cette date correspond à la date présentée dans la liste comme étant la date de naissance de l'électeur. La déclaration d'identité en question n'est réputée avoir été dûment signée que si le responsable constate que la signature dont la déclaration est revêtue correspond à la signature présentée dans la liste comme étant celle de l'électeur (article 45, annexe 1, loi sur la représentation du peuple de 1983). En Irlande du Nord, la signature et la date de naissance sont vérifiés dans tous les votes par correspondance et non dans 20 % des cas au minimum comme en Grande-Bretagne.

85. Lorsque le bulletin de vote par correspondance est réputé avoir été dûment renvoyé, le responsable de l'élection doit mélanger les bulletins de vote par correspondance avec les bulletins d'au moins une urne avant de procéder au dépouillement (article 45 (1A) (a), annexe 1, loi sur la représentation du peuple de 1983). C'est aussi le cas en Grande-Bretagne.

86. En Irlande du Nord, le vote par correspondance est du type non surveillé. Les modifications apportées à ce système en 2002 et 2006 visaient à éliminer la fraude, car l'électeur remplissant les conditions requises pour voter par correspondance doit remplir un formulaire de demande sur lequel il doit fournir des renseignements personnels, qui sont ensuite vérifiés par comparaison avec ceux figurant sur les listes. Cependant, il ne semble pas que les recours pour fraude auxquels a donné lieu ce type de vote à distance aient été dirigés contre la sécurité ou la fiabilité du service postal. Il semble donc que le système de vote par correspondance cadre avec les dispositions du Conseil de l'Europe tendant à éviter la fraude au niveau tant des demandes et des listes électorales qu'à celui du service postal.

87. La déclaration d'identité que l'électeur doit renvoyer au bureau électoral avec le bulletin de vote par correspondance vise également à prévenir les irrégularités, puisque le responsable doit s'assurer que l'électeur figure sur la liste des personnes autorisées à recourir au vote par correspondance et que son identité et les autres données le concernant correspondent aux informations figurant sur les listes. Par ailleurs, il n'est pas porté atteinte aux principes du secret du scrutin et de la liberté d'expression énoncés à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme non plus qu'aux dispositions de l'article 10 de la CEDH⁴³, puisque le bulletin de vote est placé dans une enveloppe distincte et que celle-ci est fermée

⁴² Annexe 1, article 24, loi sur la représentation du peuple de 1983, modifiée par la loi sur l'administration électorale de 2006.

⁴³ L'article 3 du Protocole n° 1 est ainsi libellé : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Cet article, conjointement avec celui qui établit la liberté d'expression, garantit aux citoyens l'exercice de leur droit de voter au scrutin secret et d'exprimer librement leurs opinions politiques. Ce sont là des principes essentiels à la tenue d'élections pleinement démocratiques.

avant d'être placée dans l'enveloppe de retour avec la déclaration d'identité. Cette dernière est vérifiée au vu des informations figurant sur les listes électorales et sur la liste des personnes autorisées à recourir au vote par correspondance ; les bulletins de vote sont ensuite mélangés avec les bulletins d'au moins une urne dans le bureau de vote, avant d'être ouverts et comptés.

88. En reliant entre elles les idées précédemment exposées, nous pouvons dire que certaines mesures importantes ont été instituées en ce qui concerne l'application du système de vote par correspondance en Irlande du Nord, en particulier pour éliminer et prévenir la fraude électorale. Le système de renvoi des bulletins semble également prévenir les abus et être conforme au principe du scrutin secret.

89. Le dispositif de vote par correspondance d'Irlande du Nord protège le secret et l'exercice effectif du droit de vote lorsque l'électeur n'est pas censé se rendre au bureau de vote et, pour cette raison, demande à voter par correspondance. Le but légitime poursuivi par la mise en place de conditions spécifiques concernant le vote par correspondance consiste à éviter les abus auxquels ce dispositif de vote avait donné lieu dans le passé et à s'assurer que la personne qui fait une demande de vote par correspondance et renvoie son bulletin de vote est bien l'électeur inscrit. Pour atteindre ce but, la législation d'Irlande du Nord fait obligation à l'électeur d'utiliser un formulaire de demande fourni par l'agent électoral, formulaire sur lequel il lui est demandé de fournir des renseignements personnels, et de renvoyer le bulletin de vote par correspondance accompagné d'une déclaration d'identité que l'agent électoral doit vérifier au vu des informations dont il dispose. L'obligation de fournir ces renseignements personnels supplémentaires est un moyen proportionné de prévenir la fraude électorale et n'entrave pas l'exercice du droit de vote par correspondance.

90. D'autre part, le système de vote par correspondance en vigueur en Grande-Bretagne est assez similaire à celui de l'Irlande du Nord depuis les modifications apportées en 2006. Une différence est qu'en Irlande du Nord, la demande individuelle requiert également le numéro d'assurance nationale ou une attestation selon laquelle l'électeur n'en possède pas, et le fait qu'en Irlande du Nord, pour que le bulletin de vote par correspondance soit valide, l'agent électoral doit (et pas seulement peut) vérifier les renseignements fournis et la signature en les comparant aux informations disponibles au bureau électoral. En Grande-Bretagne, les identifiants personnels ne sont vérifiés que sur 20 % des votes par correspondance. En conséquence, ces différences mineures dans les règles applicables au vote par correspondance en Irlande du Nord ne peuvent pas être considérées comme nuisant à l'égalité de traitement des citoyens par rapport aux autres citoyens du Royaume-Uni ; bien au contraire, ces règles concernant le vote par correspondance garantissent mieux le principe d'élections libres et permettent aux citoyens d'exercer leur droit de voter par correspondance d'une manière plus sûre et confiante.

Conclusion

91. Concernant la première question (portant sur le système d'inscription des électeurs), la mise en place d'un dispositif d'inscription continue tout au long de l'année en plus de l'enquête annuelle est une mesure positive, propre à améliorer la participation aux élections et l'exactitude des listes. Pour ce qui est du système de l'inscription par ménage, étant donné que ce système risque d'entraîner des erreurs et des difficultés à garantir l'exercice du droit de vote individuel, la Commission de Venise suggère que la Grande-Bretagne se dirige vers un système d'inscription individuelle. D'autre part, l'absence d'identifiants personnels et le fait que le système repose sur la conviction générale que les citoyens sont de bonne foi peuvent être à l'origine d'erreurs, elles-mêmes sources d'autres inconvénients. Il est vivement recommandé de recourir à des identifiants personnels plus fiables. Les sanctions sont un mécanisme destiné à punir les abus a posteriori, mais elles ne peuvent, par elles-mêmes, garantir la fiabilité du scrutin.

92. S'agissant de la deuxième question (concernant le vote par correspondance), la législation du Royaume-Uni a beaucoup fait pour tenter de prémunir les systèmes de vote à distance, et notamment le vote par correspondance, contre la fraude et la manipulation. Les améliorations apportées à cet égard avec l'inclusion d'identifiants personnels dans la déclaration de vote par correspondance sont encourageantes. Toutefois, il reste des efforts à faire concernant la vérification des données personnelles fournies dans cette déclaration. Le développement du droit de vote par correspondance à la demande, dans lequel aucun motif n'est requis, doit aller de pair avec des mesures anti-fraude efficaces. A cet égard, la vérification de 20 % des votes à titre de précaution porte à douter de la fiabilité du dispositif.

93. Pour répondre à la troisième question (concernant les différences de législation entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord) : les règles spéciales instituées en Irlande du Nord sont justifiées et équitables, au vu de la situation particulière de celle-ci. En résumé, la législation en vigueur en Irlande du Nord institue des contrôles plus stricts garantissant le droit de suffrage secret et libre qui ne peuvent pas être considérés comme des mesures entravant l'exercice de ce droit : ils représentent en fait un moyen de réduire la fraude et les irrégularités et de garantir la tenue d'élections démocratiques. Les différences constatées entre la législation électorale applicable à l'Irlande du Nord et celle applicable au reste du Royaume-Uni concernant l'inscription des électeurs et le vote par correspondance sont l'aboutissement d'un certain nombre de modifications apportées par le Parlement pour tenter de régler les problèmes que représentent les erreurs figurant dans les listes et la fraude électorale. Ces irrégularités, qui étaient liées à la situation sociale et politique particulière de l'Irlande du Nord, étaient jugées gravement préoccupantes par le Gouvernement, le Parlement lui-même et d'autres autorités publiques britanniques (comme la Commission électorale). La loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002, la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006 et la loi sur l'administration électorale de 2006 visaient précisément à adopter des mesures de lutte contre la fraude afin de prévenir les irrégularités électorales auxquelles pourraient donner lieu l'inscription sur les listes ou le vote par correspondance. Les arguments exposés plus haut confirment la thèse selon laquelle *la différence de système électoral* n'est pas en elle-même contraire aux normes en matière d'élections démocratiques et de droits de l'homme qui lient les Etats membres du Conseil de l'Europe. Au demeurant, dans ce cas particulier, les différences de règles se justifient raisonnablement par l'évolution historique particulière de l'Irlande du Nord et par le fait qu'il était important tant de prévenir la fraude que d'améliorer, dans la société, l'image des élections en tant que dispositif essentiel au bon fonctionnement de la démocratie. S'agissant des *règles spécifiques* de droit électoral appliquées à l'Irlande du Nord, on peut affirmer qu'elles sont également conformes aux normes du Conseil de l'Europe. On peut même dire qu'elles en sont plus proches que les règles en vigueur dans le reste du Royaume-Uni pour les élections législatives, notamment en ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales. C'est ainsi que le système d'inscription continue à titre individuel s'accorde mieux aux principes de bonne conduite en matière électorale et avec le patrimoine électoral européen sur lequel ils reposent, et il pourrait être opportun de l'étendre à la Grande-Bretagne. Il en va de même du dispositif de vote par correspondance, qui établit une procédure de demande, de renvoi du bulletin et de vérification par l'agent électoral de l'identité et des renseignements personnels qui tend à rendre ce dispositif électoral plus fiable et plus transparent. En d'autres termes, la législation en vigueur en Irlande du Nord institue des contrôles plus stricts garantissant le droit de suffrage secret et libre qui ne peuvent pas être considérés comme des mesures entravant l'exercice de ce droit : ils représentent en fait un moyen de réduire la fraude et les irrégularités et de garantir la tenue d'élections démocratiques. Du fait de ces contrôles plus stricts, les autorités britanniques devraient peut-être déterminer si les circonstances qui ont conduit à limiter le vote à distance aux cas où celui-ci est « justifié » (par opposition au vote à distance « à la demande » en vigueur en Grande-Bretagne) existent toujours en Irlande du Nord. Si ce n'est pas le cas, les autorités devraient alors expliquer pourquoi la différence de traitement du vote à distance en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord reste justifiable et acceptable.