



Strasbourg, le 22 décembre 2010

CDL-AD(2010)045

Avis n° 577/2010

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LE CODE DE CONDUITE SUR L'OBSERVATION
DES ELECTIONS
DU ROYAUME-UNI

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 35^e réunion
(Venise, 16 décembre 2010)
et par la Commission de Venise
lors de sa 85^e session plénière
(Venise, 17-18 décembre 2010)

sur la base des observations de
Mme Carmen ALANIS FIGUEROA (membre, Mexique)
M. Ugo MIFSUD BONNICI (membre, Malte)

I. Introduction

1. La Commission électorale du Royaume-Uni a invité la Commission de Venise à formuler des commentaires relatifs à la version révisée du Code de conduite sur l'observation des élections du Royaume-Uni (ci-après dénommé « le Code de conduite »)¹ présenté au Parlement britannique le 10 février 2010. Aux termes de la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums, il incombe à la Commission électorale du Royaume-Uni d'élaborer un code de conduite en matière d'observation des élections et de développer un système d'accréditation à l'intention de tous les observateurs d'élections au Royaume-Uni (exception faite des élections locales en Ecosse).

2. Le présent projet d'avis repose sur les documents de référence suivants : Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections², Code de bonne conduite en matière électorale³, Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux⁴, ainsi que plusieurs autres codes de conduite et manuels à l'intention des observateurs électoraux internationaux et des rapports de missions d'évaluation de l'OSCE/BIDDH⁵.

3. L'observation internationale d'élections traduit l'intérêt de la communauté internationale pour la tenue d'élections démocratiques et en tant qu'élément du développement démocratique, notamment des droits de l'homme et de l'Etat de droit. En conséquence, les missions d'observation d'élections, tant nationales qu'internationales, peuvent aider à assainir les processus électoraux en accroissant la confiance de la population, en prévenant et en révélant les irrégularités et la fraude et en élaborant des recommandations en vue de l'amélioration de ces processus⁶.

4. Le présent avis propose un examen de l'accréditation et du rôle et des responsabilités des observateurs autorisés, de la portée de l'observation électorale et du vote postal au Royaume-Uni.

5. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 35^e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

¹ CDL-EL(2010)035.

² Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31^e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

³ Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002 ; CDL-AD(2002)023rev).

⁴ Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections telle qu'établie par les Nations Unies et commémorée à l'ONU à New York le 27 octobre 2005 (CDL-AD(2005)036).

⁵ Commission européenne, Manuel des missions d'observation électorale de l'UE, deuxième édition, 2008 ; OSCE/BIDDH, Manuel d'observation des élections, 5^e édition, Varsovie, Pologne, 2007 ; Organisation des Etats américains (OEA), Manuel des missions d'observation des élections de l'Organisation des Etats américains, Washington, D.C., USA, 2009.

⁶ Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de bonne conduite des observateurs électoraux internationaux, *op. cit.*, pp. 1-2.

II. Remarques générales et structure du Code de conduite

6. Le Code de conduite expose de façon exhaustive les droits et les devoirs tant des observateurs individuels que des « organisations d'observation », entre lesquels il établit des différences à juste titre. Si les activités d'un observateur individuel sont limitées du fait qu'il ne peut se trouver à plusieurs endroits au même moment, il n'en va pas de même pour une organisation, susceptible de couvrir des élections sur un territoire et une période beaucoup plus étendus. Certaines répétitions pourraient aisément être évitées dans le Code de conduite. Les parties A et B du Code de conduite comportent des dispositions similaires. Introduire sous une même section les dispositions relatives au dépôt de candidature, aux informations de contact et aux lignes directrices, dispositions s'adressant tant aux observateurs individuels qu'aux organisations d'observation, rendrait le Code plus concis et plus convivial. Il est par exemple superflu d'indiquer que « la procédure à observer lors des événements électoraux et référendaires pertinents sur l'ensemble du Royaume-Uni » correspond à « l'impression et à la transmission des bulletins de vote par correspondance, au vote proprement dit et au décompte des voix » à deux reprises dans le même texte. Le Code de conduite, qui comporte également certaines répétitions « bureaucratiques » concernant le processus de candidature, pourrait être aisément condensé dans ses deux parties.

III. Accréditation

7. Recevoir les accréditations nécessaires à l'ensemble des observateurs par l'intermédiaire d'une procédure simple et non discriminatoire, mise en œuvre par le gouvernement hôte, est une condition nécessaire pour assurer l'efficacité de l'observation⁷. Les conditions requises pour la candidature à l'accréditation selon le Code de conduite sont clairement établies par la loi et satisfont à ses critères. Ces conditions sont les suivantes :

- a) remplir le formulaire d'accréditation ;
- b) soumettre les informations de contact ;
- c) fournir une déclaration où le candidat indique avoir lu et compris le Code de conduite sur l'observation des élections de la Commission électorale et pris connaissance de l'article 66 de la Loi de 1983 sur la représentation populaire ou les dispositions correspondantes relatives au secret du vote ;
- d) joindre une photo ;
- e) joindre une copie du passeport ou de la carte d'identité (pour chaque candidat) ;
- f) soumettre à la Commission la liste des membres désignés pour agir en tant qu'observateurs (pour ce qui est des organisations).

8. Le Code de conduite indique que les dossiers de candidature peuvent être déposés à tout moment. Il conseille toutefois de ne pas attendre que les élections soient imminentes ou déjà en cours. La Commission accepte les dossiers déposés par courrier postal, par messagerie électronique ou directement dans l'un de ses bureaux, aux heures ouvrables ordinaires. Le Code de conduite précise également que la Commission électorale s'efforce de traiter les dossiers en dix jours. Ces modalités contribuent à rendre le système d'accréditation flexible et ouvert. Toutefois, le Code de conduite est imprécis dans les délais de dépôt de candidature. La partie A indique que « la Commission accepte des demandes à tout moment, mais il est conseillé aux observateurs potentiels de ne pas attendre l'imminence de l'élection ou son début ». La partie B comporte la même phrase, à cette différence près que le conseil s'adresse aux « organisations d'observation potentielles ». Il serait indéniablement préférable de mentionner des délais précis. Tant les observateurs individuels que les organisations (pour la plupart d'entre elles) sont susceptibles de s'intéresser à une élection ou à un référendum juste avant leur début ou une fois le

⁷ OSCE/BIDDH, Manuel d'observation des élections, *op. cit.*, p. 21.

processus déjà commencé. Systématiser les dépôts de candidatures pourrait être intéressant pour les organisations d'observation permanentes telles que l'OSCE/BIDDH et les ONG reconnues internationalement ; cependant, pour éviter les candidatures redondantes ou entachées d'irrégularités, il serait souhaitable de fixer une limite aux dépôts de dossiers, tout en aménageant la possibilité d'accepter les dossiers en retard en cas de circonstances exceptionnelles.

9. Le Code de conduite indique que « de leur propre initiative, les responsables ne sont pas tenus d'informer les observateurs du lieu et de la date du déroulement de la procédure ; cependant, ces informations devraient être fournies aux observateurs accrédités et à la Commission sur demande ». Il pourrait être souhaitable d'introduire une disposition exigeant la publication dans un bulletin officiel, dans la presse et/ou sur Internet, des dates et lieux des élections – ces procédures vitales pour la démocratie – de même qu'il n'est pas adéquat d'attendre que les observateurs s'en enquêtent.

10. Il convient de se féliciter de ce que l'affiliation politique de membres, cadres et employés de partis politiques britanniques enregistrés ne les empêche pas de se porter candidats à l'observation d'élections. Le Code de conduite précise que les personnes politiquement actives pendant la période où elles exerceraient les fonctions d'observateurs ne peuvent se porter candidates à l'accréditation. Il conviendrait de clarifier sur quels critères la Commission électorale entend se baser pour mesurer cette activité. Cette disposition du Code de conduite devrait être assortie d'autres dispositions explicitant la manière prévue pour la mettre en œuvre, ce afin d'éviter les risques de disqualification systématique de « membres, cadres et employés » de partis politiques britanniques enregistrés sur la base de critères vagues ou inexistantes.

11. L'adoption du Code de conduite indique clairement que la Commission électorale est responsable de l'accréditation des observateurs d'élections, tant internationaux que nationaux, sauf pour ce qui est des procédures et pratiques électorales concernant strictement les collectivités locales en Ecosse. Peut-être serait-il judicieux, à cet égard, que le Code s'étende davantage sur les motifs de cette limitation, étant donné que l'observation des élections du Parlement écossais, du Parlement britannique et du Parlement européen fait partie des attributions du Bureau écossais de la Commission électorale.

IV. Observateurs autorisés

12. Les amendements à la Loi de 2006 sur l'administration électorale⁸ autorisent les observateurs individuels et les organisations d'observation du Royaume-Uni et du monde entier à observer, pour la première fois dans le cadre d'une élection générale, des procédures électorales clés par le biais d'un système d'accréditation de la Commission électorale. En conséquence, en 2010, des administrations électorales internationales, des organisations de droits de l'homme, de grandes sociétés de média, des centres éducatifs, des fournisseurs de logiciels, des ministères et des ambassades ont été accrédités comme observateurs⁹. Avant 2006, la législation britannique limitait l'accès des bureaux de vote aux électeurs, aux candidats et agents électoraux, au personnel chargé du déroulement du scrutin et aux secrétaires de bureaux de vote, ainsi qu'aux accompagnateurs d'électeurs handicapés¹⁰. En ouvrant l'observation aux particuliers et aux organismes tant nationaux

⁸ <http://www.justice.gov.uk/guidance/electoral-admin-secondary.htm>. Uniquement en anglais.

⁹ Commission électorale du Royaume-Uni, rapport sur l'administration des élections générales de 2010 au Royaume-Uni, juillet 2010, p. 11.

¹⁰ Rapport de la mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH sur les élections générales du 5 mai 2005 au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Varsovie, Pologne, 5 août 2005, p. 9.

qu'internationaux, la loi de 2006 apporte de substantielles améliorations par rapport à la réglementation antérieure.

13. Le Code de conduite n'effectue pas de distinction entre les observateurs nationaux et internationaux d'élections, auxquelles elle attribue les mêmes libertés et des mêmes devoirs. L'adaptation de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et du Code de conduite sur l'observation des élections internationaux aux pratiques du Royaume-Uni¹¹ a permis aux observateurs nationaux et internationaux du Royaume-Uni d'acquiescer les mêmes droits et devoirs. D'autres pays, tels que l'Albanie, l'Azerbaïdjan et la Moldova, ont instauré l'égalité des droits et devoirs entre observateurs nationaux et internationaux¹². En Azerbaïdjan, par exemple, le Code électoral prévoit que « les observateurs nationaux et internationaux jouissent des mêmes droits et doivent s'acquiescer des mêmes devoirs »¹³. A cet égard, les codes électoraux mentionnés ci-dessus constituent, à l'instar du Code de conduite, un exemple à suivre pour tout pays souhaitant appliquer de bonne foi ces dispositions dans la pratique, comme la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH le recommandent à plusieurs reprises dans leurs avis conjoints sur ces instruments. La raison pour laquelle ils constituent un exemple n'est pas seulement parce que les observateurs peuvent assister aux mêmes procédures lors d'une élection, ce qui favorise l'égalité entre eux quelle que soit leur nationalité, mais également parce que dans ces Etats, la candidature à l'accréditation s'effectue sur simple demande. Ceci élimine la nécessité d'émettre des invitations et, partant, contribue à simplifier le système d'accréditation et à le rendre non discriminatoire¹⁴.

14. De plus, le Code de conduite autorise à juste titre la Commission à user de façon relativement discrétionnaire des pouvoirs octroyés par la Section 6E de la Loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums (PPERA), qui permet à un responsable de décompte des suffrages, à un responsable des opérations de vote ou à un président de bureau de vote de limiter le nombre d'observateurs individuels ou d'observateurs désignés. Le Code de conduite souligne très justement qu' « aucun responsable n'est autorisé à empêcher un observateur d'assister à toute la procédure, mais seulement de limiter le nombre d'observateurs présents à un moment donné de cette procédure, que ce soit au moment du vote proprement dit, de l'impression/transmission des bulletins ou du dépouillement des suffrages ». Il semble que le texte comporte une lacune ici. Les responsables devraient se voir conseiller d'observer un équilibre politique. Il conviendrait de faire en sorte que la sélection des observateurs à exclure (ou à garder) s'effectue en toute impartialité, qu'il s'agisse d'observateurs individuels ou de membres d'organisations. Si le président du bureau de vote inclut ou exclut les personnes au hasard, un déséquilibre pourrait se produire. C'est un fait connu que dans certaines occasions et dans certaines circonstances, les sentiments partisans peuvent être trop exacerbés pour permettre la réflexion et préserver le calme – et les garanties à cet égard ne sont jamais trop nombreuses. En conséquence, s'il convient de prendre une telle décision afin d'éviter le désordre dans un bureau de vote, ou si celui-ci est surpeuplé ou pour quelque autre raison

¹¹ Commission électorale du Royaume-Uni, Code de conduite des observateurs électoraux du Royaume-Uni, Royaume-Uni, février 2010, p. 1.

¹² Voir les codes électoraux de Moldova, article 63, d'Albanie, articles 18 et 19, et d'Azerbaïdjan, article 42.

¹³ Code électoral de la République d'Azerbaïdjan, article 42.1.

¹⁴ Au Mexique, l'observation des élections est encouragée et clairement prescrite par la législation. Cependant, certaines distinctions sont effectuées entre observateurs nationaux et internationaux. Par exemple, l'accord spécifique communiqué par le Conseil général de l'Institut électoral fédéral (IFE) relativement aux élections de 2008-2009 prévoit que le Conseil général peut étendre l'invitation pour accréditation en tant qu'observateurs internationaux à d'autres organes électoraux internationaux ou institutions internationales bénéficiant de liens de coopération avec l'IFE. Cela pourrait signifier l'exclusion de certains organes ou organisations électoraux.

que ce soit, les responsables de ce bureau de vote devraient parvenir à un accord large et relativement unanime sur la question et sur la manière de réduire le nombre d'observateurs présents. Cette réduction ne doit pas nécessairement s'appliquer pour toute la durée du processus.

V. Rôle et responsabilités des observateurs

15. Dans les lignes directrices du Code de conduite à l'intention des observateurs individuels, des organisations d'observation, des responsables des opérations de vote et de décompte des suffrages ainsi que des présidents de bureaux de vote et des représentants de la Commission électorale, les rôles et responsabilités en matière d'observation sont clairement définis, bien que de manière répétitive, comme mentionné précédemment. Par exemple, ces lignes de conduite soulignent la nécessité de toujours faire preuve d'une stricte impartialité politique, d'aider à garantir le secret du scrutin, de constater si des lois, des réglementations ou des dispositions prises par l'Etat ou des fonctionnaires électoraux rendent excessivement difficiles ou entravent l'exercice des droits et pratiques relatifs aux élections. Les observateurs peuvent interroger les agents électoraux, les représentants des partis politiques et les autres observateurs présents dans les bureaux de vote, et peuvent répondre à des questions sur leurs propres activités, tant qu'ils n'entravent pas le processus électoral. Enfin, ces lignes directrices insistent sur l'importance de conclure la mission d'observation par la présentation de constatations complètes et objectives. Les observateurs nationaux ou internationaux ont donc la garantie de pouvoir publier, sans ingérence aucune, des déclarations et des rapports publics contenant leurs conclusions et leurs recommandations sur les processus et événements liés à l'élection¹⁵. Il convient de se féliciter de ces dispositions, conformes aux normes électorales européennes telles que les Lignes directrices de la Commission de Venise relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.

VI. Absence de moyens de recours contre les décisions de la Commission électorale

16. Le Code de conduite indique que le statut d'observateur peut être retiré en cas de faute telle que violation ou tentative de violation du secret du vote, entrave délibérée du processus électoral et/ou interrogation des électeurs sur leurs intentions de vote pendant l'observation dans le bureau de vote.

17. Les présidents de bureaux de vote ne sont autorisés à demander à un observateur de quitter les lieux pour le reste du scrutin que si celui-ci a commis une faute. Si tel est le cas, le président du bureau de vote est tenu d'informer par écrit l'intéressé des raisons de sa révocation. Il doit ensuite établir une déclaration faisant état de la révocation et de ses motifs. Une copie de ce document est envoyée à la Commission électorale. Alors que l'existence de motifs « objectifs » au retrait du statut d'observateur peut se concevoir, ces raisons, même justifiées par écrit, reposent sur une appréciation largement subjective ; c'est pourquoi la responsabilité de la justification repose sur la Commission électorale. Or si cette dernière est induite en erreur par des informations incorrectes ou infondées, il semble que l'observateur particulier ou le membre d'organisation exclu ne dispose d'aucune voie de recours lui permettant de contester la décision. Etant donné que l'observation d'élections et de référendums est aujourd'hui considérée comme une composante essentielle de la garantie de la consultation « libre et équitable » – preuves à l'appui – de la volonté populaire, force est de constater que le Code de conduite, cohérent et satisfaisant par ailleurs, présente cette lacune de n'offrir aucun moyen de recours contre les décisions d'exclusion d'observateurs.

¹⁵ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, *op. cit.*, III. 1.7. i.

VII. Portée de l'observation des élections

18. Le Code de conduite établit que la Commission électorale peut accréditer des individus et des organisations comme observateurs d'événements électoraux et référendaires pertinents sur l'ensemble du Royaume-Uni¹⁶. Cette procédure consiste en :

- l'impression et la transmission des bulletins de vote par correspondance ainsi que le décompte des voix,
- le vote proprement dit et
- le décompte des voix.

19. Ces dispositions, de même que le Code de conduite dans son ensemble, ne s'appliquent pas aux procédures ni aux pratiques en vigueur pour les élections locales en Ecosse. Il pourrait fournir quelques informations sur les raisons de cette restriction.

20. « Il importe que l'observation d'une élection détermine si des irrégularités se sont produites avant le jour du scrutin, le jour même ou après celui-ci¹⁷ » ; cette observation devrait consister en la collecte systématique et complète d'informations sur les lois, les processus et les institutions ayant un lien avec la conduite d'élections et sur d'autres facteurs concernant le contexte électoral¹⁸. Les observateurs d'élections au Royaume-Uni se sont vu accorder le droit de suivre les étapes du processus électoral telles que l'impression et la transmission des bulletins de vote par correspondance, le déroulement du scrutin et le décompte des voix. Si l'importance de ces points ne fait pas de doute, il reste cependant possible d'améliorer grandement l'observation en l'étendant à d'autres éléments des phases préélectorales et postélectorales (avant et après le jour du scrutin).

21. Tant les Lignes directrices de la Commission de Venise relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections que le Code de bonne conduite en matière électorale considèrent que l'observation d'élections devrait couvrir les domaines d'évaluation correspondant à l'ensemble du processus électoral. L'article 3.2 du Code de bonne conduite en matière électorale prévoit :

« a) *Observation des élections*

[...]

b) *L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais comprendre la période d'enregistrement des candidats et, le cas échéant, des électeurs, ainsi que la période de la campagne électorale. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement ».*

22. Une observation antérieure au scrutin devrait également être organisée afin de veiller à ce que l'ensemble des partis et des candidats bénéficient des mêmes chances. De plus, à l'issue du scrutin, il serait souhaitable de mettre en œuvre des processus de vérification et de confirmation de l'élection des candidats, des partis politiques ou des alliances de partis politiques victorieux.

¹⁶ Cependant, cette disposition ne s'applique pas aux procédures ni aux pratiques en vigueur pour les élections locales en Ecosse ; voir les remarques du paragraphe 19 à cet égard.

¹⁷ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, *op. cit.*, I. §12.

¹⁸ Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, *op. cit.*, p. 2.

23. Les Lignes directrices de la Commission de Venise relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections indiquent les domaines d'évaluation suivants concernant les périodes antérieures et postérieures au scrutin :

« *La période préélectorale couvre les domaines suivants :*

- i) contexte politique ;*
- ii) cadre juridique (y compris système électoral et délimitation des circonscriptions) ;*
- iii) administration des élections ;*
- iv) inscription des électeurs et mise à jour des listes électorales ;*
- v) inscription des partis politiques et des candidats ;*
- vi) financement des campagnes électorales ;*
- viii) décisions de justice relatives aux recours déposés en période préélectorale ;*
- ix) surveillance des médias publics et privés ;*
- x) liberté d'expression et plus largement toutes les libertés fondamentales nécessaires à la tenue d'élections démocratiques ;*
- xi) droits de l'homme (y compris participation des femmes et des minorités) ;*
- xii) rôle de la société civile¹⁹ ».*

[...]

« *La période postérieure au scrutin recouvre les domaines suivants :*

- i) décompte des voix ;*
- ii) réconciliation des résultats électoraux ;*
- iii) transmission et la publication des premiers résultats ;*
- iv) plaintes et procédures de recours ;*
- v) publication des résultats définitifs ;*
- vi) la prise de fonction des élus²⁰ ».*

24. Etendre l'observation au-delà du jour du scrutin et, plus spécifiquement, aux jours le précédant et le suivant immédiatement, favorisera l'alignement du Code de conduite sur l'observation des élections du Royaume-Uni avec les recommandations de la Commission de Venise. Le respect des étapes ci-dessus est essentiel à l'amélioration du processus électoral et à la promotion des pratiques démocratiques. Il conviendrait notamment d'étendre les domaines d'observation aux fonctions et responsabilités de l'administration électoral, dont la tâche principale est de planifier efficacement les besoins qui peuvent être anticipés ainsi que les modalités du vote (par exemple le choix des procédures de vote et de dépouillement, la détermination de l'emplacement des bureaux de vote, l'impression du matériel, etc.) pour que le processus électoral soit prêt en temps voulu²¹. Etant donné que la Commission électorale du Royaume-Uni, en tant qu'administration électorale, est responsable de l'inscription des partis politiques, de l'information relative au financement et au coût des campagnes électorales, de la définition de normes relatives à l'organisation des élections et de l'inscription des personnes sur les listes électorales, et étant donné qu'elle sait comment exercer ce droit, l'observation de ces procédures permettrait non seulement d'améliorer le fonctionnement de la Commission, mais également d'accroître la confiance de la population et de renforcer la transparence du processus électoral du Royaume-Uni.

25. Certains pays comme l'Ukraine et la Fédération de Russie ont étendu l'observation des élections aux périodes préélectorales. Les garanties fondamentales des droits électoraux et le droit des citoyens russes à participer aux référendums prévoit que les observateurs sont

¹⁹ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, *op. cit.*, II. 1. §17.

²⁰ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, *op. cit.*, II. 3. §21.

²¹ Manuel des missions d'observation électorale de l'UE, *op. cit.*, p. 36.

autorisés à inspecter les listes électorales et les listes des participants aux référendums²². Cela correspond à l'évaluation de l'inscription sur les listes électorales et de la mise à jour de ces listes, telle que le prescrivent les Lignes directrices de la Commission de Venise (voir ci-dessus). La loi ukrainienne sur l'élection des représentants du peuple ukrainien prévoit, entre autres, qu'un observateur officiel d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale jouit des droits suivants :

- a) assister aux réunions d'électeurs ou de candidats et de partisans autorisés, lors des événements organisés dans le cadre de la campagne électorale, des grands rassemblements politiques et des sessions des commissions électorales ;
- b) prendre connaissance du matériel électoral.

26. Cela permet l'observation des activités dans le cadre des campagnes électorales telle que mentionnée dans les Lignes directrices de la Commission de Venise sur le statut internationalement reconnu des observateurs d'élections²³.

27. Le Code de conduite sur l'observation des élections du Royaume-Uni considère l'observation du décompte des suffrages comme un domaine d'évaluation de période postélectorale. Même ainsi, l'observation des étapes de la période postérieure au scrutin pourrait également être bénéfique, notamment concernant les points suivants : plaintes et procédures de recours, processus de décision prolongés, garanties nécessaires au bon processus électoral et exécution des décisions judiciaires, ainsi que mise en œuvre des résultats des élections cautionnant la prise de fonction des élus²⁴.

28. Les phases d'évaluation préélectorales et postélectorales sont toutes prises en considération dans les guides et les manuels internationaux tels que le Manuel des missions d'observation électorale de l'UE, le Manuel d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et le Manuel des missions d'observation des élections de l'Organisation des Etats américains (OEA). Ces documents de référence indiquent toutes les étapes d'observation permettant de déterminer si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection (par exemple par une tenue incorrecte des listes électorales, des entraves à l'enregistrement des candidats, des restrictions à la liberté d'expression, des violations des règles relatives à l'accès aux médias ou au financement public des campagnes électorales), pendant l'élection (par des pressions exercées sur les électeurs, le vote multiple, la violation du secret du vote, etc.) ou après celle-ci (en particulier lors du dépouillement et de la proclamation des résultats)²⁵.

VIII. Vote par correspondance

29. Il pourrait être envisagé d'étendre les missions de contrôle prévues par le Code de conduite à la surveillance de l'impression et de la transmission des bulletins de vote par correspondance. Il serait pertinent de mettre sur pied une stratégie de partenariat d'observation et d'évaluation des risques de fraude entre les présidents des bureaux de vote, les responsables des opérations de vote et de décompte des suffrages, les agents de police et les observateurs électoraux présents lors de l'impression, de l'acheminement et de la réception des bulletins de vote par correspondance, avec la coopération d'autres autorités

²² Garanties fondamentales des droits électoraux et des droits des citoyens de la Fédération de Russie de participer à un référendum, article 30.

²³ Loi ukrainienne sur l'élection des représentants du peuple ukrainien (2005, telle qu'amendée en 2007), article 77.

²⁴ OSCE/BIDDH, Manuel d'observation des élections, *op. cit.*, pp. 69-71.

²⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, *op. cit.*, p. 29.

locales compétentes et du service postal britannique. Une telle mesure serait susceptible d'améliorer la transparence du processus de vote par correspondance dans son entier aux yeux du public. En outre, ajouter au Code d'autres tâches d'observation en matière de vote par correspondance pourrait renforcer la transparence et la crédibilité publique de cette procédure électorale.

30. En 2007, un avis de la Commission de Venise sur le droit électoral du Royaume-Uni²⁶ indiquait dans ses conclusions que 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 (signature de l'électeur et/ou sa date de naissance) sont encourageantes. Toutefois, il reste des efforts à faire concernant la vérification des données personnelles fournies dans cette déclaration²⁷.

IX. Conclusions

31. Le fait qu'il existe un Code de conduite sur l'observation des élections en tant qu'instrument législatif indépendant et spécifique en la matière, au lieu d'un document venant s'inscrire dans un code électoral général, montre que le Royaume-Uni se situe à l'avant-garde sur cette question. Le Code de conduite reflète les fortes traditions démocratiques du Royaume-Uni et offre une large conformité avec les normes électorales européennes. Il attire l'attention sur l'importance fondamentale du secret du vote, de la liberté de vote soustrayant l'électeur aux pressions et de la transparence complète (ainsi que l'impartialité des fonctionnaires) qui s'impose à toutes les étapes de la procédure électorale.

32. Les récentes dispositions sur l'observation d'élections au Royaume-Uni, à savoir la Loi de 2006 sur l'administration électorale et le Code de conduite sur l'observation des élections, ont amélioré la législation dans ce domaine. Parmi ces améliorations, il convient de souligner le fait que des particuliers et des organisations du Royaume-Uni et du monde entier ont, en 2010, acquis par un système d'accréditation le droit d'observer des procédures électorales de première importance.

33. Le fait que la législation britannique n'effectue pas de distinction entre les observateurs nationaux et internationaux au niveau des droits, des devoirs et de l'accès à l'accréditation la rend dépourvue d'ambiguïtés et non discriminatoire.

34. De manière générale, les obligations légales stipulées dans le Code de conduite sont conformes aux pratiques internationales consignées dans les différentes déclarations, codes et manuels de conduite pour observateurs internationaux d'élections mentionnés précédemment. Cependant, étendre la période d'observation permettrait d'harmoniser davantage le Code avec les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

²⁶ 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 ; CDL-AD(2007)046).

²⁷ Il convient de noter que, selon le rapport annuel 2009-2010 de la Commission électorale du Royaume-Uni, pour les élections de 2009 (élections au Parlement européen et élections locales britanniques), la plupart des responsables de scrutin ont suivi les directives de la Commission et vérifié 100% des déclarations accompagnant les votes par correspondance. Voir p. 35 du rapport annuel de la Commission électorale, année 2009-2010, que la Chambre des communes a fait imprimer le 26 juillet 2010.

35. De plus, le Code de conduite gagnerait en clarté à être simplifié et réduit de ses répétitions, ce qui pourrait s'effectuer en rassemblant sous une même section générale les parties relatives au dépôt de candidature, aux informations de contact et aux lignes directrices qui concernent à la fois les observateurs individuels et les organisations d'observation.

36. Le Code de pratique pourrait en outre expliquer davantage les raisons de limiter l'observation des procédures et pratiques électorales relatives aux seules collectivités locales écossaises.

37. Enfin, il pourrait être envisagé d'étendre les missions de contrôle prévues par le Code de conduite en mettant sur pied un partenariat pour l'observation et l'évaluation des risques de fraude, notamment concernant l'impression et la transmission des bulletins de vote par correspondance. Cela permettrait d'accroître la transparence du vote par correspondance (en particulier de la phase d'acheminement des bulletins) et la confiance de la population sur ce point.