



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 12 novembre 2007

CDL-EL(2007)035*

Avis n° 436 / 2007

Or. angl.

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

**PROJET D'AVIS SUR LE DROIT ÉLECTORAL
DU ROYAUME-UNI**

sur la base des observations de

M. Carlos CLOSA MONTERO (membre, Espagne)
M. Ugo MIFSUD BONNICI (membre, Malte)

**This document has been classified restricted at the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	3
1. Historique.....	4
2. L'inscription sur les listes électorales au Royaume-Uni	6
3. Le système d'inscription sur les listes électorales au Royaume-Uni est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe, eu égard en particulier à l'enregistrement des ménages par opposition à l'inscription des individus et à l'absence d'éléments d'identification personnelle au moment de l'inscription ?	7
3.1 Normes en matière d'élections	7
3.2 Conformité du système britannique d'inscription sur les listes électorales aux normes en matière d'élections	8
4. Les modalités du vote postal sont-elles conformes aux normes du Conseil de l'Europe, eu égard en particulier à la sécurité du dépouillement du scrutin ?.....	13
5. Le fait que des règles différentes s'appliquent à une partie du pays (Irlande du Nord) en ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales et le vote postal pour une même élection est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe ?	17
5. 1. Question générales.....	17
5. 2. Questions spécifiques.....	20
Conclusion.....	27

Introduction

1. Le Président de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États 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 de Strasbourg, le 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 avait ouvert une enquête sur la fraude électorale au Royaume-Uni et que deux rapporteurs avaient effectué une mission d'enquête au Royaume-Uni. 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 seule région du pays (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 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),
- Le Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif. Adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002) (CDL-AD(2002)023rev),
- 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 règles régissant l'inscription sur les listes électorales et le vote postal 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. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion (Venise, ...) et la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...).

1. Historique

5. Dans le cas du Royaume-Uni, l'un des plus importants viviers d'institutions démocratiques, les raisons expliquant les lois régissant les élections, y compris celles qui concernent l'inscription sur les listes électorales, ne peuvent s'appréhender pleinement que dans une perspective historique. Comme dans la plupart des domaines du droit, le moteur du développement de l'exercice du droit de vote dans les Iles britanniques a été la pratique plus que la logique.

6. Au début du dernier millénaire, les rois normands ont commencé à convoquer le Parlement, officiellement pour prendre son avis sur les dangers qui menaçaient le royaume, mais en fait pour l'inviter fermement à fournir des contributions, non pour participer au gouvernement. Le shérif s'est vu demander de choisir deux représentants des comtés et des bourgs. L'expression *elegi facias* était l'expression latine utilisée, mais l'on revenait parfois sur une autre expression, plus contraignante : *venire facias*. Certains électeurs pouvaient se montrer parfois récalcitrants, mais certains d'entre eux pouvaient, dans d'autres occasions, manifester un enthousiasme excessif. On procède aux élections à la faveur de réunions convoquées à cette fin, dérivées des assemblées germaniques correspondant aux *witangemot* nationaux de l'époque anglo-saxonne, avec certaines références culturelles aux *comices* romains. À partir de 1265, deux représentants de chaque bourg ont été convoqués, ainsi que deux chevaliers de chaque comté. Les bourgs ont été créés par la monarchie, qui accordait des privilèges et des exemptions à certaines villes (d'où l'idée de franchise, *franchigie*).

7. La toute première loi de caractère constitutionnel, qui existe toujours [The First Statute of Westminster, 1275, 3 Edw 1] prévoyait la liberté des élections, en français normand, qui était encore alors la langue officielle : *Pur ceo q elections doivent estre fraunches, le Rey defent sour sa greve forfeiture q nul, haut home ne autre, par poer de armes ne par malice ne desturbe de fere fraûche election*. (Puisque les élections doivent être libres, le Roi défend à tout homme, de rang élevé ou non, de troubler le libre déroulement des élections, que ce soit par les armes ou par malveillance, car cela serait commettre une grave forfaiture). Plus de 150 ans plus tard, en 1430, Henry VI a promulgué une Loi (8 Henry VI Cap VII) qui limitait le droit de vote aux propriétaires dont le bien avait une valeur annuelle supérieure à 40 shillings. Elle postulait qu'étant donné que le nombre de personnes présentes lors des élections de comté avait augmenté et que se trouvaient parmi elles des personnes qui étaient, comme on disait en normand, de *null valu* ("sans valeur") et que des homicides, des émeutes et d'autres infractions violentes s'étaient produits pendant la réunion, il était impératif de convoquer uniquement les personnes qui, en tant que propriétaires fonciers, avaient plus à perdre si elles ne se conduisaient pas bien. Le législateur semble avoir compris que des élections libres devraient nécessairement se dérouler dans le calme et que l'accès aux procédures devait être limité à ceux dont la conduite inspirait confiance.

8. Pendant très longtemps, le droit de vote a été une question qu'il revenait au responsable de la convocation de la réunion [shérif ou maire] de déterminer et qui était réglementée sur le plan local et variait d'un comté à l'autre et d'un bourg à l'autre. Au dix-neuvième siècle, les changements démographiques entraînés par la révolution industrielle avaient créé une situation qui pouvait laisser une conurbation importante sans représentation au Parlement, tandis que des villes qui s'étaient atrophiées au point de devenir des villages y conservaient leur siège. La séparation des pouvoirs avait valu à la Grande-Bretagne l'admiration des États-Unis et de la plus grande partie de l'Europe, qui l'avaient prise pour modèle, mais elle subissait en même temps l'influence de l'esprit de liberté et de justice soufflant de la France révolutionnaire et des États-Unis. Un mouvement politique se proposant de réparer certaines injustices et de rendre le processus électoral plus équitable est monté en puissance pour aboutir, dans un premier temps, en 1829, au *Catholic Relief Act*, qui a donné aux catholiques et aux *dissenters* (non-

conformistes religieux) et, plus tard, aux juifs le droit de vote et celui de se présenter aux suffrage, puis au **Reform Act de 1832**. S'attachant d'une manière plus cohérente à rendre le processus électoral plus équitable et représentatif, cette loi a supprimé les circonscriptions électorales dépeuplées mais toujours représentées au Parlement, les "bourgs pourris", qui étaient contrôlés par l'aristocratie locale, et institué les listes électorales : 168 membres ont perdu leur siège, 60 bourgs ont perdu leur privilège, huit sièges supplémentaires ont été attribués à Londres et, en proportion de leur population, aux grandes villes du Nord, comme Manchester, mais le nombre total de membres a été réduit de plus de 60. Le droit de vote a été étendu par la loi aux personnes qui louaient un logement de 10 livres, c'est-à-dire **la classe moyenne d'alors**, et l'inscription sur les listes rendue obligatoire. Il appartenait donc aux candidats à l'inscription de prouver qu'ils remplissaient les conditions requises pour avoir le droit de voter. Le nombre des personnes admises au suffrage augmentant considérablement, on en est venu, pour des raisons pratiques, à accepter les demandes d'inscription sans mettre en doute la bonne foi des personnes demandant leur inscription et à rendre les fausses déclarations passibles de sanctions pénales. Les loyers et les ménages permettaient de localiser les gens, dont l'inscription avait donc un ancrage géographique. La loi a ainsi augmenté le nombre des électeurs dans une proportion comprise entre 50 et 80 %, ce nombre passant à 653 000 hommes adultes. Il n'était pas possible de s'en remettre à l'appareil administratif de l'époque du soin de se charger d'inscrire les futurs électeurs sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande¹.

9. Le *Reform Bill* de 1867, adopté dans une atmosphère très agitée, fixait les limites des circonscriptions électorales et précisait les juridictions devant lesquelles un recours pouvait être formé en cas de contestation d'une inscription. Les locataires (et non plus seulement les propriétaires) des villes obtenaient le droit de vote, qui a en fait été accordé à la plus grande partie de la classe ouvrière des villes. En 1884, Gladstone a réussi à faire adopter par la Chambre des Communes et, montrant un art de gouverner et de transiger encore plus consommé, par la Chambre des Lords une autre *Reform Act* et un *Redistribution Bill* en vertu desquels les propriétaires et locataires adultes de sexe masculin payant 10 livres de loyer et vivant dans les comtés comme dans les bourgs exerçaient le droit de vote dans les mêmes conditions. Dans la quasi-totalité des cas, ces ajustements de la loi électorale concernaient l'Angleterre et le Pays de Galles, et il a fallu adopter des lois distinctes pour l'Écosse et l'Irlande. Ce n'est qu'en 1918 que le droit des femmes (de plus de 30 ans) de voter et d'être élues a été reconnu et que la plupart des critères de propriété ont été supprimés. L'âge requis pour les femmes a été abaissé à 21 ans, comme pour les hommes, en 1928.

10. La loi sur la représentation du peuple de 1985 visait à donner aux citoyens britanniques résidant à l'extérieur du Royaume-Uni le statut d'"électeurs résidant à l'étranger" dans la circonscription dans laquelle ils étaient inscrits avant leur départ, statut qu'ils pourraient conserver pendant cinq ans (durée portée ultérieurement à 20 ans et actuellement fixée à 15 ans). Cette loi a autorisé les électeurs britanniques expatriés à s'inscrire en tant qu'électeurs

¹ Il importe de noter que, bien que le premier recensement de la population en Angleterre et au Pays de Galles ait été effectué en 1801 à la faveur d'une enquête menée en principe maison par maison, il l'a été en réalité sur la base des registres de baptême et de sépulture concernant la période écoulée entre 1700 et 1800 et des registres de mariage pour la période 1754-1800 fournis par le clergé. Les informations recueillies étaient le nombre de maisons habitées et inhabitées, le nombre de familles occupant les premières, le nombre de personnes de chaque sexe et le nombre des personnes employées dans l'agriculture, le commerce, l'industrie ou l'artisanat. En Angleterre et au Pays de Galles, les recenseurs étaient les *overseers of the poor* (bénévoles chargés dans chaque commune de collecter et distribuer des fonds pour les pauvres), le clergé local ou d'autres riches propriétaires; en Écosse, c'étaient les maîtres d'école. Les registres locaux n'étaient que des résumés statistiques, établis sous une forme prescrite et légalisés par les juges de paix. Les premiers résumés et rapports sur les résultats de recensements ont été établis par John Rickman (1771-1840, agent administratif à la Chambre des Communes). Les rouages de la fonction publique n'avaient pas encore supplanté ceux de l'Église et du service bénévole, ou le système scolaire en Écosse. Napoléon n'est jamais parvenu à envahir la Grande-Bretagne, que ce soit par la puissance militaire ou par la culture de l'administration centralisée, et l'appareil étatique s'est mis en place à une date plutôt tardive en Grande-Bretagne.

résidant à l'étranger dans les consulats britanniques à partir de l'été 1986. Elle a également autorisé les Britanniques en vacances à l'étranger à voter par correspondance ou par procuration, autorisation étendue aux personnes dont la présence physique dans les bureaux de vote ne pouvait être raisonnablement escomptée. Les citoyens du Commonwealth et les citoyens de la République d'Irlande se sont vu octroyer le droit de s'inscrire sur les listes électorales de leur lieu de résidence. Les droits de ces citoyens découlent de la Loi sur la nationalité britannique de 1981. En vertu de la loi sur la représentation du peuple de 2000, les citoyens du Commonwealth qui ont besoin d'une autorisation d'entrer au Royaume-Uni doivent l'obtenir avant de pouvoir figurer sur les listes. Les citoyens d'autres pays membres de l'UE peuvent prendre part aux élections au Parlement européen et aux élections locales, conformément aux conditions d'adhésion.

11. On relève depuis 200 ans une tendance à étendre le droit de vote aux personnes que la vie en Grande-Bretagne intéresse et qui soit y résident, soit ne s'y trouvent pas à titre temporaire et pour des raisons valables, comme dans le cas des membres des forces armées. Les magistrats du parquet britanniques et les employés du British Council ont également pu se faire inscrire sur les listes électorales. Dans une démocratie, la présomption doit être favorable à la participation au scrutin, et le Royaume-Uni s'enorgueillit d'une longue et remarquable série d'extensions du droit de vote. De fait, et paradoxalement, l'exclusion générale des personnes purgeant une peine de détention ou placées en détention avant jugement a été ultérieurement et à juste titre jugée excessive par la Cour européenne des droits de l'homme dans arrêt rendu dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (6.10.05).

2. L'inscription sur les listes électorales au Royaume-Uni

12. 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.

13. Les Directeurs généraux des élections (Electoral Registration Officers) d'Angleterre, d'Écosse 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 une 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 avant le 15 octobre de chaque année. 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 que pose l'actuel système dit du chef de ménage est que les électeurs sont inscrits selon leur adresse, sans indication d'aucun élément d'identification personnelle (date de naissance, signature ou numéro national de sécurité sociale).

14. Chaque bureau d'inscription tient deux listes : une liste des personnes inscrites sur les listes électorales pour les élections législatives et une liste des personnes inscrites sur les listes électorales 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 précises².

15. 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 régleme plusieurs situations, telles que le droit de se faire inscrire et d'être traité comme inscrit; le droit de demeurer inscrit; et la suppression du droit de demeurer inscrit. Si, à la suite d'une enquête, un formulaire rempli pour une certaine adresse "désigne une personne quelle qu'elle soit 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". La personne déjà inscrite sur une liste pour une adresse quelle qu'elle soit a le droit d'y demeurer inscrite, à moins qu'il ne soit établi que l'électeur ne résidait 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 résidait 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 n'a pas satisfait aux conditions d'inscription et le radie de la liste³.

16. 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 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).

17. 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). 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 un certain nombre de responsables des opérations d'inscription au niveau local.

3. Le système d'inscription sur les listes électorales au Royaume-Uni est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe, eu égard en particulier à l'enregistrement des ménages par opposition à l'inscription des individus et à l'absence d'éléments d'identification personnelle au moment de l'inscription ?

3.1 Normes en matière d'élections

3.1.1. Normes des Nations Unies

18. 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 1996, une liste de normes internationales en matière d'élections. Il y était dit que toutes conditions qui s'appliquaient 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 à la fonction publique) devaient s'appuyer sur des critères objectifs et raisonnables. L'exercice de ces droits par les citoyens ne devait être suspendu ou supprimé que pour des motifs prévus par la loi et qui

² 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 par. 70-71 plus loin.

³ D'autres règles d'applicabilité générale concernant l'inscription sont énoncées dans les 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.

étaient objectifs et raisonnables. Les citoyens devaient pouvoir exercer ces droits sans distinction aucune, notamment 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 devait être prévu par la loi et ne pouvait 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. Les États 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. Quand l'inscription des électeurs est requise, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. 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'information 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 (1996), 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 permanent.

19. 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, 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 États 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.

3.1.2. Code de bonne conduite en matière électorale

20. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise contient certains critères à remplir pour que les listes électorales (par. I.1.2) soient considérées comme fiables :

- 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.

3.2 Conformité du système britannique d'inscription sur les listes électorales aux normes en matière d'élections

3.2.1. Inscription volontaire ou automatique

21. L'histoire explique pourquoi l'inscription volontaire est devenue, au Royaume-Uni, la façon normale d'établir le droit du citoyen de voter. Toutefois, une explication purement historique ne constitue pas une justification. Encore faut-il faut déterminer si

- 1) le système est juste ou équitable;
- 2) s'il est utile ou nécessaire;
- 3) s'il n'existe pas de meilleures solutions.

22. Le maintien de ce système repose sur le raisonnement implicite selon lequel l'on s'attend à ce que ceux qui ont le droit de vote prennent l'initiative de faire reconnaître ce droit au moyen de l'inscription sur les listes électorales. On pourrait faire valoir que cela pourrait être injuste pour ceux qui ne connaissent pas leurs droits. Il est généralement répondu à cet argument que, bien que le scrutin lui-même soit secret, l'ensemble du rituel électoral est si public et attire tellement l'attention qu'il est difficile d'imaginer qu'une personne ayant des liens avec le Royaume-Uni puisse ne pas en être informée et ne pas être consciente de la possibilité d'y prendre part. On peut aussi soutenir que le simple fait de demander son inscription sur les listes électorales relève davantage, en donnant au citoyen l'occasion de s'affirmer, de l'exercice de la démocratie que l'octroi automatique par l'État de l'inscription à un citoyen passif. Au demeurant, les procédures d'inscription sont simples, n'élèvent aucun obstacle et ne présentent aucune difficulté.

23. Le Code prévoit que l'inscription peut être soit automatique (sans doute au moment d'atteindre un certain âge ou de faire élection de domicile), soit demandée par l'électeur ou en son nom. Il en découle 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. Cela étant, il convient de déterminer si le système en vigueur au Royaume-Uni est conforme aux six critères énoncés par le Code.

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 bourg de Londres en vertu de l'article 8] devaient tenir 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 listes⁴.

25. L'article 10 de la même loi a fait obligation aux responsables des opérations d'inscription d'entreprendre une "enquête" annuelle pour vérifier l'exactitude des informations concernant les personnes ayant le droit d'être inscrites ou de rester inscrites sur les listes. Cette disposition a imposé à l'État le devoir d'assurer l'inscription sans cesser de s'appuyer sur la volonté des électeurs de se faire inscrire. Les obligations du chef des responsables des opérations d'inscription d'Irlande du Nord et le calendrier de l'enquête ont donné lieu à l'instauration de conditions différentes.

26. De plus, en vertu de la deuxième partie de la loi sur l'administration électorale de 2006, le législateur a amené [par le biais du Secrétaire d'État] les responsables des opérations d'inscription sur les listes électorales à prendre de nouvelles initiatives pour inscrire les

⁴ Les listes électorales étaient communément 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 en outre l'adresse de l'électeur et des renseignements concernant ce qui lui donnait qualité pour voter, y compris la propriété voulue. Enfin, après 1945, seuls le nom et l'adresse des électeurs figuraient sur les listes.

électeurs remplissant les conditions requises et, ce faisant, s'assurer que les listes étaient aussi complètes et exactes que possible.

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. En vertu de l'article 13 de la loi de 1983, chaque responsable des opérations d'inscription est tenu de publier *chaque année* une version révisée de ses listes. L'enquête annuelle ferait sans aucun doute apparaître la nécessité de les modifier [les défunts à radier, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ou envoyées dans des hôpitaux psychiatriques, les personnes devenues majeures, les nouveaux résidents remplissant les conditions requises, les personnes ayant définitivement changé de lieu de résidence]. L'article 13B de la loi de 1983 (modification des listes dans l'attente d'élections), modifié par l'article 11 de la loi de 2006, ne peut en aucun cas être considéré comme trop restrictif, en ce sens qu'alors qu'une élection doit se tenir sur la base de la dernière liste publiée, une modification prend effet dès que possible.

28. La première partie de la loi sur l'administration électorale de 2006 institue un Fichier coordonné en ligne des électeurs. 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"*. Il s'agissait pour le Royaume-Uni d'une tentative sans précédent de regroupement des listes locales dans un fonds d'informations centralisé. Ce dispositif constitue incontestablement un moyen impressionnant de mise à jour des listes. Il doit être utilisé à des fins électorales et également pour les personnes appelées à faire partie d'un jury.

iii. Les listes électorales doivent être publiées.

29. 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 listes. L'annexe 1 de la loi sur la représentation du peuple de 2000 a précisé en outre qu'à la suite de l'enquête qu'il entreprenait pour une année quelconque, le responsable devait publier une version révisée de ses listes (listes "intégrales" et listes "apprêtées")

a) au plus tard le 1er décembre de cette année-là; ou

b) à une date ultérieure prescrite par la réglementation. Les versions révisées des listes devaient incorporer a) toutes les modifications devant leur être apportées en vertu de l'article 10(6) plus haut; et b) toutes les modifications à apporter en vertu de l'article 13A(3) plus loin. En outre, le responsable pouvait, s'il le jugeait 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) plus haut et b) la date à laquelle elle doit être publiée de nouveau;

et un responsable des opérations d'inscription proposant de publier une version révisée d'une liste conformément au présent paragraphe doit rendre publique, à la date et selon les modalités pouvant être 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.
- 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.

30. La conformité du système britannique aux par. iv à vi fera l'objet d'un traitement conjoint. L'article 8 de la Loi de 1983 dispose que l'inscription des électeurs relève de la compétence de responsables des opérations d'inscription. En vertu de l'article 10A, ces responsables devaient "décider de" (se prononcer sur) toutes les demandes d'inscription. Le règlement adopté en vertu des pouvoirs conférés par l'article 53 de cette loi prévoit un recours devant les tribunaux :

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 d'appel, l'adresser par la poste à la cour saisie de l'appel en même temps que la déclaration visée par ledit règlement;*

2) *L'appel 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 intimées 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 intimée 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.*

L'article 3 traite de ce que l'on appelle les "appels choisis" (*selected appeals*) : si deux ou plus de deux appels dépendent de la détermination d'un point de droit donné, le juge peut ordonner que l'on commence par examiner un appel qui conduira à un arrêt de principe, de façon à éviter toute répétition.

C. Les articles 13A et 13B, qui traitent d'une façon très détaillée de la modification des listes, parent à toute modification hâtive et risquée le jour du scrutin ou pendant les cinq ou six jours qui le précèdent, tout en prévoyant l'éventuelle inscription, puis l'exercice du droit de vote jusqu'à la dernière minute.

3. 2.2. Système d'inscription dit "du chef de ménage" et absence d'éléments d'identification personnelle au moment de l'inscription

31. Il ne fait aucun doute qu'en Grande-Bretagne, c'est "*une personne (qui) est en droit d'être inscrite sur la liste électorale pour les élections parlementaires*" (article 4(1) de la loi de 1983).

32. L'article 4 de la loi de 1983 stipule qu'une personne est en droit d'être inscrite sur la liste électorale pour les élections parlementaires correspondant à une circonscription ou partie d'une circonscription quelle qu'elle soit 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. Le deuxième paragraphe stipule une condition supplémentaire pour l'Irlande du Nord : il faut avoir résidé en Irlande du Nord pendant l'intégralité de la période de trois mois précédant la date pertinente. On notera que la résidence est la première condition énoncée, tandis que la deuxième est la condition négative de ne pas tomber sous le coup d'une incapacité légale et que la condition politique (citoyenneté) prend la troisième place, suivie de l'âge. Le principe fondamental est le suivant : on vote au lieu où l'on réside; autrement dit, la représentation au Parlement est locale. Le droit de vote est accordé aux citoyens du Commonwealth (avec des conditions supplémentaires) et aux citoyens de la République d'Irlande, mais il serait malavisé de renoncer à la stricte obligation de résidence dans une circonscription. Dans le cas de l'Irlande du Nord, la condition particulière obligeant à avoir résidé pendant l'intégralité de la période de trois mois précédant la date pertinente a été jugée nécessaire en raison de la situation politique tendue qui y régnait et de la tentation de gonfler les rangs des électeurs dans certains secteurs afin de garantir les résultats voulus dans les circonscriptions pouvant basculer. Lors des élections locales et des élections au Parlement européen, les ressortissants de l'UE ont droit à être inscrits sur les listes électorales s'ils sont résidents.

33. En dépit de ce qui précède, la modalité d'inscription ne s'identifie pas avec le droit d'être inscrit. Ce dernier est un droit individuel pleinement garanti, tandis que le système ou la procédure utilisé peut soulever des difficultés.

34. Au Royaume-Uni, l'inscription suit le modèle du chef de 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 ménage consigne les informations concernant les personnes vivant à cette adresse qui remplissent les conditions voulues pour voter* (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 : 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). Une seule personne signe chaque formulaire d'enquête. En d'autres termes, une seule personne est responsable de l'exactitude des informations concernant tous les électeurs d'un même ménage.⁵

⁵ Voir *Securing the vote*, mai 2005, page 26.

35. Il ne semble pas que le système britannique d'inscription des électeurs impose de fournir des éléments d'identification personnelle quels qu'ils soient pour s'inscrire. Le respect traditionnel des Britanniques pour la vie privée rend les éléments d'identification personnelle 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 modifiée") supprime le nom et l'adresse des électeurs inscrits qui ont demandé que ces informations ne soient pas publiées.

36. Le système repose sur l'honnêteté des individus. On part du principe général selon lequel ces derniers fournissent des informations véridiques, tout en prévoyant sagement 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.

37. D'un autre côté, on doit présumer que tout responsable des opérations d'inscription à qui il est demandé de se prononcer sur une demande d'inscription dispose de moyens d'identification sur le plan local, même si la loi ne précise pas comment il doit s'y prendre. Il convient de prendre note de l'article 24(3)(3) de la Loi de 2000, qui traite de la question des règlements en conférant au responsable des opérations d'inscription les pouvoirs spéciaux suivants :

"3) Dispositions autorisant un responsable des opérations d'inscription,

a) lorsqu'il a demandé à une personne inscrite sur l'une de ses listes de lui donner des informations ou de faire une déclaration pour lui permettre de déterminer si cette personne remplit les conditions requises pour être inscrite sur cette liste, et

b) que la personne en question ne s'est pas acquittée dans le délai prescrit de cette obligation à la satisfaction du responsable (ou ne s'en est pas acquittée du tout), à radier cette personne de la liste.

38. Depuis 2001, 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.

4. Les modalités du vote postal sont-elles conformes aux normes du Conseil de l'Europe, eu égard en particulier à la sécurité du dépouillement du scrutin ?

39. Au départ, le dispositif spécial de vote postal 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). Les personnes atteintes de handicaps physiques ou pouvant motiver leur absence ont été progressivement autorisées à se prévaloir de ce dispositif jusqu'en 2000. 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, l'article 10 de la loi sur la représentation du peuple de 2000 a conféré au Secrétaire d'État le pouvoir d'approuver, après avoir pris l'avis de la Commission électorale, des dispositifs (pilotes) concernant le vote postal, en particulier dans le cadre des élections locales.

40. Dans le cas des soldats britannique se trouvant encore à l'étranger en 1918, le vote postal a été un succès car il s'est déroulé dans l'ordre et la discipline. Le recours à ce dispositif pour les personnes atteintes de handicaps physiques ou autres, étendu par la suite aux personnes en poste à l'étranger ou temporairement absentes du pays, ne présentait pas un grand danger car seul un petit nombre de personnes étaient concernées. Lorsque le vote postal a été autorisé comme modalité ouverte à tous, à titre expérimental, dans un certain nombre d'élections locales, tous les problèmes qu'il pouvait soulever sont apparus au grand jour. D'aucuns étaient encore réticents, et certains avaient compris les possibilités de manipulation offertes par cette modalité.

41. 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 au Royaume-Uni, afin de mettre en évidence les problèmes de fraude, de secret et d'administration, notamment, qui se posaient⁶. La Chambre des Communes a, de son côté, élaboré un certain nombre de notices sur le vote postal⁷. 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.

42. Le présent rapport ne traite que du vote postal en tant que forme de vote à distance et du vote postal à la demande, c'est-à-dire la modalité dont l'électeur ou l'électrice demande à se prévaloir lorsque, dans des circonstances prévues par la loi, il ou elle ne peut pas se rendre au bureau de vote (l'élection par correspondance n'est pas abordée ici)⁸. Il importe de distinguer deux aspects : la demande de vote postal et le renvoi du bulletin de vote.

43. La demande de vote postal 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 2000⁹, modifiée en 2006. Le principal changement apporté au système de vote postal a été la collecte d'éléments d'identification personnelle (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, même s'il existe des différences entre les deux types de cas, faire droit à la demande de vote postal 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 (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)).

⁶ 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>.

⁷ 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 du 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 du 25 avril 2007, en ligne : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04325.pdf>.

⁸ Une élection par correspondance 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 oeuvre dans des régions pilotes au Royaume-Uni à l'occasion d'élections locales et des élections au Parlement européen. Voir la notice *All-postal voting*, SN/PC/2882, dernière mise à jour du 30 mars 2004, en ligne : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02882.pdf>.

⁹ Le texte en vigueur de cette annexe a été modifié par l'article 14 de la loi sur l'administration électorale de 2006.

44. 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. Pour être valable, le bulletin de vote postal doit être retourné avec une déclaration de vote postal contenant la signature de l'électeur et sa date de naissance. Si le bulletin de vote postal est dûment retourné avec la déclaration, le responsable inscrit le nom de la personne sur la liste des électeurs votant par correspondance. Il ou elle peut vérifier la signature et la date de naissance en consultant ses fichiers.

45. 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 autorisée. Il s'agit d'ailleurs d'une modalité électorale courante dans un grand nombre d'États 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 partagées ou communes. Le vote à distance peut se dérouler dans un lieu encadré ou surveillé ou dans un lieu non encadré ou non surveillé¹⁰.

46. Pour juger de la compatibilité de tel ou tel système de vote à distance avec les normes du Conseil de l'Europe, nous devons examiner la législation en détail pour déterminer si elle garantit 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 oeuvre de la modalité du vote postal et des conditions techniques et sociales propres au pays ou à la région où cette modalité est utilisée.

47. Un rapport de la Commission électorale établi en 2003 a formulé les recommandations ci-après :

A. Promouvoir une participation plus large : remplacer la déclaration d'identité par une solution plus simple et plus efficace; permettre aux électeurs inscrits utilisant la modalité du vote postal de demander un nouveau bulletin de vote à n'importe quel moment avant 17 heures le jour du scrutin; et remanier le formulaire d'inscription annuel pour y faire figurer les modalités du vote postal et du vote par procuration pour les électeurs se trouvant à l'étranger;

B. Renforcer la confiance du public dans le caractère secret du vote : contrôles plus rigoureux pour détecter la fraude électorale : créer une nouvelle infraction consistant à faire une demande de vote postal ou de vote par procuration comportant une intention frauduleuse; et donner à la police le pouvoir d'arrêter toute personne soupçonnée de se faire passer pour une autre en tout lieu, et non pas simplement dans les bureaux de vote.

48. À la suite de la décision rendue par Richard Mawrey Q.C., qui a conclu à l'existence d'une fraude électorale massive par le biais de l'utilisation abusive du vote postal à Birmingham (Aston et Bordesley) lors des élections locales de 2004, le système a fait l'objet d'un réexamen général, qui visait à "sauver" le vote postal et, par la même occasion, à ne pas entraver l'adoption du vote électronique, mais aussi à renforcer les mesures qui rendent la manipulation du système plus difficile pour les agents politiques. Les mesures de lutte contre la fraude énoncées dans la troisième partie de la loi sur l'administration électorale de 2006 vont dans ce sens. L'article 14 de cette loi exige la signature de la personne qui demande un bulletin de vote postal ainsi que sa date de naissance, tout en pourvoyant aux besoins des personnes qu'un

¹⁰ 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.

handicap empêche de fournir une signature, tandis que l'article 15 criminalise la fourniture de fausses informations. L'article 39 vise à éliminer la *pression morale*, tandis que l'article 40 prévoit un certain nombre de délits en ce qui concerne le vote postal. Le fait demeure toutefois qu'en optant pour le vote postal, on abandonne la garantie "absolue" de liberté de choix individuel qui peut être assurée par un isolement adéquat. Lorsque l'on vote à son domicile ou à son lieu de travail, la présence de membres de la famille et d'amis, voire d'autres personnes ne peut pas être exclue et il est difficile de définir ou d'exclure toute pression morale.

49. L'article 62 A de la loi de 2006 – qui s'intitule « Infractions liées aux demandes de vote postal ou par procuration » – s'emploie à faire en sorte que le processus reste à l'abri de toute possibilité de fraude et de manipulation.

"1) Une personne commet une infraction si elle

- a) se livre à l'un des actes visés au paragraphe 2) lors d'une élection législative ou locale, et*
- b) a l'intention, ce faisant, de priver une autre personne d'une possibilité de voter ou de gagner pour elle-même ou pour une autre personne une voix à laquelle ni elle ni cette autre personne n'ont droit, de l'argent ou un bien.*

2) Les actes en question sont les suivants :

- a) faire une demande de vote postal ou par procuration en se faisant passer pour une autre personne (que cette autre personne soit vivante ou décédée, ou qu'elle n'ait jamais existé);*
- b) faire une fausse déclaration dans une demande de vote postal ou par procuration ou en rapport avec cette demande;*
- c) amener le responsable des opérations d'inscription ou le responsable de l'élection pour une circonscription donnée à envoyer un bulletin de vote postal ou une communication se rapportant à un vote postal ou par procuration quelle qu'elle soit à une adresse qui n'a pas été indiquée par la personne remplissant les conditions requises pour voter;*
- d) faire en sorte qu'une communication se rapportant à un vote postal ou par procuration ou contenant un bulletin de vote postal ne soit pas distribuée à son destinataire.*

3) Au paragraphe 1)b), "bien" s'entend de tout type de bien.

4) Au paragraphe 2), la mention d'un vote postal ou d'un bulletin de vote postal englobe celle d'un vote postal par procuration ou d'un bulletin de vote postal par procuration (selon le cas).

5) Toute personne qui commet une infraction visée au paragraphe 1) ou qui facilite, encourage, conseille ou commandite la commission d'une telle infraction se rend coupable de fraude.

6) Le présent article ne s'applique à aucune action perpétrée lors d'une élection locale en Écosse."

50. Après la publication des rapports sur les divers dispositifs pilotes, la Commission électorale a, le 2 août 2007, demandé 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 ait rendu ce dernier plus fiable.

51. Certaines difficultés inhérentes au vote postal, par procuration ou électronique ne pourront jamais être complètement surmontées. Si l'on met en balance les avantages et la commodité pour les électeurs – et, soit dit en passant, la contribution de ces modalités à

l'objectif général d'augmentation de la participation électorale – avec les risques inévitables, on peut considérer que les risques à prendre, vu le nombre de suffrages ou le taux de prévalence de la fraude, ne sont pas grands au point de faire craindre que le résultat final puisse en être sérieusement affecté. On peut douter de la nécessité 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 de régularité qui régissent les élections dans les États démocratiques. Cela s'applique au vote par procuration, au vote postal 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 (publié en 1999), l'on ait considéré les avantages du vote à distance comme étant supérieurs aux problèmes, mais il a été décidé de commencer par des projets pilotes pour se faire une idée de la situation. Les lois de 2000 et de 2006 ont cherché à limiter les menaces de fraude électorale d'une certaine importance en infligeant des sanctions pénales dans les cas les plus patents de manipulation ou de pratiques abusives organisées. L'acte individuel isolé de pression morale ou la fraude individuelle reste très difficile à détecter et à punir, mais, en dernière analyse, il ne peut pas, vu le nombre des suffrages exprimés, influencer réellement le résultat de l'élection.

52. La question spécifique des règles applicables au vote postal en Irlande du Nord sera abordée au point 5 ci-dessous.

5. Le fait que des règles différentes s'appliquent à une partie du pays (Irlande du Nord) en ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales et le vote postal pour une même élection est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe ?

5. 1. Question générales

53. En Grande-Bretagne, les divisions traditionnelles représentées par les différentes nations constitutives (Pays de Galles, Écosse, Irlande, Angleterre) ont tenu bon non seulement dans le domaine du sport, mais aussi, de façon tout à fait incontestable, dans celui des institutions juridiques. La législation électorale renvoie sans cesse à cette distinction et différentes lois réglementent certaines parties du droit électoral dans ce pays. 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 beaucoup plus tendue et lourde de dangers comme de tentations. Le charcutage électoral n'a pas été inventé en Irlande du Nord, mais la chicane et la mauvaise foi dans la fixation des limites des circonscriptions électorales n'y étaient certainement pas inconnues. Dans un cas célèbre concernant des élections locales, le secteur nettement irlandais nationaliste de Derry a produit une majorité unioniste grâce à un redécoupage éhonté de la circonscription.

54. 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 élection**¹¹.

¹¹ Les dispositions du droit électoral concernant les élections locales et les élections aux Assemblées d'Irlande, d'Écosse 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 Écosse 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; et 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

55. 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, elle doit être conforme aux principes généraux du droit : respect des droits fondamentaux, de la prééminence du droit et des 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 l'interdiction générale corollaire 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 États ne peuvent pas adopter de mesures discriminatoires ni instituer des 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, par exemple, les différences doivent s'appuyer sur des raisons valables; à défaut, elles seront considérées comme arbitraires et discriminatoires.

56. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété le principe 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 suffrages"¹².

57. La CEDH a également indiqué très clairement que les droits énoncés à l'article 3 du Protocole n°1 ne sont pas absolus, mais peuvent faire l'objet de restrictions. Étant donné que l'article 3 les reconnaît sans les formuler expressément et sans, à plus forte raison, les définir, il existe des possibilités de "limitations implicites"¹³.

58. 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 donné 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 disproportionnés¹⁴. 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 a été contestée, la requête présentée à la Cour européenne des droits de l'homme a été déclarée irrecevable.

59. 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 États 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 limitent pas les droits en question dans une mesure portant atteinte à leur essence même et ne les dépouillent pas de leur effectivité; elles doivent concourir à la réalisation d'un but légitime et les moyens employés

peuple (vote à distance lors des élections locales) (Écosse) de 2007, des dispositions spéciales concernant le vote à distance lors des élections locales en Écosse.

¹² *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (requête n°9267/81), 2 mars 1987, par. 54.

¹³ CEDH, affaire *Py c. France*, requête n° 66289/01, arrêt rendu le 11 janvier 2005. Cette affaire suit l'affaire *Labita c. Italie* [GC] n°26772/95 § 201 ECHR 2000-IV.

¹⁴ Décision du 8 mars 1979, *Kennedy Lindsay et al. c. Royaume-Uni*, requête n°8364/78.

doivent être proportionnés¹⁵. Les deux affaires mentionnées (*Lindsay et Polacco et Garafolo*) 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.

60. Le but légitime poursuivi dans les deux cas (*Lindsay*, et *Polacco et Garafolo*) était, en gros, la protection d'une minorité. Dans les deux cas, la Commission a fait valoir que "*tout système électoral doit être évalué à la lumière de l'évolution politique du pays concerné; il s'ensuit que des éléments qui seraient inacceptables dans le contexte d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre système, du moins tant que le système choisi ménage des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif*".

61. 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 britannique et des différences instituées.

62. Souverain, le Parlement britannique peut adopter des lois sur des questions électorales, c'est-à-dire l'un des domaines dans lesquels il est doté de pouvoirs réservés. En d'autres termes, c'est à Westminster qu'appartient la décision politique et juridique d'adopter des lois qui énoncent des règles différentes en matière d'inscription des électeurs sur les listes électorales et de vote postal selon les parties du territoire auxquelles elles s'appliquent. Dans le cas à l'examen, les différences des règles applicables à l'inscription sur les listes électorales et au vote postal et, de ce fait, les différences des 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; et problèmes de fraude persistante et d'absence de transparence dans les élections antérieures.

63. 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 éléments d'identification personnelle tant pour l'inscription individuelle que pour la demande individuelle de vote postal – a été motivé par l'impression de niveaux élevés de fraude, les erreurs contenues dans les listes et l'absence de fiabilité du vote postal. Ce sont ces raisons qui ont fait adopter la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 et les dispositions ultérieures (sur lesquelles nous reviendrons plus loin).

64. 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 légitimées) et, plus généralement, améliorent le processus électoral. D'une manière générale, on peut conclure que les autorités britanniques poursuivent un but légitime en adoptant ces dispositions. La proportionnalité de ces mesures est une autre question, qui sera examinée plus loin.

¹⁵ *Polacco et Garafolo c. Italie*, requête n° 23450/94, 15 septembre 1997. Voir également *CrEDH, Gitonas et al. c. Grèce*, arrêt rendu le 1^{er} juillet 1997, rapports 1997-IV fasc. 42 et *Py c. France*...cit.

65. 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 l'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 britanniques 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 fraude¹⁶. 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 une enquête sur le même sujet, dont les résultats ont donné lieu à l'établissement de deux rapports pendant la session 2004-2005¹⁷. Enfin, la Commission électorale a également suivi les réformes adoptées en Irlande du Nord, ainsi que leur impact, en particulier le recul des inscriptions sur les listes électorales, qui s'explique à la fois par les non-réponses à l'enquête et le nombre des personnes qui ne se font jamais inscrire¹⁸. Dans ce cadre, la Commission s'est engagée à suivre l'impact de la loi sur l'inscription sur les listes électorales et a demandé l'établissement d'une série de mises à jour des listes électorales axées sur divers aspects du processus d'inscription, la dernière en date étant celle du 22 août¹⁹.

66. En conséquence, l'existence de différences au niveau des dispositions régissant l'inscription sur les listes électorales et le vote postal en Irlande du Nord se justifie raisonnablement par les circonstances historiques et socio-politiques propres à l'Irlande du Nord. 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 l'existence de règles spécifiques n'est pas contraire au principe de proportionnalité.

5. 2. Questions spécifiques

67. Les règles différentes que la législation électorale britannique prévoit pour l'Irlande du Nord concernent l'inscription sur les listes électorales et le vote postal. En premier lieu, nous allons présenter les spécificités des dispositions concernant ces deux éléments telles qu'elles s'appliquent à l'Irlande du Nord.

68. L'objectif de cet examen est double : tout d'abord, il s'agit de comparer ces dispositions et les normes du Conseil de l'Europe. Il se pourrait que, même si elles prescrivent des conditions plus strictes, elles soient mieux adaptées aux directives générales tendant à prévenir la fraude, à garantir le secret du scrutin et à tenir des listes électorales plus fiables et complètes pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote. Les caractéristiques des listes électorales et les règles minimales applicables au vote postal, telles que les énonce le Code de bonne

¹⁶ Livre blanc du Gouvernement *Combating Electoral Fraud in Northern Ireland (Cm. 5080)*, présenté au Parlement par le Secrétaire d'État 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>).

¹⁷ Chambre des Communes, Commission des affaires d'Irlande du Nord, *Electoral Registration in Northern Ireland*, premier rapport de la session 2004-05, et deuxième rapport spécial de la session 2004-05. Les deux sont consultables en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200405/cmselect/cmniaf/cmniaf.htm>. Voir également 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>.

¹⁸ Un problème supplémentaire, lié 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 avec photographie spécifiée dans les bureaux de vote avant de se voir remettre un bulletin de vote.

¹⁹ Recherches 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 à PricewaterhouseCoopers.

conduite en matière électorale, seront prises en considération dans le cadre de l'analyse de cette perspective (voir plus loin). Ensuite, on se demandera si les règles sont proportionnées.

5.2.1. Inscription sur les listes électorales

69. En dépit du système décrit plus haut (voir paragraphes 12 à 17), 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 responsable des opérations d'inscription de réaliser des enquêtes dont la fréquence est fixée par la loi
- 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'électeur²⁰.

70. Les règles spéciales découlent des modifications apportées par la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 et la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006, lois qui cherchaient à réduire la fraude électorale, à rendre le système plus transparent²¹ et à améliorer le mécanisme d'inscription des électeurs.

71. La loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 a remplacé le système d'inscription dit du "chef de ménage" en vigueur jusqu'à ce moment-là²² 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 n'ayant 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.

72. 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 d'électeurs qui avaient été antérieurement inscrits, mais avaient décidé de ne pas se faire réinscrire. Elle a apporté à cette fin des modifications temporaires au paragraphe 7 de l'article 10A²³.

73. 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 d'une enquête annuelle et fixé les dates d'établissement de la liste par le responsable des opérations d'inscription. 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 10 ans ou lorsqu'il le juge nécessaire, le chef des responsables des opérations d'inscription procède à une enquête.

²⁰ 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.

²¹ Voir également les notes explicatives à cette Loi, en ligne : <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/en2002/2002en13.htm>.

²² Naguère, un 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>.

²³ La loi sur l'inscription sur les listes électorales (Irlande du Nord) de 2005 remplace 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).

74. En Irlande du Nord, le système électoral est géré par un chef des responsables des opérations d'inscription, qui travaille en coordination avec le Bureau électoral d'Irlande du Nord (EONI)²⁴. Ce fonctionnaire est à la fois le responsable des opérations d'inscription et le responsable de l'élection pour chaque circonscription (articles 8(4) et 26(1) de la loi sur la représentation du peuple de 1983).

75. En Irlande du Nord, le formulaire de demande d'inscription d'une adresse comporte la signature de la personne qui fait cette demande, sa date de naissance, son numéro d'assuré national ou l'attestation selon laquelle elle ne possède pas de numéro de ce genre, 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).

76. 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 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 fausse"²⁵.

77. Pour atteindre ces objectifs en matière d'inscription, le chef des responsables des opérations d'inscription 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'assuré national de la personne ou l'attestation selon laquelle elle ne possède pas de numéro de ce genre (article 10ZB (4) de la loi sur la représentation du peuple de 1983). Les autres renseignements personnels 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 (vote postal ou vote par procuration), ou au bureau de vote, avant de recevoir leur bulletin (on leur demande leur date de naissance).

78. 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'assuré national ou attestation selon laquelle l'électeur ne possède pas de numéro de ce genre; une 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; et indication de toute autre adresse 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-dessus"²⁶.

²⁴ On peut se renseigner sur l'EONI en ligne : <http://www.eoni.org.uk/>.

²⁵ Article 10ZB, loi sur la représentation du peuple de 1983, inséré par la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006.

²⁶ Article 10A (5A) de la loi sur la représentation du peuple de 1983. Pour les règles générales, voir le paragraphe 63 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 cette 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 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.

79. La modification des listes en prévision d'élections applique 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 la limite de temps autorisée pour modifier les listes en prévision d'élections. Selon la règle générale, les modifications sont applicables si elles sont apportées avant le cinquième jour précédant la date du scrutin, tandis que dans le cas de l'Irlande du Nord, elles sont applicables si elles sont apportées avant le jour de la désignation des derniers candidats.

80. Le Directeur général des élections (Chief Electoral Officer) doit publier chaque année une version révisée de ses listes, qui tient compte de toutes les modifications apportées aux listes antérieures. Si une enquête est prévue pendant 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, "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 entretemps, à n'importe quelle date, une version révisée de la liste (article 13, loi sur la représentation du peuple de 1983).

81. 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 s'impose 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.

82. 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 et de nouveaux électeurs peuvent y être inscrits à la demande jusqu'à la fin de l'année, l'inscription pouvant donc se faire pendant une longue période (avec des restrictions en cas de modifications à apporter en vue d'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 d'inscription des recours formés 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 jour de la désignation des derniers candidats, ce qui est un délai raisonnable.

83. D'un autre côté, le système d'inscription continue basé sur l'inscription individuelle – mis en oeuvre 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.

84. 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.

85. 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 postal réduit l'éventualité d'une usurpation d'identité et d'une double inscription. D'un autre côté, ce système d'inscription individuelle permet d'atténuer les problèmes liés aux erreurs contenues dans les listes établies sur la base du système d'inscription dit du chef de ménage. Enfin, l'égalité entre les citoyens résidant en Irlande du Nord et ceux résidant dans le reste du territoire 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.

86. 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'intégration de la possibilité d'une inscription continue et de modifications des listes, 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. 13 ss).

87. Il faut également prendre en considération le contexte général de l'Irlande du Nord. Lorsque, au lendemain des Accords du Vendredi saint, des efforts considérables étaient déployés pour renforcer la confiance, on pouvait comprendre et justifier l'extension des délais d'inscription ou de dépôt d'une demande de documents de vote postal dans telle ou telle circonscription avant une élection. Le risque de renverser de faibles majorités en procédant à des inscriptions de dernière minute est certes une menace et il est légitime de prendre des précautions supplémentaires. L'allongement du délai ainsi prescrit ne remet en question aucun principe. La stabilité des listes à l'approche d'une élection (disons trois mois) ne porte aucunement atteinte au principe démocratique d'élections libres et régulières. Elle pourrait sans risque être adoptée d'une façon plus universelle sans perturber le système lui-même. La nécessité d'éliminer tous les obstacles et d'autoriser de façon libérale l'inscription jusqu'au dernier jour précédant le scrutin est assurément un *desideratum*, mais le principe de la détermination de la capacité dans une situation de manque de confiance doit prévaloir au vu des circonstances.

5.2.2. Vote à distance

88. 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 (vote postal ou vote par procuration) uniquement dans le cas des élections législatives d'Irlande du Nord²⁷. Un électeur a droit à voter par correspondance si son nom figure sur la liste des électeurs à distance. Il est alors en droit de voter à distance

²⁷ 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.

pendant une période indéfinie ou à l'occasion d'une élection particulière. Ce droit est fonction du respect de deux types de règles : 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.).

89. Les demandes de vote postal doivent être signées et indiquer la date de naissance du demandeur et son numéro national d'assuré (ou indiquer qu'il n'a pas de numéro de ce genre). La signature, la date de naissance et le numéro national d'assuré figurant sur la demande doivent correspondre aux informations fournies au chef des responsables des opérations d'inscription au moment de l'inscription. Si ce fonctionnaire considère qu'ils ne correspondent pas à ces informations, il peut rejeter la demande de vote à distance. La différence entre cette demande de vote postal et celle décrite plus haut (par. 39 ss) pour le reste du Royaume-Uni réside simplement dans le fait qu'en l'occurrence, une information supplémentaire est requise (le numéro national d'assuré ou l'attestation indiquant que l'électeur n'a pas de numéro de ce type) et le fait que le responsable contrôle strictement la correspondance entre lesdites informations et celles qui figurent sur la liste.

90. En Irlande du Nord, les règles applicables au renvoi du bulletin de vote postal sont similaires à celles dont il est question au par. 83. En l'occurrence, les personnes ayant droit au vote postal doivent renvoyer leur bulletin et l'attestation d'identité du formulaire prescrit, 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 postal à l'occasion d'une élection tenue en Angleterre, au Pays de Galles ou en Écosse, "prévoir la signature du formulaire et l'indication de la date de naissance de l'électeur..."²⁸. L'électeur doit insérer le bulletin rempli dans l'enveloppe correspondante et la fermer, et placer la déclaration d'identité remplie et l'enveloppe fermée contenant le bulletin de vote dans l'enveloppe de retour.

91. En Irlande du Nord, le bulletin de vote postal 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 que 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 (règle 45, annexe 1, loi sur la représentation du peuple de 1983).

92. Lorsque le bulletin de vote postal est réputé avoir été dûment renvoyé, le responsable de l'élection doit mélanger les bulletins de vote postal avec les bulletins d'au moins une urne avant de procéder au dépouillement des bulletins de vote (règle 45 (1A) (a), annexe 1, loi sur la représentation du peuple de 1983).

93. En Irlande du Nord, le vote postal 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 qui figurent sur les listes. D'un autre côté, 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 postal cadre avec les

²⁸ Annexe 1, règle 24, loi sur la représentation du peuple de 1983, modifiée par la loi sur l'administration électorale de 2006.

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.

94. La déclaration d'identité que l'électeur doit renvoyer au bureau électoral avec le bulletin de vote postal vise également à prévenir la fraude électorale, puisque le responsable doit s'assurer que l'électeur figure sur la liste des personnes autorisées à recourir au vote postal 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 CEDH²⁹, puisque le bulletin de vote se trouve dans une enveloppe fermée distincte avant d'être placé dans l'enveloppe de retour avec la déclaration d'identité. Cette dernière est vérifiée au vu des informations figurant sur les listes et sur la liste des personnes autorisées à recourir au vote postal; 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.

95. 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 postal en Irlande du Nord, en particulier pour éliminer et prévenir la fraude électorale. Le système de renvois des bulletins semble également prévenir les cas de fraude et être conforme au principe du scrutin secret.

96. Le dispositif de vote postal 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 postal consiste à éviter la fraude à laquelle ce dispositif de vote avait donné lieu dans le passé et à s'assurer que la personne qui fait une demande de vote postal 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 le responsable de l'élection, formulaire sur lequel il lui est demandé de fournir des renseignements personnels, et de renvoyer le bulletin de vote postal accompagné d'une déclaration d'identité que le responsable doit vérifier au vu des informations disponibles auprès du responsable local des élections (electoral officer). L'exigence 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 postal.

97. D'un autre côté, le système de vote postal en vigueur dans le reste du Royaume-Uni est très similaire à celui de l'Irlande du Nord depuis les modifications apportées en 2006. La principale différence est qu'en Irlande du Nord, la demande individuelle requiert également le numéro national d'assuré ou une attestation selon laquelle l'électeur n'a pas de numéro de ce genre, et le fait qu'en Irlande du Nord, pour que le bulletin de vote postal soit valide, le responsable des opérations d'inscription doit, et non pas seulement peut, vérifier les renseignements fournis et la signature en les comparant aux informations disponibles au bureau électoral. En conséquence, ces différences mineures au niveau des règles applicables au vote postal 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 postal garantissent mieux le principe d'élections libres et permettent aux citoyens exerçant leur droit de vote de voter par correspondance d'une manière plus sûre et confiante.

²⁹ 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.

Conclusion

98. En réponse à la première question (concernant le système d'inscription sur les listes électorales), la législation du Royaume-Uni applicable au processus électoral semble d'une façon générale conforme aux normes européennes. Toutefois, le système d'inscription ne repose pas sur des éléments d'identification personnelle, mais sur la conviction générale que les citoyens sont de bonne foi. Cela peut entraîner des erreurs, dont d'autres inconvénients peuvent éventuellement découler.

99. S'agissant de la deuxième question (concernant le vote postal), la législation du Royaume-Uni a beaucoup fait pour tenter de prémunir les systèmes de vote à distance, et notamment le vote postal, contre la fraude et la manipulation. Il faut toutefois bien comprendre que même si cela limite les effets dommageables de la fraude et de la manipulation, on ne peut pas exclure l'éventualité de pressions morales ou d'une utilisation frauduleuse. Ce problème n'est pas spécifique au Royaume-Uni.

100. 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 qui est la sienne. 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 postal sont l'aboutissement d'un certain nombre de modifications apportées par le Parlement afin de 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 postal. Les arguments exposés plus haut confirment la thèse selon laquelle *la différence de système électoral* n'est pas en elle-même contraire aux normes des élections démocratiques et des droits de l'homme qui lient les États 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 urgent 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 l'Irlande du Nord mises en oeuvre par la législation électorale, on peut affirmer qu'elles sont également conformes aux normes du Conseil de l'Europe. On peut même dire qu'elles s'y adaptent mieux que les règles applicables dans le reste du Royaume-Uni aux 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. Le système de vote postal, quant à lui, établit une procédure de demande, de renvoi et de vérification par le responsable de l'élection de l'identité et des renseignements personnels qui tend à rendre ce dispositif électoral plus fiable et 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.

101. À titre d'observation générale, il s'impose de dire que l'histoire constitutionnelle du Royaume-Uni illustre bien la volonté de parvenir à une plus grande équité, participation et liberté, ainsi qu'un instinct profondément enraciné de stabilité et de fidélité aux traditions. Le

système du Royaume-Uni, pays de démocratie ancienne, s'est doté de ses propres instruments d'autocorrection, qui opèrent dans le contexte d'une aspiration forte et universelle à l'équité. En l'occurrence, ces instruments ont été activés pour engager le processus de perfectionnement des structures électorales.