



Doc. 11565 Add. II
14 avril 2008

Demande d'ouverture d'une procédure de suivi en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni

Avis pour le Bureau de l'Assemblée

Addendum au rapport¹

Corapporteurs: Mme Herta DÄUBLER-GMELIN, Allemagne, et Mme Urszula GACEK, Pologne

Sommaire	Page
1. Décision	1
2. Introduction	2
3. Historique	3
4. L'affaire de Birmingham	4
5. Inscription des électeurs	6
6. Vote par correspondance	8
7. Irlande du Nord	10
8. Les changements de 2006 dans le Code électoral	12
9. Demandes d'invalidation	12
10. Vulnérabilité du système d'inscription et de vote par correspondance sur demande au Royaume-Uni	13
11. Les élections de 2007 en Ecosse et au pays de Galles	16
12. Normes du Conseil de l'Europe et engagements	17
13. Conclusions et recommandations	19
Annexe – Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) – Avis sur le droit électoral du Royaume-Uni	22

1. Décision

1. Le 28 juin 2006, M. Wilshire et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de résolution demandant l'ouverture d'une procédure de suivi en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni ([Doc. 10993](#) (2006)). Dans leur demande, les auteurs avancent que le faisceau croissant d'éléments suggérant l'existence de fraudes dans le vote des absents justifie l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée.

2. Conformément au Règlement de l'Assemblée et notamment aux dispositions de la [Résolution 1115](#) (1997) telle que modifiée par la [Résolution 1431](#) (2005), le Bureau a transmis cette proposition à la commission de suivi, pour avis, le 2 octobre 2006. La commission de suivi, lors de sa réunion du 16 octobre

1. Cet avis a été rendu public par décision de la commission de suivi le 22 janvier 2008 et déclassifié par le Bureau le 25 janvier 2008 (voir annexe II du [Doc. 11565](#) – Partie 1).



2006, a nommé M^{me} Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC) et M^{me} Ursula Gacek (Pologne, PPE/DC) corapporteurs pour le Royaume-Uni et les a autorisées à effectuer une visite d'information dans le pays, ce qu'elles ont fait du 26 au 28 février 2007.

3. Il ressort clairement des conclusions des rapporteurs que le système électoral du Royaume-Uni est ouvert à la fraude. Cette vulnérabilité s'explique avant tout par le système plutôt abscons d'inscription des électeurs sans identifiant personnel. La situation s'est trouvée exacerbée par l'introduction du vote par correspondance sur demande, surtout dans le cadre des dispositions en vigueur avant les modifications apportées au Code électoral en 2006. Celles-ci ont amélioré la sécurité des modalités du vote par correspondance mais d'autres faiblesses continuent d'exister et la vulnérabilité perdure. Avec de nombreux experts britanniques, nous recommandons vivement que ces faiblesses et cette vulnérabilité soient éliminées.

4. Malgré cette vulnérabilité du système électoral, il n'existe aucun doute sur le fait qu'au Royaume-Uni les élections sont menées de manière démocratique et assurent la libre expression de l'opinion du peuple. Sur cette base, on ne peut pas dire que le Royaume-Uni a failli à ses engagements démocratiques envers le Conseil de l'Europe et nous ne pouvons donc pas recommander l'ouverture d'une procédure de suivi.

5. Il faut cependant souligner que, si les élections sont démocratiques au Royaume-Uni, c'est en dépit de la vulnérabilité du système électoral et celle-ci pourrait facilement affecter l'intégralité de la nature démocratique de futures élections en Grande-Bretagne. Dans ses rapports périodiques sur le respect des obligations et engagements des Etats membres, la commission de suivi devra suivre de près les problèmes électoraux du Royaume-Uni et, si elle décide que la vulnérabilité du système électoral risque de miner la nature démocratique de futures élections, elle devra demander l'ouverture d'une procédure de suivi au Royaume-Uni.

2. Introduction

1. Le 28 juin 2006, M. Wilshire et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de résolution demandant l'ouverture d'une procédure de suivi en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni ([Doc. 10993](#) (2006)). Dans leur demande, les auteurs avancent que le faisceau croissant d'éléments suggérant l'existence de fraudes dans le vote des absents justifie l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée.

2. Aux termes de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), toute demande d'ouverture d'une procédure de suivi – qui peut émaner, entre autres, d'une proposition de résolution ou de recommandation d'au moins 10 membres de l'Assemblée représentant au moins cinq délégations nationales et deux groupes politiques – doit être examinée par la commission de suivi qui, après avoir nommé deux corapporteurs et mené les investigations nécessaires, élabore un avis écrit à l'intention du Bureau, assorti d'un projet de décision proposant d'ouvrir ou de ne pas ouvrir une procédure de suivi. Si la commission de suivi et le Bureau sont tous deux d'accord pour ouvrir une procédure de suivi, ou prennent des positions divergentes, l'avis écrit adopté par la commission de suivi est transformé en un rapport assorti d'un projet de résolution, et le Bureau inscrit ce point à l'ordre du jour et au calendrier de la prochaine partie de session de l'Assemblée pour examen. Si la commission de suivi et le Bureau estiment qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir une procédure de suivi, cette décision est consignée dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente, sous réserve de confirmation par un vote de l'Assemblée lors de la discussion du rapport d'activité.

3. Lors de sa réunion du 16 octobre 2006, la commission de suivi a donc nommé M^{me} Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC) et M^{me} Ursula Gacek (Pologne, PPE/DC) corapporteurs pour le Royaume-Uni et les a autorisées à effectuer une visite d'information dans le pays.

4. La visite d'information s'est déroulée du 26 au 28 février 2007 et a été organisée en étroite coopération avec la délégation nationale du Royaume-Uni à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les rapporteurs souhaitent remercier la délégation nationale du Royaume-Uni et les autorités britanniques de leur coopération et de l'aide qu'elles leur ont apporté dans la réalisation de leur travail. Elles souhaitent aussi remercier la délégation de la réponse détaillée qu'elle a apportée à la fin de mai 2007 aux questions supplémentaires qu'elles lui avaient posées en avril 2007.

5. Il faut noter que, si la proposition de résolution demande l'ouverture d'une procédure de suivi «en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni», la [Résolution 1115 \(1997\)](#) telle que modifiée ne prévoit pas l'ouverture de procédure de suivi partiel sur les problèmes précis de tel pays donné. Par conséquent, si l'Assemblée décidait d'ouvrir une procédure de suivi au Royaume-Uni, cela signifierait l'ouverture d'une procédure de suivi complète sur le respect des obligations et engagements du Royaume-Uni en tant qu'Etat

membre du Conseil de l'Europe. Cela relève le niveau de l'évaluation des rapporteurs qui doivent donc établir si la fraude électorale et la vulnérabilité du système électoral britannique à la fraude et aux infractions justifient l'ouverture d'une procédure de suivi complète.

3. Historique

6. Le vote par correspondance existe dans le système électoral britannique depuis 1918. Cependant, avant les changements introduits dans la loi concernant la représentation des personnes en 2000, il était réservé aux personnes qui pouvaient justifier leur incapacité de voter en personne au bureau de vote, soit pour cause d'absence (être hors du pays), soit pour des raisons professionnelles, de santé ou autres. Mais, inquiet de la baisse du taux de participation électorale, surtout dans les élections locales et européennes, le gouvernement a essayé de trouver des moyens d'améliorer la participation et de rendre le vote plus facile. Le vote par correspondance sur demande a donc été introduit² en 2000 grâce à des modifications de la loi concernant la représentation des personnes. Depuis lors, il n'est plus nécessaire de donner une raison valide pour demander de voter par correspondance et les procédures de ce vote ont été simplifiées. De plus, il est maintenant possible de demander une autorisation de voter par correspondance non seulement pour une élection précise, mais aussi pour une période de temps spécifique ou même indéfinie.

7. Outre le vote par correspondance sur demande, les modifications introduites en 2000 dans la loi concernant la représentation des personnes incluaient aussi des dispositions permettant aux pouvoirs locaux de lancer un nombre d'initiatives visant à accroître le taux de participation des électeurs dans les élections locales et européennes, dont le vote électronique et tous les votes par correspondance.

8. A la suite de l'introduction du vote par correspondance sur demande, le pourcentage des personnes votant par correspondance a sensiblement augmenté. Lors des élections générales de 2001, près de 4 % des électeurs ont voté de cette manière, soit près du double du chiffre enregistré dans les élections générales de 1997. Ce chiffre est passé à 8,9 % lors des élections parlementaires européennes de 2004³ et à 12,1 % lors des élections générales de 2005.

9. En 2003 et 2004, la Commission électorale⁴ a publié deux rapports examinant, entre autres, les dispositions concernant le vote par correspondance au Royaume-Uni⁵. Tout en reconnaissant que le vote par correspondance sur demande pouvait avoir un impact positif sur les taux de participation des électeurs, elle notait aussi que l'augmentation importante des votes par correspondance pouvait favoriser la fraude. Elle recommandait donc au gouvernement d'introduire des mesures visant à renforcer la sécurité de ce mode de scrutin.

10. En avril 2005, le jugement rendu dans une affaire de fraude électorale dans deux circonscriptions du conseil municipal de Birmingham disait que la fraude électorale avérée «couvrirait de honte une république bananière». Ce jugement a beaucoup contribué à sensibiliser le public à la vulnérabilité du système de vote par correspondance et a marqué un tournant dans la confiance du public dans le système électoral. Ce jugement est examiné plus en détail plus loin dans ce rapport.

11. Conséquence possible de la sensibilisation accrue causée par le jugement de Birmingham, plusieurs autres affaires de fraude électorale ont été diligentées par la police en 2005 et 2006, notamment à Tower Hamlets, Blackburn et Coventry. Quoique toutes ces affaires concernent des fraudes dans des élections locales, le Service des poursuites de la couronne a informé les rapporteurs qu'il enquêtait actuellement sur une affaire de fraude électorale, commise lors des élections parlementaires.

12. L'ampleur exacte de la fraude électorale en Grande-Bretagne fait l'objet de grands débats politiques. D'un côté, le ministre responsable du Département des affaires constitutionnelles a déclaré en mars 2006 que «tout le monde convient que la fraude électorale est très rare». De l'autre, Sir Alistair Graham, président du Comité sur les normes de la vie publique, déclarait en février 2007 que «la fraude électorale est une menace réelle et forte pour notre société». La controverse est exacerbée par le fait que ni les pouvoirs publics ni les universitaires n'ont mené de recherche sérieuse sur la question⁶ et que, par sa nature, la fraude électorale

2. Sauf en Irlande du Nord.

3. Commission électorale, *Delivering democracy? The future of postal voting*, août 2004, pp. 13-14, paragraphe 2.12.

4. La Commission électorale est un organe indépendant chargé d'examiner les dispositions de vote au Royaume-Uni et de fournir des conseils en la matière au gouvernement. Elle n'est pas responsable de la conduite des élections.

5. *Voting for Change: an electoral law modernisation programme*, juin 2003, et *Delivering Democracy? The future of postal voting*, août 2004.

6. En 2007, lors de son examen de la Commission électorale, le Comité sur les normes de la vie publique recommandait qu'elle entreprenne une étude détaillée de l'ampleur de la fraude électorale au Royaume-Uni.

n'est pas détectable lorsqu'elle est couronnée de succès. Il n'y a cependant pas de doute que des fraudes électorales ont été commises pendant des élections au Royaume-Uni⁷ et il n'y a non plus aucun doute que la perception par le public de la sécurité des dispositions du vote par correspondance a souffert des cas de fraude qui ont récemment été mis en lumière. Traiter le problème de la perception du public concernant la fraude électorale et de la baisse concomitante de la confiance dans le système électoral est un objectif important en soi. A ce propos, il faut noter que la perception par le public de l'omniprésence de la fraude dans les élections en Irlande du Nord est une des raisons principales de l'adoption en 2002 de la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord). Cette loi sera examinée plus en détail plus loin dans ce rapport.

13. Vu la vulnérabilité des modalités du vote par correspondance et à la suite des recommandations faites, entre autres, par la Commission électorale, le gouvernement a adopté une série de mesures destinées à lutter contre la fraude électorale et à renforcer la sécurité du vote par correspondance. Adoptées en 2006, elles étaient en vigueur lors des élections locales de 2007. Les autorités n'ont cependant pas adopté la principale recommandation de la Commission électorale concernant la modification du système d'inscription des électeurs.

14. Pendant leur visite d'information, il est apparu aux rapporteurs qu'un des grands problèmes au regard de la vulnérabilité du système électoral en général et des dispositions de vote par correspondance en particulier résidait dans le système utilisé en Grande-Bretagne pour l'inscription des électeurs. Compte tenu des particularités de ce système et sur la recommandation des rapporteurs, la commission de suivi a décidé, en avril 2007, de demander un avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la conformité du système d'inscription des électeurs et des modalités de vote par correspondance avec les normes du Conseil de l'Europe.

15. Dans leurs réunions avec les rapporteurs, les représentants du gouvernement ont fait valoir que la vulnérabilité des modalités de vote par correspondance avait été résolue de manière satisfaisante par les modifications apportées à la législation électorale en 2006. Les rapporteurs ont donc décidé de reporter la publication de ce rapport postérieurement aux élections locales de 2007 afin de mesurer les effets de ces changements dans la législation.

4. L'affaire de Birmingham

16. Un jugement rendu le 4 avril 2005 a invalidé les élections des circonscriptions de Bordesley Green et d'Aston au conseil municipal de Birmingham pour cause de fraude électorale généralisée, surtout dans le vote par correspondance. Dans son jugement très complet, le commissaire des élections, Richard Mawrey QC, a brièvement exposé le détail non seulement de la manière dont la fraude avait été commise mais aussi de la vulnérabilité du système électoral britannique lui-même. L'affaire a attiré l'attention des médias du fait de la gravité de la fraude, mais aussi et surtout des conclusions accablantes du juge, selon lesquelles «la fraude électorale avérée (...) couvrirait de honte une république bananière» et «il n'existe pas et il n'a jamais existé de système permettant, d'un point de vue réaliste, de lutter contre la fraude. Tant que l'on n'en aura pas trouvé, la fraude perdurera»⁸. Ce jugement et l'attention médiatique qu'il a reçue ont beaucoup contribué à sensibiliser l'opinion publique à la vulnérabilité du système électoral et surtout du vote par correspondance en Grande-Bretagne.

17. Le jugement de Richard Mawrey donne une bonne idée de la vulnérabilité du système électoral et plus précisément du vote par correspondance en Grande-Bretagne et, dans la mesure où il est cité à de nombreuses reprises dans ce rapport, nous voudrions donner un résumé détaillé de l'affaire.

18. Birmingham, la plus grande municipalité d'Angleterre et du pays de Galles, est un district métropolitain qui compte 120 conseillers municipaux, élus dans 40 circonscriptions électorales, à raison de 3 conseillers par circonscription⁹. Dans les districts métropolitains, les conseillers sont remplacés par tiers, ce qui fait qu'il y a des élections tous les ans pour un siège de chaque circonscription. En 2003, après un examen électoral, le nombre des circonscriptions de Birmingham a été relevé de 39 à 40 et les limites des circonscriptions ont été modifiées. De ce fait, lors des élections locales de 2004, tous les sièges du conseil municipal de Birmingham

7. L'examen de la Commission électorale par le Comité des normes de la vie publique fait état de 43 affaires de fraude électorale commises par les représentants d'un large éventail de partis qui ont fait ou font l'objet d'investigations par la police pour la période allant de 2001 à 2007.

8. Jugement du juge Richard Mawrey QC relatif à l'élection du gouvernement local pour la circonscription de Bordesley Green au conseil municipal de Birmingham du 10 juin 2004, et à l'élection du gouvernement local pour la circonscription d'Aston au conseil municipal de Birmingham du 10 juin 2004, paragraphes 716 et 717.

9. Les conseillers municipaux sont élus pour un mandat de quatre ans, il n'y a donc pas d'élection la quatrième année.

étaient à pourvoir. A un stade tardif, le gouvernement a annoncé que les élections de 2005 pour le Parlement européen coïncideraient avec les élections locales. L'organisation des élections de tout le conseil municipal et des élections européennes le même jour a fait peser des pressions considérables sur l'administration électorale.

19. A Birmingham, près de 33 % de la population appartiennent à une ethnie minoritaire et un grand nombre de ces personnes ne parlent pas l'anglais comme langue maternelle. Avant 2004, le conseil municipal était contrôlé par le parti travailliste mais ce contrôle s'était effrité surtout du fait de la participation du Royaume-Uni à la guerre en Irak, particulièrement impopulaire dans la collectivité musulmane relativement importante de la ville. On s'accordait à penser que le parti travailliste aurait des difficultés à préserver sa place dans les circonscriptions électorales à majorité musulmane¹⁰.

20. En 2001, lorsque le vote par correspondance a été introduit, environ 7 000 demandes ont été enregistrées à Birmingham. Ce chiffre a considérablement augmenté en 2002 et 2003, lorsque quelque 20 000 et 28 000 demandes de vote par correspondance ont été reçues, respectivement. Or, en 2004, et contre toute attente, plus de 70 000 demandes de vote par correspondance ont été reçues pour les élections locales de Birmingham, dont plus de 40 000 pendant les deux semaines précédant le 2 juin 2004, date officielle de clôture des demandes. Cette hausse n'était pas uniformément répartie entre les diverses circonscriptions: dans celles de Bordesley Green et d'Aston, où les demandes d'invalidation ont été enregistrées, le nombre des demandes a augmenté de 900 et 1 000 % respectivement. Les services de l'administration électorale ont été débordés par cette augmentation exponentielle et les procédures légales de traitement des demandes n'ont été que partiellement, voire pas du tout, suivies. Comme le dit le texte du jugement, la pression sur les services de l'administration aurait été encore plus forte si le responsable du dépouillement avait réellement été chargé de vérifier la validité des demandes de vote et des votes par correspondance¹¹.

21. L'administration électorale, s'attendant à quelques problèmes, avait pris une série de mesures destinées à contrer le risque d'usurpation d'identité¹² dans les bureaux de vote. Ce à quoi elles ne s'attendaient pas, c'était de voir le grand nombre des personnes qui se sont présentées dans les bureaux de vote pour y découvrir qu'elles avaient été inscrites sur les listes des personnes votant par correspondance et qu'elles ne pouvaient donc pas voter en personne.

22. A l'annonce des résultats, il est apparu que la participation électorale dans la circonscription de Bordesley Green avait augmenté de plus de 100 % par rapport aux élections de 2003 et que dans celle d'Aston elle avait bondi de plus de 350 %. Chose plus surprenante, dans ces deux circonscriptions où les électeurs étaient avant tout musulmans, les résultats faisaient apparaître un large mouvement des voix en faveur des candidats travaillistes en dépit du mécontentement général provoqué par l'implication des travaillistes dans la guerre en Irak. De plus, il est apparu que le nombre des votes par correspondance dépassait de loin celui des votes exprimés dans les bureaux de vote de ces circonscriptions¹³. Ces faits semblaient confirmer les prédictions des partis de l'opposition, que les candidats travaillistes allaient truquer les élections dans ces circonscriptions: des demandes d'invalidation des résultats ont donc été déposées.

23. Dans la circonscription de Bordesley Green, la demande d'invalidation avançait que les candidats travaillistes avaient obtenu un grand nombre de bulletins de vote blancs qu'ils avaient utilisés pour personifier des électeurs légitimes et qu'ils avaient également obtenu des bulletins remplis qu'ils avaient modifiés. Dans la circonscription d'Aston, la demande d'invalidation avançait que les candidats travaillistes avaient obtenu un grand nombre de bulletins de vote blancs qu'ils avaient utilisés pour personifier des électeurs légitimes et qu'ils avaient aussi obtenu des bulletins remplis qu'ils avaient modifiés; que des candidats avaient été pris en train de truquer les élections et que des cas de corruption et d'intimidation avaient été notés. Les deux demandes avançaient aussi que le responsable des opérations électorales n'avait pas mené correctement les élections. Compte tenu des similitudes entre les deux demandes, il a été décidé de les juger simultanément.

24. Au vu des preuves présentées pendant le procès, le commissaire des élections, Richard Mawrey QC, a jugé indubitable que, dans la circonscription de Bordesley Green, des fraudes électorales massives avaient été commises, dont: des falsifications de signatures sur les demandes de vote par correspondance et les déclarations d'identité¹⁴; des votes par correspondance envoyés au nom de personnes n'ayant pas demandé

10. Richard Mawrey QC, paragraphe 226.

11. *Idem*, paragraphe 250.

12. Fait d'assumer frauduleusement l'identité d'une autre personne.

13. Richard Mawrey QC, paragraphes 283-295.

14. Déclaration disant que le bulletin a été renvoyé par l'électeur ayant présenté une demande de vote par correspondance.

à voter par correspondance; des votes par correspondance au nom de personnes qui n'avaient pas reçu leur enveloppe de vote par correspondance; des bulletins de vote modifiés; et des vols d'enveloppes de votes par correspondance.

25. Le commissaire des élections a déclaré que s'il n'était pas en mesure de donner le chiffre exact des votes frauduleux, sur la base des preuves à sa disposition, il estimait néanmoins qu'il ne pouvait pas être inférieur à 1 500 et probablement supérieur à 2 000, soit bien plus d'un tiers des voix exprimées en faveur des candidats travaillistes¹⁵. Etant donné que moins de 500 voix séparaient le candidat travailliste ayant reçu le moins de votes et le candidat de l'opposition en ayant reçu le plus, le commissaire des élections considérait comme prouvé que la fraude électorale avait changé le résultat des élections dans la circonscription de Bordesley Green et déclarait donc l'élection aux trois sièges nulle et non avenue.

26. Dans la circonscription d'Aston, à la veille des élections, des agents de police s'étaient rendus dans un entrepôt après avoir reçu un coup de téléphone disant que des conseillers travaillistes y truquaient des bulletins de vote. Lorsqu'ils étaient arrivés, ils y avaient trouvé plusieurs personnes, dont les trois candidats travaillistes, en possession d'un grand nombre d'enveloppes ouvertes de vote par correspondance. Après avoir d'abord accepté l'explication donnée pour la présence des enveloppes dans cet entrepôt, les policiers étaient revenus saisir les bulletins de vote et d'autres matériels électoraux. Inexplicablement, les bulletins remplis avaient été ensuite remis à un responsable électoral qui les avait acceptés comme valides. Sur la base d'autres preuves, le juge Mawrey a considéré prouvé que les candidats travaillistes présents dans l'entrepôt étaient en train ou de falsifier des bulletins de vote par correspondance et/ou de les examiner afin de modifier ou de détruire ceux qui n'étaient pas en leur faveur.

27. Outre la fraude découverte dans l'entrepôt, le témoignage d'un expert en graphologie nommé par le tribunal a permis de prouver qu'un grand nombre de déclarations d'identité avaient été signées par les mêmes personnes et étaient donc fausses. L'écriture d'un grand nombre de ces déclarations a été identifiée comme étant celle d'un candidat travailliste qui avait certifié les signatures en utilisant des noms différents. Dans un nombre important de cas, la signature de la déclaration d'identité n'était pas semblable à celle des demandes de vote par correspondance correspondantes.

28. Le commissaire des élections a déclaré que s'il n'était en mesure de donner le chiffre exact des votes frauduleux, sur la base des preuves à sa disposition, il ne pouvait pas être inférieur à 1 000. Etant donné que le nombre de voix séparant la dernière personne élue et la première personne non élue – les numéros trois et quatre de la liste – était de 514, le commissaire des élections considérait comme prouvé que la fraude électorale avait changé le résultat des élections dans la circonscription d'Aston et déclarait donc l'élection aux trois sièges nulle et non avenue¹⁶.

29. Les demandes d'invalidation des élections dans les circonscriptions de Bordesley Green et d'Aston avançaient aussi que le responsable des opérations électorales avait failli dans sa tâche de veiller à la bonne conduite des élections. Pour qu'une élection soit annulée pour cause de faillite du responsable des opérations électorales de veiller à la bonne conduite des élections, il faut prouver que l'élection en question n'a pas été menée conformément à la législation et que cela a changé le résultat de l'élection. Dans les deux cas, le commissaire des élections a estimé que, en dépit des infractions au Code électoral, la conduite des élections avait dans une grande mesure été conforme aux dispositions en vigueur. De plus, les infractions à la législation n'avaient pas affecté le résultat de ces élections. Dans les deux demandes d'invalidation, il a rendu un arrêt de non-lieu en ce qui concernait les poursuites contre le responsable des opérations électorales.

5. Inscription des électeurs

30. Le Royaume-Uni utilise un système actif d'inscription des électeurs: ceux-ci doivent s'inscrire ou se faire inscrire pour apparaître sur la liste électorale. En Angleterre et au pays de Galles, les *electoral registration officers* (agents de l'inscription électorale) nommés par les pouvoirs locaux sont chargés de l'inscription; en Ecosse, l'inscription des électeurs incombe aux assesseurs nommés par les *joint valuation boards* (conseils mixtes d'experts). En Irlande du Nord, les registres des électeurs sont centralisés par le président du bureau de vote¹⁷. En Grande-Bretagne, tous les registres des électeurs sont tenus par les pouvoirs locaux et il n'existe pas de registre national centralisé des électeurs.

15. Richard Mawrey QC, paragraphe 419.

16. *Idem*, paragraphes 525, 526 et 532.

31. Les listes électorales sont établies chaque année sur la base d'un système d'inscription par maisonnée. Chaque année, un formulaire d'enquête est expédié à chaque maisonnée et il appartient au chef de la maisonnée de renvoyer ce formulaire après y avoir ajouté le nom de chaque membre de la maisonnée habilité, ou censément habilité, à voter.

32. Le concept de «maisonnée» semble coïncider avec celui de propriété résidentielle individuelle enregistrée. Cependant, les maisonnées regroupant plusieurs occupants, tels que les dortoirs d'étudiants ou les maisons de retraite pour personnes âgées, sont aussi considérées comme une seule maisonnée aux fins de l'inscription des électeurs.

33. La responsabilité de l'inscription, correcte, de tous les membres de la maisonnée incombe au chef de la maisonnée. Bien que l'inscription ne soit pas obligatoire, le fait de ne pas renvoyer le formulaire annuel rempli ou de fournir sciemment des informations incorrectes est passible d'une amende de £ 1 000. Néanmoins, à la connaissance des rapporteurs, cette sanction est rarement appliquée surtout en cas de non-renvoi du formulaire annuel.

34. Les registres électoraux ne contiennent que les noms et l'adresse des électeurs. Aucune information susceptible d'identifier correctement une personne, ce qu'on appelle les identifiants personnels tels que la date de naissance ou la signature, n'est inscrite dans les registres.

35. Depuis 2001, un électeur peut s'inscrire ou modifier les détails de son inscription, sur une base individuelle, à un moment autre que celui de l'envoi des formulaires annuels grâce à ce que l'on appelle une «inscription continue». Les registres des électeurs sont mis à jour chaque mois en tenant compte des informations reçues dans le cadre de ce processus. Avant l'adoption de la loi de 2006 sur l'administration électorale, la date limite d'inscription était fixée à quelque six semaines avant la date de l'élection; depuis, elle est fixée à onze jours avant le scrutin.

36. Avant l'adoption de la loi de 2006 sur l'administration électorale, ce n'était pas un délit de fournir de fausses informations sur le formulaire d'inscription continue¹⁷.

37. Les agents de l'inscription n'ont, pratiquement, pas compétence de vérifier la validité des informations qui leur sont communiquées par les maisonnées et dans les formulaires d'inscription continue, et ils ne sont pas tenus de le faire. Ils ont compétence d'examiner les autres dossiers détenus par leurs autorités locales et de vérifier les registres des naissances et des décès. Ils n'ont cependant pas compétence de procéder à des vérifications en dehors de leur juridiction. De plus, les informations dont ils disposent ne portent que sur les chefs de maisonnée. Enfin, l'absence d'identifiants personnels dans les listes électorales rend pratiquement impossible la vérification des informations fournies. En pratique, les informations fournies dans les formulaires d'inscription sont généralement acceptées comme argent comptant.

38. La difficulté de vérifier les informations est compliquée par le fait qu'il n'y a pas de registre d'état civil national ou local au Royaume-Uni. Faute de vrai registre d'état civil, les listes électorales constituent des états civils *de facto*. Il est souvent nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale pour pouvoir ouvrir un compte en banque, obtenir un prêt ou faire une demande de services sociaux.

39. Les limites des circonscriptions sont déterminées en fonction du nombre des électeurs inscrits afin de garantir le principe de l'égalité de chaque vote.

40. Pour garantir qu'aucun électeur n'est privé de son droit de vote parce que le chef de la maisonnée aurait oublié de renvoyer le formulaire d'inscription, il existe un système de «reconduction» dans le cadre duquel les inscriptions sur les listes électorales sont reconduites pendant un an même en l'absence de toute nouvelle information. Si ce système évite qu'un électeur ne soit accidentellement rayé de la liste pour cause du non-renvoi du formulaire d'inscription, il permet aussi de conserver sur les listes électorales le nom de personnes décédées ou qui ont déménagé. De plus, de nombreux interlocuteurs ont informé les rapporteurs qu'en pratique les noms sur les listes électorales sont reconduits pendant plus d'un an.

17. En Irlande du Nord, les modalités d'administration des élections sont différentes de celles qui existent dans le reste du Royaume-Uni. Cela est surtout vrai depuis l'adoption de la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 qui régit l'inscription des électeurs et les modalités de vote par correspondance. Le cas de l'Irlande du Nord sera examiné dans un chapitre différent. Sauf indication contraire, les arrangements concernant l'inscription des électeurs et le vote par correspondance décrits ici ne sont valables que pour la Grande-Bretagne.

18. La loi de 2006 sur l'administration électorale aligne la législation concernant la fourniture de fausses informations sur le formulaire d'inscription continue sur celle du recensement annuel en créant un nouveau délit, de «sciemment fournir de fausses informations dans un formulaire d'inscription sur les listes électorales».

41. A ce propos, il faut noter que l'inscription d'une même personne sur plusieurs listes électorales n'est pas seulement possible, elle est légale. Un électeur a le droit de voter dans les élections de plusieurs circonscriptions dans la mesure où il a une résidence dans chacune d'entre elles. Il est cependant illégal de voter plus d'une fois dans des élections nationales.

42. Les listes électorales sont publiées à des fins d'examen par le public et elles sont mises à la disposition des partis politiques et des candidats. De plus, une version éditée est offerte à la vente aux organisations commerciales: les électeurs peuvent faire rayer leur nom de cette version – d'où le nom «version éditée». Cependant, avec l'inscription par maisonnée, ils dépendent du chef de la maisonnée pour faire savoir qu'ils souhaitent que leur nom ne soit pas inscrit dans la version éditée, ce qui peut poser problème dans les maisonnées à plusieurs occupants.

43. La législation autorise tous les citoyens à élever des objections contre toute inscription sur une liste électorale qu'ils jugent frauduleuse ou incorrecte. Les agents de l'inscription électorale sont tenus d'examiner toutes les objections reçues. Cependant, comme le dit la Commission électorale, «les agents de l'inscription électorale déclarent que le processus d'objection aux demandes d'inscription est devenu pratiquement inexploitable, notamment depuis l'introduction des modifications mensuelles découlant des demandes d'inscription continue. Les objections à l'inscription sont rares, voire inexistantes»¹⁹.

6. Vote par correspondance

44. Depuis l'introduction du vote par correspondance sur demande, les électeurs de Grande-Bretagne²⁰ n'ont plus besoin d'avoir une raison valable pour demander de voter par correspondance. De plus, ils peuvent maintenant demander à voter par correspondance pour une élection précise, pour une certaine période de temps, ou même pour une période indéterminée (vote par correspondance permanent).

45. Pour pouvoir voter par correspondance, l'électeur doit demander à être inscrit sur la liste des électeurs absents qui comporte deux sections: l'une pour ceux qui votent par procuration, l'autre pour ceux qui votent par correspondance. Dans sa demande, le requérant doit obligatoirement donner les renseignements suivants: nom, adresse de la demeure où il est inscrit, adresse à laquelle le bulletin de vote par correspondance doit être envoyé, et déclaration précisant si la demande est pour une élection précise, une période de temps précise ou une période indéfinie. En outre, depuis les changements introduits dans la législation électorale en 2006, il doit donner une date de naissance et une signature²¹, et expliquer pourquoi le bulletin de vote par correspondance doit être envoyé à une adresse différente de celle à laquelle il est inscrit.

46. Bien qu'il existe un formulaire officiel de demande de vote par correspondance, les demandeurs ne sont pas tenus de l'utiliser. Une demande peut prendre n'importe quelle forme à condition qu'elle contienne toutes les informations mentionnées plus haut. De plus, la législation ne précise pas non plus comment la demande doit parvenir à l'agent chargé de l'inscription. Il est fréquent que les partis et les candidats préparent leurs propres formulaires de demande et les recueillent une fois remplis pour les livrer à l'agent chargé de l'inscription.

47. Bien qu'il faille donner une raison expliquant pourquoi le bulletin de vote par correspondance doit être envoyé à une adresse différente de celle à laquelle le demandeur est inscrit, la législation ne précise pas ce qui constitue une raison valide. Par conséquent, une explication du genre «parce que c'est plus pratique pour moi» semble donc être parfaitement valide. En pratique, les agents de l'inscription vont devoir accepter toutes les demandes de changement d'adresse des bulletins de vote par correspondance dans la mesure où elles contiennent une forme pas trop frivole de justification²². L'utilité de cette disposition en tant que mécanisme de lutte contre la fraude électorale semble donc très discutable.

48. La demande de vote par correspondance doit être signée par l'électeur et il doit donner une date de naissance. Cependant, comme il est dit plus haut, il n'est pas nécessaire de donner de signature ou de date de naissance pour se faire inscrire et la liste électorale ne contient pas ces indications. Puisqu'il est

19. Commission électorale, *Securing the vote* (mai 2005), p. 27, paragraphe 4.14.

20. Le vote par correspondance sur demande n'a pas été introduit en Irlande du Nord où les électeurs doivent toujours avoir une raison valable pour demander à voter par correspondance. Voir la section sur l'Irlande du Nord.

21. A l'origine, les prescriptions concernant les identifiants personnels requis pour voter par correspondance devaient entrer en vigueur dans toute la Grande-Bretagne, mais le gouvernement a décidé de suspendre leur mise en œuvre en Ecosse jusqu'après les élections locales du 3 mai 2007.

22. Les rapporteurs veulent espérer qu'une justification du genre «Parce que je veux que le candidat X remplisse mon bulletin de vote» se traduira par un refus de changer l'adresse à laquelle expédier le bulletin de vote par correspondance.

impossible de comparer la signature et la date de naissance données dans la demande avec une signature et une date de naissance sur la liste électorale, il n'est pas possible d'utiliser ces informations pour vérifier l'identité du demandeur. La signature et la date de naissance peuvent cependant être utilisées pendant une élection pour vérifier que le bulletin de vote par correspondance a été renvoyé par la même personne qui en avait fait la demande.

49. Il faut noter qu'avant l'adoption de la loi sur l'administration électorale de 2006, ce n'était pas un délit que de remplir faussement une demande de vote par correspondance²³. C'était cependant déjà un délit que de voter frauduleusement au nom de quelqu'un d'autre.

50. La loi sur l'administration électorale de 2006 a repoussé la date limite de demande de vote par correspondance de cinq à onze jours avant la date d'une élection. La date limite originale de cinq jours s'est révélée bien trop courte pour que l'administration électorale ait le temps de vérifier la validité de la demande, d'envoyer l'enveloppe de vote par correspondance à l'électeur et lui donner suffisamment de temps pour renvoyer son bulletin, surtout lorsqu'un grand nombre de demandes était reçu juste avant la date limite²⁴.

51. Mesure destinée avant tout à lutter contre les demandes frauduleuses de vote par correspondance, un accusé de réception de la demande ainsi qu'une confirmation écrite de toutes les décisions concernant la demande sont expédiés à l'électeur à l'adresse à laquelle il est inscrit sur la liste électorale. Jusqu'en 2006, cela se faisait «dans la mesure du possible», mais, à la suite des recommandations de la Commission électorale, les modifications de 2006 aux règlements de la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles) ont rendu ces démarches obligatoires.

52. Le nom des électeurs qui ont demandé à voter par correspondance ou par procuration est inscrit sur les listes des électeurs absents, qui sont mises à la disposition des candidats inscrits à une élection.

53. Avant le jour du scrutin, tous les électeurs ayant fait une demande de vote par correspondance reçoivent une enveloppe contenant un bulletin de vote, une enveloppe pour le bulletin, une déclaration de sécurité et une enveloppe préaffranchie pour renvoyer le bulletin de vote et la déclaration de sécurité au responsable du dépouillement. Ces documents sont expédiés par courrier normal dans des enveloppes les identifiant clairement. Le jugement de Birmingham mentionnait que cette identification des enveloppes de vote par correspondance pouvait avoir rendu leur vol plus facile.

54. Les enveloppes contenant le bulletin de vote rempli et la déclaration de sécurité doivent parvenir au responsable du dépouillement avant la clôture du bureau de vote le jour du scrutin. La législation ne mentionne cependant pas comment elles doivent lui parvenir. Il est donc parfaitement légal et il est même courant que des représentants des partis et des candidats recueillent les enveloppes contenant les bulletins de vote remplis pour les apporter au responsable du dépouillement. Bien qu'il soit illégal de manipuler les bulletins de vote avant qu'ils ne soient insérés et scellés dans leurs enveloppes, le fait que les enveloppes de vote puissent être légalement prises en main par des personnes n'ayant aucune raison officielle de le faire compromet sérieusement le principe du secret du scrutin.

55. La prise en main des enveloppes remplies par des personnes n'ayant aucune raison officielle de le faire est d'autant plus inquiétante que les règles régissant la validité des bulletins sont relativement laxistes pour éviter de priver par erreur les électeurs de leur droit électoral. Tant que le bulletin de vote ne porte par d'inscription ou de marque susceptible d'identifier l'électeur, il est valide dans la mesure où la volonté de l'électeur est claire. Cela signifie aussi, et la chose est plus controversée, que tout bulletin modifié doit être accepté par le responsable du dépouillement s'il indique clairement un vote pour un candidat et s'il ne contient pas plus de votes que le scrutin ne le permet²⁵.

56. Après leur réception, les enveloppes contenant les bulletins de vote sont ouvertes et les déclarations de sécurité sont examinées par les commissions électorales. Depuis les changements introduits dans la législation électorale en 2006, les responsables des élections doivent maintenant comparer au moins 20 % des déclarations de sécurité avec les formulaires originaux de demande de vote. Des logiciels spécialisés ont été élaborés pour faciliter la comparaison des signatures des déclarations de sécurité et des formulaires de

23. Dans le cadre de la loi sur l'administration des élections de 2006, remplir faussement une demande de vote par correspondance ou par procuration est un délit comparable celui d'usurpation d'identité, passible d'un maximum de deux ans de prison, d'une amende d'un maximum de £ 5000 et de la suspension pendant cinq ans du droit de voter ou de se présenter à une élection.

24. Voir aussi le paragraphe 35 du jugement du juge Richard Mawrey QC.

25. Richard Mawrey QC, paragraphe 67.

demande. Ces nouvelles prescriptions de vérification prennent beaucoup de temps et expliquent les retards considérables dans le comptage des voix et l'annonce des résultats des élections locales et régionales de 2007.

57. Au Royaume-Uni, tous les bulletins de vote portent un numéro de série qui renvoie au numéro d'inscription de l'électeur sur la liste électorale. Des dispositions juridiques très précises permettent d'appareiller un bulletin et un électeur après que celui-ci a voté. D'une manière générale, cela ne se fait que sur ordonnance d'un tribunal, par exemple dans le cadre d'une demande d'invalidation pour prouver une allégation de fraude²⁶. Une seule exception: lorsqu'un électeur demande un bulletin de remplacement (voir ci-dessous). Le numéro de série du bulletin est également imprimé sur l'enveloppe et sur la déclaration de sécurité. Une fois vérifiée la déclaration de sécurité, son numéro de série est comparé à celui l'enveloppe contenant le bulletin de vote. Si les numéros correspondent, la déclaration de sécurité est mise de côté et le bulletin de vote est retiré de l'enveloppe et mis dans l'urne. Les urnes sont enfin transportées dans les centres de dépouillement où les votes sont comptés en même temps que les votes normaux le jour du scrutin.

58. Avant les modifications introduites dans la législation électorale en 2006, les électeurs qui se présentaient dans les bureaux de vote et y apprenaient qu'une demande de vote par correspondance avait été déposée en leur nom ou les électeurs qui n'avaient pas reçu ou avaient perdu leur bulletin de vote par correspondance ne pouvaient pas voter et se trouvaient ainsi privés de leurs droits civiques. Depuis les modifications de 2006 à la loi sur la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles), il est maintenant possible aux électeurs de demander un bulletin de vote par correspondance de remplacement jusqu'à 17 heures le jour du scrutin après avoir produit une preuve de leur identité. Le bulletin de remplacement invalide le bulletin par correspondance original si celui-ci est déposé. Si cela est le cas, le bulletin original pour être tracé grâce au numéro de série qu'il porte²⁷.

7. Irlande du Nord

59. La loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) a été adoptée en 2002 pour lutter contre la fraude électorale, notamment l'usurpation d'identité et les abus semblables, qui était perçue comme généralisée en Irlande du Nord.

60. S'il était généralement accepté que la fraude électorale était un problème majeur en Irlande du Nord²⁸ et si tous les partis politiques reconnaissaient l'existence de cette fraude électorale, il faut noter qu'aucune statistique officielle ne permet de valider cette perception²⁹. Les demandes d'invalidation ont été rares et rares, voire nulles, ont été les poursuites pour fraude électorale couronnées de succès en Irlande du Nord pendant les années qui ont précédé la promulgation de la législation. Le gouvernement n'en a moins décidé que la lutte contre la perception de fraude était un objectif valide en soi, surtout si elle permettait de garder la confiance du public dans le processus électoral.

61. La loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord) constituait un changement important dans la législation et le processus électoral en Irlande du Nord: elle modifiait notamment le système d'inscription des électeurs, introduisait des identifiants personnels – et donnait à l'administration électorale les moyens de les vérifier –, changeait la réglementation du vote par correspondance ou par procuration et introduisait de nouveaux délits électoraux.

62. La loi abolissait l'inscription par maisonnée et introduisait un système d'inscription individuelle en Irlande du Nord. Chaque citoyen de plus de 18 ans était désormais personnellement responsable et légalement tenu de remplir un formulaire d'inscription annuelle. En outre, le système de reconduction, dans le cadre duquel les données de la liste électorales étaient reconduites l'année suivante en l'absence de nouvelles informations, était éliminé en Irlande du Nord.

63. Pour être inscrit sur une liste électorale, un individu doit fournir les identifiants suivants en plus de son nom et de son adresse: signature, date de naissance, numéro d'assurance nationale (ou déclaration signée qu'il n'a jamais eu de numéro d'assurance nationale) et renseignements sur ses autres adresses dans les

26. L'utilisation de numéros de série sur les bulletins de vote susceptibles d'être associés à un électeur fait se poser des questions sur le secret du vote. Cependant, si toutes les procédures régissant les élections sont suivies conformément aux dispositions législatives, il existe suffisamment de garanties pour protéger le secret du vote. A cet égard, l'utilisation sur les bulletins de codes à barres non lisibles par les personnes serait une garantie supplémentaire.

27. Il est évident que cette procédure pourrait prolonger le comptage des votes s'il fallait retrouver un grand nombre de bulletins.

28. «Votez tôt, votez souvent.»

29. Rapport d'étude de la Commission électorale, *The Electoral Fraud (Northern Ireland) Act*, p. 27, paragraphe 2.32.

localités où il a demandé à être inscrit. Si toutes les informations demandées ne sont pas données dans la fiche d'inscription ou si l'agent de l'inscription n'est pas satisfait des informations fournies, le demandeur n'est pas inscrit sur la liste électorale.

64. Afin de vérifier les identifiants personnels fournis, la loi donne au président du bureau de vote³⁰ le pouvoir de vérifier le numéro d'assurance nationale auprès de l'Agence de la sécurité sociale. De plus, celle-ci peut aussi donner la date de naissance, le sexe, l'adresse et l'autre nom inscrits au regard du numéro d'assurance nationale.

65. Depuis l'adoption de la loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), pour voter en Irlande du Nord, un électeur doit présenter une pièce d'identité avec une photo. Les pièces d'identité acceptées sont un passeport britannique ou européen valide, un permis de conduire britannique avec photo ou un Translink Senior SmartPass³¹. Les électeurs qui ne possèdent aucune de ces pièces d'identité peuvent demander une carte d'identité électorale spéciale qui est fournie gratuitement.

66. Le vote par correspondance sur demande n'a pas été introduit en Irlande du Nord. Les électeurs doivent toujours donner une raison valide pour obtenir l'autorisation de voter par correspondance. De plus, les personnes demandant à voter *in absentia* (par correspondance ou par procuration) doivent donner leur date de naissance, leur numéro d'assurance nationale et leur signature. Ces informations sont vérifiées par recoupement avec celles du registre électoral.

67. La loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord) érige en délit le fait de donner sciemment de faux renseignements dans un formulaire d'inscription sur une liste électorale et elle autorise le président du bureau de vote à poser une troisième question statutaire³²: «Quelle est votre date de naissance?» Il vérifie ensuite la réponse en consultant les informations de la liste électorale.

68. A la suite de l'introduction du système d'inscription individuelle, le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales a chuté d'environ 120000, soit quelque 10 % par rapport au nombre des inscrits dans le cadre du système d'inscription par maisonnée. On a donc craint qu'un grand nombre d'électeurs n'aient été privés de leurs droits civiques du fait de l'introduction du système d'inscription individuelle. Cependant, tout en admettant qu'un certain nombre d'électeurs ont pu être éliminés des listes électorales³³, dans son évaluation de l'effet de la loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), la Commission électorale a conclu³⁴ que l'abolition du principe de reconduction et l'élimination des autres facteurs inflationnistes avaient conduit à l'établissement de listes électorales beaucoup plus exactes en Irlande du Nord. Outre l'abolition du principe de reconduction, l'élimination des inscriptions multiples, des anciens résidents et des inscriptions potentiellement frauduleuses avait probablement contribué à la baisse sensible du nombre des inscrits.

69. Après la chute initiale des inscriptions, le gouvernement a promulgué en 2005 la loi sur les inscriptions électorales qui prescrivait la réinsertion ponctuelle des noms éliminés des listes du fait de l'introduction du système d'inscription individuelle des électeurs. Cependant, pour pouvoir voter, les identifiants personnels devaient être inscrits sur le registre des électeurs³⁵. Ceux qui ne fournissaient pas ces renseignements avant la date limite précisée dans la législation étaient rayés du registre, en application des dispositions générales de la loi sur l'inscription des électeurs. En outre, la loi d'Irlande du Nord de 2006 (Dispositions diverses) remplace l'enquête annuelle par un système d'inscription continue complété par une enquête organisée tous les dix ans ou en tant que de besoin par le président du bureau de vote.

30. A la différence de la Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord a une administration électorale centrale dirigée par le président du bureau de vote.

31. Carte qui permet aux personnes âgées résidant en Irlande du Nord d'utiliser gratuitement les transports publics. Pour l'obtenir, il faut présenter une pièce d'identité et une preuve de son âge et de sa résidence.

32. La loi autorise les présidents des bureaux de vote de Grande-Bretagne à poser deux questions à la personne souhaitant voter: «Etes-vous M./Mme/Mlle XXX?» et «Avez-vous déjà voté dans cette élection?»

33. La Commission électorale a noté que le système d'inscription individuelle a pu avoir un effet négatif sur les groupes désavantagés, difficile à toucher et marginalisés.

34. Commission électorale, *Rapport sur la loi sur la fraude électorale en Irlande du Nord*.

35. «Le droit des électeurs d'Irlande du Nord de rester inscrits sur le registre électoral prend fin: 1. si, lors de l'enquête annuelle, leur formulaire ne contient pas les renseignements complémentaires demandés dans la section 10.4A (signature, date de naissance, numéro d'assurance nationale ou déclaration de l'électeur qu'il n'en a pas, déclaration qu'il réside en Irlande du Nord depuis plus de trois mois avant le 15 octobre de l'année en question et déclaration de ses autres résidences au Royaume-Uni; ou 2. si l'agent chargé de l'inscription détermine que l'électeur n'est pas habilité à s'inscrire à cette adresse ou qu'il a cessé d'être résident à cette adresse ou qu'il a cessé de remplir les conditions requises pour l'inscription telles que précisées à la section 4 ci-dessus» (Commission de Venise, CDL (2007)035, paragraphe 69).

70. En l'absence de données statistiques officielles sur la fraude électorale en Irlande du Nord avant et après l'adoption de la loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), il est impossible d'évaluer l'effet de cette loi sur la fraude. Cependant, les sondages d'opinion publique³⁶ montrent que l'adoption de la loi a contribué à réduire la fraude en Irlande du Nord et sensiblement amélioré la confiance du public dans le système électoral.

8. Les changements de 2006 dans le Code électoral

71. En 2006, la loi sur l'administration électorale et diverses modifications des règlements concernant la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles) ont été adoptées. La nouvelle législation contient diverses dispositions visant à s'attaquer à la vulnérabilité et à certaines faiblesses du processus électoral qui étaient apparues après l'introduction du vote par correspondance sur demande.

72. Les modifications apportées aux règlements concernant la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles) reportent notamment la date limite de demande de vote par correspondance de six à onze jours avant la date du scrutin et obligent les agents de l'inscription à confirmer par écrit, à l'adresse à laquelle l'électeur était inscrit, la réception de sa demande et toutes les décisions prises la concernant. En outre, elles autorisent la délivrance, jusqu'à 17 heures le jour du scrutin, de bulletins de vote de remplacement – sur présentation d'une pièce d'identité – aux électeurs qui disent ne pas avoir demandé de bulletin de vote par correspondance mais qui sont inscrits sur la liste des électeurs absents ou à ceux qui prétendent ne pas avoir reçu leur bulletin de vote. Les nouveaux règlements précisent aussi que les électeurs doivent expliquer pourquoi ils veulent recevoir leur bulletin de vote par correspondance à une adresse différente de celle à laquelle ils sont inscrits.

73. La loi sur l'administration électorale, entre autres dispositions, érige en délit le fait de présenter frauduleusement une demande de vote par correspondance et de donner sciemment des informations fausses dans un formulaire d'inscription permanente; elle contient aussi des dispositions demandant aux électeurs de fournir des identifiants personnels (signature et date de naissance) dans leur demande de vote par correspondance et dans la déclaration de sécurité accompagnant obligatoirement le bulletin de vote. La loi dispose aussi que les responsables des élections doivent comparer au moins 20 % des déclarations de sécurité avec les formulaires originaux de demande de vote³⁷. De plus, elle reporte la date butoir d'inscription des électeurs à onze jours avant la date de clôture des urnes pour toutes les élections et prescrit que les électeurs doivent signer le registre des inscrits lorsqu'ils reçoivent un bulletin de vote au bureau de vote³⁸.

74. Cependant, ce qu'il y a de plus remarquable dans ces amendements, ce sont les changements de la législation électorale qui n'y sont pas inscrits. En dépit des recommandations explicites de nombreux experts, dont la Commission électorale et la Commission des normes de la vie publique, le gouvernement a décidé de ne pas introduire de système d'inscription individuelle avec des identifiants personnels et de maintenir le système de reconduction des noms de la liste électorale pendant un an en l'absence de nouvelles informations concernant l'inscription.

9. Demandes d'invalidation

75. Pour contester le résultat d'une élection, le candidat malheureux ou quatre électeurs de la circonscription peuvent présenter une demande d'invalidation. Cette demande n'est recevable qu'en cas de scrutin impropre, de résultat illégitime ou parce que la personne dont l'élection est contestée avait été disqualifiée au moment de l'élection.

76. Une élection peut être annulée pour cause de scrutin impropre par le biais d'une demande d'invalidation s'il est prouvé que des pratiques illégales ou corrompues ont prévalu, au nom d'un candidat (élu ou non), à une échelle telle que l'on peut raisonnablement supposer qu'elles ont affecté le résultat de l'élection. Une élection peut aussi être annulée pour cause de résultat illégitime si toute action ou tout manque d'action du responsable du dépouillement ou de toute autre personne ayant des fonctions officielles liées à l'élection a fait que l'élection a eu lieu dans des conditions sensiblement incompatibles avec la législation et que cette action ou ce manque d'action a affecté les résultats de l'élection³⁹.

36. Commission électorale, *Rapport sur la loi sur la fraude électorale en Irlande du Nord*, p. 6.

37. Le gouvernement a tardivement décidé de ne pas mettre en application les dispositions concernant la collecte des identifiants personnels pour les votes par correspondance des élections locales et régionales du 3 mai 2007 en Ecosse.

38. Cette disposition n'a pas été mise en application lors des élections locales et régionales de 2007 en Grande-Bretagne, car la loi ne comprend aucune sanction en cas de refus de signature.

39. Loi de 1983 concernant la représentation des personnes, s. 48, 120, 123, 164.

77. Il est important de noter qu'il n'est pas seulement nécessaire de prouver qu'une fraude électorale a été commise ou que les élections ont eu lieu dans des conditions sensiblement incompatibles avec la législation, il faut aussi prouver que cela a affecté les résultats de l'élection. Cela rend beaucoup plus difficile le dépôt d'une demande d'invalidation.

78. Si la demande d'invalidation est couronnée de succès, l'élection contestée est annulée et le candidat qui a commis les pratiques illégales ou corrompues, ou dont les agents ont commis des pratiques illégales ou corrompues, est privé du droit de vote et ne peut se présenter à une fonction électorale pendant cinq ans en cas de pratiques corrompues ou trois ans en cas de pratiques illégales.

79. Les demandes d'invalidation sont des actions civiles de fait qui suivent les règles de la procédure civile et où le fardeau de la preuve incombe au requérant. Recours contentieux privés, elles sont potentiellement coûteuses pour le pétitionnaire qui doit payer une redevance de £ 180 au moment du dépôt de la demande et déposer une caution pour les coûts. Les demandes d'invalidation suivent une procédure juridique précise et il est généralement nécessaire d'avoir une assistance juridique pour en présenter une⁴⁰.

80. Du fait des coûts en jeu, de la nature de la demande d'invalidation et de la nécessité de prouver que la fraude électorale alléguée a changé le résultat de l'élection, très peu de demandes sont déposées et encore moins sont menées à bonne fin. De ce fait, leur utilité comme moyen de répression de la fraude électorale a été mise en question par le juge Richard Mawrey dans son rapport à la Haute Cour de justice: «La demande d'invalidation en tant que méthode de lutte contre la fraude électorale est inadéquate et inappropriée. Il est inacceptable que la probité électorale soit contrôlée par ce qui constitue en fait des actions privées au civil intentées aux frais de la partie plaignante.»⁴¹

81. Le Code électorale et le droit pénal définissent la plupart des formes de fraude électorale et des abus comme des délits. Toute partie prenante à une élection ou tout membre du public soupçonnant qu'une fraude électorale est en train d'être ou a été commise peut donc déposer une plainte auprès de la police. Il est difficile de prouver la fraude électorale et, au début, la police hésitait à – et n'avait pas la formation suffisante pour – enquêter sur les allégations de fraude qu'elle recevait. Cependant, depuis leurs rencontres avec la police et le Service des poursuites de la couronne, les rapporteurs ont l'impression que la police considère maintenant la fraude électorale comme une de ses priorités et que des ressources suffisantes ont été affectées aux enquêtes sur la fraude électorale et à la formation des agents de police en la matière.

82. A ce propos, il faut noter que seule une demande d'invalidation peut annuler le résultat d'une élection. Une condamnation pour délit électoral n'invalide pas une élection bien que le (la) candidat(e) élu(e) doive démissionner en cas de condamnation.

83. Le scrutateur du scrutin n'a pas le devoir d'enquêter sur les délits électoraux et de fait n'a pas la compétence statutaire voulue pour le faire.

10. Vulnérabilité du système d'inscription et de vote par correspondance sur demande au Royaume-Uni

84. Il n'est pas nécessaire d'être un observateur expérimenté ou un fraudeur électoral pour voir que les dispositions de vote par correspondance à la demande ajoutées au système d'inscription par maisonnée sans identifiants personnels rendent le système électoral britannique très vulnérable à la fraude électorale. Les modifications apportées en 2006 à la loi électorale n'ont que partiellement réduit cette vulnérabilité.

85. La grande faiblesse du système électoral britannique réside dans son système d'inscription par maisonnée sans identifiants personnels: il est ainsi extrêmement facile d'ajouter des personnages fictifs aux listes des électeurs⁴². Tout ce qu'un chef de maisonnée a à faire est d'ajouter un nombre de noms lorsqu'il remplit le formulaire annuel d'inscription. Les agents de l'inscription n'ont que des compétences limitées pour vérifier ces noms et, en tout état de cause, l'absence d'identifiants personnels rend cette vérification

40. En 2005, une demande d'invalidation du Respect Party contestant les résultats d'une élection générale dans la circonscription de Birmingham a été ultérieurement retirée, le requérant n'ayant pu obtenir une assistance juridique.

41. Richard Mawrey QC, *Report to the High Court of Justice in the matter of the Representation of the People Act 1983 and in the matter of a local government election for the Bordesley Green ward of the Birmingham City Council held on 10th June 2004*, paragraphe 24.

42. Ce peuvent être des personnages fictifs ou des personnes réelles qui sont inscrites frauduleusement et à leur insu dans plusieurs localités.

pratiquement impossible. Donc, tant que les noms sur les formulaires d'inscription ne sont pas excessivement frivoles⁴³ et que le nombre des inscriptions fictives n'est pas trop important par rapport à la résidence en question⁴⁴, tous les noms sont acceptés comme argent comptant et ajoutés à la liste des électeurs.

86. L'absence de registre d'état civil aux niveaux local et national n'empêche pas seulement de vérifier les inscriptions sur les listes électorales, il facilite, voire encourage, les demandes d'inscription frauduleuses. Comme on l'a dit plus haut, les listes électorales jouent le rôle de registre d'état civil: il est souvent nécessaire d'y être inscrit pour pouvoir ouvrir un compte en banque, obtenir un prêt ou demander à bénéficier de services sociaux. Ces fausses inscriptions peuvent donc être utilisées pour faciliter d'autres activités frauduleuses – escroqueries à la carte de crédit ou en matière de sécurité sociale – ou la création d'une fausse identité. Si la raison profonde d'une telle inscription frauduleuse peut ne pas être de commettre une fraude électorale, il est possible que son auteur l'utilise aussi pour voter et ainsi donner plus de profondeur et de crédibilité à sa fausse identité.

87. Le vote multiple dans le bureau de vote n'est possible qu'à petite échelle. La personne qui essaierait de voter plusieurs fois courrait de grands risques d'être reconnue par le personnel du bureau de vote ou les témoins du parti ou du candidat. Cependant, vu les modalités actuelles du vote par correspondance, il est facile de voter un grand nombre de fois dans l'anonymat le plus complet.

88. L'obligation de signer la demande de vote par correspondance et la déclaration de sécurité, et d'y indiquer une date de naissance, n'élimine pas le risque de fraude électorale par le biais des fausses inscriptions sur le registre électoral: tout ce qu'un tricheur potentiel a à faire est de se souvenir et d'apparier les signatures et les dates de naissance des deux formulaires afin de voter au nom d'un personnage fictif. Cette obligation prévient cependant dans une grande mesure l'utilisation de bulletins de vote obtenus frauduleusement d'électeurs ayant demandé à voter par correspondance.

89. Il faut reconnaître qu'il faudrait un fort degré de préméditation et une grande organisation pour qu'un parti ou un candidat puisse changer le résultat d'une élection en sa faveur grâce à de fausses inscriptions sur une liste électorale. Mais la vulnérabilité – et donc l'opportunité – existe. Chose encore plus préoccupante, la fraude électorale de ce genre est très difficile à détecter.

90. Aucune des modifications apportées en 2006 au Code électoral ne s'attaque à la possibilité de commettre une fraude électorale par le biais de fausses inscriptions sur les listes d'électeurs.

91. Le fait qu'un individu puisse légalement être inscrit sur la liste électorale de plus d'une circonscription offre une autre opportunité de fraude. Bien qu'il soit illégal de voter plus d'une fois dans une élection nationale, la responsabilité de ne pas le faire incombe uniquement à l'électeur. Il est certes matériellement difficile de voter en personne dans divers bureaux situés dans des lieux différents mais c'est un jeu d'enfant que de le faire grâce au vote par correspondance, et difficile à détecter. Il est sans doute difficile de changer le résultat d'une élection de cette manière mais cela va à l'encontre du principe «une personne – un vote».

92. Avant l'adoption des modifications aux règlements concernant la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles) de 2006, la possibilité de faire une demande frauduleuse de vote par correspondance au nom d'un autre électeur légitime était une porte grande ouverte à la fraude électorale, notamment compte tenu de la facilité avec laquelle il était possible de faire envoyer un bulletin de vote par correspondance à une autre adresse. Une demande frauduleuse⁴⁵ de vote par correspondance et de réexpédition à une adresse différente du courrier y afférent pouvait servir non seulement à voter frauduleusement au nom de quelqu'un d'autre, mais aussi à empêcher un électeur légitime de voter pour un autre candidat. Avant les modifications de la législation électorale, un individu au nom duquel une demande de vote par correspondance avait été déposée ne pouvait pas obtenir de bulletin de remplacement et il se trouvait donc privé de ses droits civiques. En outre, seule une demande d'invalidation permettait d'empêcher que les votes par correspondance frauduleux ne soient comptés.

43. Les rapporteurs ont entendu plusieurs allégations selon lesquelles les noms de personnages de dessins animés ou d'animaux familiers auraient été ajoutés aux listes électorales. Bien qu'il soit très peu probable que ces «personnes» se présentent dans un bureau de vote, rien n'empêche qui que ce soit de faire une demande de vote par correspondance et de voter au nom de ces

«personnes».

44. Il faut se souvenir qu'il peut s'agir de maisons comportant de nombreux occupants, comme des dortoirs d'étudiants ou des maisons de retraite pour personnes âgées, dans lesquelles un grand nombre d'inscriptions fictives pourrait ne pas être détectées.

45. Avant 2006, faire une demande frauduleuse de vote par correspondance ne constituait pas en soi un délit électoral.

93. Les nouvelles dispositions du Code électoral permettant à un électeur de demander un bulletin de remplacement empêchent les électeurs de se trouver privés de leurs droits civiques de la manière décrite ci-dessus. De plus, elles garantissent que les bulletins frauduleux sont annulés⁴⁶. En outre, dans la mesure où elles stipulent que les agents d'inscription doivent confirmer la réception d'une demande de vote par correspondance par écrit et à l'adresse à laquelle l'électeur est inscrit, elles aident l'électeur à s'apercevoir qu'une demande frauduleuse de vote par correspondance a été déposée en son nom⁴⁷.

94. Ces dispositions ont aussi beaucoup contribué à rendre le système moins vulnérable à la fraude électorale commise par le biais des demandes frauduleuses de bulletin de vote par correspondance au nom d'un électeur légitime. Elles ne garantissent cependant pas une sécurité absolue et leur mise en application n'est pas sans susciter certaines inquiétudes, surtout lorsqu'un grand nombre de demandes sont reçues au dernier moment comme cela a été le cas à Birmingham lors des élections locales de 2004. Dans ces cas, les électeurs n'ont que très peu de temps pour réagir à une demande frauduleuse et il peut aussi arriver que la demande de confirmation et le bulletin de vote soient expédiés en même temps: alors, seule une demande de bulletin de remplacement, que l'électeur peut très bien ne pas être en mesure de demander, peut empêcher le vote par correspondance frauduleux d'être compté.

95. Il est important de noter que la plupart des cas de fraude électorale qui ont récemment été mis au jour ont été commis dans des communautés où l'anglais n'est pas la langue maternelle d'un grand nombre des électeurs: ils ont donc des difficultés à comprendre l'anglais officiel et beaucoup d'entre eux peuvent ne pas saisir la teneur du message obligatoire de confirmation écrite s'il est uniquement rédigé en anglais. L'efficacité de ces messages en tant que moyen de contrer les demandes frauduleuses de vote par correspondance en est réduite d'autant.

96. Les dispositions concernant les bulletins de remplacement, s'ajoutant aux prescriptions concernant les identifiants personnels requis pour les demandes de vote par correspondance et les déclarations de sécurité, ont aussi, dans une certaine mesure, réduit la possibilité d'utiliser des enveloppes de vote par correspondance dérobées, comme cela a été le cas dans les élections locales de Birmingham en 2004.

97. Les dispositions juridiques permettant à des tierces personnes, telles que des représentants d'un parti ou d'un candidat, de recueillir les bulletins de vote par correspondance ouvrent la porte à une autre possibilité de fraude et d'intimidation des électeurs. Si les rapporteurs comprennent les efforts faits pour encourager les électeurs à voter, elles n'en veulent pas moins souligner que de ne pas voter est aussi un droit démocratique. La collecte des bulletins de vote par correspondance par des «activistes» du parti et des tenants du candidat peut, à la limite, être considérée par l'électeur comme une pression sociale qui, en tant que telle, est une forme d'intimidation.

98. Plus problématique au regard de la vulnérabilité du système électoral est la possibilité que des tierces personnes, telles que des représentants d'un parti ou d'un candidat, puissent légalement recueillir les bulletins de vote par correspondance remplis pour les apporter à l'agent scrutateur. Comme cela a déjà été dit, tout maniement de bulletins de vote remplis par des personnes n'ayant pas compétence officielle pour ce faire est contre le principe du secret du vote. La possibilité d'obtenir des bulletins de vote remplis rend d'une simplicité enfantine la possibilité de changer le vote, surtout si l'on prend en compte les règles étonnamment laxistes régissant le comptage des bulletins de vote modifiés.

99. Les dispositions juridiques autorisant à traiter comme valide un bulletin de vote modifié dans la mesure où il indique clairement l'intention de l'électeur sont une porte ouverte à la fraude électorale. Toute modification du bulletin de vote devrait rendre celui-ci invalide. Les opportunités d'abus l'emportent de loin sur la possibilité d'une modification accidentelle d'un bulletin de vote par un électeur. Comme le disait le juge Richard Mawrey dans son rapport à la Haute Cour, «si la moindre modification d'un bulletin de vote avait pour effet de le rendre nul, beaucoup des fraudes de Birmingham auraient été déjouées»⁴⁸.

46. A condition, évidemment, que le bulletin de remplacement soit demandé et utilisé pour voter.

47. Dans son jugement, Richard Mawrey QC fait valoir que, sur la base des preuves recueillies, la plupart des individus ne prennent pas en compte la notification et la traitent comme «un autre morceau de papier du Conseil» (paragraphe 42). Les rapporteurs ne soutiennent qu'en partie ce point de vue. Les autorités ont raison de penser que les citoyens devraient être intéressés par ce qui arrive en leur nom, surtout dans le cas d'une occasion aussi importante qu'une élection. De plus, il est difficile de voir comment les autorités pourraient légiférer contre l'apathie des électeurs. Cela prouve simplement que le système de la confirmation n'est pas intégralement sûr et que seule l'introduction d'identifiants personnels dans les listes électorales peut éliminer la possibilité de réussite des demandes frauduleuses de vote par correspondance.

48. Richard Mawrey QC, *Report to the High Court of Justice in the matter of the Representation of the People Act 1983 and in the matter of a local government election for the Bordesley Green ward of the Birmingham City Council held on 10th June 2004*, paragraphe 20.

100. La possibilité d'intimidation des électeurs, surtout de ceux des groupes vulnérables de la société, est un risque grave du vote par correspondance, mais c'est un risque inhérent à toute forme de vote exprimé hors de l'enceinte d'un bureau de vote et il n'est pas propre au Royaume-Uni.

11. Les élections de 2007 en Ecosse et au pays de Galles

101. Le 3 mai 2007, des élections municipales ont eu lieu en Angleterre et en Ecosse en même temps que des élections pour le Parlement écossais et l'Assemblée nationale galloise. C'étaient les premières élections régies par la législation électorale adoptée en 2006. Cependant, l'obligation faite aux électeurs de signer le registre des électeurs lors de la délivrance d'un bulletin de vote dans le bureau de vote n'a pas été mise en pratique puisque la législation ne prévoit pas de sanction contre les personnes qui refusent de donner cette signature. De plus, le gouvernement avait décidé de reporter la mise en vigueur des dispositions concernant les identifiants personnels pour les votes par correspondance jusqu'après les élections en Ecosse. Ce retardement a quelque peu affaibli les mesures de lutte contre la fraude électorale contenues dans la législation de 2006.

102. Ces élections ont été dominées par la controverse entourant les bulletins nuls et le fonctionnement du système de comptage électronique lors des élections pour le Parlement écossais. Le parlement est élu dans le cadre d'un système mixte: les membres régionaux sont élus sur la base d'un système de listes partisans et les membres locaux sont élus au scrutin majoritaire uninominal. En outre, les autorités locales étaient élues pour la première fois par le biais d'un système, que tout le monde s'accorde à trouver compliqué, de vote unique transférable dans lequel les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. En outre, il avait été décidé de combiner les noms des candidats régionaux et locaux sur le même bulletin de vote. Du fait de la confusion causée par l'utilisation de différents systèmes de vote et d'un bulletin de vote unique pour l'élection des membres locaux et régionaux, le nombre de bulletins nuls a été supérieur à 140 000, ce qui signifie qu'une importante partie de l'électorat écossais s'est trouvée privée de ses droits civiques.

103. En 2004, le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse avait constitué une commission sur les différences des découpages et les systèmes de vote. Connue aussi sous le nom de «Commission Arbuthnott», elle avait pour mandat, entre autres, d'étudier l'impact des différents systèmes de scrutin sur les élections en Ecosse. Dans son rapport, la commission recommandait de ne pas organiser le même jour des élections pour le parlement et des élections municipales. Elle approuvait le système électoral mixte pour le parlement et le système de vote unique transférable pour les élections municipales, bien qu'en recommandant des modifications⁴⁹. De plus, elle avait chargé l'institut privé de Cragg Ross Dawson de mener un sondage d'opinion sur la présentation du bulletin de vote des élections parlementaires. Dans son rapport, l'institut concluait qu'une grande majorité du public préférerait un bulletin combiné et ajoutait que, même si des bulletins de vote séparés pouvaient probablement donner lieu à moins d'erreurs, il n'y avait aucune objection majeure à l'utilisation d'un bulletin de vote combiné⁵⁰.

104. Il n'est pas rare que des élections multiples soient organisées le même jour en Europe et, bien que cela ne soit pas conseillé, cela ne va pas à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe. En outre, si l'on peut contester le bien-fondé du recours à trois systèmes de scrutin, dont un nouveau et relativement complexe, des systèmes mixtes sont en usage dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et ils n'empêchent pas la tenue d'élections démocratiques. Les problèmes rencontrés dans les élections écossaises semblent avoir avant tout été, en dépit des efforts des autorités, techniques et non liés à des faiblesses semblables à celles du système électoral britannique. Ils n'entrent donc pas dans le cadre du présent rapport mais ils n'en ajoutent pas moins à la perception du public qu'il y a quelque chose de dysfonctionnel dans le système électoral britannique, ce que les rapporteurs trouvent préoccupant.

105. Les données préliminaires semblent indiquer que le nombre de votes par correspondance demandé pour les élections de 2007 a considérablement chuté par rapport aux élections précédentes⁵¹. A Birmingham, il est tombé de 70 075 en 2004 à 48 135 en 2007. Dans les deux circonscriptions au centre de l'affaire de fraude électorale, il a plongé de plus de 80 %. Cela peut indiquer que le problème des votes par correspondance était plus grave qu'on ne l'avait soupçonné lors des élections précédentes ou que les

49. Commission Arbuthnott, *Putting citizens first: boundaries, voting and representation in Scotland*, rapport de synthèse.

50. Cragg Ross Dawson, *Ballot Paper Designs for the Scottish Elections 2007*, Rapport de recherche qualitative, août 2006.

51. La baisse de quelques points de pourcentage dans le nombre des demandes de vote par correspondance doit être replacée dans le contexte de la croissance exponentielle des demandes qui avait marqué les élections précédentes.

changements introduits en 2006 dans le Code électoral ont eu l'effet attendu. Il faut cependant noter qu'en Angleterre et au pays de Galles la procédure de comptage des votes a été très longue du fait des nouvelles prescriptions de vérification des votes par correspondance.

106. L'examen des élections locales en Angleterre et au pays de Galles a permis à la Commission électorale de conclure que les modifications apportées en 2006 à la législation électorale avaient contribué à réduire sensiblement le nombre et l'échelle des fraudes par rapport aux élections de mai 2006⁵². Si de graves allégations de fraude concernant les votes par correspondance et les votes par procuration ont été dénoncées à la police, elles n'atteignaient pas l'échelle de celles commises lors des élections précédentes, à Birmingham en 2004, Bradford en 2005 et Tower Hamlets en 2006. Et, chose aussi importante, la Commission électorale notait que ces modifications avaient servi à renforcer la confiance du public en l'intégrité du processus électoral.

107. En plus des modifications apportées au Code électoral, la commission a attribué la baisse des pratiques électorales irrégulières au rôle proactif accru de la police.

108. Une fois résolus les problèmes initiaux causés surtout par le peu de temps écoulé entre l'adoption de la législation et la date des élections, la collecte et l'appariement des identifiants personnels sur les demandes de vote par correspondance et les déclarations de sécurité n'ont pas posé de problème. Les agents d'inscription ont décidé, dans leur majorité, de vérifier les identifiants personnels bien au-delà des 20 % requis, et jusqu'à 100 % des bulletins de vote reçus. Les premières statistiques montrent que quelque 6% des bulletins de vote reçus ont été rejetés pour cause de non-appariement des identifiants personnels au pays de Galles; ce pourcentage a été de 4% en Angleterre. Si un grand nombre de ces disparités peut avoir été causé par des erreurs dans les formulaires de demande et de sécurité, ces chiffres n'en sont pas moins étonnamment élevés.

109. Le rapport de la Commission électorale notait aussi, chose regrettable, que l'attention des autorités avait été attirée sur le fait que des représentants de partis politiques n'avaient pas suivi le Code de bonne pratique sur la manutention des matériaux électoraux par les représentants des partis et des candidats⁵³. Les inquiétudes des rapporteurs en la matière s'en trouvent renforcées.

12. Normes du Conseil de l'Europe et engagements

110. Le Royaume-Uni a signé et ratifié le Protocole no 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 3 du Protocole no 1 prévoit explicitement le droit à des élections libres: «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.»

111. En outre, le Royaume-Uni a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale dans le cadre de laquelle il étend le principe du suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel aux assemblées des pouvoirs locaux en Grande-Bretagne⁵⁴.

112. Comme le dit le Code de bonne conduite en matière électorale⁵⁵ de la Commission de Venise, le principe fondamental sous-tendant le régime démocratique est la «tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, à scrutin égal, universel, secret et direct». L'adhésion complète à ce principe est ce qui confère aux élections leur statut démocratique. Dans le cadre de cette adhésion, chaque pays est libre de choisir le système électoral qui correspond le mieux à sa réalité socioculturelle, historique et pratique.

52. Commission électorale, *The introduction of absent voting identifiers in England and Wales*, pp. 30-31, et *Report on the local government elections in England 3 May 2007*, p. 14.

53. Commission électorale, *The report on the local government elections in England 3 May 2007*, p. 13.

54. Charte européenne de l'autonomie locale, article 3.2. Dans une lettre du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et du Commonwealth en date du 14 avril 1998 remise au Secrétaire Général au moment du dépôt de l'instrument de ratification, le Royaume-Uni informait qu'il se considérait tenu par tous les paragraphes de la partie I de la charte pour l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles.

55. CDL-AD (2002) 23. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été adopté par la Commission de Venise lors de ses 51^e et 52^e sessions plénières, et adopté par l'Assemblée parlementaire lors de sa première partie de session en 2003 ([Résolution 1320 \(2003\)](#)).

113. A la suite d'une recommandation des rapporteurs, la commission de suivi, lors de sa réunion du 18 avril 2007, a décidé de demander l'avis de la Commission de Venise sur les questions suivantes:

- a. 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?
- b. les modalités du vote par correspondance sont-elles conformes aux normes du Conseil de l'Europe, notamment s'agissant de la sécurité du vote?
- c. 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?

114. En réponse à cette demande, la Commission de Venise a adopté lors de sa 73^e session, les 14 et 15 décembre 2007, un avis sur la loi électorale du Royaume-Uni (CDL-AD(2007)046) (voir l'annexe).

115. Pour ce qui est du système d'inscription par maisonnée, la Commission de Venise a noté que les normes du Conseil de l'Europe prescrivent que, pour respecter le principe de l'universalité du vote, les registres des électeurs doivent être permanents, publiés, régulièrement mis à jour, et qu'il doit exister une procédure administrative sous contrôle judiciaire permettant aux électeurs de modifier les inscriptions incorrectes et de s'inscrire au cas où ils n'apparaîtraient pas sur le registre. La Commission de Venise a noté que, si le système d'inscription par maisonnée ne viole pas ces normes, la combinaison du système d'inscription par maisonnée et l'absence d'identifiants personnels fait peser des doutes sur les inexactitudes possibles du système et l'utilisation frauduleuse qui peut en être faite. Il n'existe aucun moyen de valider les inscriptions à la source et cela, combiné avec l'absence d'identifiants personnels, peut faire mettre en doute la fiabilité du système⁵⁶.

116. Pour ce qui est des dispositions de vote par correspondance, la Commission de Venise souligne que le principe du vote des absents (par correspondance ou par procuration) ne va pas à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe. Mais, pour que les dispositions du vote par correspondance soient conformes aux normes du Conseil, elles doivent prévenir la fraude et l'intimidation, empêcher le vote familial, se fonder sur un système de transport fiable et sûr, et garantir le secret du vote. Après un examen méthodique de la loi électorale, la Commission de Venise a conclu que les dispositions en vigueur, notamment après l'adoption des modifications de 2006, représentaient un bon équilibre entre ces critères et le souci légitime d'accroître le taux de participation aux élections. Les dispositions de vote par correspondance comportent inévitablement un élément de vulnérabilité à la fraude et aux malversations, notamment en matière de secret du vote mais le problème n'est pas uniquement au Royaume-Uni. Les dispositions actuelles concernant le vote par correspondance ne sont donc pas contraires aux normes du Conseil de l'Europe⁵⁷.

117. Pour ce qui est des différences dans le Code électoral entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, la Commission de Venise a noté qu'il était parfaitement possible et acceptable qu'un système légal ait des normes différentes dans diverses parties d'un même pays et régie un même événement. Il doit cependant respecter les principes généraux du droit, y compris les droits fondamentaux, l'Etat de droit et les principes démocratiques en particulier. L'article 3 du Protocole no 1 de la CEDH⁵⁸ implique le principe de l'égalité du traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de se présenter à des élections⁵⁹. Dans un cas concernant l'Irlande du Nord, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que l'utilisation d'un système électoral différent dans une partie d'un pays n'est pas contraire à l'article 3 du Protocole no 1 de la CEDH si elle répond à un but légitime et si les moyens utilisés ne sont pas disproportionnés⁶⁰. De plus, le principe d'égalité demande qu'il ne soit pas arbitraire. La loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord) et les autres dispositions subséquentes ont été adoptées pour lutter contre la perception généralisée de fraude électorale en Irlande du Nord. L'objectif des diverses prescriptions peut donc être considéré comme légitime. De plus, les modalités régissant l'inscription des électeurs et le vote par correspondance sont conformes aux normes du Conseil de l'Europe et ne restreignent en rien le droit de vote: elles ne sont donc ni arbitraires ni disproportionnées. Sur cette base, la Commission de Venise a conclu que

56. Commission de Venise, «Avis sur la loi électorale du Royaume-Uni» (CDL-AD(2007)046), paragraphe 33.

57. *Idem*, paragraphe 43.

58. «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à tenir à intervalles réguliers des élections à bulletin secret, à des conditions garantissant la libre expression de la volonté du peuple dans le choix du corps législatif.»

59. *Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgique* (Requête no 9267/81), 2 mars 1987, paragraphe 54, cité dans CDL-AD(2007)046 (Commission de Venise).

60. Décision du 8 mars 1979, *Affaire Kenneth Lindsay et al c. le Royaume-Uni*, Requête no 8364/78, citée dans CDL-AD(2007)046 (Commission de Venise).

les différences dans le système d'inscription des électeurs et dans les dispositions de vote par correspondance entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni ne sont pas contraires aux normes du Conseil de l'Europe⁶¹.

118. Il faut noter que le fait que les dispositions juridiques sont en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe ne veut pas dire en soi que le processus électoral est conforme à ces normes. Il appartient à tout gouvernement de mettre en place un système électoral aussi fort que possible contre les mauvaises pratiques et la fraude électorale.

119. Il est important de souligner à ce propos que la Commission de Venise a conclu que le système d'inscription individuelle des électeurs utilisé en Irlande du Nord «est plus conforme [que le système d'inscription par maisonnée] aux principes de bonne pratique en matière d'élections et au patrimoine électoral européen qui les sous-tend et qu'il pourrait être approprié d'en élargir l'application à la Grande-Bretagne»⁶². De plus, la Commission de Venise considère que les règles du vote par correspondance en vigueur en Irlande du Nord «garantissent mieux le principe des élections libres et permettent aux citoyens d'exercer leur droit de vote par correspondance avec plus de sécurité et de confiance»⁶³ qu'il n'en existe en Grande-Bretagne.

120. De l'avis de la Commission de Venise, le transport des bulletins de vote par correspondance doit être sûr, fiable et protégé contre toute manipulation délibérée pour que les dispositions du vote par correspondance soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe⁶⁴. On peut donc conclure de cet avis que la manipulation des bulletins de vote et des demandes de vote par correspondance par des personnes qui n'ont pas obligation légale de le faire – notamment par des membres actifs des partis – est contraire aux normes du Conseil de l'Europe.

13. Conclusions et recommandations

121. Le vote par correspondance sur demande est un bon moyen de lutter contre la baisse constante de la participation électorale dans les élections britanniques et même dans celles des Etats européens, et c'est aussi l'option préférée de nombreux électeurs. Il n'y a donc aucun doute dans l'esprit des rapporteurs sur le fait que le vote par correspondance ainsi que les autres modes de vote des absents vont continuer à faire partie intégrante du système électoral britannique. Comme cela est dit plus haut, le vote par correspondance n'est pas contraire aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques, à condition que la sécurité du scrutin soit garantie.

122. A la demande du président de la commission de suivi, la Commission de Venise a adopté un avis sur la loi électorale dans le Royaume-Uni. Il conclut que les dispositions juridiques de la Grande-Bretagne régissant le vote par correspondance et l'inscription des électeurs ne sont pas en soi contraires aux normes du Conseil de l'Europe, mais que le système d'inscription individuelle avec des identifiants personnels utilisé en Irlande du Nord est plus conforme à ces normes que le système d'inscription par maisonnée utilisé dans le reste de la Grande-Bretagne.

123. On peut aussi conclure de l'avis de la Commission de Venise que la manutention des bulletins de vote par des tierces parties qui n'ont aucune raison légale de le faire – comme les «activistes» des partis – est contraire aux normes du Conseil de l'Europe. Les rapporteurs recommandent instamment aux autorités britanniques d'interdire cette pratique lors des prochaines élections.

124. Il est clair que le système électoral britannique est ouvert à la fraude électorale. Cette vulnérabilité est due, dans une grande mesure, au système pour le moins abscons d'inscription des électeurs sans identifiants personnels, et elle a été exacerbée par l'introduction du vote par correspondance à la demande, surtout dans le cadre des dispositions existant avant les changements introduits dans le Code électoral en 2006.

125. La faiblesse majeure du système d'inscription par maisonnée est qu'il exclut l'inscription avec des identifiants personnels. Lorsqu'on ajoute à cela le manque de registres d'état civil, cela devient un jeu d'enfants que d'inscrire des électeurs fictifs sur les listes électorales et rend quasi impossible la vérification de ces listes. Si la possibilité de voter au nom d'électeurs fictifs dans un bureau de vote est nécessairement limitée et fait courir un risque de découverte, les dispositions du vote par correspondance offrent le moyen requis pour le faire à grande échelle et dans l'anonymat le plus complet.

61. Commission de Venise, «Avis sur la loi électorale du Royaume-Uni» (CDL-AD(2007)046).

62. *Idem*, paragraphe 91.

63. *Idem*, paragraphe 82.

64. *Idem*, paragraphe 40.

126. Les changements introduits dans le Code électoral en 2006 ont permis d'éliminer nombre des faiblesses qui permettaient de présenter des demandes frauduleuses de vote par correspondance, de changer l'adresse d'expédition des bulletins de vote et de voter au nom d'électeurs légitimes, toutes choses qui avaient constitué des moyens importants de fraude électorale dans les élections précédentes. De plus, ils ont éliminé le problème de la perte des droits civiques de ces électeurs légitimes, perte causée par une demande frauduleuse de vote par correspondance en leur nom. De ce point de vue, ils ont contribué à accroître sensiblement la sécurité des modalités de vote par correspondance.

127. Aucun de ces changements au Code électoral ne s'attaque cependant à la vulnérabilité du système à l'inscription d'électeurs fictifs sur les listes d'électeurs. S'il est vrai qu'un candidat ou un parti devrait faire preuve de beaucoup de préméditation et d'organisation pour changer le résultat d'une élection de cette manière, cette vulnérabilité n'en continue pas moins à exister dans le système électoral britannique.

128. Vu la vulnérabilité du système électoral et son exploitation évidente, les rapporteurs ne comprennent pas pourquoi les dispositions de la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002⁶⁵ ne sont pas mises en application dans tout le Royaume-Uni compte tenu des résultats positifs qu'elles ont permis d'enregistrer en Irlande du Nord. A cet égard, les rapporteurs ne peuvent que mettre en question les hésitations, voire le refus, du Gouvernement britannique actuel d'introduire l'inscription individuelle des électeurs avec des identifiants personnels, en dépit des recommandations de la Commission électorale, du Comité sur les normes de la vie publique et de la plupart des autres spécialistes des élections.

129. La position officielle selon laquelle il n'y a guère de preuves statistiques montrant que la fraude électorale est très répandue en Grande-Bretagne n'est, à l'évidence, pas valide et n'est pas soutenue par les récentes enquêtes sur la fraude électorale. Il faut noter dans ce contexte qu'il n'y avait pas non plus de statistiques officielles prouvant que la fraude électorale était généralisée en Irlande du Nord avant l'adoption de la loi de 2002 sur la fraude électorale. Dans ce cas, le gouvernement avait conclu, à juste titre, que la lutte contre la perception par le public que la fraude était généralisée était un objectif important en soi.

130. De même, la position selon laquelle l'introduction d'un système d'inscription individuelle avec des identifiants personnels amènerait la perte de leurs droits civiques pour un grand nombre d'électeurs ne semble pas non plus corroborée par l'expérience de l'introduction d'un tel système en Irlande du Nord en 2002⁶⁶.

131. Tout en reconnaissant que, dans le cadre des principes régissant les élections démocratiques, les gouvernements sont libres de choisir le mode de scrutin qui est le mieux adapté aux besoins de leur pays, les rapporteurs sont convaincus que les gouvernements sont aussi tenus de faire en sorte que leurs systèmes électoraux soient aussi solides que possible. Ne pas s'attaquer aux vulnérabilités d'un système électoral va à l'encontre de ce principe. De plus, la confiance du public dans le système électoral est cruciale pour la tenue d'élections démocratiques. Il ne fait aucun doute que la confiance du public dans le système électoral britannique a été ébranlée par les cas de fraude électorale qui ont été mis au jour. Cela devrait suffire à justifier des mesures correctives.

132. Les rapporteurs recommandent donc instamment aux autorités britanniques d'introduire un système d'inscription individuelle des électeurs avec des identifiants personnels appropriés, conformément aux recommandations de la Commission électorale et du Comité sur les normes de la vie publique. Les listes électorales locales devraient être liées à une base de données nationale permettant d'identifier les inscriptions multiples. Les rapporteurs recommandent aussi vivement aux autorités britanniques d'envisager d'introduire en Grande-Bretagne les mesures de renforcement de la sécurité contenues dans la loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), telles par exemple que la présentation d'une pièce d'identité pour pouvoir voter. Les règlements régissant la validité des bulletins de vote devraient invalider explicitement tout bulletin ayant fait l'objet d'une quelconque modification: les règlements actuels permettant de considérer comme valides les bulletins modifiés sont une porte ouverte à la fraude électorale.

65. Exception faite de la non-introduction du vote par correspondance sur demande. Comme il a déjà été dit, les rapporteurs sont convaincus des avantages du vote par correspondance sur demande

66. Voir aussi le paragraphe 69 du présent rapport. De plus, en réponse à une question écrite des rapporteurs à ce sujet, la Commission électorale a répondu: «(...) en d'autres termes, lorsque ce problème [des électeurs se présentant dans un bureau de vote où ils n'étaient pas inscrits] s'est posé, il venait du fait que l'élection avait lieu pendant la période de l'inscription annuelle, pas des réformes de 2002. Les éléments des récentes élections de mars 2007 que nous examinons actuellement le montrent bien.»

133. Pour garantir dans l'immédiat l'efficacité des dispositions de la législation électorale de 2006 visant à lutter contre la fraude électorale, les rapporteurs recommandent vivement que la vérification des identifiants personnels de la totalité des bulletins de vote par correspondance soit rendue légalement obligatoire dans toute la Grande-Bretagne avant la tenue des prochaines élections.

134. En dépit de la vulnérabilité du système électoral, il n'existe aucun doute qu'au Royaume-Uni les élections sont menées de manière démocratique et assurent la libre expression de l'opinion du peuple⁶⁷. Sur cette base, on ne peut pas dire que le Royaume-Uni a failli à ses engagements démocratiques envers le Conseil de l'Europe et nous ne pouvons donc pas recommander l'ouverture d'une procédure de suivi au Royaume-Uni.

135. Il faut cependant souligner que, si les élections sont démocratiques au Royaume-Uni, c'est malgré la vulnérabilité du système électoral. Les faiblesses soulignées dans ce rapport pourraient facilement affecter le caractère démocratique de futures élections dans le pays. Les rapporteurs recommandent donc que, dans ses rapports périodiques sur le respect des obligations et engagements des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi, la commission de suivi observe de près les problèmes électoraux du Royaume-Uni. Si les vulnérabilités décrites dans ce rapport ne sont pas corrigées et risquent de changer la nature démocratique de futures élections, la commission de suivi devra envisager de demander l'ouverture d'une procédure de suivi au Royaume-Uni.

67. Le rapport de la Mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH sur les élections générales de 2005 au Royaume-Uni va dans le même sens lorsqu'il dit: «Il existe une longue tradition d'élections démocratiques au Royaume-Uni et les élections générales du 5 mai 2005 ont été menées conformément à cette tradition.»

Annexe – Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) – Avis sur le droit électoral du Royaume-Uni

Strasbourg, le 9 janvier 2008

CDL-AD(2007)046 Avis no 436/2007

Original en anglais

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 23e réunion (Venise, 13 décembre 2007) et par la Commission de Venise lors de sa 73e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007) sur la base des observations de M. Carlos Closa Montero (membre, Espagne) et de M. Ugo Mifsud Bonnici (membre, Malte)

Introduction

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

1.1. 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?

1.2. les modalités du vote par correspondance sont-elles conformes aux normes du Conseil de l'Europe, notamment s'agissant de la sécurité du vote?

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

2. Le présent avis se fonde sur:

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

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

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

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

4. Une visite a été effectuée au Royaume-Uni le 10 décembre 2007. A cette occasion, une délégation de la Commission de Venise a rencontré des représentants de la Commission électorale, du Bureau électoral d'Irlande du Nord, des responsables des opérations d'inscription et de vote en Grande-Bretagne (*Election Registration Officers et Returning Officers*) et la soussecrétaire d'Etat parlementaire au ministère de la Justice.

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

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

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

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

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

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

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

1.1.1. Système de l'inscription par ménage

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

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

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

12. En Grande-Bretagne, les inscriptions se font donc selon le système par ménage: la principale modalité d'inscription continue de reposer sur le formulaire d'enquête annuelle que le responsable des opérations d'inscription envoie chaque année à chaque adresse et dans lequel le chef de famille consigne les informations concernant les personnes vivant à cette adresse qui remplissent les conditions voulues pour voter⁶⁸. Chaque formulaire d'enquête est signé par une seule personne. En d'autres termes, une seule personne est responsable de l'exactitude des informations concernant tous les électeurs d'un même ménage⁶⁹.

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

13. Chaque bureau d'inscription établit deux listes: une liste électorale pour les élections législatives et une liste électorale pour les élections locales, dont chacune indique le nom de l'individu, son adresse et son numéro d'électeur ou d'électrice. En ce qui concerne la tenue des listes, l'article 10 prévoit que chaque bureau d'inscription est tenu (en dehors des exceptions prescrites) de procéder à une enquête annuelle dans le secteur qui lui est attribué «afin de s'assurer de l'exactitude des informations concernant les personnes qui remplissent pour le moment les conditions requises pour être ou pour continuer d'être inscrites sur ses listes». Dans le cas de l'Irlande du Nord, comme nous le verrons plus loin, la forme et le calendrier de l'enquête font l'objet de règles strictes⁷⁰.

14. Un autre aspect connexe concerne la tenue des listes, en particulier les règles régissant l'inscription ou la radiation d'électeurs. Compte tenu des résultats de l'enquête annuelle, les responsables des opérations d'inscription apportent à leurs listes les modifications prévues à l'article 10A. Cet article régit plusieurs situations, telles que le droit de se faire inscrire et d'être traité comme inscrit; le droit de demeurer inscrit; et la fin du droit de demeurer inscrit. Si, à la suite d'une enquête, un formulaire rempli pour une certaine adresse «désigne une personne comme personne ayant le droit de se faire inscrire sur une liste» et que cette personne n'ait pas encore été inscrite pour cette adresse, «[cette personne] est considérée comme ayant déposé, le 15 octobre de l'année en question, une demande d'inscription sur la liste pour cette adresse». Toute personne déjà inscrite sur une liste pour une adresse donnée a le droit d'y demeurer inscrite, à moins qu'il ne soit établi que l'électeur ne réside pas à ladite adresse, comme la loi lui en fait l'obligation, ou que le formulaire n'a pas été retourné pour cette adresse, ou que, pour toute autre raison, les informations reçues ne suffisent pas à établir si l'électeur réside bien à cette adresse. Dans tous ces cas, le bureau d'inscription détermine que l'électeur a cessé de résider à l'adresse en question ou ne satisfait pas aux conditions d'inscription et le radie de la liste⁷¹.

15. La version publiée d'une liste établie à la suite d'une enquête annuelle peut être modifiée si le responsable des opérations d'inscription, au vu d'une demande d'inscription faite par une personne conformément aux règles prescrites, détermine que cette personne a le droit de se faire inscrire (article 13A de la loi sur la représentation du peuple de 1983).

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

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

17. Le système d'inscription des électeurs de la Grande-Bretagne n'impose pas de fournir des identifiants personnels pour s'inscrire. Le respect traditionnel des Britanniques pour la vie privée rend les identifiants personnels difficiles à imposer. Le gouvernement a promulgué en 2006 une loi sur la carte d'identité, mais cela ne veut pas dire qu'elle puisse être utilisée à des fins électorales. L'article 9 de la loi sur la représentation

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

69. Certaines inexactitudes pourraient résulter, par exemple, de la présence d'occupants multiples (résidences d'étudiants, foyers pour personnes âgées). Voir le rapport de la Commission électorale, *Securing the vote*, mai 2005, p. 26, disponible à l'adresse: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/12944>.

70. L'enquête est effectuée sur la base du formulaire prescrit, où doivent figurer les informations visées à l'article 10.4A et selon la périodicité précisée à l'article 10ZA. Voir plus loin le paragraphe 64.

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

du peuple de 2000 est un autre exemple de la méfiance qu'inspire traditionnellement aux Britanniques l'utilisation publique d'informations à caractère privé: cet article prévoit, en effet, l'établissement de deux listes électorales, dont l'une (la «liste intégrale») est conforme aux dispositions de la loi et l'autre («la liste mise en forme») omet le nom et l'adresse des électeurs inscrits qui ont demandé que ces informations ne soient pas publiées⁷².

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

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

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

20. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, chargé de suivre l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, a établi, lors de sa 57^e session en 1996⁷³, une liste de normes internationales en matière d'élections. Il y était établi que toutes les conditions qui s'appliquent à l'exercice des droits garantis par l'article 25 du pacte (qui reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, son droit de voter et d'être élu et son droit d'accéder aux fonctions publiques) doivent s'appuyer sur des critères objectifs et raisonnables. Ainsi, aucune distinction ne peut être faite entre les citoyens, notamment pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Le droit de voter lors d'élections et de référendums devrait être prévu par la loi et ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables, telle la fixation d'un âge minimal pour l'exercice du droit de vote. Il serait déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune. De plus, les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit et faciliter l'inscription des électeurs dans les cas où celle-ci est requise. Si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri. Des campagnes d'éducation et d'inscription des électeurs sont nécessaires pour garantir l'exercice effectif des droits prévus à l'article 25 par une communauté avertie. On est donc fondé à dire que l'inscription (à l'initiative de l'électeur remplissant les conditions requises) est présumée, dans le pacte, être un moyen adéquat d'assurer l'accès et la participation. Dans l'affaire Lippiatt, le juge du tribunal de comté a fait droit à la demande d'inscription d'un électeur «sansabri» 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 permanent⁷⁴.

21. L'Union interparlementaire a, lors de sa 154^e session tenue le 26 mars 1994 à Paris, adopté une Déclaration sur les élections libres et régulières⁷⁵, dans laquelle elle exhorte les gouvernements et les parlements du monde entier à s'inspirer des principes et des normes qui y sont énoncés. En particulier, les Etats devraient reconnaître et prévoir le droit de tout citoyen de voter, sans aucune discrimination, et son droit d'avoir accès à une procédure efficace, impartiale et non discriminatoire d'inscription des électeurs.

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

73. Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale no 25: Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans les conditions générales d'égalité aux fonctions publiques (article 25): 12 juillet 2006, disponible sur: http://training.itsilo.it/ils/CD_Use_Int_Law_web/Additional/Library/French/UN_S_B/GC_human-rights/gc25_1996.pdf.

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

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

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

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

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

23. Le code prévoit que l'inscription peut être soit automatique (au moment d'atteindre un certain âge ou de prendre domicile), soit demandée par l'électeur ou en son nom. Il en découle que, même si l'inscription automatique des électeurs peut être la règle générale appliquée par un grand nombre de pays, ce n'est pas enfreindre la norme que de maintenir le système d'inscription non automatique ou de le laisser coexister avec l'autre système. La section suivante va examiner si le système en vigueur au Royaume-Uni satisfait aux six critères du code.

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

i. La liste électorale est-elle permanente?

24. L'article 9 de la loi de 1983 dispose que les responsables des opérations d'inscription (désignés pour chaque district et arrondissement de Londres en vertu de l'article 8) tiennent *a.* une liste électorale pour les élections législatives au titre de chaque circonscription ou partie de circonscription de leur ressort; et *b.* une liste électorale au titre des zones ou parties de zones de l'administration locale relevant de leur compétence. L'article précise ensuite ce qui doit figurer sur les listes⁷⁶.

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

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

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

27. Une version révisée des listes, établie au moyen de l'enquête annuelle et tenant compte des autres modifications apportées au cours de l'année, doit être publiée chaque année. L'enquête annuelle est nécessairement à l'origine de modifications (radiation des personnes décédées, condamnées à des peines d'emprisonnement ou placées en établissement psychiatrique, personnes devenues majeures, nouveaux résidents remplissant les conditions requises, personnes ayant définitivement changé de lieu de résidence). Avec la possibilité d'inscriptions en continu au cours de l'année et après l'enquête, la condition selon laquelle la période d'inscription doit être suffisamment longue est remplie. D'un autre côté, les modifications touchant

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

la version publiée d'une liste en prévision d'élections ne prennent effet aux fins des élections que si elles sont apportées avant le cinquième jour précédant la date du scrutin (article 13B, loi sur la représentation du peuple de 1983).

iii. Les listes électorales doivent être publiées.

28. Comme cela a déjà été indiqué, en vertu de l'article 13 de la loi de 1983, chaque responsable des opérations d'inscription doit publier chaque année une version révisée de ses listes. L'article 13 (1), tel que modifié par l'annexe 1 de la loi sur la représentation du peuple de 2000, précise en outre ce qui suit:

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

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

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

(2) Les versions révisées des listes comprennent

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

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

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

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

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

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

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

29. L'article 53 permet de promulguer des règlements concernant l'inscription. Ainsi, l'ordonnance CCR Order 45 relative à la loi sur la représentation du peuple de 1983 établit la procédure pour faire appel des décisions des responsables des opérations d'inscription (article 2) et énonce des règles concernant les «appels choisis» (article 3)⁷⁷.

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

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

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

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

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

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

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

Lors de l'audience d'appel,

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

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Vote par correspondance en Grande-Bretagne

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

35. En application d'une recommandation formulée par un groupe de travail du ministère de l'Intérieur qui avait été chargé de faire des propositions sur la façon de renforcer la confiance dans le processus démocratique et la participation aux élections, tant nationales que locales, l'article 10 de la loi sur la représentation du peuple de 2000 a conféré au secrétaire d'Etat le pouvoir d'approuver, après avoir pris l'avis de la Commission électorale, des dispositifs (pilotes) de vote uniquement par correspondance, sans bureaux de vote, en particulier dans le cadre des élections locales. Par ailleurs, le vote par correspondance est devenu accessible sans restriction en Grande-Bretagne – en d'autres termes il n'est pas nécessaire de fournir un motif pour pouvoir voter par correspondance. Ce dispositif est connu sous le nom de «vote par

Recours choisis. Article 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

correspondance à la demande». Lorsqu'il a été autorisé comme modalité ouverte à tous, tous les problèmes qu'il pouvait soulever sont apparus au grand jour. Certains électeurs étaient encore réticents, et certains avaient compris les possibilités de manipulation offertes par cette modalité. Le recours au «vote par correspondance généralisé» (*all-postal vote*) dans certaines expériences électorales a encore exacerbé la situation.

36. Comme dans le cas de l'inscription sur les listes électorales, la question du vote à distance est un sujet de préoccupation depuis quelques années. En novembre 2001, la Commission électorale a entrepris d'examiner la loi et la pratique dans ce domaine en Grande-Bretagne, afin de mettre en évidence les problèmes qui se posent touchant la fraude, le secret et l'administration des élections, notamment⁷⁸. La Chambre des communes a, de son côté, élaboré un certain nombre de notes sur le vote par correspondance⁷⁹. Les modifications des dispositions régissant le vote à distance doivent viser, pour l'essentiel, à instituer un équilibre entre la promotion de la participation électorale, d'une part, et la protection du processus démocratique et des votes, d'autre part, en instituant des mesures de sécurité et en obtenant la confiance du public.

37. Au Royaume-Uni, il existe deux formes de votes à distance: le vote par correspondance et le vote par procuration. Le présent rapport ne traite que du vote par correspondance en tant que forme de vote à distance, et plus précisément du vote par correspondance à la demande, c'est-à-dire à l'initiative de l'électeur⁸⁰. Il importe de distinguer deux aspects: la demande de vote par correspondance et le renvoi du bulletin de vote.

38. La demande de vote par correspondance lors des élections législatives au Royaume-Uni est régie par l'article 12 et l'annexe 4 de la loi sur la représentation du peuple de 2000⁸¹, modifiée en 2006. Le principal changement apporté au système de vote par correspondance a été le recueil d'identifiants personnels (signature et date de naissance) pour la demande correspondante. D'une façon générale, qu'il s'agisse des cas de vote à distance pendant une période définie ou indéfinie ou de vote à distance pour une élection donnée, le responsable des opérations d'inscription doit faire droit à la demande de vote par correspondance si *a.* il a pu s'assurer que le demandeur est ou sera inscrit sur la liste électorale pour les élections législatives, la liste pour les élections locales ou les deux listes (selon le cas) et *b.* la demande contient la signature et la date de naissance du demandeur et est conforme aux prescriptions (annexe 4, para graphes 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, paragraphe 5(1)).

39. Les règles régissant le renvoi du bulletin de vote sont énoncées à l'annexe 1 de la loi sur la représentation du peuple de 1983, plus particulièrement aux articles 24, 31A et 45, également modifiés en 2006. Pour être valable, le bulletin de vote par correspondance doit être retourné avec une déclaration contenant la signature de l'électeur et sa date de naissance. Si le bulletin de vote est dûment retourné avec la déclaration, le responsable coche le nom de la personne sur la liste des électeurs votant par correspondance. Il doit vérifier, actuellement sur au moins 20 % des déclarations accompagnant les votes par correspondance, que la signature et la date de naissance correspondent bien à celles figurant dans ses fichiers⁸². Il reste à savoir si la vérification d'un échantillon garantit la fiabilité de la totalité des votes.

78. 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>.

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

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

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

82. Commission électorale, *The introduction of absent voting identifiers in England and Wales. The Electoral Commission evaluation*, juillet 2007, en ligne: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/19967>.

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

40. Selon le rapport de la Commission de Venise sur le vote à distance et le vote électronique, le vote à distance, défini comme «un suffrage exprimé en dehors des locaux où se déroule généralement le scrutin», est en principe autorisé. Il s'agit d'ailleurs d'une modalité électorale courante dans un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, même si ces systèmes font apparaître une très grande diversité et s'il est difficile de dégager des normes communes. Le vote à distance peut se dérouler dans un lieu encadré ou surveillé ou dans un lieu non encadré ou non surveillé⁸³.

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

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

42. Depuis quelques années, des problèmes de fraude dans le vote par correspondance suscitent des inquiétudes au Royaume-Uni et ont même conduit à modifier quelque peu la législation. Lors des élections locales de 2004, une allégation de fraude a été émise à propos du vote par correspondance dans les circonscriptions électorales de Bordesley et Aston à Birmingham⁸⁴. A la suite de la décision rendue par Richard Mawrey Q.C. dans cette affaire, qui établissait une fraude électorale massive par le biais d'une utilisation abusive du vote par correspondance à Birmingham, le système a fait l'objet d'un réexamen général, qui visait à «sauver» le vote par correspondance et, par la même occasion, à ne pas entraver l'adoption du vote électronique. D'autre part, des mesures plus strictes ont été mises en place pour empêcher que des agents politiques ne puissent manipuler facilement le système. Ainsi, la loi sur l'administration électorale de 2006 prévoit plusieurs mesures dans ce sens⁸⁵. Premièrement, l'article 14 de cette loi instaure l'obligation de fournir des identifiants personnels (signature et date de naissance) pour le vote par correspondance. Deuxièmement, l'article 15 régit les infractions relatives à la communication de fausses informations lors de l'inscription. Troisièmement, l'article 39 modifie les dispositions concernant les infractions de pression morale. Quatrièmement, l'article 40 définit les infractions liées aux demandes de vote par correspondance ou par procuration⁸⁶.

43. En 2004, la Commission électorale a préconisé l'arrêt de toute opération de vote par correspondance généralisé⁸⁷. Dans le même esprit, et après la publication des rapports sur divers dispositifs pilotes, la Commission électorale a demandé, le 2 août 2007, qu'il soit mis fin aux expériences de vote par téléphone et par l'internet jusqu'à ce que le gouvernement ait arrêté une stratégie de modernisation du système électoral et rendu ce dernier plus fiable⁸⁸.

44. Certaines difficultés inhérentes au vote par correspondance, par procuration ou électronique ne pourront jamais être complètement surmontées. Les avantages et la commodité pour les électeurs – et, par contrecoup, la contribution de ces modalités à l'objectif général d'augmentation de la participation électorale doivent être mis en balance avec les risques que présentent inévitablement ces systèmes de vote à distance.

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

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

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

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

87. 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>.

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

On peut douter de l'opportunité d'appliquer a priori le principe de *minimis* aux questions électorales. C'est là une décision politique qu'il appartient à chaque pays de prendre. Toutefois, il faut bien comprendre que, si le scrutin se déroule dans un contexte non surveillé, il est pratiquement impossible d'en garantir le secret et que l'absence de secret constitue une grave atteinte aux principes de liberté et d'équité qui régissent les élections dans les Etats démocratiques. Cela s'applique au vote par procuration, au vote par correspondance et au vote électronique, c'est-à-dire à toutes les variantes du vote à distance. Il semble qu'en Grande-Bretagne, après le rapport Howarth (1999)⁸⁹, l'on ait considéré les avantages du vote à distance comme étant supérieurs aux problèmes qu'il posait. Les lois de 2000 et de 2006 ont cherché à limiter les risques de fraude électorale majeure en infligeant des sanctions pénales dans les cas les plus patents de manipulation ou de pratiques abusives organisées. En revanche, l'acte individuel isolé de pression morale ou la fraude individuelle restent très difficiles à détecter et à punir. C'est pourquoi les menaces de sanction semblent la mesure la plus importante pour prévenir la fraude et garantir la fiabilité du vote par correspondance, à côté de la bonne foi des citoyens.

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

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

3.1. Questions générales

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

47. Il convient de souligner que la question posée par l'Assemblée parlementaire est motivée par l'application dans une partie du pays d'une réglementation et de règles électorales différentes de celles qui sont appliquées dans les autres parties du pays pour une même élection⁹⁰.

48. D'une façon générale, il est parfaitement possible et acceptable qu'un système juridique comporte des règles différentes applicables à différentes parties de son territoire et concernant la même activité. Toutefois, lorsque le législateur choisit cette option, il doit s'assurer qu'elle est conforme aux principes généraux du droit: droits fondamentaux, prééminence du droit et principes démocratiques. Le principe d'égalité revêt une importance toute particulière dans ce contexte. Le principe général d'égalité de tous devant la loi est appliqué par le biais de son corollaire, l'interdiction générale de la discrimination, énoncée à l'article 14 de la CEDH et dans le Protocole no 12 à la Convention. Il découle de ces principes considérés conjointement que les Etats ne peuvent pas adopter de mesures discriminatoires ni instituer de différences entre les citoyens, à moins que ces mesures ne soient raisonnables et ne tendent à promouvoir une égalité pleine et effective. En d'autres termes, la différence instituée doit être justifiée. Ainsi, si la législation établit des règles différentes en ce qui concerne l'exercice d'un droit individuel comme le droit de vote, les différences doivent s'appuyer sur des raisons valables; à défaut, elles seront considérées comme arbitraires et discriminatoires.

49. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété le principe du droit à des élections libres énoncé à l'article 3 du Protocole no 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»⁹¹.

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

90. Les dispositions du droit électorale concernant les élections locales et les élections aux Assemblées d'Irlande, d'Ecosse et du pays de Galles sont différentes. C'est ainsi, par exemple, que les articles 35 à 40 de la loi sur la représentation du peuple de 1983 contiennent certaines règles applicables à la fois à l'Angleterre et au pays de Galles et à l'Irlande du Nord. De plus, certaines lois spécifiques ont été adoptées en Irlande du Nord et en Ecosse pour réglementer les élections locales. Parmi les lois régissant les élections locales en Irlande du Nord, on peut citer la loi sur le droit électorale (Irlande du Nord) de 1962; la loi sur l'administration locale (Irlande du Nord) de 1972; le décret no 454 sur les élections locales (Irlande du Nord) de 1985 et les décrets le modifiant; la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de 2000; la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002. Récemment, le parlement a approuvé, par le biais du règlement régissant la représentation du peuple (vote à distance lors des élections locales) (Ecosse) de 2007, des dispositions spéciales concernant le vote à distance lors des élections locales en Ecosse.

91. *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (Requête no 9267/81), arrêt du 2 mars 1987, paragraphe 54.

50. La CEDH a également indiqué très clairement que les droits consacrés par l'article 3 du Protocole no 1 ne sont pas absolus mais sujets à restrictions. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des «limitations implicites»⁹².

51. Si l'on considère conjointement la possibilité d'instituer des limitations et/ou des conditions en ce qui concerne l'exercice des droits, d'une part, et le principe d'égalité, d'autre part, la législation nationale créant des limitations ou des situations différentes doit satisfaire aux critères implicites qui sous-tendent ce principe, à savoir le caractère raisonnable, le caractère justifié et le caractère non arbitraire. Dans cet ordre d'idées, dans une affaire concernant l'Irlande du Nord, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que l'application d'un système électoral particulier à une partie du pays n'est pas contraire à l'article 3 si elle s'appuie sur des raisons objectives et valables et que les moyens proposés ne sont pas disproportionnés⁹³. Plus précisément, lorsque les élections au Parlement européen ont été instituées, le principe de la représentation proportionnelle sur la base du vote unique transférable a été adopté pour l'Irlande du Nord de façon à éviter que la minorité ne soit totalement privée de représentation. Lorsque cette différence par rapport au reste du Royaume-Uni (où une forme différente de représentation proportionnelle est aujourd'hui en vigueur) a été contestée, la requête présentée à la Commission européenne des droits de l'homme a été déclarée irrecevable.

52. S'appuyant sur cette affaire, la Commission européenne des droits de l'homme a ultérieurement affiné les principes régissant plus précisément l'examen approfondi des éléments d'un système électoral. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation importante pour ce qui est d'assortir de conditions l'exercice des droits relatifs aux élections, mais ces conditions doivent satisfaire aux critères ci-après: elles ne doivent pas réduire les droits en question au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés doivent être proportionnés⁹⁴. Les deux affaires mentionnées (*Lindsay et Polacco et Garofalo*) reposent sur des faits légèrement différents; la première concerne le recours au vote unique transférable lors des élections au Parlement européen en Irlande du Nord et la seconde aux règles d'inscription sur les listes électorales en vue des élections régionales dans le Trentin-Haut-Adige. Toutefois, les principes sont suffisamment généraux pour pouvoir inspirer l'examen d'autres éléments d'un système électoral.

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

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

55. Souverain, le Parlement du Royaume-Uni peut adopter des lois sur des questions électorales, c'est-à-dire l'un des domaines dans lesquels il est doté de pouvoirs réservés (sauf en ce qui concerne les élections locales écossaises). En d'autres termes, c'est à Westminster qu'appartient la décision politique et juridique d'adopter des lois qui énoncent des règles différentes en matière d'inscription des électeurs sur les listes électorales et de vote par correspondance selon les parties du territoire auxquelles elles s'appliquent. Dans le cas à l'examen, les différences dans les règles applicables à l'inscription sur les listes électorales et au vote par correspondance et, de ce fait, les différences dans les conditions d'exercice du droit de vote par les citoyens reposent sur un critère territorial. Les électeurs vivant dans différentes parties du Royaume-Uni doivent respecter des normes différentes pour participer à la même élection législative. Dans le cas de l'Irlande du Nord, le système électoral a été adapté en fonction de circonstances historiques: conflits politiques au sein de l'Irlande du Nord; fait que la fraude électorale est considérée comme un problème important dans la société d'Irlande du Nord; méfiance à l'égard du système de vote à distance; problèmes de fraude persistante et manque de transparence dans les élections antérieures.

92. CEDH, affaire *Py c. France* (Requête no 66289/01), arrêt du 11 janvier 2005. Cette affaire suit l'affaire *Labita c. Italie* [GC] no 26772/95, paragraphe 201, CEDH 2000-IV.

93. *Kennedy Lindsay et autres c. Royaume-Uni* (Requête no 8364/78), décision du 8 mars 1979.

94. *Polacco et Garofalo c. Italie* (Requête no 23450/94), arrêt du 15 septembre 1997. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Gitonas et autres c. Grèce*, arrêt du 1er juillet 1997, Rapports 1997-IV fasc. 42 et *Py c. France*, cit.

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

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

58. Par ailleurs, l'adoption de ces mesures satisfait à un autre critère sous-tendant le principe d'égalité: le caractère non arbitraire. En d'autres termes, le lien logique existant entre le but légitime poursuivi et les mesures proposées peut être attribué à un examen attentif des faits et à une étude des moyens disponibles. Dans le cas à l'examen, les mesures ne peuvent absolument pas être considérées comme arbitraires, car elles sont l'aboutissement d'un processus détaillé d'établissement des faits et d'adaptation de la législation. Ainsi le Gouvernement et le Parlement du Royaume-Uni sont-ils préoccupés depuis quelques années par l'existence de la fraude électorale en Irlande du Nord. En 2001, le gouvernement a passé en revue la situation et fait certaines recommandations en vue d'améliorer la législation et les mesures de lutte contre la fraude⁹⁵. Le maintien de cette situation a motivé l'adoption de la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002. De son côté, le parlement a réalisé une étude et des enquêtes sur le même sujet, dont les résultats ont donné lieu à l'établissement de deux rapports pendant la session 2004-2005⁹⁶. Enfin, la Commission électorale a également suivi les réformes adoptées en Irlande du Nord, leurs effets et leurs conséquences, en particulier le recul des inscriptions sur les listes électorales, qui s'explique à la fois par les non-réponses à l'enquête et le nombre des personnes qui ne se font jamais inscrire⁹⁷. Dans ce cadre, la commission s'est engagée à suivre l'impact de la loi sur les inscriptions sur les listes électorales et a demandé une série de mises à jour des listes axées sur divers aspects du processus d'inscription, la dernière en date étant celle du 22 août 2007⁹⁸.

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

3.2. Questions spécifiques

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

61. L'objectif de cet examen est double: tout d'abord, il s'agit de comparer ces dispositions avec les normes du Conseil de l'Europe. Il se pourrait que, même si elles prescrivent des conditions plus strictes, elles soient plus conformes aux directives générales tendant à prévenir la fraude, à garantir le secret du scrutin et à

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

96. Chambre des communes, Commission des affaires d'Irlande du Nord, «Electoral Registration in Northern Ireland», premier rapport de la session 2004-2005 et deuxième rapport spécial de la session 2004-2005. Les deux sont consultables en ligne: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200405/cmselect/cmniaf/cmniaf.htm>. Voir aussi le récent rapport sur l'inscription sur les listes électorales de la Chambre des communes, *Speakers Committee – Second Report 2007*. Session 2006-2007, en ligne: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmspeak/997/99702.htm>.

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

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

tenir des listes électorales plus fiables et plus complètes pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote. Les caractéristiques des listes électorales et les règles minimales applicables au vote par correspondance, telles que les énonce le Code de bonne conduite en matière électorale, seront prises en considération dans le cadre de l'analyse de cette perspective. Ensuite, on se demandera si les règles sont proportionnées.

3.2.1. Inscription sur les listes électorales

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

- un système d'inscription individuelle, fournissant les renseignements personnels exigés;
- l'obligation du directeur général des élections de réaliser des enquêtes dont la fréquence est fixée par la loi, au lieu d'enquêtes annuelles comme en Grande-Bretagne;
- les informations supplémentaires que l'électeur doit fournir pour être inscrit sur la liste;
- les objectifs de l'inscription;
- la modification des listes en prévision d'élections;
- la carte d'électeur⁹⁹.

63. Les règles spéciales découlent des modifications apportées par la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 et par la loi sur l'Irlande du Nord (dispositions diverses) de 2006, lois qui cherchaient à réduire la fraude électorale, à rendre le système plus transparent¹⁰⁰ et à améliorer le mécanisme d'inscription des électeurs.

64. La loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 a remplacé le système de l'inscription par ménage jusque-là en vigueur¹⁰¹ par un système d'inscription individuelle, qui prévoit que les électeurs remplissant les conditions requises doivent remplir chaque année un formulaire d'inscription individuelle. Il n'existait pas alors de système automatique de première inscription ni de réinscription chaque année sur la base de la liste de l'année antérieure: tant les personnes qui n'avaient jamais été inscrites que celles qui figuraient déjà sur les listes devaient remplir chaque année un formulaire d'inscription et le remettre au bureau électoral.

65. Les problèmes créés par la loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 ont amené le gouvernement à promulguer la loi sur l'inscription sur les listes électorales (Irlande du Nord) de 2005, qui a ordonné la réinscription sur la liste électorale de noms qui avaient été radiés de cette liste. Ainsi, cette loi a abouti à la réinscription, à titre transitoire, d'électeurs qui avaient été antérieurement inscrits mais avaient décidé de ne pas se faire réinscrire. A cet effet, elle a apporté des modifications temporaires au paragraphe 7 de l'article 10A¹⁰².

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

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

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

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

102. La loi sur l'inscription sur les listes électorales (Irlande du Nord) de 2005 a remplacé temporairement le paragraphe 7 pendant une période de douze mois commençant le jour de son adoption, c'est-à-dire du 24 février 2005 au 24 février 2006, et introduit, avec les mêmes limites temporelles, les paragraphes 7A et 7B.

67. En Irlande du Nord, le système électoral est géré par un directeur général des élections (*Chief Electoral Officer*) avec l'appui du Bureau électoral d'Irlande du Nord (EONI)¹⁰³. Ce fonctionnaire est à la fois le responsable des opérations d'inscription et le responsable du scrutin pour chaque circonscription (articles 8(4) et 26(1) de la loi sur la représentation du peuple de 1983).

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

69. Le système d'inscription de l'Irlande du Nord vise à faire en sorte, autant qu'il est raisonnablement possible, «a. que toute personne remplissant les conditions requises pour être inscrite sur une liste y soit bien inscrite; b. qu'aucune personne ne remplissant pas les 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»¹⁰⁴.

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

71. Le droit des électeurs d'Irlande du Nord de rester inscrits sur la liste prend fin a. si, à l'occasion de l'enquête annuelle, leur formulaire ne contient pas les informations supplémentaires visées à l'article 10 (4A) (signature; date de naissance; numéro d'assurance nationale ou déclaration selon laquelle l'électeur n'en possède pas; déclaration indiquant que l'électeur a résidé en Irlande du Nord pendant la période de trois mois exigée avant le 15 octobre de l'année considérée; indication de toute autre adresse pertinente au Royaume-Uni); ou b. si le responsable des opérations d'inscription «établit que l'électeur n'avait pas droit à être inscrit pour cette adresse ou qu'il a cessé de résider à cette adresse ou a d'une autre façon cessé de remplir les conditions d'inscription visées à l'article 4 ci-dessus»¹⁰⁵.

72. La modification des listes en prévision d'élections suit des règles différentes dans le cas d'élections législatives en Irlande du Nord (article 13BA). Il existe une différence importante relativement aux règles générales visées à l'article 13B, à savoir le délai autorisé pour modifier les listes en prévision d'élections. Selon la règle générale, les modifications sont applicables si elles sont apportées avant le onzième jour précédant la date du scrutin¹⁰⁶, tandis que, dans le cas de l'Irlande du Nord, elles sont applicables si elles sont apportées avant le dernier jour de la désignation des candidats¹⁰⁷.

73. Le directeur général des élections doit publier chaque année une version révisée de ses listes, qui tienne compte de toutes les modifications apportées aux listes antérieures. Si une enquête est prévue au cours d'une année donnée, la liste doit être publiée «pendant la période commençant à la fin de l'enquête de l'année en question et s'achevant le 1er décembre de la même année ou à la date ultérieure qui pourra être prescrite». S'il n'y a pas d'enquête, elle doit être publiée «au 1er décembre de l'année considérée ou à la date

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

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

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

106. L'électeur doit avoir fait notification au responsable des opérations d'inscription avant le onzième jour et les modifications deviennent effectives le cinquième jour.

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

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).

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

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

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

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

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

79. Au sujet de ce point, il importe de rappeler les lignes directrices énoncées par le Code de bonne conduite en matière électorale et le rapport explicatif s'y rapportant en ce qui concerne la signification du droit à des élections libres: il inclut la libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale. Si l'on considère que le système d'inscription sur les listes électorales a pour but d'éliminer la fraude électorale existante et de la prévenir dans les élections futures, on peut conclure que les moyens utilisés pour atteindre ce but légitime, à savoir la mise en place d'un système d'inscription individuelle qui exige la fourniture de renseignements personnels et l'instauration de la possibilité d'inscription et de modification des listes en continu, sont proportionnés. Cette proportionnalité découle du fait que la mesure est pertinente, nécessaire et de nature à protéger le droit de vote, et qu'elle ne porte pas atteinte au principe d'égalité, puisque la différence de règles se justifie raisonnablement par la situation particulière de l'Irlande du Nord. Au surplus, les électeurs disposent de moyens de recours dont ils peuvent se prévaloir à la faveur des procédures décrites plus haut (paragraphe 11).

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

3.2.2. Vote par correspondance

81. La loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 a apporté à la loi sur la représentation du peuple de 1985 des modifications (articles 5 à 11 et annexe 2) qui s'appliquent au vote à distance (par correspondance ou par procuration) uniquement dans le cas des élections législatives d'Irlande du Nord¹⁰⁸. Un électeur a le droit de voter par correspondance si son nom figure sur la liste des électeurs à distance. Il peut alors voter à distance pendant une période indéfinie ou à l'occasion d'une élection particulière. Ce droit est régi par deux catégories de conditions: l'électeur est ou sera inscrit en tant qu'électeur membre des forces armées, ou bien on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce qu'il se rende au bureau de vote en raison de l'une des situations prévues par la loi (cécité ou incapacité physique, nature de sa profession, voyageurs par bateau ou par avion, etc.). Le système de vote par correspondance «à la demande» n'a pas été étendu à l'Irlande du Nord.

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

83. En Irlande du Nord, les règles applicables au renvoi du bulletin de vote par correspondance sont similaires à celles mentionnées au paragraphe 39. En l'occurrence, les personnes ayant le droit de voter par correspondance doivent renvoyer leur bulletin et le formulaire attestant leur identité, ainsi que les deux enveloppes délivrées par le responsable de l'élection (*returning officer*) (qui est, dans ce cas, le directeur général des élections lui-même). Le formulaire prescrit doit, comme dans le cas du vote par correspondance à l'occasion d'une élection tenue en Angleterre, au pays de Galles ou en Ecosse, «prévoir la signature du formulaire et l'indication de la date de naissance de l'électeur...»¹⁰⁹. L'électeur doit insérer le bulletin rempli dans l'enveloppe correspondante et fermer celle-ci, puis placer la déclaration d'identité remplie et l'enveloppe fermée contenant le bulletin de vote dans l'enveloppe de retour.

84. En Irlande du Nord, le bulletin de vote par correspondance est réputé être dûment renvoyé: *a.* lorsqu'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 *b.* que 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 (article 45, annexe 1, loi sur la représentation du peuple de 1983). En Irlande du Nord, la signature et la date de naissance sont vérifiées dans tous les votes par correspondance et non dans 20 % des cas au minimum comme en Grande-Bretagne.

108. . 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.

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

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

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

87. La déclaration d'identité que l'électeur doit renvoyer au bureau électoral avec le bulletin de vote par correspondance vise également à prévenir les irrégularités, puisque le responsable doit s'assurer que l'électeur figure sur la liste des personnes autorisées à recourir au vote par correspondance et que son identité et les autres données le concernant correspondent aux informations figurant sur les listes. Par ailleurs, il n'est pas porté atteinte aux principes du secret du scrutin et de la liberté d'expression énoncés à l'article 3 du Protocole no 1 à la Convention européenne des droits de l'homme non plus qu'aux dispositions de l'article 10 de la CEDH¹¹⁰, puisque le bulletin de vote est placé dans une enveloppe distincte et que celle-ci est fermée avant d'être placée dans l'enveloppe de retour avec la déclaration d'identité. Cette dernière est vérifiée au vu des informations figurant sur les listes électorales et sur la liste des personnes autorisées à recourir au vote par correspondance; les bulletins de vote sont ensuite mélangés avec les bulletins d'au moins une urne dans le bureau de vote, avant d'être ouverts et comptés.

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

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

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

110. L'article 3 du Protocole no 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

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

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

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