

Mai 2021

- LÉGISLATION COMPARÉE -

RECUEIL

sur

LE DROIT ÉLECTORAL

(VOTE PAR CORRESPONDANCE - MODALITÉS D'INSCRIPTION
SUR LES LISTES ÉLECTORALES - VOTE ÉLECTRONIQUE)

*Allemagne - Australie - Autriche - Belgique -
Danemark - Espagne - Estonie - États-Unis - Finlande - Grande-Bretagne -
Irlande - Italie - Portugal - Pays-Bas - Portugal - Suède - Suisse -*

*Les études ont été réalisées à la demande
de MM. Philippe Bonnacarrère et Éric Kerrouche, sénateurs*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 293



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la Division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

Pages

LE VOTE PAR CORRESPONDANCE	7
A. L'ALLEMAGNE	7
1. <i>Les conditions de recours au vote postal</i>	<i>7</i>
2. <i>L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote</i>	<i>9</i>
a) <i>La réception du matériel de vote</i>	<i>9</i>
b) <i>La procédure de vote</i>	<i>9</i>
c) <i>Réception et vérification du bulletin de vote par les services</i>	<i>10</i>
3. <i>L'utilisation du vote par correspondance en Allemagne</i>	<i>12</i>
B. L'AUSTRALIE	14
1. <i>Les conditions de recours au vote postal</i>	<i>14</i>
2. <i>L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote</i>	<i>16</i>
a) <i>La réception du matériel de vote</i>	<i>16</i>
b) <i>La procédure de vote</i>	<i>16</i>
c) <i>Réception et vérification du bulletin de vote par les services</i>	<i>17</i>
3. <i>L'utilisation du vote par correspondance en Australie</i>	<i>19</i>
a) <i>La controverse des élections fédérales de 2004</i>	<i>19</i>
b) <i>Le vote par correspondance au cours des derniers scrutins</i>	<i>20</i>
C. LES ÉTATS-UNIS	22
1. <i>L'Oregon</i>	<i>23</i>
a) <i>Origine et extension</i>	<i>23</i>
b) <i>L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote</i>	<i>23</i>
c) <i>L'utilisation du vote postal</i>	<i>26</i>
2. <i>La Californie</i>	<i>27</i>
a) <i>Origine et développement</i>	<i>27</i>
b) <i>L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote</i>	<i>27</i>
c) <i>L'utilisation du vote postal</i>	<i>31</i>
3. <i>La Caroline du Nord</i>	<i>32</i>
a) <i>La procédure de vote</i>	<i>32</i>
b) <i>La facilitation du vote postal dans le contexte de l'épidémie de Covid-19</i>	<i>32</i>
D. LA SUISSE	33
1. <i>Les conditions de recours au vote postal</i>	<i>33</i>
2. <i>L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote</i>	<i>33</i>
a) <i>La réception du matériel de vote</i>	<i>33</i>
b) <i>La procédure de vote</i>	<i>34</i>
c) <i>Réception et vérification du bulletin de vote par les services</i>	<i>35</i>
3. <i>L'utilisation du vote par correspondance en Suisse</i>	<i>36</i>
E. L'ESPAGNE	38
1. <i>Les conditions de recours au vote postal</i>	<i>38</i>
2. <i>L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote</i>	<i>39</i>
a) <i>La demande et la réception du matériel de vote</i>	<i>39</i>
b) <i>La procédure de vote</i>	<i>40</i>
c) <i>Réception et vérification du bulletin de vote</i>	<i>40</i>
3. <i>L'utilisation du vote par correspondance en Espagne</i>	<i>41</i>

VOTE PAR INTERNET, BUREAUX DE VOTE SPÉCIAUX ET VOTE À DOMICILE AUX ÉLECTIONS	43
I. LE VOTE PAR INTERNET AUX ÉLECTIONS	43
A. DANS LA PLUPART DES PAYS EUROPÉENS, LE VOTE PAR INTERNET N'EST PAS AUTORISÉ ET LES RÉFLEXIONS DEMEURENT À L'ARRÊT	43
B. DANS LA SPHÈRE ANGLO-SAXONNE, DES EXPÉRIMENTATIONS ET DES ESSAIS AU NIVEAU LOCAL.....	45
1. <i>Aucun nouveau projet pilote d'ampleur au Royaume-Uni, en dépit de velléités au Pays de Galles et en Écosse</i>	45
2. <i>Des expériences à petite échelle et peu concluantes aux États-Unis.....</i>	46
3. <i>Le recours au vote par Internet dans certaines municipalités canadiennes</i>	47
C. LA SUISSE EN ATTENTE D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE VOTE PAR INTERNET	48
1. <i>Les systèmes en vigueur jusqu'en 2019</i>	48
2. <i>Les évolutions au cours de l'année 2019</i>	50
D. L'EXCEPTION ESTONIENNE	52
II. LES BUREAUX DE VOTE SPÉCIAUX ET LE VOTE À DOMICILE	54
A. LE VOTE PAR ANTICIPATION DANS DES BUREAUX DE VOTE SPÉCIAUX EN FINLANDE	54
1. <i>Généralités</i>	54
2. <i>Le vote dans un bureau de vote par anticipation</i>	55
3. <i>La préparation du vote par anticipation à domicile</i>	56
B. LE VOTE À L'HÔPITAL, EN PRISON ET À DOMICILE EN ITALIE	56
1. <i>Des bureaux de vote spéciaux ou volants dans les hôpitaux et les prisons</i>	57
2. <i>Le vote à domicile</i>	58
L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES.....	61
A. ALLEMAGNE.....	62
1. <i>Situation en 2006</i>	62
2. <i>Situation en 2020</i>	63
B. BELGIQUE	63
1. <i>Situation en 2006</i>	63
2. <i>Situation en 2020</i>	64
C. DANEMARK	64
1. <i>Situation en 2006</i>	64
2. <i>Situation en 2020</i>	65
D. ESPAGNE	66
1. <i>Situation en 2006</i>	66
2. <i>Situation en 2020</i>	66
E. GRANDE-BRETAGNE	67
1. <i>Situation en 2006</i>	67
2. <i>Situation en 2020</i>	68

F. ITALIE	71
1. <i>Situation en 2006</i>	71
2. <i>Situation en 2020</i>	72
G. PAYS-BAS.....	72
1. <i>Situation en 2006</i>	72
2. <i>Situation en 2020</i>	72

LE VOTE PAR CORRESPONDANCE

Supprimé en 1975 en France au profit du vote par procuration, le vote par correspondance ou vote postal¹ est couramment utilisé dans plusieurs pays. Cette pratique tend à se développer depuis les années 2000 dans de nombreuses démocraties afin de faciliter l'exercice du droit de vote.

La pandémie de Covid-19 a également mis en lumière l'intérêt du vote par correspondance pour limiter l'affluence dans les bureaux de vote sans décourager la participation. Les procédures et modalités pratiques de vote utilisées en Allemagne, en Australie, en Espagne, en Suisse et dans trois États des États-Unis (Oregon, Californie et Caroline du Nord) sont décrites dans la présente note.

A. L'ALLEMAGNE

En **Allemagne**, voter par correspondance comme alternative au mode traditionnel est autorisé depuis 1957, quel que soit le niveau de l'élection : européennes, au *Bundestag*, dans les *Länder* ou encore municipales.

1. Les conditions de recours au vote postal

Jusqu'en 2008, tout électeur souhaitant voter par correspondance (*Briefwahl*) devait justifier sa demande et donner une raison légitime d'absence (par exemple, le fait de se trouver hors de sa circonscription pour des raisons importantes, le fait d'être malade, d'être âgé ou encore de souffrir d'un handicap physique). En décembre 2008, les lois électorales pour les élections européennes et au *Bundestag* ont été modifiées : la nouvelle procédure, utilisée pour la première fois en 2009, n'impose désormais plus d'indiquer de motif ; les détenteurs du droit de vote inscrits sur une liste électorale peuvent exercer ce droit par courrier du moment où ils demandent le matériel de vote correspondant². Les personnes n'ayant pas été inscrites sur une liste électorale pour un motif qui ne leur incombe pas peuvent, sous certaines conditions, demander à recevoir un bulletin de vote par correspondance et voter de cette façon.

¹ Les deux termes sont utilisés sans distinction dans la présente note.

² <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>

Ainsi, la loi électorale fédérale allemande, qui s'applique notamment pour les élections au Bundestag, indique dans son § 14 que « *quiconque possède un bulletin de vote peut voter par correspondance dans la circonscription électorale dans laquelle ce bulletin est émis* »¹.

**Le recours devant la Cour constitutionnelle contre la suppression
du motif légitime préalable au vote postal²**

Un citoyen allemand a contesté la suppression de l'obligation de fournir un motif valable pour pouvoir voter par correspondance en déposant une plainte contre la validité des élections européennes de 2009 devant le *Bundestag*, puis devant la Cour constitutionnelle. Le plaignant invoquait le manque de sécurité et le risque accru en matière d'intégrité du scrutin, de secret du vote et de liberté de choix.

La Cour a rejeté cette demande et a estimé qu'il était conforme à la Constitution d'autoriser les votes par correspondance sans donner de motif et que cela ne violait pas les principes du vote libre, secret et public car :

- si le contrôle public et l'intégrité de l'élection ne sont plus garantis de la même façon, le vote par correspondance sert cependant l'objectif de parvenir à une participation électorale large et donc de prendre en compte l'intérêt général du vote ;

- le pouvoir réglementaire a pris en compte les exigences constitutionnelles en la matière.

L'électeur qui souhaite voter par correspondance demande le plus tôt possible à la commune de son lieu de résidence le bulletin de vote et les documents relatifs au vote par correspondance. Aucune exigence de forme n'est attachée à la demande, elle peut être faite autant par écrit, y compris par courriel, que par oral. Seule la demande par téléphone n'est pas autorisée. La demande doit contenir le nom, le prénom, la date de naissance et l'adresse du domicile du demandeur et doit être formulée avant 18 heures le vendredi précédant l'élection. Dans certaines circonstances, ce délai est porté à 15 heures le jour du scrutin, par exemple si l'électeur déclare une maladie soudaine telle qu'il ne peut se déplacer au bureau de vote ou que cela créerait pour lui des difficultés déraisonnables.

À l'échelle des *Länder*, les lois électorales disposent que les titulaires d'une carte d'électeur peuvent exercer leur droit de vote par correspondance (Saxe-Anhalt, Bade-Wurtemberg notamment). On retiendra ici l'exemple de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et ses lois électorales pour l'élection du *Landtag* (§3)³ et pour les élections municipales (§10)¹.

¹ <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/index.html#BJNR003830956BJNE004905160>

² https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/07/cs20130709_2bvc000710.html

³ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=3354&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=427526

2. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

a) La réception du matériel de vote

Les personnes ayant demandé à voter par courrier reçoivent les documents suivants :

- un certificat de vote (*Wahlschein*), signé personnellement par l'employé mandaté de l'autorité municipale et revêtu du cachet officiel, pouvant lui être imprimé. Si le certificat a été créé à l'aide d'appareils automatiques, la signature de l'employé mandaté peut être absente et remplacée par l'impression de son nom ;

- un bulletin de vote officiel ;

- une enveloppe de vote officielle, de couleur bleue ;

- une enveloppe officielle de retour du matériel de vote par correspondance, de couleur rouge, sur laquelle est imprimée l'adresse à laquelle elle doit être envoyée ainsi que le nom du bureau émetteur au sein de la municipalité et le numéro du certificat de vote ou de la circonscription ;

- une notice complète sur le vote par correspondance, comprenant toutes les informations essentielles ainsi qu'une explication de la procédure avec des images claires. Cette information détaillée vise à éviter le rejet des votes par correspondance.

b) La procédure de vote

Lorsque l'électeur a reçu son matériel de vote, il peut exprimer son choix en cochant personnellement le bulletin de vote. Pour les élections au *Bundestag*, le bulletin nécessite de cocher des cases dans deux colonnes, représentant chacune un vote : dans la colonne de gauche pour voter directement pour un candidat de sa circonscription, dans la colonne de droite pour la liste d'un parti. Pour les élections européennes, l'électeur n'a qu'un seul vote à émettre.

L'électeur introduit ensuite son bulletin de vote dans l'enveloppe de vote bleue et la scelle. Il inscrit sur le certificat de vote une « déclaration sous serment de vote par correspondance » (*Versicherung an Eides statt zur Briefwahl*) garantissant que le bulletin a été rempli personnellement et conformément à la volonté déclarée de l'électeur, la date et sa signature. Le certificat de vote et l'enveloppe bleue contenant le bulletin de vote doivent ensuite être insérés dans l'enveloppe rouge, qui devra alors être cachetée et renvoyée non affranchie (sauf dans le cas où la lettre est postée de l'étranger) par la poste ou remise directement à l'adresse inscrite sur l'enveloppe².

¹ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=4752&aufgehoben=N&det_id=462032&anw_nr=2&menu=1&sg=0

² http://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/_66.html

Le matériel de vote doit être retourné au plus vite après sa réception, et doit dans tous les cas parvenir au plus tard à 18 heures le jour de l'élection pour pouvoir être pris en compte. Pour s'assurer du respect des délais d'acheminement par la poste, le site internet du responsable des opérations électorales en Allemagne (*Bundeswahlleiter*)¹ indique que l'enveloppe rouge doit être envoyée au plus tard trois jours ouvrables avant le scrutin, et rappelle qu'elle peut aussi être directement donnée au service responsable. Il est de la responsabilité de l'électeur de s'assurer que son vote sera reçu à temps.

En cas d'évènement particulier perturbant la livraison du matériel de vote, à l'instar d'une catastrophe naturelle ou d'un évènement de force majeure, le directeur du scrutin de la circonscription peut décider, après avoir constaté cette perturbation, que les courriers de vote par correspondance reçus après la suppression de la perturbation dans les 22 jours suivant la fin du scrutin par le bureau compétent sont réputés avoir été reçus à temps, si, sans la perturbation, ils étaient arrivés avant l'heure limite de réception des votes par correspondance, soit à 18 heures le jour du scrutin. Pour cela, les lettres doivent revêtir un cachet de la poste daté d'au moins deux jours avant le scrutin.

Une procédure similaire est prévue à l'échelle du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui dispose dans le §28 de sa loi électorale pour l'élection du *Landtag* et dans le §26 de sa loi relative aux élections municipales que l'électeur doit faire parvenir au maire, avant 18 heures le jour du scrutin pour l'élection du *Landtag*, avant 16 heures le jour du scrutin pour les élections municipales, son certificat de vote et son enveloppe de vote officielle contenant son bulletin. L'électeur doit prêter serment du caractère personnel de son vote et de sa volonté déclarée. Des dispositions identiques sont prévues en Bavière, à l'article 15 de la loi électorale relative à l'élection du *Landtag*² et à l'article 14 de la loi relative aux élections municipales³.

c) Réception et vérification du bulletin de vote par les services

Aux termes des §74 et 75 du Règlement sur les élections au *Bundestag* (*Bundeswahlordnung*), le bureau responsable de la réception des votes par correspondance les rassemble non ouverts et les garde sous clé.

Une commission de vote par correspondance est mise en place, qui peut regrouper plusieurs communes. Lui sont remis par le bureau responsable de la réception des votes les enveloppes correspondantes ou encore la liste répertoriant les certificats de vote invalides (par exemple pour le cas d'une personne radiée des listes après envoi du matériel électoral).

¹ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>

² <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLWG/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

³ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG/true>

Un membre nommé par le chef de la commission de vote par correspondance ouvre les courriers de vote (enveloppes rouges) les uns après les autres et en retire d'une part, le certificat de vote, d'autre part, l'enveloppe bleue. S'il s'avère que le certificat figure dans la liste répertoriant les certificats invalides ou s'il existe des doutes quant à la validité du certificat, alors les enveloppes rouges et leur contenu doivent être séparés du reste et traités ultérieurement.

Pour les autres enveloppes rouges, leur contenu est retiré, les enveloppes bleues contenant le bulletin de vote étant déposées, toujours fermées, dans une urne et les certificats de vote rassemblés par ailleurs. Lorsque toutes les enveloppes bleues ont été déposées dans l'urne et après la clôture du scrutin, la commission de vote par correspondance procède au dépouillement et détermine le résultat¹. Dès que cela est établi, le chef de la commission le notifie le plus rapidement possible au directeur du scrutin de la circonscription. Les courriers de vote par correspondance admis, la détermination et la constatation des résultats du vote sont consignés. Doivent également être joints les courriers de vote par correspondance ayant donné lieu à une décision de la commission, qu'elle ait été positive ou négative. Tous les documents relatifs au vote sont emballés et transmis au directeur du scrutin de la circonscription, qui les conserve jusqu'à destruction.

Aux termes du §39 de la loi sur l'élection au *Bundestag*, un vote par correspondance est non valide lorsque :

- l'enveloppe rouge de retour du matériel électoral n'est pas arrivée à temps ;
- l'enveloppe rouge ne contient pas de certificat de vote, ou un certificat non valide ;
- aucune enveloppe bleue, censée contenir le bulletin de vote, n'est insérée dans l'enveloppe rouge ;
- ni l'enveloppe rouge de retour du matériel de vote, ni l'enveloppe bleue contenant le bulletin de vote ne sont cachetées ;
- l'enveloppe rouge contient plusieurs enveloppes bleues, mais pas le même nombre de certificats de vote valides et de déclarations sous serment ;
- l'électeur, ou la personne l'ayant aidé à voter, n'a pas signé la déclaration sous serment de vote par correspondance obligatoire sur le certificat de vote ;
- aucune enveloppe de vote officielle, bleue, n'a été utilisée ;
- une enveloppe de vote a été utilisée, mais qui diffère des autres de façon tellement évidente que cela met en danger le secret du vote ou qui contient un objet clairement perceptible.

¹ https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_38.html

Les électeurs dont le vote a été rejeté pour l'un de ces motifs ne sont pas considérés comme ayant pris part au scrutin, leur vote n'est donc pas réputé avoir été exprimé. Hors les motifs listés ci-dessus, si des interrogations sont soulevées quant à un vote par correspondance, la commission du vote par correspondance décide de son admissibilité ou de son rejet. Le nombre d'enveloppes de vote par correspondance contestées, admises après décision et rejetées doit figurer dans le procès-verbal du scrutin. Les courriers de vote par correspondance rejetés, ainsi que leur contenu, doivent être séparés, accompagnés de la mention de la raison du rejet, refermés et numérotés.

La loi sur l'élection du *Landtag* du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie prévoit les mêmes dispositions et les mêmes motifs de rejet des votes par correspondance¹, tout comme celle sur les élections municipales du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie².

3. L'utilisation du vote par correspondance en Allemagne

La page internet du responsable des opérations électorales³ présente les statistiques du vote par correspondance, pour les élections au *Bundestag* et les élections européennes, depuis son instauration en 1957.

S'agissant des élections au *Bundestag*, le nombre de votants par courrier croît progressivement depuis sa mise en place. Lors des cinq dernières élections, le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance est passé de 8,7 millions en 2002 (18 % des électeurs) à 8,9 millions en 2005 (18,7 %), 9,4 millions en 2009 (21,4 %), 10,7 millions en 2013 (24,3 %) et 13,4 millions en 2017 (28,6 %).

Concernant les élections européennes, les chiffres avancés montrent une tendance à la hausse régulière de nombre de votes par correspondance ainsi que de la proportion d'électeurs y ayant recours. Ainsi lors des élections européennes de 1999, 3 847 138 électeurs, soit 14 %, ont voté par correspondance. En 2009, ils étaient près de 5 millions (18,4 % des électeurs) et plus de 10,7 millions en 2019 (28,4 %).

Au niveau des *Länder*, le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a tenu des élections municipales les 13 et 27 septembre 2020. Lors du précédent scrutin, en 2014, la part des électeurs ayant eu recours au vote par correspondance avait atteint 26,5 %. Dans le contexte actuel de pandémie, les autorités s'attendaient à un accroissement du nombre d'électeurs par correspondance⁴. Ainsi la ville de Cologne annonçait le 1^{er} septembre 2020

¹ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=3354&aufgehoben=N&det_id=427555&anw_nr=2&menu=1&sg=0

² https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=4752&aufgehoben=N&det_id=462049&anw_nr=2&menu=1&sg=0

³ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>

⁴ <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/kommunalwahl-2020-1>

que 201 038 demandes de vote par correspondance avaient été reçues par le bureau électoral, en comparaison à 2014 où près de 140 000 électeurs de Cologne avait exercé leur droit de vote par correspondance¹. Le taux officiel de participation par vote postal à l'issue du scrutin n'a pas encore été publié mais certaines agences de presse estimaient qu'il pouvait atteindre un tiers des votes exprimés dans certaines villes². La ville de Bochum, quant à elle, rapportait le 13 septembre « *un nombre exceptionnellement élevé* » d'électeurs par correspondance³.

Ces élections municipales en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont aussi rencontré certains problèmes en matière de vote par correspondance. Ainsi la ville de Kamen a fait état de difficultés dans la remise des documents de vote, certains électeurs n'ayant rien reçu et étant donc invités, à quelques jours du scrutin, à se rendre à la mairie pour y recevoir des documents de remplacement, contre une déclaration écrite des personnes concernées indiquant qu'elles n'avaient pas reçu les documents officiels⁴.

De même, lors des dernières élections communales en Bavière en mars 2020, quelques difficultés de réception du matériel de vote dans certaines villes ont été observées, notamment Augsburg et Nuremberg⁵. Les électeurs concernés ont cependant pu le récupérer auprès de la mairie. Le décompte des bulletins a également été plus long qu'habituellement, notamment dans les grandes villes.

¹ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/22345/index.html>

² <https://www.ruhr24.de/nrw/nrw-kommunalwahl-2020-news-live-ticker-dortmund-bochum-essen-koeln-ergebnisse-prognose-zr-13898700.html> « Kommunalwahl 2020 in NRW: Anträge der Briefwahlen erreichen Rekordzahlen »

³ <https://www.ruhr24.de/nrw/nrw-kommunalwahl-2020-news-live-ticker-dortmund-bochum-essen-koeln-ergebnisse-prognose-zr-13898700.html> « Kommunalwahlen 2020 in NRW: Lange Schlangen vor Wahllokalen - Rekord bei Briefwahl »

⁴ <https://www.stadt-kamen.de/leben-und-mehr/aktuelles/presseberichte?start=20> « Fehlende Briefwahlunterlagen: Betroffene sollen sich melden - 10.09.2020 »

⁵ <https://www.br.de/nachrichten/bayern/stichwahl-probleme-bei-zustellung-der-briefwahlunterlagen,RudnavH>

B. L'AUSTRALIE

En **Australie**, les premiers exemples de vote postal remontent à la fin du 19^e siècle dans certains États (Australie-Méridionale et Victoria) et au début du 20^e siècle pour des élections fédérales¹. Si cette possibilité de vote par correspondance a été autorisée puis abrogée, elle a réintégré les possibilités légales de vote en Australie en 1918. Le vote est obligatoire en Australie, qui comptait, au 30 juin 2020, 16,635 millions d'électeurs inscrits².

1. Les conditions de recours au vote postal

Le vote par correspondance est prévu à la partie XV, articles 182 et suivants, et à l'annexe 2 de la loi électorale du *Commonwealth* du 21 novembre 1918³, qui régit la conduite des élections fédérales en Australie.

Aux termes de l'article 183 de la loi électorale, une personne peut demander un vote par correspondance pour l'un des motifs énoncés à l'annexe 2, à savoir :

- elle sera absente de l'État ou du territoire dans lequel elle est inscrite lors des heures d'ouverture du scrutin ;

- elle ne se trouvera à aucun moment, lors des heures d'ouverture du scrutin, à moins de huit kilomètres de la route praticable la plus proche de tout bureau de vote de l'État ou du territoire dans lequel elle est inscrite sur les listes électorales ;

- lors des heures d'ouverture du scrutin, elle sera en voyage dans des conditions qui ne lui permettront pas de se présenter dans un bureau de vote de l'État ou du territoire dans lequel elle est inscrite sur les listes électorales ;

- elle sera absente de la circonscription dans laquelle elle est inscrite lors des heures d'ouverture du scrutin ;

- elle sera incapable de se présenter dans un bureau de vote le jour du scrutin en raison d'une maladie grave, d'une infirmité ou du stade avancé de sa grossesse, ou parce qu'elle devra s'occuper d'une personne atteinte d'une maladie grave, infirme ou sur le point d'accoucher ;

- le jour du scrutin aux heures de vote, elle sera hospitalisée et dans l'impossibilité d'exercer son droit de vote à l'hôpital ;

- elle ne pourra se présenter au bureau de vote aux heures de scrutin du fait d'une peur ou d'une appréhension raisonnable concernant son bien-être et sa sécurité personnels ;

¹ https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9900/2000RP29

² https://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/Enrolment_stats/

³ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103>

- en raison de ses convictions religieuses ou de son appartenance à un ordre religieux, la personne n'est pas autorisée à se rendre dans un bureau de vote pendant les heures d'ouverture ;
- elle se trouve en détention ;
- l'adresse de la personne a été exclue de la liste électorale ;
- aux heures d'ouverture des bureaux de vote, la personne sera au travail et ne sera pas autorisée à s'absenter en vertu des dispositions de la loi électorale et toute absence visant à participer au scrutin serait susceptible d'entraîner la perte de son emploi.

Le vote par correspondance est géré par la commission électorale australienne (*Australian Electoral Commission - AEC*), qui a rédigé un guide pratique rappelant toute la procédure à suivre à l'attention des personnes souhaitant voter par correspondance¹. La demande peut être formulée sur papier ou *via* Internet. Une personne souhaitant voter par correspondance a deux possibilités :

- si elle souhaite bénéficier du vote par correspondance pour un scrutin précis, elle doit alors renvoyer à l'AEC le formulaire dûment renseigné dans les délais impartis et en joignant une déclaration justifiant son éligibilité au vote postal ou en faire la demande par Internet. L'envoi papier ne nécessite pas de timbre ;

- si elle souhaite obtenir le statut d'électeur par correspondance permanent (*general postal voter*), pour des raisons qui recoupent celles présentées *supra* et auxquelles s'ajoute le fait de vivre à plus de 20 kilomètres d'un bureau de vote par la route praticable la plus courte, le fait d'être militaire ou d'être un officier des forces de police servant en opération extérieure ou encore le fait d'être un électeur résidant à l'étranger. Ce statut permet d'être inscrit sur un registre dédié et de recevoir automatiquement, avant chaque scrutin, le matériel permettant de voter par correspondance.

Lors de la demande de vote par correspondance, l'électeur doit choisir une question de sécurité et y répondre. Cette question de sécurité lui sera également demandée lors de la procédure de vote par correspondance.

Un électeur ayant fait une demande de vote par correspondance auprès des autorités compétentes n'est cependant pas tenu, *in fine*, de voter de cette façon et peut tout à fait choisir de voter en personne le jour du scrutin. D'après l'AEC, ce serait le cas de 10 % des personnes ayant déposé une demande de vote postal².

¹ https://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/easy-read/files/vote-mail-easy-eng.pdf

² https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/2019FederalElection

2. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

a) La réception du matériel de vote

Les électeurs ayant opté pour le vote postal reçoivent le matériel leur permettant de remplir leur devoir électoral.

1) S'agissant des électeurs par correspondance permanents, dès que des bulletins de vote pour un scrutin dans une circonscription sont disponibles, le commissaire électoral (administrateur de la commission électorale) envoie ou fait livrer le matériel de vote par correspondance aux électeurs inscrits sur le registre des électeurs par correspondance permanents de la circonscription. Le matériel de vote par correspondance se compose :

- d'une enveloppe sur laquelle est imprimé un certificat de vote par correspondance ;

- d'un ou de plusieurs bulletins de vote selon l'élection ;

- et éventuellement d'une enveloppe adressée au directeur de scrutin de la circonscription, si l'enveloppe présentant le certificat de vote par correspondance n'est pas elle-même déjà adressée à cette personne.

2) Les personnes ayant demandé à pouvoir voter par correspondance lors d'un scrutin précis reçoivent également une enveloppe sur laquelle est imprimé un certificat de vote par correspondance et un ou plusieurs bulletins de vote selon l'élection concernée. Elles reçoivent aussi une enveloppe adressée soit au directeur de scrutin de la circonscription, soit au directeur adjoint du scrutin, si l'enveloppe présentant le certificat de vote par correspondance n'est pas déjà adressée à cette personne.

Tout envoi de matériel électoral doit préalablement faire l'objet d'un enregistrement de la date de délivrance du certificat et du bulletin de vote et d'une numérotation du certificat avec un numéro identique à celui attribué à la demande. Enfin, les initiales de la personne ayant délivré le bulletin de vote, ou qui l'a fait délivrer, doivent être apposées en haut du recto du bulletin de vote.

Le matériel de vote est envoyé par la poste ou par tout autre moyen qui n'est pas un moyen électronique si la demande a bien été reçue le vendredi de la semaine précédant les élections, soit huit jours avant le jour du scrutin. Si la demande a été reçue entre le vendredi, soit huit jours précédant les élections, et le mercredi, soit trois jours avant le scrutin, le matériel doit être envoyé de la façon, non électronique, que la commission électorale jugera la plus raisonnable et pratique en l'espèce.

b) La procédure de vote

Un vote par correspondance nécessite qu'un certain nombre d'exigences, détaillées à l'article 194 de la loi précitée, soient « substantiellement respectées » (*substantially observed*). Tout d'abord,

l'électeur doit montrer le matériel de vote non encore utilisé à un témoin autorisé (toute personne inscrite sur une liste électorale ou, à l'étranger, un citoyen australien, un membre des forces militaires, par exemple). L'électeur doit signer le certificat de vote postal en présence du témoin autorisé sauf s'il est inscrit par correspondance de façon permanente. Le témoin doit également signer le certificat et y ajouter la date et une mention de la capacité dans laquelle il agit. L'électeur peut ensuite procéder au vote, en présence du témoin mais sans que celui-ci soit en mesure de voir le vote. Il marque alors son bulletin, le plie, le place dans l'enveloppe sur laquelle est imprimé le certificat puis ferme l'enveloppe. Puis autant l'électeur que le témoin doivent déclarer sur le certificat de vote par correspondance que les exigences prévues par la loi en la matière ont été remplies avant la clôture du scrutin. L'électeur doit enfin renvoyer l'enveloppe dûment remplie, sans timbre, et complétée des mentions demandées au directeur du scrutin de sa circonscription. Le bulletin doit parvenir au bureau au plus tard treize jours après le jour de l'élection. Le témoin ne peut interférer dans le déroulement du scrutin ou essayer de rompre le secret du vote, sauf si c'est l'électeur lui-même qui lui demande (s'il souffre d'un handicap, par exemple). Autrement, il risquerait une amende de dix « *penalty units* », soit environ 1 334 dollars australiens (environ 814 euros).

c) Réception et vérification du bulletin de vote par les services

Lorsqu'un directeur de scrutin, ou un représentant officiel, reçoit une enveloppe portant un certificat de vote par correspondance et censée contenir un bulletin de vote, il doit alors inscrire sur l'enveloppe « reçu par moi », la date et l'heure de réception, signer cette inscription, ajouter la désignation correcte de sa fonction, enregistrer le nom de l'électeur et le nom de la circonscription comme indiqué sur le certificat de vote et placer l'enveloppe dans une urne qui, selon la personne qui a validé à réception, sera conservée sur place ou transmise au directeur de scrutin de la circonscription.

S'agissant du dépouillement, il se déroule en deux temps : le dépouillement préliminaire, qui consiste surtout à vérifier que l'électeur était bien autorisé à voter, et le dépouillement approfondi, qui consiste dans le dépouillement formel des bulletins admis à l'issue du dépouillement préliminaire.

(1) Le dépouillement préliminaire

Le directeur du scrutin doit produire toutes les enveloppes, non ouvertes, et les examine. S'il a des raisons de douter que la signature apposée sur le certificat de vote n'est pas celle de l'électeur, alors il doit la vérifier à partir de l'enregistrement le plus récent de sa signature. Si cette vérification laisse toujours un doute, il doit alors mettre en œuvre « toute tentative raisonnable » pour contacter l'électeur dans les trois jours qui suivent l'élection pour exiger qu'il fournisse une preuve de son identité au

plus tard le vendredi suivant le scrutin. Le directeur de scrutin classe les enveloppes selon deux catégories :

- celles qui répondent aux exigences de validité apparente, c'est-à-dire que l'enveloppe supposée contenir le bulletin est vraisemblablement signée par l'électeur et que l'enveloppe a été visée par un témoin autorisé, que le vote a bien été effectué avant la fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin, selon la date et l'heure inscrites. Si la date est postérieure, alors le bulletin de vote n'est pas réputé avoir été enregistré. Si le directeur du scrutin est convaincu que plus d'une enveloppe censée contenir un bulletin et répondant aux exigences a été envoyée par le même électeur, il ne doit en garder qu'une, de préférence celle reçue en premier, exclure les autres enveloppes et les conserver dans un paquet scellé ;

- celles qui ne répondent pas aux exigences de validité apparente, par exemple parce que la date inscrite dessus est postérieure à la date du scrutin. Les enveloppes non validées par le directeur de scrutin sont scellées dans un colis, lequel doit indiquer la description du contenu, le nom de la circonscription et la date de début du dépouillement.

Dans un second temps, les enveloppes satisfaisant aux exigences de validité sont de nouveau classées en plusieurs catégories : d'une part, celles des personnes qui sont effectivement inscrites, ou qui ont demandé leur inscription, sur les listes électorales de la circonscription ou dont le nom n'a pas été transféré sur une autre liste électorale du fait d'une erreur de l'administration, d'autre part, les autres. Dans le cas d'une élection sénatoriale ou conjointe législative-sénatoriale, une troisième catégorie est créée, celle des enveloppes correspondant à des électeurs qui ne sont pas inscrits dans la circonscription mais dans l'État ou le territoire dans lequel se trouve la circonscription. Les enveloppes se trouvant dans la pile « autres » sont exclues du scrutin approfondi et sont rassemblées dans un paquet scellé indiquant la description du contenu, le nom de la circonscription et la date de début du dépouillement préliminaire. Les autres sont incluses dans le dépouillement approfondi.

Le dépouillement préliminaire peut intervenir dès réception des déclarations de vote et jusqu'à treize jours suivant la fin du scrutin. Les enveloppes ne sont toutefois pas ouvertes.

(2) Le dépouillement approfondi

Une fois le dépouillement préliminaire effectué, les enveloppes ayant franchi toutes les étapes sont admises au dépouillement approfondi (*further scrutiny*). Après la clôture du scrutin de la circonscription, le directeur du scrutin doit retirer les bulletins de vote des enveloppes sans les déplier ni les inspecter, et sans permettre à quiconque de le faire. Les bulletins ainsi obtenus sont déposés dans une urne. Si une erreur est constatée (par exemple, si un bulletin de vote pour la chambre des représentants est découvert dans une enveloppe pour les élections

sénatoriales), le bulletin est alors exclu, tous les bulletins exclus étant scellés dans un paquet indiquant la description du contenu, le nom de la circonscription et la date. Une fois les bulletins valides placés dans l'urne, le dépouillement se déroule classiquement.

Lorsqu'un vote postal a été exclu du scrutin et du dépouillement, sauf dans le cas où l'électeur a voté plusieurs fois (voir *supra*), le directeur de scrutin doit indiquer par écrit à l'électeur concerné le motif du rejet.

3. L'utilisation du vote par correspondance en Australie

a) La controverse des élections fédérales de 2004

Si l'utilisation du vote postal en Australie est possible depuis plus d'un siècle, le pays n'en est pas moins à l'abri de controverses en la matière, comme cela a été le cas lors des élections fédérales de 2004¹. La note du service de recherche du Parlement australien consacrée à ces élections reprend les problèmes rencontrés².

Tout d'abord en Australie-Méridionale, 1 500 des 6 000 votes par correspondance de la circonscription d'Hindmarsh auraient, selon un élu, « disparu dans la nature ».

Ensuite, dans le Queensland, lors des mêmes élections, un certain nombre de résidents ruraux ayant demandé leur matériel de vote par correspondance ne l'ont pas reçu à temps pour pouvoir retourner leur vote dans les délais impartis. Un responsable de la commission électorale australienne (AEC) a imputé cette difficulté à la durée de la campagne et à l'impact des vacances scolaires. Une autre explication qui a émergé à cette époque était que cela coïncidait avec le fait que l'AEC avait, pour la première fois, externalisé la distribution du matériel de vote. La veille du scrutin, en réponse aux problèmes rencontrés dans le Queensland, le Gouverneur général de l'époque avait publié une proclamation visant à permettre à certains électeurs du Queensland de recevoir le matériel électoral, le remplir et le renvoyer dans des délais allongés. Une enquête a également été menée par l'AEC, qui a conclu que cette dernière « n'avait pas pris les mesures suffisantes » pour s'assurer que les risques liés à son système d'émission du matériel de vote par correspondance « étaient identifiés, minimisés et gérés ».

¹ Près de 614 000 votes par correspondance ont été enregistrés lors de ces élections.

² https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/9BHF6/upload_binary/9bhf64.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%228EU|ReporterId8EU|SpeakerId8EU%22

b) Le vote par correspondance au cours des derniers scrutins

Une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016¹ indiquait une tendance à la hausse du recours au vote postal en Australie : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010². Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Dans son analyse, le service de recherche note que le recours au vote par correspondance est un facteur important de retard dans l'annonce des résultats. En effet, le vote postal est pris en compte jusqu'à treize jours après la fin du scrutin (même si la procédure de vote devant témoin, en soi, doit être effectuée avant l'heure de fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin) et son processus de contrôle, pour pouvoir accéder au dépouillement, est plus complexe que les autres types de vote pré-scrutin³ qui, eux, en règle générale, sont comptabilisés comme des votes ordinaires et dépouillés le soir de l'élection. Cela retarde d'autant plus l'annonce des résultats définitifs, surtout que le recours au vote postal pour 8,5 % des suffrages exprimés n'est pas négligeable. La note du service de recherche conclut en expliquant que cette proportion élevée de vote postal avait fait craindre en 2016 un « Parlement suspendu » (*hung parliament*)⁴, dès lors que les résultats préliminaires ne permettraient pas d'établir si un parti avait obtenu la majorité absolue.

Le vote par correspondance fait partie des possibilités de vote avant scrutin (*early voting*), dont la totalité lors des élections de 2019 représentait 6,16 millions de votes. Sur ce total, 1,3 million de demandes de vote postal avaient été reçues et traitées par les services compétents quelques jours avant le scrutin du 18 mai 2019⁵. Selon une note du service de recherche du Parlement, cette fois consacrée aux élections de 2019⁶, cette légère hausse en valeur absolue par rapport à 2016 ne se traduit pas en termes de suffrages exprimés, ceux-ci étant en légère diminution par rapport au taux de 2016. Cette note présentait également une « tradition » électorale australienne, de plus en plus décriée, consistant en ce que les partis politiques envoient d'eux-mêmes à leurs sympathisants et à d'autres électeurs des formulaires de

¹ https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/FederalElection2016

² https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees%20?url=em/elect10/report/chapter4.htm

³ Sont des exemples de votes pré-scrutin le fait de voter par téléphone ou dans un bureau de vote itinérant.

⁴ Depuis les élections fédérales de 2010, on parle de « hung parliament » lorsque les élections ne permettent à aucun parti d'obtenir la majorité absolue des sièges à la Chambre des représentants et ainsi de former un gouvernement.

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook43p/hungparliament

⁵ <https://www.aec.gov.au/media/media-releases/2019/05-13a.htm>

⁶ https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/2019FederalElection

demande de vote postal qui, une fois remplis, pouvaient être retournés soit directement à l'AEC, soit au parti qui se chargeait de les transmettre à l'AEC. En termes chiffrés, la note du Parlement estime qu'en 2010, près d'un tiers des demandes de vote par correspondance étaient transmises *via* le parti libéral, un tiers par le parti travailliste et le dernier tiers arrivait directement à l'AEC. En 2019, la proportion des demandes transmises directement à l'AEC était des trois quarts, tandis que la part des demandes transmises *via* le parti libéral avait chuté à 15 %.

C. LES ÉTATS-UNIS

Aux **États-Unis**, le vote par correspondance (*absentee voting, mail-in ballots* ou *vote-by-mail*) fut introduit durant la guerre de Sécession afin de permettre aux soldats éloignés de leurs foyers d'exercer leur droit de vote. La loi fédérale exige aujourd'hui encore que tous les États proposent le vote postal aux militaires et aux électeurs résidant à l'étranger¹. Le vote postal dépasse toutefois largement ces deux catégories d'électeurs et a connu un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections présidentielles de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal². Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées :

- cinq États pratiquent le vote postal systématique (*all-mail voting* ou *vote-at-home elections*), pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : **Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington**. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement à chaque électeur inscrit, qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comté ;

- **deux tiers des États** prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ;

- enfin, **un tiers des États**³ limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique. L'absence le jour de l'élection, la maladie ou le handicap sont des justifications admises dans tous les États mais certains prévoient d'autres motifs tels que l'âge (65 ans ou plus), les horaires de travail, la poursuite d'études en dehors du comté, la détention en prison ou des motifs religieux.

Le vote anticipé en personne (*early in-person voting*) est, quant à lui, disponible dans un quart des États américains et permet à tout électeur de déposer son bulletin en personne au cours d'une période spécifique, précédant le jour de l'élection.

Les législations de trois États sont présentées ci-après : **l'Oregon**, qui fut le premier État fédéré à généraliser le vote postal en 1998, la **Californie** qui autorise les comtés à déterminer si l'élection a lieu entièrement par voie postale et a généralisé le vote postal pour les élections présidentielles de novembre 2020, et la **Caroline du Nord** qui prévoit le vote postal sur demande sans justification et qui a facilité son recours dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

¹ 1986 Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act (UOCAVA).

² https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2018_EAVS_Report.pdf

³ Voir la liste des États et les justifications requises sur le site de la National conference of state legislatures : <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/absentee-and-early-voting.aspx>

1. L'Oregon

a) Origine et extension

Considéré comme un État pionnier en matière d'accès au droit de vote, l'Oregon a expérimenté pour la première fois le vote postal pour tous les électeurs (*all-mail voting*) lors d'élections locales¹ en 1981, dans le comté de Linn². En 1987, le vote postal devint la procédure de droit commun pour les élections locales et spéciales. Après deux vetos successifs des gouverneurs de l'époque (l'un démocrate et l'autre républicain) en 1995 puis en 1997, le vote postal fut étendu en 1998³ à l'ensemble des élections, y compris celles de niveau fédéral (*primary and general elections*), grâce à une initiative citoyenne⁴.

Le vote postal fut mis en œuvre pour la première fois pour l'élection présidentielle de 2000 et constitue depuis lors la procédure standard pour l'ensemble des scrutins de l'Oregon, qui compte environ 2,8 millions d'électeurs⁵.

b) L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

(1) L'envoi et la réception du matériel de vote

Dans l'Oregon, pour recevoir un bulletin de vote par la poste, la seule démarche à effectuer est l'inscription sur les listes électorales, qui doit être réalisée 21 jours avant le jour de l'élection pour les nouveaux résidents ou simplement mise à jour pour les électeurs déjà inscrits sur les listes par le passé⁶.

Le comté transmet par voie postale, à chaque électeur inscrit, un bulletin de vote officiel accompagné d'une enveloppe retour d'identification (*return identification envelope*) et d'une enveloppe de vote secret (*secrecy envelope*), entre le vingtième et le quatorzième jour avant le scrutin.

Le bulletin de vote doit obligatoirement faire figurer une mention rappelant le caractère personnel du vote ("*Any person who, by use of force or other means, unduly influences an elector to vote in any particular manner or to refrain from voting is subject to a fine*"). Chaque bulletin dispose également d'un code barre unique pour chaque électeur.

¹ Ces élections concernaient des questions scolaires et d'urbanisme et non l'élection de représentants.

² <https://sos.oregon.gov/elections/Documents/statistics/vote-by-mail-timeline.pdf>

³ ORS (Oregon Revised Statutes) §254.465.

⁴ Par 757 204 voix pour et 334 021 voix contre, soit près de 70 % en faveur de l'initiative.

⁵ <https://sos.oregon.gov/elections/pages/electionsstatistics.aspx>

⁶ ORS §247.012.

(2) La procédure de vote

À la réception du matériel de vote, l'électeur doit remplir le bulletin, le placer dans l'enveloppe de vote secret, puis dans l'enveloppe retour d'identification préalablement signée.

L'électeur peut renvoyer le bulletin soit par la poste, soit le déposer dans l'un des 36 bureaux des administrateurs des comtés (*county clerk's offices*) ou dans l'une des boîtes de dépôt (*dropboxes*) prévues à cet effet. Généralement situées à proximité de commerces ou d'équipements publics, ces boîtes doivent être verrouillées ou scellées et marquées d'une signalétique officielle. Leur localisation est strictement encadrée¹.

Afin de permettre à chacun d'exercer son droit de vote dans le secret, chaque comté est également tenu de mettre à disposition des électeurs des isoires à proximité desquels les bulletins de vote peuvent être déposés. Même s'il n'existe pas de bureau de vote, le vote en personne (*in-person voting*) demeure ainsi possible.

Le dépôt du bulletin dans des *dropboxes* est le moyen le plus fréquemment utilisé en Oregon : entre 2012 et 2018, seuls environ 36 % des bulletins furent retournés par voie postale. Toutefois, cette proportion a considérablement augmenté lors des élections primaires de mai 2020 (environ 50 % de retours par la poste), sous l'effet conjugué de la pandémie de Covid-19 et de la décision de l'État de l'Oregon de prendre en charge les frais d'affranchissement pour le renvoi par voie postale.

Quel que soit le mode de retour, les bulletins doivent avoir été reçus dans les bureaux électoraux du comté ou les boîtes prévues à cet effet au plus tard à 20 heures le jour de l'élection². Le cachet de la poste n'est pas pris en compte. Les électeurs peuvent suivre le statut de leur bulletin et vérifier si celui-ci a bien été reçu sur Internet sur l'application *My Vote*³, également utilisée pour mettre à jour son inscription sur les listes électorales.

S'agissant du bulletin de vote en lui-même, il demeure possible de répondre uniquement à l'une des questions ou à l'un des scrutins figurant sur le bulletin. Un bulletin incomplet n'entraîne pas sa nullité. En cas d'erreur lors du remplissage du bulletin, de perte ou de non-réception, l'électeur peut obtenir un bulletin de vote de remplacement.

¹ Il doit y avoir au moins une boîte au bureau électoral de chaque comté, au moins deux par comté, au moins une boîte pour 30 000 électeurs inscrits et au moins une boîte dans un rayon de 4 miles de toute université.

² En cas de catastrophe naturelle ou d'accident majeur, le gouverneur peut, à titre exceptionnel, étendre la date limite de retour des bulletins.

³ <https://sos.oregon.gov/voting/pages/myvote.aspx?lang=en>

(3) La vérification et le traitement des bulletins de vote

Un bulletin ne peut être comptabilisé que si les trois conditions suivantes sont réunies¹ :

i) le bulletin a été renvoyé dans l'enveloppe retour d'identification ;

ii) l'enveloppe d'identification est signée par l'électeur ;

iii) la signature sur l'enveloppe d'identification correspond à la signature figurant sur les listes électorales. Si l'administrateur du comté constate qu'un électeur ayant obtenu un bulletin de remplacement a voté plus d'une fois, il ne comptabilise qu'un seul bulletin.

La vérification de la concordance des signatures constitue la principale mesure anti-fraude dans l'Oregon. Cette étape est effectuée dès la réception du bulletin, en même temps que son enregistrement dans la base de données de l'État utilisée pour le traçage des bulletins. Elle est réalisée en plusieurs étapes de telle sorte, qu'en cas de doute, la signature est examinée par trois personnes différentes avant d'être contestée. Un bulletin dont l'enveloppe d'identification ne serait pas signée, ou pour lequel les signatures ne concordent pas, n'est pas automatiquement écarté. Une procédure spécifique est prévue en vertu de laquelle l'administrateur du comté est tenu de notifier par courrier à l'électeur la nature du problème rencontré². L'électeur doit présenter une preuve suffisante pour réfuter la mise en cause au plus tard le quatorzième jour après le scrutin (*cure process*). Dans le cas d'un oubli de signature, la « preuve suffisante » peut être apportée en complétant un formulaire de déclaration sur l'honneur. Dans le cas d'une signature discordante, si l'électeur ne parvient pas à apporter dans le délai prévu une preuve suffisante attestant qu'il s'agit bien de sa signature, son statut en tant qu'électeur est considéré comme inactif³. Il n'est pas rayé des listes électorales mais ne recevra pas automatiquement de bulletin de vote pour le prochain scrutin tant qu'il n'aura pas apporté la preuve demandée ou mis à jour sa signature sur les listes électorales. Son identité, son adresse et les raisons de la contestation de sa signature peuvent être divulguées par les autorités dans les archives publiques huit jours après le scrutin.

¹ https://sos.oregon.gov/elections/Documents/vbm_manual.pdf

² ORS §254.431¹ *Special procedure for ballots challenged due to failure to sign return envelope or nonmatching signature*

³ *Un électeur peut également passer du statut actif à inactif s'il n'a participé à aucun scrutin au cours des cinq dernières années ou si son bulletin de vote n'a pas pu être distribuée (personne ne résidant plus à l'adresse indiquée). En effet, pour des raisons de sécurité, les bulletins de vote ne peuvent être transférés à une autre adresse que celle figurant sur les listes électorales.*

Après la vérification des signatures et, au plus tôt sept jours avant le scrutin, l'ouverture des enveloppes, l'inspection des bulletins¹, le décompte et la lecture électroniques des bulletins peuvent commencer. Aucun résultat ne peut cependant être communiqué avant 20 heures le soir de l'élection. Les électeurs qui le souhaitent peuvent demander à assister à l'ensemble du traitement et du décompte des bulletins en qualité d'observateurs.

Selon les autorités de l'État, l'organisation des scrutins entièrement par voie postale est moins onéreuse comparativement à la tenue de bureaux de vote. Pour l'élection présidentielle de 2018, le coût du scrutin est ainsi estimé à 1,65 dollar par électeur et à 2,38 dollars par bulletin exprimé².

c) L'utilisation du vote postal

Selon un sondage réalisé en mars 2020, 77 % des électeurs interrogés dans l'Oregon étaient favorables au vote postal et 11 % y étaient opposés, contre respectivement 65 % et 20 % en moyenne dans l'ensemble des États-Unis³.

Au cours des vingt dernières années, on observe des taux de participation électorale élevés dans l'Oregon. La participation a sensiblement augmenté dans les premières années de la généralisation du vote postal : par exemple, le taux de participation à l'élection présidentielle de 2000, premier scrutin fédéral réalisé entièrement par voie postale, a atteint 79,8 %, contre 71,4 % en 1996. Toutefois, il n'est pas possible d'établir un lien de causalité entre ce mode de votation et le taux de participation, d'autres facteurs, comme la nature ou l'enjeu de l'élection, entrant en ligne de compte. Le taux de participation à l'élection présidentielle de 2018 se situait ainsi à un niveau plus faible (67 %) et a atteint seulement 47 % aux élections primaires de mai 2020 contre 54 % en 2016⁴.

Selon le bureau du secrétaire d'État de l'Oregon, en 2016, 54 cas d'éventuelle fraude électorale avaient été signalés à la justice par les autorités. Sur ces 54 personnes, 22 avaient été reconnues coupables d'avoir voté dans deux États⁵.

¹ Afin de vérifier qu'ils pourront être lus par la machine de décompte (vote tally system).

² https://sos.oregon.gov/elections/Documents/Historic_Cost_Participation.pdf

³ <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2020/04/07/vote-by-mail-poll>

⁴ <https://sos.oregon.gov/elections/Pages/electionhistory.aspx>

⁵ <https://www.vox.com/21401321/oregon-vote-by-mail-2020-presidential-election>

2. La Californie

a) Origine et développement

Si l'Oregon fait figure de pionnier dans la généralisation du vote postal aux États-Unis, il fut inspiré par la Californie qui fut le premier État à autoriser un électeur à voter par voie postale (*absentee ballot*) sans justification en 1978. Ainsi, en Californie, chaque électeur qui en fait la demande dans les délais prévus peut voter par voie postale¹.

En 2016, le *California's Voter Choice Act* a autorisé 14 comtés à conduire un scrutin entièrement par voie postale (*all-mail election* ou *vote-by-mail*), pour tout type d'élection, à compter du 1^{er} janvier 2018 et a étendu cette faculté à tous les comtés à partir du 1^{er} janvier 2020². Dans les 18 comtés ayant depuis lors opté pour le *vote-by-mail*, les bulletins sont systématiquement envoyés à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales, sans que ces derniers aient à en faire la demande. Les bureaux de vote traditionnels y sont remplacés par des centres de vote (*voting centers*) où les électeurs peuvent déposer leur bulletin librement, y compris en dehors de leur comté de rattachement³. Des boîtes de dépôt (*dropboxes*) sont également prévues, alternativement au retour par voie postale.

En raison de la situation sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19, le gouverneur de Californie a adopté le 8 mai 2020 un *executive order* généralisant le vote postal, c'est-à-dire l'envoi systématique de bulletins aux 20,66 millions électeurs inscrits⁴, pour l'élection présidentielle de novembre 2020⁵.

b) L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

(1) La demande de vote postal et l'envoi du matériel de vote

Hormis pour les élections de novembre 2020 et en dehors des comtés ayant adopté le *vote-by-mail*, les électeurs californiens souhaitant voter par correspondance doivent en faire préalablement la demande par écrit, entre le vingt-neuvième et le septième jour avant le jour de l'élection⁶. Le formulaire, disponible sur Internet⁷, peut être soit directement imprimé par l'électeur et renvoyé par voie postale au bureau électoral du comté, soit transmis par des

¹ *California Elections code § 3000.1*

² *California Elections Code §4005-4008*

³ *Trois comtés peu densément peuplés sont autorisés à ne pas mettre en place de centres de vote.*

⁴ *Donnée au 3 mars 2020 (élections primaires).*

⁵ *Executive order N° 64-20, <https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2020/05/05.08.2020-EO-N-64-20-text.pdf>.*

⁶ *Il est toutefois possible de transmettre sa demande avant le vingt-neuvième jour précédant le scrutin: dans ce cas, la demande est conservée, pour être ensuite traitée durant le délai légal.*

⁷ <https://elections.cdn.sos.ca.gov/vote-by-mail/pdf/vote-by-mail-application.pdf>

tiers - individus, groupes ou organisations - promouvant le vote postal¹ qui se chargent ensuite de les collecter et de les transmettre aux autorités compétentes dans les 72 heures. Dans tous les cas, l'inscription sur les listes électorales est un prérequis à la demande de vote postal. Le formulaire de demande de vote postal, s'il peut être en partie pré-rempli, doit comporter la signature écrite de l'électeur. Afin de vérifier que l'électeur est bien la personne sollicitant le bulletin de vote postal, la signature et l'adresse de résidence sont comparées à celles figurant sur la liste électorale (*original affidavit of registration*).

Pour les élections locales, la demande de vote par correspondance peut également être effectuée par voie électronique ou par téléphone dans certains comtés.

En outre, le droit californien offre aux électeurs la possibilité de transmettre, à tout moment, une demande de vote postal permanent (*permanent vote by mail application*²), évitant de solliciter une nouvelle demande de vote postal pour chaque élection. Les électeurs par correspondance « permanents » sont inscrits sur une liste spécifique et reçoivent automatiquement pour chaque scrutin leur matériel de vote. Ils sont radiés de cette liste à leur demande ou si aucun bulletin de vote n'est renvoyé lors de quatre scrutins consécutifs pour des élections générales.

L'envoi du matériel de vote aux électeurs ayant fait une demande de vote postal ponctuel ou permanent doit démarrer, au plus tard, 29 jours avant le jour de l'élection. Il est effectué par voie postale par le bureau électoral du comté qui dispose d'un délai de cinq jours pour y procéder (à compter du vingt-neuvième jour pour les électeurs ayant déjà transmis une demande valide ou à compter de la réception de la demande). Tout électeur qui déclare sur l'honneur ne pas avoir reçu, avoir perdu ou détruit son bulletin de vote initial peut obtenir un second bulletin.

(2) La procédure de vote

Le matériel de vote postal est constitué du bulletin de vote et de « toutes les fournitures nécessaires à l'utilisation et au retour de ce bulletin », dont une enveloppe d'identification préaffranchie. Après avoir rempli son bulletin, l'électeur doit le placer dans l'enveloppe d'identification puis apposer la date et sa signature au dos de l'enveloppe. Il doit également y ajouter son nom et son adresse postale s'ils ne figurent pas. En cas d'erreur lors du remplissage, un nouveau bulletin peut être demandé.

¹ Dans le cadre de programmes de promotion d'accès au droit de vote, certaines organisations assistent les électeurs en leur envoyant des formulaires de demande de vote postal pré-remplis et en les collectant. Cette pratique, autorisée en Californie et dans de nombreux États, est strictement encadrée voire interdite dans une minorité d'États.

² California Elections code § 3200.

Pour retourner son bulletin de vote, l'électeur, en vertu du *California Voter's Choice Act*, a le choix entre les quatre options suivantes :

- renvoyer son bulletin par courrier postal. Dans ce cas, il doit couvrir lui-même les frais d'affranchissement (78 cents). Pour être valide, le cachet de la poste figurant sur l'enveloppe doit être daté au plus tard du jour de l'élection ;
- déposer son bulletin dans l'une des boîtes de dépôt sécurisées (*dropboxes*) de l'État ;
- déposer son bulletin dans l'un des centres de vote de l'État ;
- retourner son bulletin en personne au bureau électoral de sa circonscription.

L'électeur ayant opté pour le vote par correspondance peut changer d'avis et voter directement dans son bureau ou un centre de vote le jour de l'élection, à condition de remettre aux autorités électorales son bulletin de vote postal ou, s'il n'est pas en capacité de le faire, qu'une mention soit inscrite dans son dossier afin d'éviter qu'un vote postal ne puisse être enregistré ultérieurement.

Tous les bulletins doivent en principe être reçus par les responsables électoraux de chaque comté le jour de l'élection, avant la clôture des bureaux de vote. Les bulletins déposés dans une boîte ou dans un centre de vote dans un comté autre que celui dans lequel l'électeur est inscrit sont transférés aux responsables électoraux ayant émis le bulletin dans les huit jours après réception.

Afin de faciliter le suivi des bulletins, la Californie propose aux électeurs de souscrire au système de suivi *Where's My Ballot ?*¹, qui leur envoie automatiquement des notifications par courrier électronique, SMS ou message vocal pour les avertir de l'envoi de leur matériel de vote, de la bonne réception du bulletin par le comté compétent et de l'acceptation ou non de ce dernier. En cas de difficulté, par exemple, un doute sur la signature, le service indique à l'électeur les démarches à réaliser pour que son bulletin soit accepté.

Depuis 2020, un nouveau service en ligne d'aide au remplissage de bulletin de vote est proposé aux personnes handicapées (*Remote Accessible Vote By-Mail*)². Grâce à ce système, l'électeur qui en fait la demande peut lui-même télécharger, prendre connaissance³ et remplir son bulletin, lui évitant ainsi d'avoir recours à une tierce personne pour l'aider. Il ne s'agit pas d'un vote électronique à distance : après avoir rempli son bulletin, l'électeur doit l'imprimer et le retourner par courrier ou le déposer dans un centre de vote. L'*executive order* de mai 2020 a ouvert ce service à distance aux militaires et aux électeurs résidant à l'étranger.

¹ <https://california.ballottrax.net/voter/>

² <https://votingsystems.cdn.sos.ca.gov/vendors/ravbm-faq2.pdf>

³ Par exemple, l'application peut lire à voix haute le bulletin pour les personnes malentendantes.

(3) La vérification et le traitement des bulletins de vote

La vérification de la signature sur l'enveloppe d'identification constitue la principale mesure de lutte contre la fraude en matière de vote postal. Cette étape est effectuée dès réception du bulletin, à l'aide d'un logiciel ou de façon manuelle. Comme en Oregon, en cas de discordance avec la signature figurant sur les listes électorales ou toute autre signature disponible (par exemple, sur une pétition ou une amende), les responsables électoraux doivent en avvertir l'électeur et lui offrir la possibilité d'effectuer une déclaration de vérification de signature au plus tard deux jours avant la validation des résultats du scrutin afin que son vote soit comptabilisé. Afin d'harmoniser les pratiques des comtés en matière de vérification des signatures lors de l'élection du 3 novembre 2020, le secrétaire d'État de Californie a adopté un règlement d'urgence rappelant notamment que la concordance exacte des signatures n'est pas exigée pour valider un bulletin - la signature d'un électeur pouvant évoluer au cours du temps - et qu'en cas de discordance décelée *via* un mode de vérification électronique, une comparaison manuelle doit également être effectuée¹.

Une fois les signatures vérifiées, le traitement des bulletins par correspondance peut commencer sept jours avant le scrutin. Les bulletins sont alors retirés des enveloppes pour être traités et décomptés électroniquement (*vote tallying system*). Aucun résultat ne peut être compilé et présenté avant la clôture du scrutin.

Le dépouillement officiel partiel (*semifinal official canvass of the vote*) des votes par correspondance reçus en avance et des bulletins des bureaux de vote commence à 20 heures le soir de l'élection. Le dépouillement final officiel doit quant à lui commencer au plus tard le jeudi suivant l'élection et être achevé 30 jours après le scrutin. Entre 500 000 et 1 million de bulletins provisoires ou par correspondance n'ayant pas pu être dépouillés le soir du scrutin sont généralement traités lors de cette phase².

Il convient de noter que les bulletins de vote renvoyés par voie postale peuvent être admis jusqu'à trois jours après le scrutin, si le cachet de la poste a été tamponné au plus tard le jour de l'élection. Cependant, pour les élections de novembre 2020, ce délai a été étendu jusqu'au dix-septième jour après le scrutin³.

¹ <https://elections.cdn.sos.ca.gov/ccrov/pdf/2020/september/20226rb.pdf>

² <https://www.sos.ca.gov/elections/official-canvass>

³ Cet ajustement fait suite à la réception, lors des primaires de mars 2020, de plus de 70 000 bulletins envoyés par la poste après le délai de trois jours

c) L'utilisation du vote postal

Le vote postal est largement utilisé en Californie et a sensiblement progressé au cours des vingt dernières années. S'il représentait environ un quart des votes à la fin des années 2000, il s'élevait à 65 % aux élections législatives de mi-mandat de 2018 et à 72 % lors des élections primaires du printemps 2020¹.

Le nombre d'électeurs inscrits sur la liste d'électeurs par correspondance permanents reflète cette situation : leur proportion est passée de 2 % des électeurs inscrits en 2000 à 70 % en 2020². Cependant, la proportion de bulletins de vote postal distribués et effectivement renvoyés et comptabilisés lors du scrutin est variable (62 % lors des élections générales de 2018 mais 42 % pour les primaires de mai 2020)³.

Le taux de participation en Californie apparaît relativement stable sur une longue période et varie essentiellement selon le type de scrutin (participation plus élevée aux élections de niveau fédéral et notamment aux présidentielles). Si une légère hausse de la participation est observée depuis l'entrée en vigueur du *California Voter's Choice Act* (aux élections primaires présidentielles, la participation s'élevait à 38 % en 2020 contre 35 % en 2016 ; aux élections générales, elle était de 50 % en 2018 contre 30 % en 2014⁴), il n'est pas possible d'établir de corrélation entre recours au vote postal et participation électorale.

S'agissant de la fraude, l'État de Californie ne publie pas de statistiques en la matière. Bien que des cas puissent être rapportés ponctuellement dans la presse⁵, les études récentes laissent penser que les cas demeurent rares⁶. En revanche, le nombre élevé de bulletins de vote postal nuls a suscité une polémique lors des élections primaires de mars 2020. Dans le cadre de ce scrutin, 102 428 bulletins de vote postal, soit 1,5 % des quelque 7 millions de bulletins de vote postaux renvoyés n'ont pas pu être comptabilisés, soit parce qu'ils avaient été reçus après le délai limite de trois jours (70 330), soit parce que la signature était manquante ou ne correspondait pas au registre électoral (27 525)⁷.

¹ <https://www.sos.ca.gov/elections/historical-absentee>

² <https://www.sos.ca.gov/elections/voter-registration/vote-mail#design>

³ <https://www.sos.ca.gov/elections/voter-registration/vote-mail#design>

⁴ <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2018-general/sov/04-historical-voter-reg-participation.pdf>

⁵ <https://www.foxnews.com/us/california-man-charged-mail-in-voting-fraud-elections>

⁶ <https://www.heritage.org/voterfraud/search?state=CA>

⁷ <https://www.pbs.org/newshour/nation/california-rejected-100000-mail-in-ballots-because-of-mistakes>

3. La Caroline du Nord

a) La procédure de vote

La Caroline du Nord permet à tous les électeurs qui le souhaitent de recourir au vote postal (*absentee voting*), sur demande, sans justification¹. Jusqu'en 2020, les modalités de vote postal y étaient toutefois plus contraignantes que dans la plupart des autres États américains. En particulier, la demande de vote postal ne pouvait se faire que par courrier ou en personne, sans possibilité de s'inscrire en tant qu'électeur par correspondance permanent. De plus, pour être valide le bulletin de vote postal devait être rempli en présence de deux témoins. Les frais postaux pour le renvoi des bulletins ne sont pas pris en charge par l'État et aucune boîte de dépôt spécifique n'est mise à disposition des électeurs.

Ainsi, le recours au vote postal y est peu développé. Lors des élections générales de 2018, seuls 2,6 % des voix avaient été exprimées *via* un vote postal (soit environ 95 000 bulletins)².

b) La facilitation du vote postal dans le contexte de l'épidémie de Covid-19

Face à la crise sanitaire de la Covid-19, l'Assemblée générale de Caroline du Nord a, comme d'autres États américains, modifié sa législation afin de faciliter le recours au vote postal³. Un portail de demande de vote postal en ligne a été créé⁴, la communication à l'attention de l'électorat développée et les bulletins et enveloppes simplifiés⁵. Pour l'élection présidentielle de novembre 2020 uniquement, le nombre de témoin exigé a également été réduit de deux à un.

Au 1^{er} octobre 2020, environ 300 000 électeurs (4 % des inscrits) avaient déjà transmis leur bulletin de vote postal en vue de l'élection présidentielle du 3 novembre 2020, soit le nombre le plus élevé enregistré jusqu'ici en Caroline du Nord⁶. Le taux d'erreur est toutefois assez élevé puisque 3,4 % des bulletins par correspondance reçus à cette date comportaient des anomalies (notamment oubli de signature de l'électeur ou du témoin, bulletin incomplet). Selon le directeur du comité d'électoral de Caroline du Nord, cette situation s'explique par le fait que de nombreux électeurs utilisent le vote par correspondance pour la première fois. Dans ce cas, il est possible pour les électeurs de solliciter un nouveau bulletin ou un processus de certification afin de corriger le bulletin.

¹ North Carolina General Statutes, Chapter 163 Article 20.

² https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2018_EAVS_Report.pdf

³ <https://www.ncleg.gov/Sessions/2019/Bills/House/PDF/H1169v4.pdf>

⁴ <https://votebymail.ncsbe.gov/app/home>

⁵ <https://www.ncsbe.gov/voting/vote-mail/five-steps-vote-mail-north-carolina-2020-general-election>

⁶ <https://www.ncsbe.gov/news/press-releases/2020/10/01/more-300000-north-carolina-voters-have-successfully-cast-ballots>

D. LA SUISSE

En Suisse, le droit de voter par correspondance comme alternative au mode traditionnel est autorisé au niveau fédéral depuis 1994. Depuis la modification du 18 mars 1994 de la loi fédérale sur les droits politiques, lors des scrutins fédéraux, tous les électeurs suisses peuvent voter soit en se rendant dans un bureau de vote, soit par correspondance, sans devoir faire de demande particulière.

À l'échelle des cantons, pour les élections locales, la mise en place du vote par correspondance s'est faite progressivement, sur une plus longue période, s'étendant jusqu'en 2015 (canton du Tessin).

1. Les conditions de recours au vote postal

Comme indiqué précédemment, la possibilité de voter par correspondance en Suisse n'est pas conditionnée à une obligation de déclaration préalable ou de justification indiquant une impossibilité de se déplacer le jour du scrutin. Aux termes de l'article 5 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 « *L'électeur doit exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne ou en votant par correspondance* ».

L'article 8 de la même loi dispose que ce sont les cantons qui, à leur échelle, mettent en place une procédure pour ce vote et prennent les mesures visant à garantir la sécurité du scrutin, à savoir le contrôle de la qualité d'électeur, le dépouillement du scrutin, le secret du vote et la prévention des abus. Le deuxième alinéa du même article précise que « *les électeurs peuvent voter par correspondance dès qu'ils ont reçu les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote* ».

La loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 du canton de Vaud précise que le vote par correspondance peut être exercé de tout lieu en Suisse ou à l'étranger et qu'il est possible dès réception du matériel de vote. La loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève du 15 octobre 1982 pose également le principe de l'ouverture du vote par correspondance dès réception par l'électeur de son matériel électoral (article 61).

2. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

a) La réception du matériel de vote

Les personnes inscrites sur les listes électorales reçoivent automatiquement les documents suivants au plus tard trois semaines avant le scrutin :

- une brochure explicative ;

- une enveloppe de transmission (en général, il s'agit de l'enveloppe par laquelle le matériel de vote est parvenu à l'électeur, qui doit donc veiller à ne pas la déchirer en l'ouvrant) ;

- un bulletin de vote.

Outre ces documents, certains cantons peuvent envoyer également une carte de vote ainsi qu'une enveloppe de vote. Ainsi le canton de Vaud, aux termes de l'article 8 de sa loi cantonale sur l'exercice des droits politiques, fait parvenir « *d'office et personnellement* » aux électeurs inscrits sur ses listes la carte de vote et le matériel correspondant leur permettant de prendre part aux scrutins, avant chaque échéance électorale, qu'il s'agisse d'une élection ou d'une votation. La carte de vote comporte un code-barres, lequel contient le numéro d'électeur, le sexe, l'année de naissance et le numéro de commune de l'électeur.

b) La procédure de vote

Lorsque l'électeur a reçu son matériel de vote, il peut le compléter en se munissant d'un stylo bleu ou noir, le crayon n'étant pas autorisé. Le bulletin doit être rempli à la main. Selon son canton et la nature de l'élection, il s'agira pour l'électeur de cocher des cases ou d'écrire sur son bulletin « oui » ou « non » (dans le cas des communes munis de lecteurs optiques), voire rien s'il souhaite voter blanc à une question. L'électeur n'est bien sûr pas autorisé à ajouter de commentaire ou de signe à son bulletin, ni à le corriger avec du correcteur, sous peine de nullité.

Le matériel de vote, c'est-à-dire l'enveloppe de vote cachetée (contenant le bulletin dûment complété) et la carte de vote, doit ensuite être glissé dans l'enveloppe de transmission, en suivant les instructions fournies par la commune, responsable de l'organisation pratique du scrutin (cf. *infra*). La carte de vote, en général, doit être signée de la main de l'électeur, certains cantons demandant en plus à celui-ci d'indiquer sa date de naissance (c'est par exemple le cas dans le canton de Vaud et celui de Genève). Aucun document autre que ceux appartenant au matériel de vote ne doit être joint dans l'enveloppe de transmission.

L'électeur doit ensuite cacheter son enveloppe de transmission et la renvoyer dans les délais prescrits, qui peuvent varier selon les cantons. Ainsi, aux termes de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève, « *pour être enregistré, le vote, dûment authentifié, doit parvenir au service des votations et élections au plus tard le samedi précédant la clôture du scrutin à 12 h 00* ». Dans le canton de Vaud, cependant, l'électeur peut déposer son vote jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, la boîte aux lettres communale étant relevée au moment de la fermeture du scrutin. Trois possibilités s'offrent à lui pour la retourner :

- l'envoi par la poste. L'électeur doit au préalable veiller à ce que l'adresse de sa mairie soit bien inscrite sur l'enveloppe de transmission.

Selon les cantons, il peut être amené à affranchir lui-même l'enveloppe et choisir son affranchissement en fonction du délai d'acheminement du courrier. Les autorités recommandent, selon l'affranchissement choisi, de poster le bulletin au plus tard le mardi précédant le scrutin pour le tarif d'acheminement le plus long ou le jeudi lorsque l'électeur a affranchi son enveloppe en choisissant un acheminement plus rapide ;

- le dépôt dans une boîte aux lettres prévue à cet effet, généralement à la mairie de sa commune jusqu'au dimanche du scrutin, dans le respect de l'heure indiquée dans les informations jointes au matériel de vote ;

- ou le dépôt en personne directement auprès de l'administration communale.

c) Réception et vérification du bulletin de vote par les services

La loi fédérale sur l'exercice des droits politiques transfère aux cantons la mise en place de la procédure de vote postal et les mesures visant à garantir la sécurité et l'intégrité du scrutin. Le canton de Vaud règle ces points dans sa loi cantonale sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 et son règlement d'application du 25 mars 2002.

Ainsi, aux termes de l'article 18 de la loi cantonale, « *la municipalité est responsable de l'organisation et du bon déroulement du vote par correspondance et anticipé* ». Cette charge peut toutefois être transférée, en tout ou partie, au bureau électoral.

La municipalité reçoit les enveloppes de transmission qui lui ont été déposées directement ou qui ont été reçues par la poste. Ces enveloppes sont prises en compte dans le dépouillement dès lors qu'elles sont déposées dans la boîte aux lettres ou parviennent dans la case postale communale au plus tard à la clôture du bureau de vote.

En application du règlement du 25 mars 2002 du canton de Vaud, le greffe municipal, conformément aux instructions qu'il reçoit du bureau cantonal, reçoit les enveloppes de transmission et opère un premier tri :

- il s'assure que le votant est autorisé à prendre part au scrutin et que le matériel utilisé et renvoyé à la commune est conforme ;

- il sépare les votes semblant conformes de ceux susceptibles d'être annulés par le bureau électoral et de ceux n'ayant pas à être comptabilisés. En aucun cas, le greffe municipal n'a autorité pour ouvrir les enveloppes de vote. Pour déterminer les votes conformes de ceux ne l'étant pas ou susceptibles de ne pas l'être, il se fonde sur le contenu de l'enveloppe de transmission et vérifie la présence de la carte de transmission (il écarte les votes pour lesquels la carte est absente, n'est pas officielle ou ne correspond pas au scrutin en cours, ou, lors d'un scrutin multiple, les cas où le nombre de cartes ne correspond pas au nombre de scrutins), les indications y figurant (notamment la présence et la véracité de la signature et de la date de

naissance de l'électeur), la présence d'une enveloppe de vote la carte de vote dans l'enveloppe de transmission ou encore que celle-ci parvient dans les délais ;

- et il établit un procès-verbal des votes reçus. Il joint à ce document une liste des numéros d'électeurs rayés des listes, soit qu'ils votent désormais ailleurs, soit qu'ils ont demandé un duplicata de carte de vote avant le scrutin.

À compter de l'ouverture des enveloppes de transmission, la gestion des votes reçus par correspondance doit être assurée par deux personnes au moins, obligatoirement assermentées par la municipalité.

Avant le début du dépouillement, le greffe transmet au bureau électoral le procès-verbal des votes reçus par correspondance, la liste des numéros biffés et deux urnes, l'une contenant les enveloppes de vote conformes et l'autre contenant les votes susceptibles d'être annulés. Le matériel de vote écarté doit être conservé par le greffe, le président du bureau électoral ayant cependant un droit d'accès et de contrôle. Lors de la fermeture du scrutin, avant le dépouillement, le président du bureau électoral fait procéder à un dernier relevé de la boîte aux lettres communale.

Dans le canton de Genève, la loi électorale permet un dépouillement anticipé des votes par correspondance lors des votations « *le dimanche du scrutin, sous le contrôle de la commission électorale centrale* ». Le règlement d'application du 12 décembre 1994 précise que lorsque le service des votations et élections reçoit un vote par correspondance, il « *vérifie la qualité d'électeur et enregistre l'électeur au moyen de sa carte de vote* ». Ces dernières sont classées et conservées à part des enveloppes de vote pour garantir le secret du scrutin. Les enveloppes de vote, quant à elles, sont introduites dans les urnes des arrondissements électoraux. Ces urnes sont entreposées dans des locaux sécurisés, eux-mêmes scellés après chaque traitement des votes. Un registre des scellés est tenu à jour.

3. L'utilisation du vote par correspondance en Suisse

Introduit en 1994, le vote par correspondance a, selon un communiqué de la Chancellerie fédérale en 2005, « *connu rapidement une grande popularité, tout d'abord dans les régions urbaines. En 1998, le Service d'information de la Chancellerie fédérale a mené, de concert avec les chancelleries d'État, une première enquête approfondie sur le recours au vote par correspondance, enquête qui a révélé que 44 % des suffrages avaient été exprimés par correspondance à l'échelle nationale* ». Compte tenu de l'engouement pour le vote par correspondance, ce même communiqué indiquait que certains cantons et certaines communes se demandent s'ils ne vont pas revoir à la baisse le nombre de leurs bureaux de vote ou les heures d'ouverture de ces derniers en raison de la baisse de l'engouement pour le vote traditionnel.

Les électeurs suisses sont appelés aux urnes plusieurs fois par an, du fait des élections (fédérales et locales) et des votations (fédérales et locales). La possibilité de vote par correspondance est donc d'autant plus appréciée par les citoyens et, en 2015, la poste suisse indiquait que « *plus de 80 % des votants préfér[ai]ent glisser leur bulletin dans une boîte aux lettres plutôt que dans une urne* ». Certains estiment que ce taux a atteint 90 %, voire 95 % des votants en 2020.

Au niveau cantonal, le canton de Vaud avait effectué une enquête un an après la mise en place du vote par correspondance généralisé à son échelle, qui avait montré une hausse de 10 points de la participation, avec, à l'époque, un taux de non-conformité de l'ordre de 2,6 %.

Le canton de Genève a également vu son taux de participation augmenter avec l'introduction du vote par correspondance en 1995. Sur une votation fédérale de septembre 2000, ce canton avait été le troisième en termes de taux de participation (51,2 %), dont 90,1 % avaient exprimé leur vote en utilisant la voie postale. Toutefois, en pleine « première vague » du coronavirus en mars 2020, un deuxième tour d'élection des exécutifs municipaux avait été organisé en ne proposant que la possibilité de vote par correspondance, les bureaux de vote physiques étant restés fermés, et s'était soldé par une faible participation (24,3 %).

Plus généralement, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large. Les premières constatations opérées quelques jours avant le vote auprès des autorités en charge des scrutins ont ainsi montré un taux de participation qui s'établissait déjà à 36 % à Lausanne à trois jours du scrutin, à 35,3 % à Genève et à 40 % à Saint-Gall à quatre jours du scrutin. Dans cette ville, la proportion du vote par correspondance pour les suffrages exprimés s'élèverait en moyenne à 98 %, et à plus de 99 % dans la municipalité de Lucerne.

E. L'ESPAGNE

La législation espagnole autorise le vote par correspondance pour l'ensemble des élections au suffrage universel direct depuis 1985¹. En l'absence de possibilité de vote par procuration, le vote par correspondance est l'un des moyens mis en place pour « *faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique* » énoncé par l'article 9.2 de la Constitution de 1978.

En Espagne, la procédure de vote par correspondance se distingue par la place centrale dévolue à l'entreprise de services postaux Correos², tant dans l'acheminement des bulletins que dans la distribution du matériel de vote.

1. Les conditions de recours au vote postal

Le vote par correspondance est ouvert à tous les électeurs, sans qu'il soit nécessaire de présenter un quelconque justificatif. Aux termes de l'article 72 de la loi organique du régime électoral général, tout électeur ne pouvant être présent dans la localité de son bureau de vote le jour du scrutin peut faire une demande de vote par correspondance à condition de présenter sa demande :

- dans les délais prévus, c'est-à-dire à compter de l'avis de convocation des élections et jusqu'au dixième jour avant la date du scrutin ;

- et de façon personnelle auprès de tout bureau de poste Correos ou, en cas de maladie ou d'incapacité physique, de présenter un certificat médical attestant de l'incapacité de se déplacer et de désigner un mandataire pour faire la demande en son nom (cf. *infra*).

Il convient de noter que la demande de vote par correspondance n'exonère pas automatiquement l'électeur de participer à la tenue des bureaux de vote. En effet, la demande du vote postal n'entraîne pas le retrait de l'électeur de la liste des électeurs de moins de 70 ans qui savent lire et écrire et qui peuvent être désignés membres du bureau de vote par tirage au sort des mairies.

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, articles 72 à 75.

² Société anonyme détenue intégralement par l'État espagnol.

2. L'organisation pratique et la vérification de la légalité du vote

a) La demande et la réception du matériel de vote

L'électeur qui désire voter par correspondance doit en premier lieu se rendre dans un bureau de poste Correos afin de remplir un formulaire de demande, et ce dans les délais indiqués précédemment¹. Cette demande doit être faite en personne, sur présentation de sa carte d'identité, et en aucun cas d'une photocopie, à l'employé de Correos pour vérification de l'identité et de la signature.

Les services de Correos remettent ensuite le formulaire dûment complété au Bureau du recensement électoral (*Oficina del Censo Electoral*) qui procède à l'annotation correspondante sur les listes électorales, indiquant que l'électeur a fait une demande de vote par courrier. Ainsi, l'électeur qui sollicite le vote par correspondance n'a plus la possibilité de voter personnellement dans son bureau de vote.

Dans un troisième temps, le Bureau du recensement électoral envoie par courrier recommandé à l'adresse indiquée par l'électeur dans le formulaire une enveloppe contenant les documents suivants :

- un bulletin de chacune des formations politiques se présentant aux élections et une enveloppe de vote dans laquelle l'électeur devra introduire le bulletin de la liste ou du candidat de son choix. Dans l'hypothèse où plusieurs scrutins ont lieu en même temps, plusieurs enveloppes de vote sont transmises, ainsi que l'ensemble des bulletins nécessaires ;

- le certificat d'inscription sur le registre électoral (*certificado de inscripción en el censo*). Comme en Allemagne et en Suisse, ce certificat atteste de l'inscription sur les listes électorales et est valable uniquement pour les élections pour lesquelles le vote par correspondance est demandé ;

- une enveloppe de retour sur laquelle figure l'adresse du bureau électoral de l'électeur ;

- une fiche explicative.

L'ensemble du matériel électoral doit être reçu personnellement par l'électeur, après vérification de son identité. En cas d'absence à son domicile, il devra se rendre au bureau de poste correspondant pour réceptionner en mains propres le matériel de vote.

En cas de maladie ou d'incapacité de se déplacer, l'électeur peut désigner une personne autorisée pour faire la demande de vote par correspondance en son nom. L'autorisation doit être certifiée par un notaire, qui se déplace au domicile de l'électeur, qu'il soit à l'hôpital, en maison de

¹ http://www.infoelectoral.mir.es/como-votar/-/asset_publisher/Q2ssTnbuSR3x/content/preguntas_como_votar_voto_correo?_101_INSTANCE_Q2ssTnbuSR3x_redirect=%2Fcomo-votar&_101_crumb=Voto+por+correo+desde+Espa%C3%B1a

retraite ou hébergé par de la famille. Ce service notarial est totalement gratuit. Une même personne ne peut pas représenter plus d'un électeur. Dans les faits, la possibilité de désigner un représentant est cependant peu utilisée¹.

À titre exceptionnel du fait de la pandémie de Covid-19, pour les élections régionales du 12 juillet 2020 au Pays basque et en Galice, la demande de vote par correspondance a également pu être formulée par voie électronique, à l'aide d'un formulaire sur le site internet de Correos². Le matériel de vote devait ensuite être remis en mains propres au demandeur, après vérification de son identité, comme dans la procédure de droit commun.

b) La procédure de vote

Après avoir effectué son choix, l'électeur introduit le bulletin de vote dans l'enveloppe correspondant au scrutin et la referme. Il doit ensuite mettre son enveloppe de vote (ou ses enveloppes en cas de scrutins multiples) et le certificat d'inscription sur les listes électorales dans l'enveloppe de retour sur laquelle figure l'adresse de son bureau électoral.

Le vote par correspondance doit être renvoyé par courrier recommandé, au moins trois jours avant le jour des élections³. Cet envoi est gratuit et ne nécessite pas d'affranchissement.

En juillet 2020, lors des élections des Communautés autonomes du Pays basque et de Galice, la remise du vote par correspondance au facteur, en échange d'un justificatif de dépôt, a également été autorisée afin de faciliter le vote des personnes malades de la Covid-19, en quarantaine ou vulnérables, ainsi que la santé des employés de Correos⁴.

Tout au long du processus, Correos est le seul interlocuteur de l'électeur en cas de problème avec son vote par correspondance, que ce soit au stade de la demande, de la réception du matériel de vote ou de la transmission de son bulletin.

c) Réception et vérification du bulletin de vote

Correos est tenu de conserver l'ensemble des votes par correspondance jusqu'au jour de l'élection. Ce n'est que le jour du scrutin, à partir de 9 heures du matin, que les services postaux peuvent commencer à acheminer les votes par correspondance dans les bureaux de vote

¹ Seulement 13 096 demandes ont été enregistrées pour les élections générales du 28 avril 2019. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t44/p09/a2019/10/&file=0108.px&L=0>

² http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2020&idacuerdoinstruccion=72303&idsesion=971&template=Doctrina/JEC_Detalle

³ Pour les électeurs espagnols résidant de façon permanente à l'étranger, le bulletin de vote par correspondance doit être renvoyé dans un délai de cinq jours avant la date du scrutin.

⁴ <https://www.correos.com/sala-prensa/asi-es-el-voto-por-correo-en-las-primeras-elecciones-tras-el-covid-19/>

correspondants et ce jusqu'à 20 heures. Les services de Correos doivent tenir un registre recensant l'ensemble de la correspondance électorale reçue ; ce registre est mis à la disposition des commissions électorales (*Juntas Electorales*). Les enveloppes de vote reçues après 20 heures le jour de l'élection sont remises à la commission électorale de zone (*Junta Electoral de Zona*) et sont détruites.

À partir de 20 heures, une fois que le dernier électeur a voté, chaque bureau de vote verse les enveloppes de vote par correspondance remises par la poste dans l'urne, en respectant les étapes suivantes :

- ouvrir, une à une, les enveloppes remises au président du bureau de vote en vérifiant qu'elles contiennent bien le certificat d'inscription sur les listes électorales et la ou les enveloppes de vote contenant les bulletins ;
- vérifier que l'électeur est inscrit sur la liste du bureau de vote ;
- introduire dans l'urne correspondante l'enveloppe de vote ;
- annoter la liste numérotée des votants devant le nom de l'électeur¹.

3. L'utilisation du vote par correspondance en Espagne

Bien qu'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître en Espagne. Selon les données de l'Institut statistique national², lors des élections générales (Congrès des députés et Sénat) de mars 2000, 1,5 % des électeurs inscrits avaient eu recours au vote postal. Ce chiffre s'élevait à 2,3 % aux élections générales de mars 2008, à 2 % aux élections générales de novembre 2011 et à 4,22 % (soit 1,46 million d'électeurs) aux élections générales de juin 2016, année record d'utilisation du vote par correspondance au niveau national. Lors des élections générales de 2019, le recours au vote par correspondance a légèrement reflué, avec respectivement 3,9 % en avril 2019 et 2,7 % en novembre 2019, tout en se maintenant à un niveau élevé. L'analyse des statistiques au niveau régional et selon la densité de population montre un recours au vote par correspondance supérieur à la moyenne nationale dans les zones rurales et dans les grandes villes.

En outre, le recours au vote postal en Espagne semble dépendre fortement du calendrier électoral : les pics de juin 2016 et d'avril 2019 ont ainsi été observés en période de vacances ou de jours fériés. La coïncidence du scrutin d'avril 2019 avec la Semaine sainte avait notamment entraîné un afflux de visites dans les bureaux de poste, à la fois des électeurs venant faire une demande et de ceux venant récupérer leur matériel de vote lorsqu'ils

¹ En Espagne, même lors du vote en personne au bureau de vote, aucune signature n'est requise de l'électeur, les responsables du bureau de vote se contentant de cocher le nom de l'électeur sur une liste numérotée.

² https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176828&men_u=resultados&idp=1254735576529#!tabs-1254736195343

n'avaient pas pu réceptionner en mains propres le courrier recommandé. Face à cette affluence, Correos avait alors recruté des renforts de personnel (environ 4 500 contrats) et étendu jusqu'à minuit les horaires d'ouverture des 500 plus gros bureaux de poste, sur les 2 400 bureaux existants dans toute l'Espagne¹.

Enfin, lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire dégradée liée à la pandémie de Covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures permettant d'effectuer toutes les étapes de la procédure sans quitter son domicile (demande sur Internet, réception à domicile et remise de l'enveloppe de vote directement au facteur)². Ainsi, en Galice, le nombre d'électeurs ayant utilisé le vote postal a augmenté de 80 % par rapport au précédent scrutin régional de 2016, pour s'établir à 3,5 % des électeurs inscrits contre 2,7 % dans cette même communauté autonome lors des élections générales d'avril 2019. Au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016 et 3,3 % aux élections générales d'avril 2020. L'étude n'a pas mis en évidence d'incident particulier lors de ces deux scrutins régionaux.

¹ https://elpais.com/politica/2019/04/25/actualidad/1556185670_343911.html

² <https://elpais.com/espana/2020-07-02/el-voto-desde-casa-se-dispara-en-euskadi-y-galicia.html> et <https://elpais.com/espana/2020-06-02/los-carteros-piden-normas-claras-para-evitar-presiones-en-el-voto-a-domicilio-el-12-j.html>

VOTE PAR INTERNET, BUREAUX DE VOTE SPÉCIAUX ET VOTE À DOMICILE AUX ÉLECTIONS

À la demande de M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, la division de la Législation comparée du Sénat a mis à jour une étude publiée en 2018 relative au vote électronique aux élections, dont le vote par Internet est l'une des modalités¹. Cette actualisation se concentre uniquement sur le vote par Internet qui se définit comme un système dans lequel les bulletins de vote sont transmis *via* Internet vers un serveur central². Elle présente la situation dans les pays européens de l'échantillon d'origine - Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suisse, Suède - et élargit l'étude au Canada et aux États-Unis qui ont récemment expérimenté le vote par Internet aux élections.

En complément de l'étude sur le vote par correspondance réalisée à la demande de M. Éric Kerrouche, sénateur, cette note présente dans une seconde partie des exemples de vote à distance autres qu'électroniques ou postaux, comme le vote dans des bureaux de vote spéciaux et le vote à domicile en Finlande et en Italie³.

I. LE VOTE PAR INTERNET AUX ÉLECTIONS

A. DANS LA PLUPART DES PAYS EUROPÉENS, LE VOTE PAR INTERNET N'EST PAS AUTORISÉ ET LES RÉFLEXIONS DEMEURENT À L'ARRÊT

En **Allemagne**, l'électeur ne peut voter par Internet aux élections. Le site internet du responsable fédéral des opérations électorales (*Bundeswahlleiter*) explique que des raisons à la fois électorales et pratiques s'y opposent⁴. La Loi fondamentale allemande pose les principes du vote général, libre et secret, dont la Cour constitutionnelle a déduit en 2009 le principe de transparence des opérations électorales, et les autorités estiment que ces principes ne peuvent actuellement être garantis lors d'un vote par Internet.

¹ Cette étude LC 284, publiée en 2018, traitait du vote électronique aux élections que ce soit via des machines de vote électronique ou via Internet. Il s'agissait d'une actualisation de l'étude de législation comparée LC 176 réalisée en 2007. La partie relative au vote électronique au moyen de machines à voter n'est pas mise à jour dans la présente note.

² Définition de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

³ Pour information, une étude réalisée pour la Commission européenne par Open evidence et Rand Europe présente l'ensemble des possibilités de vote à distance dans les États de l'Union européenne en 2018 : https://ec.europa.eu/info/files/final-report-study-benefits-and-drawbacks-remote-voting_en

⁴ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/o/online-wahlen.html>

Aux **Pays-Bas**, le *statu quo* demeure s'agissant du vote par Internet aux élections depuis l'abrogation, le 1^{er} janvier 2010, des dispositions de la loi électorale relatives au vote par des moyens autres que les bulletins de vote papier. Pour mémoire, un coup d'arrêt avait été porté au vote électronique de façon générale en 2008 à la suite de défaillances de sécurité de certaines machines à voter et d'un cadre normatif inadéquat. Les recherches n'ont pas fait état de nouvelle réflexion s'agissant du vote en ligne aux élections parlementaires. La mésaventure du parti chrétien démocrate (CDA), en juillet 2020, semble avoir ajouté au discrédit de cette modalité de vote dans le pays : alors qu'il entendait procéder à l'élection de son chef de parti par Internet en raison de l'épidémie de coronavirus, le CDA a dû réorganiser le premier tour de l'élection après qu'il ait été révélé que les codes de vote étaient facilement devinables et que le secret du vote pouvait être mis en danger¹.

En **Espagne**, en **Italie** et au **Portugal**, les réflexions relatives au vote électronique, dont le vote par Internet, menées dans les années 2000 n'ont pas prospéré ; aucun de ces pays n'envisage à l'heure actuelle d'introduire le vote par Internet. Il en va de même en **Suède** et en **Irlande**, où le vote par Internet n'est pas autorisé et où aucun changement de paradigme n'est à relever en la matière.

La **Finlande** avait mis en place en 2016 un groupe de travail sur le vote par Internet, lequel a rendu en décembre 2017 un rapport appelant à ne pas recourir à cette possibilité qui représentait, selon le groupe de travail, « *plus de risques que d'avantages* »². De façon plus anecdotique, on peut noter que les îles Åland, territoire autonome suédophone de la Finlande, sont en train de mettre en place un vote par Internet pour leurs élections législatives internes. Le système est introduit en deux temps : en 2019, il a été ouvert aux électeurs se trouvant hors de l'île et en 2023, le dispositif devrait être accessible à tous³.

Enfin, en **Belgique**, le Service public fédéral (SPF) Intérieur a commandé en février 2020 une étude de faisabilité sur le vote en ligne. Un marché public a été ouvert, lequel portait « *sur la réalisation d'une étude empirique relative à la faisabilité de l'introduction du vote par internet lors d'élections organisées en Belgique (donc tant pour les élections européennes, fédérales, en ce compris le vote des Belges de l'étranger, régionales, communales et provinciales) ; cette étude devant définir comment l'introduction du vote par internet est possible dans des conditions de sécurité garanties, en se basant notamment sur les cas pratiques connus à l'étranger mais également sur des développements théoriques en regard des connaissances scientifiques actuelles. Si*

¹ <https://nos.nl/artikel/2340296-internetstemmen-is-vragen-om-problemen-weet-nu-ook-het-cda.html>

² https://oikeusministerio.fi/sv/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-nettiaanestyksen-riskit-suuremmat-kuin-hyodyt

³ <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/e-voting-in-a-small-scale-the-case-of-aland.pdf>

une telle faisabilité est possible, l'étude déterminera les conditions nécessaires pour une telle introduction ». Le marché a été attribué à l'Université libre de Bruxelles¹ ; les résultats de l'étude sont attendus pour la fin de l'année 2020, le SPF soulignant toutefois qu'en la matière, la décision finale appartenait au politique.

B. DANS LA SPHÈRE ANGLO-SAXONNE, DES EXPÉRIMENTATIONS ET DES ESSAIS AU NIVEAU LOCAL

1. Aucun nouveau projet pilote d'ampleur au Royaume-Uni, en dépit de velléités au Pays de Galles et en Écosse

Au **Royaume-Uni**, le vote électronique ne fait pas partie des moyens à la disposition des citoyens pour exercer leur droit de vote. Ceux-ci peuvent voter en personne dans un bureau de vote, par voie postale ou par procuration. Depuis les expérimentations de vote par Internet menées en 2003 et en 2007, aucun nouveau projet n'a été entrepris² bien que des expérimentations à petite échelle aient eu lieu depuis³.

En 2018, le gouvernement gallois avait annoncé son intention de tester à nouveau le vote par Internet. Le gouvernement écossais a mené la même année une consultation publique portant sur la réforme électorale : 49 % des répondants ont indiqué que si le vote par Internet ou par téléphone mobile était disponible, ils utiliseraient ces possibilités plutôt que de se rendre aux urnes⁴. Toutefois, de nombreux participants ont souligné les inconvénients de cette modalité de vote – notamment en termes de sécurité – faisant ainsi apparaître une appréciation dans l'ensemble mitigée.

Dernièrement, un rapport de l'Institution professionnelle britannique d'ingénierie et de technologie (*Institution of Engineering and Technology*⁵), publié au printemps 2020, concluait que les technologies disponibles à l'heure actuelle en matière de vote par Internet, si elles sont suffisantes pour des élections au sein d'entreprises ou lorsque le secret du vote n'est pas nécessaire, ne permettent pas de répondre aux enjeux de cybersécurité pour des élections parlementaires ou locales à grande échelle⁶. Selon les auteurs de l'étude, le vote en ligne requiert des avancées

¹ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:270135-2020:TEXT:ES:HTML&tabId=1&tabLang=fr>

² <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04397/SN04397.pdf>

³ Par exemple, dans la ville de Gateshead pour les élections locales, lors desquelles les électeurs qui le souhaitent pouvaient, en plus de leur bulletin papier traditionnel, utiliser un système de vote par Internet développé par l'Université de Warwick :

<https://www.gateshead.gov.uk/article/11606/Gateshead-to-host-prototype-e-voting-trial>.

⁴ <https://www.gov.scot/publications/electoral-reform-consultation-analysis/pages/8/>

⁵ Cette organisation professionnelle a le statut de « charity » (organisme de bienfaisance) au Royaume-Uni.

⁶ <https://www.theiet.org/media/7025/internet-voting-in-the-uk.pdf>

technologiques plus importantes en matière de plateforme de sécurité, de gestion de l'identité numérique mais aussi de vérifiabilité du vote pour les électeurs et les observateurs afin de contrôler les opérations et résultats électoraux. L'étude conclut que le vote en ligne ne devrait être qu'un outil complémentaire au vote traditionnel et non pas avoir vocation à le remplacer.

2. Des expériences à petite échelle et peu concluantes aux États-Unis

Aux **États-Unis**, malgré le consensus des scientifiques¹ et des agences fédérales² selon lequel aucune technologie connue ne garantit le secret, la sécurité et la vérifiabilité universelle d'un bulletin de vote rempli et transmis par Internet, le vote en ligne est pratiqué, de façon marginale et souvent expérimentale, dans certains États.

La définition des règles et des modalités pratiques d'organisation des élections relève en effet de la compétence des États fédérés. Ainsi, en 2019, la *National Conference of State Legislatures* (NCSL) relevait que quatre États (Arizona, Colorado, Missouri et Dakota du Nord) autorisaient le retour des bulletins de vote par correspondance (*absentee voting*) à travers un portail web dédié et 19 États le retour des bulletins de vote par courrier électronique pour certains électeurs, au premier rang desquels les militaires déployés à l'étranger³. À l'inverse, 19 États excluaient explicitement le renvoi d'un bulletin de vote par correspondance par un moyen de transmission électronique.

La Virginie occidentale a conduit en 2018 une expérimentation pilote permettant, pour la première fois lors d'élections de niveau fédéral, de voter *via* une application internet dédiée⁴ utilisant la technologie *blockchain* et la reconnaissance faciale, pour les militaires en poste à l'étranger. À la suite d'un rapport du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) qui mettait en évidence des failles de sécurité permettant de modifier ou de récupérer le bulletin de vote de l'utilisateur⁵, cet État a mis fin à l'utilisation de l'application. Les expérimentations de portail web menées en Alabama en 2016 et en Alaska en 2018 n'ont pas non plus été prolongées.

En 2020, le Delaware, le New-Jersey et la Virginie occidentale ont souhaité expérimenter le vote par Internet pour les électeurs handicapés et les militaires déployés à l'étranger, à travers une plateforme baptisée *Omniballot*. Ces projets pilotes, utilisés pour les élections primaires (3 000

¹ <https://www.nap.edu/catalog/25120/securing-the-vote-protecting-american-democracy>

² http://ftt-uploads.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/06/07210015/Final_Risk_Management_for_Electronic-Ballot_05082020-1.pdf

³ <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/internet-voting.aspx>

⁴ Application Voatz, voir : <https://www.youtube.com/watch?v=18Mphur0YEU&t=2s>

⁵ https://internetpolicy.mit.edu/wp-content/uploads/2020/02/SecurityAnalysisOfVoatz_Public.pdf

utilisateurs dans le Delaware), n'ont pas été étendus aux élections générales et présidentielle de novembre 2020¹. Ici encore, des failles de sécurité significatives avaient été révélées par des chercheurs du MIT soulignant « une approche simpliste du vote par Internet qui est vulnérable à la manipulation par des programmes malveillants »².

3. Le recours au vote par Internet dans certaines municipalités canadiennes

Au **Canada**, le vote par Internet aux élections fédérales n'est pas encore possible, même si le sujet est régulièrement étudié et sa mise en œuvre envisagée. À un échelon local, depuis 2003, des municipalités des provinces de l'Ontario et de Nouvelle-Écosse ont pu proposer cette option. Un rapport réalisé pour le Bureau du conseil privé du gouvernement canadien³ indique ainsi que dès qu'une province intègre à sa loi sur les élections municipales une disposition permettant une méthode alternative de vote, une municipalité est alors libre d'y avoir recours et « qu'il n'existe aucune norme ou règle minimale concernant l'utilisation du vote en ligne à l'échelon municipal »⁴.

La loi sur les élections municipales de la province de l'Ontario, par exemple, dispose en son article 42 que « le conseil d'une municipalité locale peut adopter des règlements municipaux (...) autorisant l'utilisation par les électeurs d'un mode de scrutin de remplacement qui n'exige pas d'eux qu'ils se présentent à un bureau de vote pour voter, comme par exemple le vote par correspondance ou par téléphone ». L'article 40 du même texte précise que « lorsqu'une élection doit être tenue, le secrétaire avise les électeurs, (...) si un règlement municipal a été adopté en vertu de l'alinéa 42 (1) b) (modes de scrutin de remplacement), de la façon dont les électeurs peuvent utiliser le mode de scrutin de remplacement »⁵.

Un document de la ville de Sarnia sur la mise en place du vote par Internet à l'échelle de la commune précisait qu'en Ontario, sur près de 440 municipalités, 97 offraient la possibilité de voter par Internet ou téléphone en 2014, contre 194 en 2018⁶.

Dans la province de Nouvelle-Écosse, la loi sur les élections municipales dispose quant à elle que, par arrêté, le conseil municipal peut autoriser les électeurs à voter par des moyens postaux, électroniques ou par

¹ <https://www.npr.org/2020/06/18/879210099/delaware-quietly-fielded-an-online-voting-system-but-now-is-backing-away>

² <https://internetpolicy.mit.edu/wp-content/uploads/2020/06/OmniBallot-1.pdf>

³ Organe de la fonction publique chargé de conseiller le Premier Ministre, c'est également le plus haut organe de la fonction publique fédérale.

⁴ <https://www.canada.ca/fr/institutions-democratiques/services/rapports/scrutins-ligne-voie-avenir-elections-federales.html>

⁵ <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/96m32#BK63>

⁶ https://slchamber.ca/wp-content/uploads/2017/01/2018-07-17-16-12-Frequently_Asked_Questions_InternetTelephone_Voting-Updated_July_17.pdf

toute autre méthode¹. La ville d'Halifax, par exemple, a pris en 2008 un arrêté concernant le vote alternatif, régulièrement renouvelé depuis et toujours en vigueur pour les élections municipales de 2020².

Les personnes inscrites sur les listes électorales de la municipalité reçoivent quelques jours avant le scrutin une « *lettre d'information de l'électeur* », laquelle contient, outre des informations sur l'élection, un numéro d'identification personnelle qui devra être utilisé si l'électeur opte pour un vote par téléphone ou en ligne. Lorsque l'électeur a reçu cet identifiant, et dès que le scrutin alternatif, en ligne ou par téléphone, est ouvert (pour les élections municipales du 17 octobre 2020, il était possible de voter en ligne à Halifax à compter du 6 octobre 8 heures jusqu'au 14 octobre 19 heures), il peut prendre part au vote³. Pour cela, il se rend sur la page du scrutin⁴, entre son numéro d'identification puis sa date de naissance. L'électeur peut alors faire son choix parmi les candidats (pour les élections de 2020, un premier choix devait être fait pour le poste de maire, puis un second choix pour le poste de conseiller du district de résidence de l'électeur). Il valide ensuite son vote en cliquant sur « soumettre »⁵.

Lors des élections municipales du 17 octobre 2020, 39 des 46 municipalités concernées par le scrutin ont mis en place une forme de vote par Internet en Nouvelle-Écosse⁶. En 2016, le vote par Internet lors des élections municipales était possible dans 23 municipalités sur 51 d'après le rapport à destination du Bureau du Conseil privé⁷.

C. LA SUISSE EN ATTENTE D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE VOTE PAR INTERNET

1. Les systèmes en vigueur jusqu'en 2019

La Suisse a expérimenté le vote électronique par Internet au niveau des cantons pendant quelques années, selon deux systèmes :

- celui du canton de Genève ;
- et celui de la poste suisse.

¹ <https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/municipal%20elections.pdf> (article 146A)

² <https://www.halifax.ca/sites/default/files/documents/city-hall/legislation-by-laws/By-lawA-400.pdf>

³ <https://www.halifax.ca/home/news/advanced-polls-open-voting-online-by-phone>

⁴ <http://halifax.isivote.com/>

⁵ <https://www.thecoast.ca/halifax/everything-you-need-to-know-about-voting-in-halifax-elections/Content?oid=24942083>

⁶ <https://novascotia.ca/news/release/?id=20201007001>

⁷ <https://www.canada.ca/fr/institutions-democratiques/services/rapports/scrutins-ligne-voie-avenir-elections-federales.html>

Le vote électronique reposait sur l'utilisation de codes figurant sur la carte de vote reçue par les électeurs, les Suisses recevant directement tout le matériel de vote à domicile sans avoir à en faire la demande préalable. Le bulletin pouvait être contrôlé après avoir voté et plusieurs codes permettaient à l'électeur de vérifier que son vote avait été correctement transmis au système.

S'agissant du système dit « du canton de Genève »¹, toute personne souhaitant voter par voie électronique devait se munir de sa carte de vote, de sa date de naissance et d'un équipement disposant d'un accès internet stable. L'électeur se rendait sur le site du vote et insérait son numéro de carte de vote dans le champ prévu à cet effet de la page d'accueil. Une nouvelle page demandait à l'électeur de confirmer qu'il avait pris connaissance des sanctions pénales pour fraude. L'électeur pouvait ensuite faire son choix de vote en cochant les cases correspondant à ses souhaits pour chaque question posée. Il vérifiait que son bulletin était conforme à ses choix puis indiquait sa date de naissance.

Le contrôle se faisait à l'étape suivante : l'électeur comparait les codes de vérification fournis par le système à ceux reçus avec sa carte de vote, ceux-ci devant correspondre. Lorsque c'était bien le cas, le votant introduisait son code de confirmation, qui donnait l'ordre au système d'introduire le vote dans l'urne électronique. Le système envoyait alors un code de finalisation qui devait lui aussi correspondre à celui indiqué sur la carte de vote et qui finalisait le processus de vote.

S'agissant du système dit « de la Poste », on retiendra ici la procédure qui valait dans le canton de Neuchâtel. Pour pouvoir participer en ligne aux scrutins, il convenait d'abord de signer un contrat d'utilisation. Les électeurs conservaient la possibilité de voter par les moyens traditionnels que sont le vote par correspondance ou en personne au bureau électoral.

Le service informatique de l'entité neuchâteloise et la Chancellerie d'État collaboraient avec la société SCYTL, partenaire de la Poste, pour introduire le principe de la vérifiabilité individuelle. Ce système devait évoluer vers un autre plus performant qui devait intégrer, en plus de la vérifiabilité individuelle, la vérifiabilité universelle et des certifications de haut niveau.

Du point de vue de la procédure, elle restait similaire à celle de la méthode dite « du canton de Genève », le votant devant se munir de sa carte de vote et se rendre sur la page du scrutin, accepter les conditions d'utilisation et choisir le scrutin auquel il souhaitait participer. Il pouvait ensuite voter par oui ou non, sans réponse son vote était considéré comme un « non », vérifier son vote, puis le valider en saisissant le code de validation présent sur sa carte. Il n'était plus possible de revenir sur le vote une fois qu'il était validé, mais les votes n'étaient pour autant pas encore

¹ <http://ge.ch/vote-electronique/votations-mode-demploi>

« déposés » dans l'urne. Pour cela, il fallait au préalable comparer les codes de vérification figurant sur la carte de vote à ceux inscrits sur la page du scrutin. S'ils correspondaient, l'électeur entrait alors son code de confirmation et recevait ensuite son code de finalisation, lequel devait également correspondre à celui inscrit sur sa carte de vote¹.

Dix cantons (sur 26) proposaient le vote électronique jusqu'en 2019, selon l'un ou l'autre des systèmes.

2. Les évolutions au cours de l'année 2019

Depuis mi-2019, il n'est plus possible de voter par voie électronique en Suisse. Toutefois la Fédération, les cantons et la Poste travaillent à instaurer de nouveau cette possibilité à l'horizon 2021.

Tout d'abord, dans une décision du 28 novembre 2018, le canton de Genève a décidé d'interrompre en février 2020 le développement de sa plateforme de vote électronique, estimant dans son communiqué « *qu'il n'est pas dans la vocation d'un canton de développer, d'exploiter et de financer seul un système informatique d'une telle complexité et d'une telle envergure* »². Cette décision a été prise lors de la réévaluation du planning des développements nécessaires, prolongeant de 17 mois le développement et induisant des dépenses supplémentaires de l'ordre de 2,6 millions de francs suisses (2,41 millions d'euros). Le communiqué indiquait également que le canton étudiait « *toutes les options pour continuer à fournir, après février 2020, un service de vote électronique à sa population, en particulier aux résidents à l'étranger et aux personnes en situation de handicap* ». En service depuis 2003, le système genevois « *a été employé lors de plus de 150 scrutins, tous réalisés avec succès* ».

Enfin, le canton de Genève a annoncé le 19 juin 2019 qu'il abandonnait prématurément et immédiatement son système et que celui-ci ne serait donc pas proposé lors des élections fédérales du 20 octobre 2019. Cette décision a fait suite à l'annonce du report, de fin juin à mi-août, de l'audit que devait mener le Conseil fédéral sur le système, laissant trop peu de temps au canton de Genève pour organiser des solutions alternatives de repli avant les élections dans l'hypothèse où le système n'aurait pas été validé par l'audit³.

Ensuite, la poste suisse a annoncé en juillet 2019 mettre un terme au système disposant de la vérifiabilité individuelle pour pouvoir lancer à l'horizon 2021 un système disposant de la vérifiabilité complète (ou universelle, cf. *supra*). Dans cette optique, la Poste a décidé de se séparer de son partenaire de développement pour le poursuivre de façon indépendante, avec l'objectif d'atteindre au cours de l'année 2021

¹ <http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/vote-electronique.aspx>

² <https://www.ge.ch/document/point-presse-du-conseil-etat-du-28-novembre-2018>

³ <https://www.ge.ch/document/point-presse-du-conseil-etat-du-19-juin-2019#extrait-16319>

« un stade de développement tel qu'il réponde aux exigences de la Confédération et soit opérationnel pour les cantons dans le cadre d'une exploitation test »¹.

Le système disposant de la vérifiabilité universelle a été soumis, entre le 25 février et le 24 mars 2019, à un test d'intrusion public, ou test de piratage. Outre ce test, la Poste a également publié le code source de son système de vote électronique le 7 février dernier. « Pendant les quatre semaines du test de résistance, près de 3200 experts en informatique du monde entier ont tenté d'attaquer le système de vote électronique de manière ciblée. Aucune manipulation de suffrage n'a été détectée dans l'urne à l'issue du test d'intrusion. Les hackers ne sont pas parvenus à s'introduire dans le système de vote électronique ». Le communiqué précise que les hackers ont soumis 173 constats, dont 16 confirmés par la Chancellerie fédérale, les cantons et la Poste. La Poste a annoncé prendre en compte ces enseignements dans le développement de son nouveau système de vote électronique².

Enfin, de son côté, la Chancellerie fédérale a été mandatée par le Conseil fédéral, le 26 juin 2019, pour concevoir avec les cantons, à horizon fin 2020, une restructuration de la phase d'essai du vote électronique et lui présenter un rapport en la matière, « l'objectif étant de mettre en place une phase d'essai stable reposant sur des systèmes de vote électronique de dernière génération offrant la vérifiabilité complète. (...) La restructuration vise à créer une nouvelle assise en vue de l'utilisation des systèmes de vote électronique. La Confédération et les cantons misent pour cela sur une coopération avec des experts issus des domaines de l'informatique, de la cryptographie et des sciences politiques. Il s'agit d'établir avec ces experts un dialogue portant sur les futures exigences auxquelles devront répondre les systèmes de vote électronique et leur exploitation. Ce dialogue constituera, avec les réflexions menées par la Confédération et les cantons, un fondement important pour le réexamen – voire l'adaptation – des bases juridiques fédérales. Ce dialogue prendra fin en automne 2020 »³.

Une initiative parlementaire avait demandé l'interruption des expériences et projets de vote électronique jusqu'à ce que soient démontrés la résolution des problèmes de sécurité, que le vote électronique répondait à un besoin et l'adhésion des citoyens, notamment s'agissant d'assumer les coûts liés à cette modalité de vote. Cette initiative a été approuvée par le Conseil national en décembre 2019 mais le Conseil des États, en septembre 2020, a décidé de ne pas donner suite⁴.

¹ <https://www.post.ch/fr/notre-profil/portrait/poste-et-politique/numerisation/vote-electronique>

² <https://www.post.ch/fr/notre-profil/medias/communiqués-de-presse/2019/la-poste-suspend-l-exploitation-de-son-système-de-vote-electronique-pour-une-duree-determinee>

³ <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/groupe-experts-vote-electronique.html>

⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20180468>

D. L'EXCEPTION ESTONIENNE

En **Estonie**, le vote par Internet est autorisé et encadré par la loi depuis 2005, pour les élections locales¹ comme pour les élections législatives² et a été utilisé pour onze élections à ce jour. Le vote par Internet y constitue un choix politique fort, conformément au souhait du pays de se présenter comme un pôle d'excellence en hautes technologies et une démocratie moderne.

Les statistiques publiées font état d'une croissance continue de la part des votes par Internet parmi les suffrages exprimés³, y compris sur la période récente. Ainsi, aux dernières élections européennes de 2019, le vote par Internet a atteint un niveau record de 46,7 % des participants. Pour les élections locales, la part des votes en ligne est passée de 1,9 % en 2005 à 31,7 % en 2017 et, pour les élections législatives, de 5,5 % en 2007 à 43,8 % en 2019, soit une hausse de plus de 13 points par rapport aux législatives organisées en 2015⁴. Le vote par Internet est également ouvert aux électeurs résidant de façon permanente ou temporaire à l'étranger. Ainsi, aux élections législatives de 2019, 6,3 % des votes par Internet avaient été effectués depuis l'étranger.

Pour mémoire, la procédure retenue pour le vote par Internet, et décrite dans l'étude LC 284, est très spécifique. Il est possible de voter pendant sept jours en anticipation de la date fixée pour le scrutin, entre le dixième et le quatrième jour précédant le scrutin. Pendant cette période, l'électeur peut toujours modifier son vote électronique. Il peut également se déplacer dans un bureau de vote ouvert dans cette phase de scrutin anticipé (*advanced polls*) et déposer un bulletin physique dans l'urne électorale. Dans ce cas, seul le suffrage exprimé par papier est compté et les éventuels votes électroniques précédents sont annulés. Le jour du scrutin lui-même, il n'est plus possible de modifier le vote électronique exprimé au cours de la phase anticipée.

Techniquement, le système de vote par Internet repose sur l'infrastructure en matière d'identité numérique mise en place en Estonie. L'application de vote par Internet utilisée par l'électeur permet d'exprimer son suffrage et de le crypter⁵. Après avoir fait son choix, l'électeur le confirme et le scelle électroniquement à l'aide d'une signature numérique qui lui est propre. Cette signature digitale peut être effectuée par trois moyens différents : avec la carte d'identité qui peut être lue par un lecteur

¹ *Municipal Council Election Act* du 27 mars 2002.

² *Riigikogu Election Act* du 12 juin 2002, ch.7 §48² -§48⁸.

³ Sur un corps électoral de 900 000 personnes environ, 565 000 avaient exprimé leur suffrage aux élections législatives de 2019, soit environ 64 % de participation. Les votants par Internet étaient au nombre d'environ 247 000 contre 175 000 aux élections législatives de 2015.

⁴ <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>

⁵ Cette application a été développée dans le cadre d'une collaboration entre l'entreprise estonienne Cybernetica et l'entreprise américaine Smartmatic : <https://tivi.io/>

numérique et un logiciel téléchargeable auprès des sites officiels estoniens, avec un certificat d'identité numérique (*Digi-ID*) délivré par les autorités et, depuis 2011, par un mode de signature numérique par *smartphone* (*Mobile-ID*), à l'aide d'un code PIN spécifique et de codes de sécurité envoyés par SMS. La *Mobile-ID* doit toutefois avoir été préalablement activée avec la carte d'identité qui contient les données personnelles numérisées¹. Le vote par *smartphone*, via *Mobile-ID*, représentait environ 30 % des votes par Internet lors des scrutins national et européen de 2019.

Depuis son introduction, le système de vote par Internet a été progressivement amélioré notamment, en 2013, à la suite de la publication du code source et, en 2015, avec l'introduction d'un système de vérifiabilité universelle². En outre, à la demande du ministre de l'entrepreneuriat et des technologies de l'information, un groupe de travail a remis en décembre 2019 un rapport sur la vérifiabilité, la sécurité et la transparence du système de vote électronique estonien. Le rapport, qui formule 25 recommandations, traite notamment des questions de cryptographie et d'évolution technologique, de l'extension à tous les partis du statut d'observateurs du vote électronique et des éventuelles adaptations législatives correspondantes³.

¹ State Electoral Office of Estonia, *General Framework of Electronic Voting and Implementation thereof at National Elections in Estonia*, 20 juin 2017.

² Une application de vérification permet à l'électeur de s'assurer après coup que son suffrage a bien été pris en compte et que l'intégrité de la procédure n'a pas été compromise par un virus ou un bug. Pour cela, il utilise un autre appareil (*smartphone* ou tablette) différente de l'ordinateur sur lequel il a voté. Seulement 4 % des votes sont vérifiés par les électeurs.

³ <https://news.err.ee/1013585/e-election-taskforce-report-complete-includes-25-improvement-proposals>

II. LES BUREAUX DE VOTE SPÉCIAUX ET LE VOTE À DOMICILE

En Europe, plusieurs pays ont introduit des dispositions visant à permettre à leurs électeurs, dans des cas précis, de voter ailleurs que dans un bureau de vote le jour du scrutin, soit dans un bureau de vote mobile, par anticipation, soit de chez eux. Ces modalités de vote spécifiques sont développées en particulier dans les pays où le vote par procuration n'est pas autorisé et où le vote par correspondance n'est pas ou peu disponible.

A. LE VOTE PAR ANTICIPATION DANS DES BUREAUX DE VOTE SPÉCIAUX EN FINLANDE

1. Généralités

En **Finlande**, la loi électorale contient, dans son § 9 et son chapitre 5, des dispositions sur les bureaux de vote par anticipation et la procédure liée au vote par anticipation. Le § 46 dispose que chaque électeur a le droit de voter à l'avance. Sont considérés comme des bureaux de vote par anticipation, outre ceux déterminés par les exécutifs locaux (devant au moins être au nombre d'un par municipalité) et les missions diplomatiques finlandaises :

- les hôpitaux, les unités opérationnelles des services sociaux offrant des soins 24 heures sur 24 et les maisons d'arrêt, le vote étant ouvert pendant un ou deux jours aux moments déterminés par la commission électorale ;

- les navires finlandais se trouvant à l'étranger lors du vote par anticipation, le vote étant ouvert au moins un jour aux heures définies par le capitaine.

Sous certaines conditions, un vote par anticipation peut être effectué au domicile de l'électeur, c'est le cas notamment pour les personnes dont la capacité à se déplacer est si limitée qu'elles ne pourraient, sauf à fournir un effort déraisonnable, se rendre dans un bureau de vote. Par ailleurs, leurs aidants vivant sous le même toit peuvent aussi bénéficier du vote par anticipation à domicile.

Le vote par anticipation est assez répandu en Finlande où près de la moitié des votants avait choisi ce mode de participation lors des dernières élections législatives en 2019¹. Le taux de participation global était alors de 72,1 % de Finlandais s'étant rendu aux urnes, parmi eux 50,7 % avaient opté pour le vote par anticipation.

¹ https://www.stat.fi/til/evaa/2019/03/evaa_2019_03_2019-05-24_tie_001_en.html

2. Le vote dans un bureau de vote par anticipation

Le vote par anticipation se déroule à des horaires préalablement définis et est encadré par des délais très stricts : il commence le onzième jour précédant le scrutin (soit le mercredi de la semaine précédant le scrutin) et se termine, soit le huitième jour avant le scrutin (soit le samedi de la semaine précédant le scrutin) s'agissant d'un vote par anticipation à l'étranger, soit le cinquième jour précédant le scrutin s'agissant d'un vote par anticipation effectué sur le territoire national (soit le mardi de la semaine du scrutin).

Comme l'indique le guide relatif au « système électoral finlandais »¹, un électeur souhaitant voter avant le scrutin doit se présenter au bureau de vote par anticipation et montrer un titre d'identité à un agent électoral qui, en retour, lui donnera un bulletin. L'électeur doit ensuite se rendre dans un isolement et inscrire sur son bulletin le numéro du candidat pour lequel il souhaite voter. L'électeur plie son bulletin de façon à rendre le numéro inscrit non visible et le présente à l'agent électoral, qui le tamponne. L'électeur peut alors insérer son bulletin dans une enveloppe de vote marron qu'il cache et signe une lettre d'accompagnement (*Följebrev*)². Enfin, l'enveloppe de vote et la lettre d'accompagnement sont montrées à l'agent électoral, qui, s'il dispose du registre des votants, devra l'annoter avec la lettre d'accompagnement, puis l'enveloppe de vote et la lettre sont insérées dans une enveloppe de transmission qui devra être cachetée par l'agent électoral.

L'enveloppe de transmission sera ensuite envoyée à la commission électorale municipale centrale de la commune de résidence de l'électeur. Avant d'accepter un vote, la commission inspecte les enveloppes de transmission³ puis, pour garantir le secret du scrutin, les lettres

¹ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² La lettre d'accompagnement est soit la carte de vote (envoyée à chaque électeur au plus tard le 24^e jour précédant le scrutin, et qui contient entre autre des informations sur la période pendant laquelle peut s'exercer le vote par anticipation), soit un formulaire spécifique par exemple pour le vote à domicile. Elle doit contenir le nom complet et le numéro d'identification personnelle (numéro composé de onze chiffres à partir de la date de naissance et du sexe de la personne et nécessaire pour tous les aspects de la vie administrative, scolaire et professionnelle) de l'électeur. Si l'agent électoral ne peut annoter en temps réel le registre des votants, par exemple dans le cas d'un vote à domicile, la lettre d'accompagnement devra alors préciser aussi l'adresse actuelle de l'électeur. La lettre d'accompagnement doit également contenir une déclaration signée de l'électeur affirmant qu'il a rempli son bulletin et l'a inséré tamponné dans l'enveloppe de vote, tout en maintenant le secret du vote. S'agissant du vote à domicile, l'électeur doit certifier que ses capacités à bouger ou agir sont limitées à un degré tel qu'il ne peut se rendre dans un bureau de vote traditionnel ou par anticipation sans difficultés excessives.

³ De façon classique, il n'est pas tenu compte du vote par anticipation si l'électeur ne figure pas dans le registre des votants, en cas de marque sur l'enveloppe de vote, si la lettre d'accompagnement est insuffisante ou peu claire, à un point tel qu'on ne peut avec certitude savoir qui est l'électeur ou considérer que le vote a été effectué conformément aux dispositions légales, ou enfin que la signature du témoin est manquante en cas de vote à domicile.

d'accompagnement et les enveloppes de vote sont séparées. Les enveloppes de vote ne sont pas ouvertes à cette étape mais rassemblées et envoyées à la commission électorale de la circonscription, où elles seront comptabilisées lors du dépouillement.

3. La préparation du vote par anticipation à domicile

En cas de vote à domicile, outre l'électeur et l'agent électoral, une troisième personne, majeure et approuvée par l'électeur, doit être présente en qualité de témoin.

Quiconque souhaite voter à domicile doit se signaler auprès de la commission électorale municipale centrale de sa commune de résidence, par écrit ou téléphone, pour faire part de son souhait, au plus tard à 16 heures le douzième jour précédant le scrutin¹. La demande écrite se fait à l'aide d'un formulaire qui doit indiquer le nom complet, le numéro d'identité, l'adresse, la municipalité de résidence et le numéro de téléphone de l'électeur. L'électeur joint également une déclaration indiquant qu'il ne peut se déplacer sans difficultés déraisonnables et donc qu'il souhaite voter à domicile, et informe les autorités s'il peut faire en sorte qu'un témoin se déplace le jour du vote. Enfin, s'il dispose d'un aidant médical, celui-ci peut également en profiter pour voter à domicile lors de la même opération, cela doit alors être signalé aux autorités ainsi que les informations d'identification le concernant.

L'agent électoral qui reçoit la demande doit la vérifier et corriger, le cas échéant et dans la mesure du possible, toute erreur y figurant, et s'assurer que la demande a bien été effectuée par l'électeur. Ce dernier doit alors être notifié sans délai par écrit ou par téléphone de l'heure à laquelle l'agent électoral arrivera à son domicile, avec une précision d'au moins deux heures. En cas d'empêchement de l'agent électoral, l'électeur est immédiatement informé et un nouveau rendez-vous lui est donné.

B. LE VOTE À L'HÔPITAL, EN PRISON ET À DOMICILE EN ITALIE

En l'absence de possibilité de vote par correspondance ou de vote par procuration en **Italie**, deux procédures de vote spécifiques sont prévues pour les électeurs ne pouvant se déplacer dans les bureaux de vote : d'une part, le vote dans les hôpitaux et les prisons et, d'autre part, le vote à domicile.

¹ La demande peut être faite par un tiers à la demande de l'électeur, dans ce cas l'identité de ce tiers et diverses informations personnelles doivent être communiquées.

1. Des bureaux de vote spéciaux ou volants dans les hôpitaux et les prisons

Par dérogation aux règles électorales habituelles, les patients dans les hôpitaux et les établissements de soins peuvent voter depuis leur lieu de convalescence aux élections législatives depuis 1957¹ et aux élections communales depuis 1960². Pour ce faire, les personnes intéressées doivent, par l'intermédiaire du directeur administratif de l'établissement sanitaire, faire parvenir au maire de la commune où elles sont inscrites sur les listes électorales, au moins trois jours avant la date du scrutin, une déclaration attestant de leur choix de voter sur le lieu de soins. Cette déclaration doit indiquer expressément le numéro du bureau de vote habituel, le numéro d'inscription sur les listes électorales et comporter une attestation du directeur certifiant que le demandeur est traité dans cet établissement. À la réception de la demande, la mairie doit immédiatement inscrire le nom des demandeurs sur une liste spéciale, distincte pour chaque bureau de vote, puis leur renvoyer une attestation de leur inscription sur ces listes électorales spéciales valant attestation pour voter sur le lieu de soin. Cette attestation doit être présentée au président du bureau de vote, en même temps que la carte électorale. Si le malade est soigné dans un établissement situé en dehors de sa commune de résidence, la mairie de la commune dudit établissement informe également la mairie de la commune de résidence du souhait exprimé par l'électeur.

Dans les hôpitaux et les établissements de soins, l'organisation du scrutin diffère selon la taille de l'établissement :

- des sections électorales hospitalières (*sezione ospidaliere*) doivent obligatoirement être créées dans les établissements comptant au moins 200 lits, avec une section par tranche de 500 lits³. La création de sections *ad hoc* entraîne la création d'une liste électorale propre et la tenue d'un bureau de vote avec isolement. Le personnel soignant de ces établissements peut, s'il le souhaite, également s'inscrire sur ces listes pour voter sur son lieu de travail ;

- des bureaux de vote spéciaux (*seggi speciale*) sont mis en place dans les établissements de 100 à 199 lits pour collecter les bulletins de vote des patients ayant fait une demande⁴. Aucun isolement n'est installé mais ces bureaux doivent être composés d'un président et de deux scrutateurs et être installés la veille à 16 heures, en même temps que le bureau électoral de la circonscription ;

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 30 Marzo 1957, n. 361, Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, Art. 51.

² Decreto del Presidente della Repubblica 16 Maggio 1960, n. 570, Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, Art. 42.

³ D.P.R. 30 Marzo 1957, n. 361, Art. 52.

⁴ Legge 23 aprile 1976, n. 136, Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale, Art. 8.

- dans les petits établissements de moins de 100 lits, des bureaux détachés de la section électorale ou « bureaux de vote volants » (*seggi volanti*) sont mis en place pour récupérer les bulletins de vote des malades¹. Le président du bureau est alors le président de la section (*sezione*) du lieu de l'établissement, auquel s'ajoutent un scrutateur et un secrétaire.

À la différence des sections hospitalières, les fonctions des bureaux spéciaux et des bureaux volants se limitent à la collecte et au transport des bulletins de vote, dans le respect de la liberté et du secret du vote, en vue de les apporter au bureau de la circonscription électorale où ils sont ensuite mis dans l'urne, après vérification des listes spéciales et du nombre de bulletins.

Une procédure spécifique a également été mise en place en 1976 pour les personnes incarcérées en possession de leur droit de vote². Comme pour les patients hospitalisés, les détenus doivent au préalable présenter une demande, au moins trois jours avant la date de l'élection, transmise au maire de la commune où se trouve le centre de détention, *via* le directeur de l'établissement pénitentiaire. Des bureaux de vote spéciaux sont alors mis en place pour collecter les bulletins de vote.

2. Le vote à domicile

Outre les aménagements présentés ci-dessus, le législateur italien a introduit en 2006 la faculté de voter à domicile pour les personnes gravement malades en situation de dépendance continue et vitale, assistées d'appareils électro-médicaux. En 2009, cette possibilité a été étendue à toutes les personnes malades ou lourdement handicapées « intransportables », c'est-à-dire dont l'infirmité est telle qu'elle ne permet pas l'éloignement de leur domicile, y compris par des moyens mis à la disposition par la commune pour leur permettre de rejoindre leur bureau de vote³.

Le vote à domicile (*voto domiciliare*) est possible pour les élections nationales et locales. Il est organisé de la façon suivante :

- premièrement, l'électeur qui souhaite en bénéficier doit en faire expressément la demande à la mairie de sa commune de vote entre le quarantième et le vingtième jour avant la date de l'élection. Cette demande doit comporter une déclaration exprimant le souhait de voter à domicile à l'adresse indiquée, un certificat médical établi par le médecin désigné par les autorités sanitaires locales attestant que l'électeur remplit les conditions prévues par la loi pour bénéficier du vote à domicile, et d'une copie de la carte électorale ;

¹ D.P.R. 30 Marzo 1957, n. 361, Art. 53.

² Legge 23 aprile 1976, n. 136, *Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale*, Art. 9.

³ Legge 7 maggio 2009, n. 46, *Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione.*

- deuxièmement, à la réception de la demande et après vérification des pièces, la mairie inscrit l'électeur admis à voter à domicile sur une liste spéciale, établie pour chaque section électorale, puis elle renvoie au demandeur une attestation de son inscription sur cette liste spécifique de votants à domicile. Elle organise et planifie le soutien technique et opérationnel à mettre à disposition des bureaux de vote de section pour la collecte des bulletins de vote à domicile ;

- troisièmement, les bulletins de vote sont collectés durant les heures d'ouverture du scrutin par un bureau de vote volant (*seggio volante*), du même type que ceux utilisés pour les malades hospitalisés dans de petits établissements sanitaires. Ce bureau est composé du président du bureau électoral de section où se trouve le domicile de l'électeur, de deux scrutateurs et d'un secrétaire. Lors de la remise du bulletin de vote, le bureau volant doit consigner les noms et prénoms de l'électeur, vérifier la correspondance avec la liste des électeurs à domicile et apposer la vignette du bureau sur la carte de l'électeur. Les bulletins de vote collectés sont placés dans une enveloppe (ou plusieurs enveloppes distinctes si plusieurs scrutins se tiennent le même jour). Les bulletins de vote des électeurs admis au vote à domicile sont ensuite portés au bureau de vote de section et immédiatement mis dans l'urne, après vérification de la liste électorale¹.

Les représentants des listes qui en font la demande peuvent assister aux opérations de collecte des bulletins. Le vote à domicile peut également être collecté par un bureau de vote volant opérant dans un établissement de santé proche du domicile du demandeur.

Il convient de noter que dans les procédures de vote à l'hôpital, en prison ou à domicile en vigueur en Italie, à la différence du vote par correspondance dans d'autres pays, aucun bulletin de vote n'est envoyé à l'électeur avant le scrutin. L'électeur ne peut pas voter par anticipation. Les bulletins de vote sont remis à l'électeur le jour du scrutin par les membres du bureau spécial ou volant, ces derniers étant tenus de respecter le secret du vote.

S'agissant du taux de recours au vote à domicile, les sites internet du Ministère de l'intérieur et de l'Institut national de statistiques ne présentent aucune donnée en la matière au niveau national. Toutefois, l'utilisation du vote à domicile a très probablement augmenté lors des scrutins qui se sont tenus à l'automne 2020. Compte tenu de la situation sanitaire exceptionnelle liée à l'épidémie de Covid-19, le décret-loi du 14 août 2020² a étendu la possibilité de bénéficier du vote à domicile aux électeurs malades de la Covid-19 et traités à domicile, aux électeurs en quarantaine exposés au virus

¹ Pour la procédure complète détaillée, voir le guide publié par le Ministère de l'Intérieur pour le référendum constitutionnel de septembre 2020 :

https://dait.interno.gov.it/documenti/pubbl_02_referendum_ed.febbraio_2020.pdf

² Decreto-Legge 14 agosto 2020, n. 103, Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.

mais asymptomatiques (cas contacts, personnes revenant de l'étranger) ainsi qu'aux électeurs en isolement présentant des symptômes mais n'ayant pas de test positif ou aux personnes malades asymptomatiques. Une demande préalable par courrier postal ou courriel, avec une déclaration et un certificat médical, est nécessaire comme dans la procédure normale.

L'extension du vote à domicile pour limiter la diffusion de la Covid-19 est valable pour tous les scrutins électoraux et référendaires de l'année 2020. Elle a ainsi pu être utilisée pour le référendum constitutionnel des 20 et 21 septembre 2020 et les six élections régionales qui se sont déroulées aux mêmes dates. La demande de vote à domicile devait parvenir cinq jours avant la date de l'élection (soit avant le 15 septembre), laissant ainsi en suspens la situation des personnes ayant contracté le virus après cette date. C'est pourquoi certaines régions ont continué à accepter des demandes de vote à domicile après la date limite du 15 septembre : par exemple, en Toscane, les agences sanitaires locales ont continué à remettre des certificats médicaux par Internet après le 15 septembre et les mairies ont accepté ces demandes jusqu'à ce que leurs capacités d'organisation le leur permettent¹. Au 17 septembre 2020, seules 330 demandes de vote à domicile pour motif de Covid-19 avaient été faites en Toscane, pour un nombre de personnes en quarantaine ou en isolement estimé à 4 000 dans cette région.

La collecte des bulletins de vote à domicile doit s'effectuer selon un protocole sanitaire spécifique (équipements de protection individuelle complets pour les membres du bureau de vote se rendant chez des personnes malades ou *a minima* masque et gants, chez les personnes asymptomatiques en quarantaine). Ainsi, pour des raisons pratiques et de meilleure garantie de respect des règles sanitaires durant le scrutin, la tâche de collecter les bulletins de vote à domicile a été assignée aux sections de vote hospitalières qui, par dérogation, ont dû être créées dans les établissements de santé et de soins comptant au moins 100 lits (et non uniquement dans les établissements de plus de 200 lits). Dans la plupart des régions et communes italiennes, ce sont donc des médecins ou infirmiers volontaires ou encore le personnel de la protection civile qui ont collecté les bulletins de vote à domicile.

¹ <https://www.toscana-notizie.it/-/regionali-2020-si-pu%c3%b2-ancora-fare-richiesta-per-il-voto-a-domicilio>

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES (Actualisation de l'étude de législation comparée LC 161¹)

À la demande de M. Éric Kerrouche, sénateur, la division de la Législation comparée du Sénat a procédé à la mise à jour de l'étude relative aux modalités d'inscription sur les listes électorales, réalisée en 2006. Le même échantillon de pays européens a été retenu, à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas, à l'exception du Portugal.

La présente note examine les éventuelles modifications intervenues depuis 2006 concernant les modalités de première inscription sur les listes électorales – d'office ou sur demande – et leur actualisation. Comme dans l'étude initiale, les cas particuliers des citoyens résidant à l'étranger, des citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre État membre et des personnes privées de leurs droits civiques ne sont pas traités.

À l'exception du Royaume-Uni, peu de changements ont été opérés au cours des quinze dernières années et, si tel est le cas, ils sont marginaux.

Ainsi, en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, les listes électorales demeurent établies à partir des fichiers municipaux de population. La déclaration domiciliaire étant obligatoire dans ces pays, tout électeur est inscrit d'office sur les listes électorales, quel que soit le motif de son entrée dans le corps électoral. De même, les listes électorales sont mises à jour automatiquement sur la base des déclarations domiciliaires. Les changements de domicile sont pris en compte sans que les intéressés aient à effectuer des démarches spécifiques. Au Royaume-Uni, l'inscription sur les listes électorales est quant à elle une démarche volontaire et, depuis 2014, individuelle. Des recensements annuels ont été maintenus afin d'actualiser les listes électorales.

¹ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2005/lc161-notice.html>

A. ALLEMAGNE

1. Situation en 2006¹

D'après la loi et l'ordonnance relatives aux élections au *Bundestag*, qui constituent la seule réglementation électorale fédérale, les listes électorales sont établies par les communes à partir des registres de population, ces fichiers étant constamment mis à jour. Les lois et ordonnances électorales des *Länder* et des communes, applicables aux élections locales, contiennent des dispositions analogues.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour être électeurs sont inscrites d'office sur les listes électorales de leur commune de résidence, à condition d'être enregistrées dans le fichier des habitants de ladite commune 35 jours avant la date de l'élection. Compte tenu de l'obligation de déclaration domiciliaire, tout électeur est donc inscrit sur les listes électorales. Les électeurs qui ne sont pas enregistrés comme résidents de la commune peuvent, sur leur demande, être inscrits sur les listes électorales de celle-ci si, à défaut d'y occuper un logement, ils y séjournent de manière habituelle.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, les listes électorales sont mises à jour automatiquement. Avant chaque élection, les administrations municipales établissent les listes électorales à partir des données figurant dans le fichier des habitants. La réglementation prévoit que la gestion des listes électorales peut être automatisée, ce qui permet une mise à jour permanente de celles-ci.

Lorsqu'un électeur déménage et fait une déclaration domiciliaire dans sa nouvelle commune de résidence, il ne peut être inscrit sur les listes électorales de celle-ci qu'en en faisant la demande écrite au plus tard le 21^e jour avant la date de l'élection. En effet, les listes électorales sont consultables par le public entre le 20^e et le 16^e jour précédant le scrutin et sont définitivement arrêtées ensuite. Lorsque la date du changement de domicile et celle du scrutin sont trop rapprochées, l'électeur qui vient de déménager n'est pas inscrit sur les listes électorales de sa nouvelle commune. Toutefois, jusqu'à l'avant-veille du scrutin, il peut demander un permis de voter, qui lui permet de voter dans n'importe quel bureau de vote, en particulier dans sa nouvelle circonscription électorale.

¹ Pour tous les pays de la note, le texte de présentation de la situation en 2006 est celui contenu dans l'étude d'origine LC161

2. Situation en 2020

La recherche des mises à jour n'a pas fait apparaître de modifications importantes par rapport au droit en vigueur en 2006.

Les textes de référence, à savoir la loi¹ et l'ordonnance² relatives aux élections au *Bundestag* prévoient les mêmes dispositions s'agissant de la première inscription sur les listes électorales, à l'exception du délai pour être inscrit d'office, 35 jours lors de la rédaction de l'étude en 2006, qui a été porté à 42 jours selon les termes du § 16 de l'ordonnance relative aux élections au *Bundestag*.

La possibilité de voter dans n'importe quelle circonscription est ouverte par la possession d'un certificat de vote (*Wahlschein*), qui se trouve être le même document que celui à joindre lorsque l'électeur souhaite voter par correspondance³.

B. BELGIQUE

1. Situation en 2006

D'après le code électoral, les listes électorales sont établies sur la base des registres de la population et du registre des étrangers, ces fichiers étant gérés par les communes et constamment mis à jour.

1) La première inscription sur les listes électorales

Les listes électorales sont établies à partir des registres de population de la commune. Comme l'inscription sur ces derniers est obligatoire, l'inscription sur les listes électorales est automatique. Les listes électorales comprennent, d'une part, les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs à la date où elles sont arrêtées et, d'autre part, celles qui rempliront cette condition à la date de l'élection.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, les listes électorales sont mises à jour automatiquement. Toutefois, les personnes qui déménagent après que les listes électorales ont été arrêtées votent dans leur ancienne commune. Pour les élections municipales et provinciales, qui ont traditionnellement lieu au début du mois d'octobre, les listes électorales sont arrêtées au 1^{er} août de la même année. Pour les élections législatives, les listes sont en principe arrêtées le 80^e jour qui précède le scrutin. En revanche, si les élections résultent d'une dissolution, les listes sont arrêtées à la date de l'arrêté fixant la date du scrutin.

¹ <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/>

² https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/

³ Voir l'étude de législation comparée sur le vote par correspondance.

2. Situation en 2020

La recherche des mises à jour n'a pas fait apparaître de modifications significatives par rapport à la situation de 2006. Le texte de référence en la matière est le code électoral belge¹.

Les conditions relatives à la première inscription sur les listes électorales demeurent inchangées. Le code électoral belge précise toutefois dans son article premier que sont rayés de la liste des électeurs ceux qui, entre le moment où la liste est arrêtée et le jour de l'élection, ne satisfont plus à l'un des deux critères que sont la possession de la nationalité belge ou l'inscription au registre de population d'une commune.

S'agissant des modifications de données, la convocation à une élection précise le bureau de vote dans lequel l'électeur doit se rendre. Comme l'indique le site du Service public fédéral intérieur, « Vous devez émettre votre vote dans le bureau de vote indiqué sur votre convocation. Au bureau de vote, ils connaissent votre numéro de Registre national. Cela suffit pour émettre votre vote »².

C. DANEMARK

1. Situation en 2006

D'après les lois électorales, les listes électorales sont établies à partir du fichier national des personnes, qui est géré au niveau communal et qui comprend notamment les données relatives à l'état civil des Danois et des étrangers qui résident au Danemark. Compte tenu de l'obligation de déclaration domiciliaire, ce fichier est mis à jour en permanence.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter sont inscrites automatiquement sur les listes électorales de leur commune de résidence.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, les listes électorales sont mises à jour automatiquement. Seules, les personnes qui déménagent quelques jours avant un scrutin ne sont pas inscrites sur les listes électorales de leur nouvelle résidence, mais demeurent sur celles de leur ancienne résidence.

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1894041230&table_name=loi

² <https://elections.fgov.be/node/111465>

Les modalités d'établissement des listes électorales diffèrent quelque peu selon l'élection considérée. Elles sont précisées par les lois électorales, au nombre de trois : la loi sur l'élection du *Folketing* régit les élections législatives et les référendums nationaux, la loi sur les élections municipales régit ces dernières ainsi que les élections des conseils de comté, et la troisième les élections au Parlement européen. Pour les élections législatives, il faut se faire enregistrer sur le fichier municipal au plus tard deux semaines avant le jour du scrutin pour pouvoir voter sur le lieu de sa résidence. Il en va de même pour les référendums nationaux et pour les élections au Parlement européen. En revanche, pour les élections locales, si les listes électorales sont mises à jour automatiquement jusqu'au quinzième jour précédant le scrutin, il est possible de se faire enregistrer sur une liste additionnelle, gérée manuellement, jusqu'au septième jour précédant l'élection.

2. Situation en 2020

La recherche des mises à jour n'a pas fait apparaître de modifications substantielles par rapport à la situation de 2006.

Les lois relatives aux élections au *Folketing*¹, communales² et européennes³ prévoient toujours que les électeurs sont inscrits sur la liste électorale de la commune où ils sont enregistrés comme résidents. Les délais pour être inclus directement dans la liste électorale (quinze jours avant le scrutin, avec une nuance s'agissant des élections locales puisque l'électeur peut être enregistré sur une liste additionnelle s'il arrive entre quinze et sept jours avant le scrutin) sont toujours valables. Les électeurs ayant déménagé dans une autre commune ou fait part de leur déménagement entre ce délai et la date du scrutin restent inscrits sur les listes électorales de leur résidence précédente.

Comme indiqué en 2006, les listes électorales établies pour les élections locales comportent toujours une liste principale (*hovedliste*), sur laquelle figurent les électeurs inscrits jusqu'au quinzième jour précédant le scrutin, et une liste de nouveaux arrivants (*tilflytterliste*) sur laquelle sont inscrits les électeurs arrivés entre le quinzième et le septième jour précédant le scrutin.

¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/137>

² <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/13>

³ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/140>

D. ESPAGNE

1. Situation en 2006

Le chapitre de la loi électorale¹ consacré au recensement électoral prévoit l'obligation pour les communes de procéder à l'inscription d'office sur les listes électorales de toutes les personnes qui résident sur leur territoire et qui remplissent les conditions requises pour être électeurs. Depuis que la loi électorale a été modifiée en 1995, le recensement électoral est permanent et la révision des listes mensuelle.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter sont inscrites automatiquement sur les listes électorales de leur commune de résidence. Cette inscription est réalisée aisément à l'aide des fichiers municipaux de population, mis à jour en permanence grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire.

De plus, la loi électorale prévoit que les jeunes qui vont atteindre l'âge de la majorité au cours de l'année suivante sont recensés à l'occasion de la première révision mensuelle de l'année. Ils sont inscrits avec la mention « mineur ».

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Chaque mois, les listes électorales sont automatiquement mises à jour. Les communes ont l'obligation d'adresser aux délégations provinciales du Bureau du recensement électoral, qui gère le fichier national des électeurs, toutes les modifications qui se sont produites au cours du mois précédent et qui ont des incidences sur les listes électorales (déménagements, etc.), y compris les modifications relatives aux mineurs recensés.

Les listes utilisées pour un scrutin donné sont celles qui sont arrêtées le premier jour du mois qui précède la convocation des élections. Comme les listes arrêtées le premier jour du mois *m* incluent tous les changements enregistrés avant le premier jour du mois *m-1* et comme le scrutin a lieu dans les 50 jours suivant la convocation, les changements enregistrés dans le délai de 3,5 à 4,5 mois avant le scrutin ne sont pas pris en compte. Les intéressés doivent donc voter dans leur ancienne commune.

2. Situation en 2020

En Espagne, les règles relatives à l'inscription automatique sur les listes électorales à l'aide des fichiers municipaux de population et le principe de leur révision mensuelle demeurent inchangés.

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), Capítulo IV.

Cependant, la loi organique du 28 janvier 2011¹ est venue préciser ou modifier certaines dispositions relatives aux listes électorales.

La principale modification de fond concerne la date à laquelle les listes électorales sont arrêtées avant une élection. Afin de renforcer les garanties visant à éviter les inscriptions frauduleuses ou de complaisance, le législateur espagnol a jugé nécessaire d'anticiper d'un mois la date de « fermeture » des listes électorales (*censo cerrado*), le délai passant ainsi d'un mois à deux mois avant la date de tenue de l'élection². Est désormais également exclue la possibilité de demander la rectification du recensement en raison du changement de résidence d'une circonscription à l'autre dans les deux mois précédant le scrutin³. Un recours spécifique est introduit pour l'examen des actes de recensement sur les listes électorales, dans le champ de compétence unique du juge administratif.

En outre, la loi organique de 2011 a actualisé la loi électorale sur les points suivants :

- la définition et les modalités de comptabilisation des délais de recensement à des fins électorales ont été précisées, conformément aux instructions publiées par le Bureau du recensement électoral ;

- certaines dispositions devenues inutiles à la suite du processus d'informatisation des registres municipaux ont été supprimées.

E. GRANDE-BRETAGNE

1. Situation en 2006

Les listes électorales sont établies chaque année à la date du 15 octobre à partir du recensement électoral.

Elles sont révisées mensuellement pour incorporer les données figurant sur les déclarations volontaires individuelles d'inscription ou de radiation.

1) La première inscription sur les listes électorales

En application de la loi de 1983 relative à la représentation nationale, les services locaux chargés d'établir les listes électorales procèdent chaque année au recensement électoral.

¹ Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

² Ley Orgánica 5/1985, article 39.

³ Délai porté à un an pour les Espagnols résidant à l'étranger.

Le recensement a lieu à l'automne. Chaque foyer reçoit un formulaire, que la personne de référence doit remplir, afin de faire établir ses qualités de résident et d'électeur au 15 octobre, ainsi que celles des personnes vivant sous son toit. Les listes électorales ainsi établies sont publiées au plus tard le 1^{er} décembre.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Le recensement électoral annuel permet la révision des listes électorales.

Par ailleurs, la loi de 2000 relative à la représentation nationale a modifié celle de 1983 pour introduire, à compter du mois de février 2001, une mise à jour mensuelle des listes électorales tous les premiers jours ouvrables du mois. Cette mise à jour est effectuée à partir des déclarations volontaires individuelles d'inscription ou de radiation. Elle permet aux personnes qui le souhaitent de ne pas attendre le recensement annuel pour faire modifier les données les concernant. Si les informations sont fournies avant le milieu du mois en cours, elles figurent sur les listes électorales révisées le premier jour ouvrable du mois suivant, sinon elles n'apparaissent que le premier jour ouvrable du deuxième mois suivant.

La Commission électorale, organisme public indépendant mis en place par le Parlement le 30 novembre 2000, en application de la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums, a fait part en 2001 de son intention de revoir la procédure d'inscription sur les listes électorales. Elle proposait notamment l'inscription sur la base d'une déclaration individuelle, et non sur celle d'une déclaration par foyer, ainsi que la fin du recensement annuel. Bien que conscient de la nécessité de moderniser la gestion des listes électorales, le gouvernement n'a pas retenu cette proposition dans son projet de loi sur les opérations électorales, déposé au Parlement le 11 octobre 2005 et actuellement en discussion. La classe politique a en effet souligné que le changement préconisé par la Commission électorale risquait de contrarier une habitude fortement ancrée dans la population et d'avoir des conséquences sur le nombre d'inscriptions sur les listes électorales, et donc sur le taux de participation électorale, déjà faible.

2. Situation en 2020

Les règles d'inscription sur les listes électorales en Grande-Bretagne ont été modifiées par l'*Electoral Registration and Administration Act* de 2013¹. Le recensement électoral par foyer a été abandonné au profit de l'inscription individuelle.

1) La première inscription sur les listes électorales

En application de la loi de 1983 relative à la représentation nationale² telle qu'amendée en 2013, les services locaux (*electoral registration officers*) demeurent compétents pour établir les listes électorales pour les élections parlementaires et locales. Toutefois, la première inscription sur les

¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/6/contents>

² *Representation of the People Act 1983*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>

listes électorales doit être présentée à titre individuel (*Individual Electoral Registration - IER*) et non plus dans le cadre du recensement annuel par foyer qui avait lieu à l'automne.

La transition vers le nouveau système d'*IER* a débuté en juin 2014¹ et s'est achevée à la fin de l'année 2015, avec un an d'avance par rapport au calendrier initial compte tenu des échéances électorales et référendaire de 2016².

L'*IER* a été introduit à la suite de recommandations de la Commission électorale (cf. *supra*) afin de limiter les cas de fraudes électorales et garantir l'exactitude des listes électorales. Auparavant, il revenait à une personne au sein d'un foyer de remplir le formulaire de recensement annuel pour le compte de chaque membre de ce foyer admis à voter. Le nouveau système exige que chaque individu présente une demande à titre individuel, soit sur Internet, soit à l'aide d'un formulaire papier adressé au service local de recensement électoral. Chaque demandeur doit fournir, outre son nom et son adresse, sa date de naissance et son numéro de sécurité sociale. Ces données personnelles sont ensuite vérifiées par l'*electoral registration officer* et comparées aux données du Ministère du travail et des pensions. Les demandes d'inscription peuvent être faites à tout moment dans l'année.

Une procédure d'inscription spécifique, dite « anonyme », existe pour les personnes qui ne souhaitent pas que leurs informations personnelles figurent sur le registre électoral public (*open register*). Les données de l'*open register* peuvent, en effet, être vendues à toute personne, organisation ou entreprise notamment à des fins commerciales. Les informations personnelles des personnes ayant fait vœu d'*opting out* du registre public figurent seulement dans la version complète du registre électoral, utilisé à des fins électorales, pour la prévention et la détection des crimes, la vérification des demandes de prêts ou de crédits et la convocation des jurés en Angleterre et au Pays de Galles.

À titre dérogatoire, l'inscription sur les listes électorales à deux adresses différentes est possible pour les personnes ayant deux résidences, comme par exemple les étudiants vivant une partie de l'année chez leurs parents et l'autre sur leur campus universitaire. Les personnes intéressées doivent alors s'inscrire deux fois sur les listes électorales. La duplication de l'inscription est admise au cas par cas, après examen par l'*electoral registration officer*.

¹ La majorité des électeurs ont été transférés vers le nouveau système en comparant les registres avec les bases de données du Ministère du travail et des retraites (*Department for Work and Pensions - DWP*).

² Le raccourcissement de la période de transition a été critiqué par la Commission électorale qui soulignait le risque de suppression des listes électorales de certains électeurs qui n'auraient pas été automatiquement transférés ou n'auraient pas présenté leur demande d'inscription à temps.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Chaque électeur peut mettre à jour son inscription sur les listes électorales à tout moment de l'année, grâce au service en ligne « *Register to vote* » ou à l'aide d'un formulaire papier adressé au service local de recensement électoral.

De plus, chaque *electoral registration officer* demeure tenu par la loi de conduire un recensement annuel (*annual canvass*¹) afin de vérifier les noms et adresses des personnes inscrites et d'identifier des résidents qui ne seraient pas inscrits. À cette fin, l'officier responsable du recensement électoral peut procéder à des enquêtes par foyer. S'il identifie une personne autorisée à voter non inscrite sur les listes, il doit lui notifier une « invitation » à procéder à son inscription sur les listes. Une amende peut être adressée aux personnes ne donnant pas suite à cette demande.

Les listes électorales² sont publiées au plus tard le 1^{er} décembre de chaque année. Des publications intermédiaires des listes mises à jour sont possibles ; elles interviennent généralement au début de chaque mois et avant des élections.

Selon la Commission électorale, le système actuel, reposant sur l'*IER* et le recensement annuel, est peu efficace et coûteux³. Surtout, il ne permet pas d'atteindre un niveau satisfaisant d'exactitude et d'intégrité du registre électoral. Une étude réalisée en décembre 2015 indiquait en effet que les listes pour les élections parlementaires étaient exactes à 91 % et complètes à 85 %, ce qui signifie qu'environ huit millions d'électeurs potentiels n'étaient pas inscrits sur les listes électorales en Grande-Bretagne à cette date. Les cas de double inscription sont également nombreux en raison de l'absence d'interconnexion entre le service d'inscription sur internet et les listes électorales conservées dans des bases de données au niveau local.

La Commission électorale préconise une réforme d'ampleur pour moderniser les listes électorales. Parmi les pistes avancées figurent notamment une meilleure utilisation des données publiques disponibles, l'inscription automatique sur les listes électorales et l'inscription ou la mise à jour des listes électorales simultanément à d'autres démarches auprès des services publics⁴.

¹ En Irlande du Nord, le recensement annuel a été supprimé en 2006 et remplacé par un processus continu de mise à jour des listes. Un recensement annuel doit toutefois être effectué tous les dix ans.

² Il n'existe pas de liste électorale unique en Grande-Bretagne mais 371 listes électorales distinctes gérées par les *electoral registration officers*. Les listes diffèrent également entre élections locales et parlementaires car, pour les élections au Parlement écossais et au Parlement gallois, il est possible de voter à partir de l'âge de 16 ans.

³ <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/changing-electoral-law/a-modern-electoral-register>

⁴ <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/changing-electoral-law/a-modern-electoral-register/modernising-electoral-registration-feasibility-studies>

F. ITALIE

1. Situation en 2006

Le décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967, qui rassemble toutes les dispositions relatives à la composition du corps électoral et à la tenue des listes électorales, dispose que les citoyens enregistrés comme résidents dans une commune donnée sont inscrits d'office sur les listes électorales de cette commune.

Il prévoit aussi la mise à jour périodique des listes électorales, grâce, d'une part, aux révisions semestrielles et, d'autre part, aux révisions extraordinaires, organisées avant chaque scrutin.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter et qui sont présentes dans les registres d'état civil de la population résidente d'une commune donnée sont automatiquement inscrites sur les listes électorales de cette commune.

De même, tous les jeunes qui auront dix-huit ans au cours du semestre à venir sont automatiquement inscrits, s'ils remplissent les autres conditions requises pour voter et s'ils sont présents dans les registres d'état civil de la population résidente de la commune.

L'inscription des jeunes qui atteindront l'âge de la majorité au cours du semestre suivant est effectuée à l'occasion des révisions semestrielles de juin et de décembre, tandis que les révisions semestrielles de janvier et de juillet permettent l'inscription des autres nouveaux électeurs, par exemple des personnes qui viennent d'acquérir la nationalité italienne.

Par ailleurs, en cas de consultation électorale, des révisions extraordinaires sont organisées pour tenir compte des changements qui ont eu lieu depuis la dernière révision semestrielle. Elles permettent l'inscription de tous les nouveaux électeurs, quel que soit le motif de leur entrée dans le corps électoral.

Les révisions extraordinaires se déroulent selon des modalités assez complexes, car les délais varient en fonction du motif de la révision. Ainsi, les personnes qui acquièrent la capacité électorale pour une raison autre que l'arrivée à l'âge de la majorité ne peuvent pas être inscrites sur les listes électorales au-delà du trentième jour qui précède le scrutin.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce aux registres municipaux d'état civil et à l'obligation de déclaration domiciliaire, les données individuelles sont modifiées automatiquement à l'occasion des révisions semestrielles de janvier et de juillet, ainsi que lors des révisions extraordinaires.

2. Situation en 2020

Aucune modification législative n'est intervenue depuis 2006 en Italie concernant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

G. PAYS-BAS

1. Situation en 2006

D'après la loi électorale, les listes électorales sont établies à partir des registres municipaux de population. Ceux-ci sont gérés par les communes. Ils comprennent les données relatives aux Néerlandais et aux étrangers résidant aux Pays-Bas et sont mis à jour en permanence.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter sont inscrites automatiquement sur les listes électorales de leur commune de résidence.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, les listes électorales sont mises à jour automatiquement.

Les cartes d'électeur, valables une seule fois, sont envoyées par les communes au plus tard quinze jours avant le scrutin auquel elles se rapportent. Les jeunes qui ont dix-huit ans le jour du scrutin reçoivent une carte d'électeur. Les changements apportés aux registres municipaux de population après l'envoi des cartes d'électeur ne peuvent pas être pris en compte, mais ceci ne constitue pas une entrave à l'exercice du droit de vote, compte tenu de la grande facilité avec laquelle il est possible de voter par procuration ou de voter dans un bureau de vote autre que celui qui est indiqué sur la carte d'électeur.

2. Situation en 2020

Aux Pays-Bas, les modalités d'inscription sur les listes électorales et de mise à jour de ces listes demeurent identiques à celles décrites en 2006¹. Le chapitre de la loi électorale relatif à l'inscription sur les listes électorales a toutefois été partiellement re-rédigé afin de tenir compte de nouvelles modalités d'inscription pour les électeurs résidant à l'étranger.

¹ Kieswet, 28 septembre 1989, Hoofdstuk D 1-9 ; Kiesbesluit, 19 octobre 1989, Hoofdstuk D.