

AS/Mon (2007) 38

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

Avis à l'intention du Bureau de l'Assemblée préparé par la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Co-rapporteurs : Mme Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, Groupe socialiste) et Mme Urszula Gacek (Pologne, Groupe du Parti populaire européen)

### Avis

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

2. Conformément au Règlement de l'Assemblée et notamment aux dispositions de la Résolution 1115 (1997) telle que modifiée par la Résolution 1431 (2005), le Bureau a transmis cette proposition à la Commission de suivi, pour avis, le 2 octobre 2006. La Commission de suivi, lors de sa réunion du 16 octobre 2006, a nommé Mme Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC) et Mme Urszula Gacek (Pologne, PPE/DC) co-rapporteurs pour le Royaume-Uni et les a autorisées à effectuer une visite d'information dans le pays, ce qu'elles ont fait du 26 au 28 février 2007.

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

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

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

## Introduction

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

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

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

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

5. Il faut noter que si la proposition de résolution demande l'ouverture d'une procédure de suivi « en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni », la Résolution 1115 (1997) telle que modifiée ne prévoit pas l'ouverture de procédure de suivi partiel sur les problèmes précis de tel pays donné. Par conséquent, si l'Assemblée décidait d'ouvrir une procédure de suivi au Royaume-Uni, cela signifierait l'ouverture d'une procédure de suivi complète sur le respect des obligations et engagements du Royaume-Uni en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe. Cela relève le niveau de l'évaluation des rapporteurs qui doivent donc établir si la fraude électorale et la vulnérabilité du système électoral britannique à la fraude et aux infractions justifient l'ouverture d'une procédure de suivi complète.

## Historique

6. Le vote par correspondance existe dans le système électoral britannique depuis 1918. Cependant, avant les changements introduits dans la Loi concernant la représentation des personnes en 2000, il était réservé aux personnes qui pouvaient justifier leur incapacité de voter en personne au bureau de vote, soit pour cause d'absence hors du pays soit pour des raisons professionnelles, de santé ou autres. Mais, inquiet de la baisse du taux de participation électorale, surtout dans les élections locales et européennes, le gouvernement a essayé de trouver des moyens d'améliorer la participation et de rendre le vote plus facile. Le vote par correspondance sur demande a donc été introduit<sup>1</sup> en 2000 grâce à des modifications de la Loi concernant la représentation des personnes. Depuis lors, il n'est plus nécessaire de donner une raison valide pour demander de voter par correspondance et les procédures de ce vote ont été simplifiées. De plus, il est maintenant non seulement possible de demander une autorisation de voter par correspondance pour une élection précise mais aussi pour une période de temps spécifique ou même indéfinie.

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

---

<sup>1</sup> Sauf en Irlande du Nord.

8. À la suite de l'introduction du vote par correspondance sur demande, le pourcentage des personnes votant par correspondance a sensiblement augmenté. Lors des élections générales de 2001, près de 4% des électeurs ont voté de cette manière, soit près du double du chiffre enregistré dans les élections générales de 1997. Ce chiffre est passé à 8,9% lors des élections parlementaires européennes de 2004<sup>2</sup> et à 12,1% lors des élections générales de 2005.

9. En 2003 et 2004, la Commission électorale<sup>3</sup> a publié deux rapports examinant, entre autres, les dispositions concernant le vote par correspondance au Royaume-Uni<sup>4</sup>. Tout en reconnaissant que le vote par correspondance sur demande pouvait avoir un impact positif sur les taux de participation des électeurs, elle notait aussi que l'augmentation importante des votes par correspondance pouvait favoriser la fraude. Elle recommandait donc au gouvernement d'introduire des mesures visant à renforcer la sécurité de ce mode de scrutin.

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

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

12. L'ampleur exacte de la fraude électorale en Grande-Bretagne fait l'objet de grands débats politiques. D'un côté, le ministre responsable du Département des affaires constitutionnelles a déclaré en mars 2006 que « ... tout le monde convient que la fraude électorale est très rare ». De l'autre, Sir Alistair Graham, Président du Comité sur les normes de la vie publique, déclarait en février 2007 que « la fraude électorale est une menace réelle et forte pour notre société ». La controverse est exacerbée par le fait que ni les pouvoirs publics ni les universitaires n'ont mené de recherche sérieuse sur la question<sup>5</sup> et que, de par sa nature, la fraude électorale n'est pas détectable lorsqu'elle est couronnée de succès. Il n'y a cependant pas de doute que des fraudes électorales ont été commises pendant des élections au Royaume-Uni<sup>6</sup> et il n'y a non plus aucun doute que la perception par le public de la sécurité des dispositions du vote par correspondance a souffert des cas de fraude qui ont récemment été mis en lumière. Traiter le problème de la perception du public concernant la fraude électorale et de la baisse concomitante de la confiance dans le système électoral est un objectif important en soi. À ce propos, il faut noter que la perception par le public de l'omniprésence de la fraude dans les élections en Irlande du Nord est une des raisons principales de l'adoption en 2002 de la Loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord). Cette loi sera examinée plus en détail plus loin dans ce rapport.

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

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

<sup>2</sup> Commission électorale, *Delivering democracy* (août 2004), pages 13-14, par. 2.12.

<sup>3</sup> La Commission électorale est un organe indépendant chargé d'examiner les dispositions de vote au Royaume Uni et de fournir des conseils en la matière au gouvernement. Elle n'est pas responsable de la conduite des élections.

<sup>4</sup> *Voting for Change : an electoral law modernization programme* (juin 2003) et *Delivering Democracy? The future of postal voting* (août 2004).

<sup>5</sup> En 2007, lors de son examen de la Commission électorale, le Comité sur les normes de la vie publique recommandait qu'elle entreprenne une étude détaillée de l'ampleur de la fraude électorale au Royaume-Uni.

<sup>6</sup> L'examen de la Commission électorale par le Comité des normes de la vie publique fait état de 43 affaires de fraude électorale commises par les représentants d'un large éventail de partis qui ont fait ou font l'objet d'investigations par la police pour la période allant de 2001 à 2007.

d'inscription des électeurs et des modalités de vote par correspondance avec les normes du Conseil de l'Europe.

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

### L'affaire de Birmingham

16. Un jugement rendu le 4 avril 2005 a invalidé les élections des circonscriptions de Bordesley Green et d'Aston au Conseil municipal de Birmingham pour cause de fraude électorale généralisée, surtout dans le vote par correspondance. Dans son jugement très complet, le Commissaire des élections, Richard Mawrey QC, a brièvement exposé le détail non seulement de la manière dont la fraude avait été commise mais aussi de la vulnérabilité du système électoral britannique lui-même. L'affaire a attiré l'attention des médias du fait de la gravité de la fraude mais aussi et surtout des conclusions accablantes du juge, que « *la fraude électorale avérée [...] couvrirait de honte une république bananière* » et qu' « *il n'existe pas et il n'a jamais existé de système permettant, d'un point de vue réaliste, de lutter contre la fraude. Tant que l'on n'en aura pas trouvé, la fraude perdurera* »<sup>7</sup>. Ce jugement et l'attention médiatique qu'il a reçue ont beaucoup contribué à sensibiliser l'opinion publique à la vulnérabilité du système électoral et surtout du vote par correspondance en Grande-Bretagne.

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

18. Birmingham, la plus grande municipalité d'Angleterre et du pays de Galles, est un district métropolitain qui compte 120 conseillers municipaux, élus dans 40 circonscriptions électorales, à raison de 3 conseillers par circonscription. Dans les districts métropolitains, les conseillers sont remplacés par tiers, ce qui fait qu'il y a des élections tous les ans pour un siège de chaque circonscription<sup>8</sup>. En 2003, après un examen électoral, le nombre des circonscriptions de Birmingham a été relevé de 39 à 40 et les limites des circonscriptions ont été modifiées. De ce fait, lors des élections locales de 2004, tous les sièges du conseil municipal de Birmingham étaient à pourvoir. À un stade tardif, le gouvernement a annoncé que les élections de 2005 pour le Parlement européen coïncideraient avec les élections locales. L'organisation des élections de tout le conseil municipal et des élections européennes le même jour a fait peser des pressions considérables sur l'administration électorale.

19. À Birmingham, près de 33% de la population appartiennent à une ethnie minoritaire et un grand nombre de ces personnes ne parlent pas l'anglais comme langue maternelle. Avant 2004, le conseil municipal était contrôlé par le parti travailliste mais ce contrôle s'était effrité surtout du fait de la participation du Royaume-Uni à la guerre en Irak, particulièrement impopulaire dans la collectivité musulmane relativement importante de la ville. On s'accordait à penser que le parti travailliste aurait des difficultés à préserver sa place dans les circonscriptions électorales à majorité musulmane<sup>9</sup>.

20. En 2001, lorsque le vote par correspondance a été introduit, environ 7 000 demandes ont été enregistrées à Birmingham. Ce chiffre a considérablement augmenté en 2002 et 2003, lorsque quelque 20 000 et 28 000 demandes de vote par correspondance ont été reçues, respectivement. Or, en 2004, et contre toute attente, plus de 70 000 demandes de vote par correspondance ont été reçues pour les élections locales de Birmingham, dont plus de 40 000 pendant les deux semaines précédant le 2 juin 2004, date officielle de clôture des demandes. Cette hausse n'était pas uniformément répartie entre les diverses circonscriptions : dans celles de Bordesley Green et d'Aston, où les demandes d'invalidation ont été enregistrées, le nombre des demandes a augmenté de 900 et 1000% respectivement. Les services de l'administration électorale ont été débordés par cette augmentation exponentielle et les procédures légales de traitement des demandes n'ont été que partiellement, voire pas du tout suivies. Comme le dit le texte du jugement, la pression sur les services de l'administration aurait été encore plus forte si le responsable du

<sup>7</sup> Judgment of Judge Richard Mawrey QC in the matter of a local government election for the Bordesley Green ward of Birmingham City Council held on 10 June 2004 and in the matter of a local government election for the Aston ward of Birmingham City Council held on 10 June 2004, par. 716 et 717.

<sup>8</sup> Les conseillers municipaux sont élus pour un mandat de quatre ans, il n'y a donc pas d'élection la quatrième année.

<sup>9</sup> Richard Mawrey QC, par. 226.

dépouillement avait réellement été chargé de vérifier la validité des demandes de vote et des votes par correspondance<sup>10</sup>.

21. L'administration électorale, s'attendant à quelques problèmes, avait pris une série de mesures destinées à contrer le risque d'usurpation d'identité<sup>11</sup> dans les bureaux de vote. Ce à quoi elles ne s'attendaient pas, c'était de voir le grand nombre des personnes qui se sont présentées dans les bureaux de vote pour y découvrir qu'elles avaient été inscrites sur les listes des personnes votant par correspondance et qu'elles ne pouvaient donc pas voter en personne.

22. À l'annonce des résultats, il est apparu que la participation électorale dans la circonscription de Bordesley Green avait augmenté de plus de 100% par rapport aux élections de 2003 et que dans celle d'Ashton elle avait bondi de plus de 350%. Chose plus surprenante, dans ces deux circonscriptions où les électeurs étaient avant tout musulmans, les résultats faisaient apparaître un large mouvement des voix en faveur des candidats travaillistes en dépit du mécontentement général provoqué par l'implication des travaillistes dans la guerre en Irak. De plus, il s'est avéré que le nombre des votes par correspondance dépassait de loin celui des votes exprimés dans les bureaux de vote de ces circonscriptions<sup>12</sup>. Ces faits semblaient confirmer les prédictions des partis de l'opposition, que les candidats travaillistes allaient truquer les élections dans ces circonscriptions : des demandes d'invalidation des résultats ont donc été déposées.

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

24. Au vu des preuves présentées pendant le procès, le Commissaire des élections, Richard Mawrey QC, a jugé indubitable que, dans la circonscription de Bordesley Green, des fraudes électorales massives avaient été commises, dont : des falsifications de signatures sur les demandes de vote par correspondance et les déclarations d'identité<sup>13</sup>, des votes par correspondance envoyés au nom de personnes n'ayant pas demandé à voter par correspondance, des votes par correspondance au nom de personnes qui n'avaient pas reçu leur enveloppe de vote par correspondance, des bulletins de vote modifiés et des vols d'enveloppes de votes par correspondance.

25. Le Commissaire des élections a déclaré que s'il n'était pas en mesure de donner le chiffre exact des votes frauduleux, sur la base des preuves à sa disposition, il estimait néanmoins qu'il ne pouvait pas être inférieur à 1 500 et probablement supérieur à 2 000, soit bien plus d'un tiers des voix exprimées en faveur des candidats travaillistes<sup>14</sup>. Étant donné que moins de 500 voix séparaient le candidat travailliste ayant reçu le moins de votes et le candidat de l'opposition en ayant reçu le plus, le Commissaire des élections considérait comme prouvé que la fraude électorale avait changé le résultats des élections dans la circonscription de Bordesley Green et déclarait donc l'élection aux trois sièges nulle et non avenue.

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

<sup>10</sup> Id., par. 250.

<sup>11</sup> Fait d'assumer frauduleusement l'identité d'une autre personne.

<sup>12</sup> Richard Mawrey QC, par. 283-295.

<sup>13</sup> Déclaration disant que le bulletin a été renvoyé par l'électeur ayant présenté une demande de vote par correspondance.

<sup>14</sup> Richard Mawrey QC, par. 419.

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

28. Le Commissaire des élections a déclaré que s'il n'était en mesure de donner le chiffre exact des votes frauduleux, sur la base des preuves à sa disposition, il ne pouvait pas être inférieur à 1 000. Étant donné que le nombre de voix séparant la dernière personne élue et la première personne non élue – les numéros trois et quatre de la liste – était de 514, le Commissaire des élections considérait comme prouvé que la fraude électorale avait changé le résultat des élections dans la circonscription d'Ashton et déclarait donc l'élection aux trois sièges nulle et non avenue<sup>15</sup>.

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

### Inscription des électeurs

30. Le Royaume-Uni utilise un système actif d'inscription des électeurs : ceux-ci doivent s'inscrire ou se faire inscrire pour apparaître sur la liste électorale. En Angleterre et au pays de Galles, les Electoral Registration Officers (agents de l'inscription électorale) nommés par les pouvoirs locaux sont chargés de l'inscription ; en Écosse, l'inscription des électeurs incombe aux Asseseurs nommés par les Joint Valuation Boards (conseils mixtes d'experts). En Irlande du Nord, les registres des électeurs sont centralisés par le Président du bureau de vote<sup>16</sup>. En Grande-Bretagne, tous les registres des électeurs sont tenus par les pouvoirs locaux et il n'existe pas de registre national centralisé des électeurs.

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

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

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

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

<sup>15</sup> Id. par. 525, 526 et 532.

<sup>16</sup> En Irlande du Nord, les modalités d'administration des élections sont différentes de celles qui existent dans le reste du Royaume-Uni. Cela est surtout vrai depuis l'adoption de la Loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002 qui régit l'inscription des électeurs et les modalités de vote par correspondance. Le cas de l'Irlande du Nord sera examiné dans un chapitre différent. Sauf indication contraire, les arrangements concernant l'inscription des électeurs et le vote par correspondance décrits ici ne sont valables que pour la Grande-Bretagne.

35. Depuis 2001, un électeur peut s'inscrire ou modifier les détails de son inscription, sur une base individuelle, à un moment autre que celui de l'envoi des formulaires annuels grâce à ce que l'on appelle une « inscription continue ». Les registres des électeurs sont mis à jour chaque mois en tenant compte des informations reçues dans le cadre de ce processus. Avant l'adoption de la Loi de 2006 sur l'administration électorale, la date limite d'inscription était fixée à quelque six semaines avant la date de l'élection ; depuis, elle est fixée à 11 jours avant le scrutin.

36. Avant l'adoption de la Loi de 2006 sur l'administration électorale, ce n'était pas un délit que de fournir de fausses informations sur le formulaire d'inscription continue<sup>17</sup>.

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

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

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

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

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

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

43. La législation autorise tous les citoyens à élever des objections contre toute inscription sur une liste électorale qu'ils jugent frauduleuse ou incorrecte. Les agents de l'inscription électorale sont tenus d'examiner toutes les objections reçues. Cependant, comme le dit la Commission électorale, « *les agents de l'inscription électorale déclarent que le processus d'objection aux demandes d'inscription est devenu pratiquement inexploitable, notamment depuis l'introduction des modifications mensuelles découlant des demandes d'inscription continue. Les objections à l'inscription sont rares, voire inexistantes*<sup>18</sup> ».

## **Vote par correspondance**

<sup>17</sup> La loi de 2006 sur l'administration électorale aligne la législation concernant la fourniture de fausses informations sur le formulaire d'inscription continue sur celle du recensement annuel en créant un nouveau délit, de « sciemment fournir de fausses informations dans un formulaire d'inscription sur les listes électorales ».

<sup>18</sup> Commission électorale: *Securing the vote* (mai 2005), page 27, par. 4.14.

44. Depuis l'introduction du vote par correspondance sur demande, les électeurs de Grande-Bretagne<sup>19</sup> n'ont plus besoin d'avoir une raison valable pour demander de voter par correspondance. De plus, ils peuvent maintenant demander à voter par correspondance pour une élection précise, pour une certaine période de temps, ou même pour une période indéterminée (vote par correspondance permanent).

45. Pour pouvoir voter par correspondance, l'électeur doit demander à être inscrit sur la liste des électeurs absents qui comporte deux sections : l'une pour ceux qui votent par procuration, l'autre pour ceux qui votent par correspondance. Dans sa demande, le requérant doit obligatoirement donner les renseignements suivants : nom, adresse de la demeure où il est inscrit, adresse à laquelle le bulletin de vote par correspondance doit être envoyé, et déclaration précisant si la demande est pour une élection précise, une période de temps précise ou une période indéfinie. En outre, depuis les changements introduits dans la législation électorale en 2006, il doit donner une date de naissance et une signature<sup>20</sup> et expliquer pourquoi le bulletin de vote par correspondance doit être envoyé à une adresse différente de celle à laquelle il est inscrit.

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

47. Bien qu'il faille donner une raison expliquant pourquoi le bulletin de vote par correspondance doit être envoyé à une adresse différente de celle à laquelle le demandeur est inscrit, la législation ne précise pas ce qui constitue une raison valide. Par conséquent, une explication du genre « parce que c'est plus pratique pour moi » semble donc être parfaitement valide. En pratique, les agents de l'inscription vont devoir accepter toutes les demandes de changement d'adresse des bulletins de vote par correspondance dans la mesure où elles contiennent une forme pas trop frivole de justification<sup>21</sup>. L'utilité de cette disposition en tant que mécanisme de lutte contre la fraude électorale semble donc très discutable.

48. La demande de vote par correspondance doit être signée par l'électeur et il doit donner une date de naissance. Cependant, comme il l'est dit plus haut, il n'est pas nécessaire de donner de signature ou de date de naissance pour se faire inscrire et la liste électorale ne contient pas ces indications. Puisqu'il est impossible de comparer la signature et la date de naissance données dans la demande avec une signature et une date de naissance sur la liste électorale, il n'est pas possible d'utiliser ces informations pour vérifier l'identité du demandeur. La signature et la date de naissance peuvent cependant être utilisées pendant une élection pour vérifier que le bulletin de vote par correspondance a été renvoyé par la même personne qui en avait fait la demande.

49. Il faut noter qu'avant l'adoption de la Loi sur l'administration électorale de 2006, ce n'était pas un délit que de remplir faussement une demande de vote par correspondance<sup>22</sup>. C'était cependant déjà un délit que de voter frauduleusement au nom de quelqu'un d'autre.

50. La Loi sur l'administration électorale de 2006 a repoussé la date limite de demande de vote par correspondance de 5 à 11 jours avant la date d'une élection. La date limite originale de 5 jours s'est révélée bien trop courte pour que l'administration électorale ait le temps de vérifier la validité de la demande, d'envoyer l'enveloppe de vote par correspondance à l'électeur et lui donner suffisamment de temps pour renvoyer son bulletin, surtout lorsqu'un grand nombre de demandes était reçu juste avant la date limite<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Le vote par correspondance sur demande n'a pas été introduit en Irlande du Nord où les électeurs doivent toujours avoir une raison valable pour demander à voter par correspondance. Voir la section sur l'Irlande du Nord.

<sup>20</sup> À l'origine, les prescriptions concernant les identifiants personnels requis pour voter par correspondance devaient entrer en vigueur dans toute la Grande Bretagne mais le gouvernement a décidé de suspendre leur mise en œuvre en Écosse jusqu'après les élections locales du 3 mai 2007.

<sup>21</sup> Les rapporteurs veulent espérer qu'une justification du genre « *Parce que je veux que le candidat X remplisse mon bulletin de vote* » se traduira par un refus de changer l'adresse à laquelle expédier le bulletin de vote par correspondance.

<sup>22</sup> Dans le cadre de la Loi sur l'administration des élections de 2006, remplir faussement une demande de vote par correspondance ou par procuration est un délit comparable celui d'usurpation d'identité, passible d'un maximum de 2 ans de prison, d'une amende d'un maximum de £5 000 et de la suspension pendant 5 ans du droit de voter ou de se présenter à une élection.

<sup>23</sup> Voir aussi le paragraphe 35 du jugement du juge Richard Mawrey QC.

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

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

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

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

55. La prise en main des enveloppes remplies par des personnes n'ayant aucune raison officielle de le faire est d'autant plus inquiétante que les règles régissant la validité des bulletins sont relativement laxistes pour éviter de priver par erreur les électeurs de leur droit électoral. Tant que le bulletin de vote ne porte par d'inscription ou de marque susceptible d'identifier l'électeur, il est valide dans la mesure où la volonté de l'électeur est claire. Cela signifie aussi, et la chose est plus controversée, que tout bulletin modifié doit être accepté par le responsable du dépouillement s'il indique clairement un vote pour un candidat et s'il ne contient pas plus de votes que le scrutin ne le permet<sup>24</sup>.

56. Après leur réception, les enveloppes contenant les bulletins de vote sont ouvertes et les déclarations de sécurité sont examinées par les commissions électorales. Depuis les changements introduits dans la législation électorale en 2006, les responsables des élections doivent maintenant comparer au moins 20% des déclarations de sécurité avec les formulaires originaux de demande de vote. Des logiciels spécialisés ont été élaborés pour faciliter la comparaison des signatures des déclarations de sécurité et des formulaires de demande. Ces nouvelles prescriptions de vérification prennent beaucoup de temps et expliquent les retards considérables dans le comptage des voix et l'annonce des résultats des élections locales et régionales de 2007.

57. Au Royaume-Uni, tous les bulletins de vote portent un numéro de série qui renvoie au numéro d'inscription de l'électeur sur la liste électorale. Des dispositions juridiques très précises permettent d'appareiller un bulletin et un électeur après que celui-ci a voté. D'une manière générale, cela ne se fait que sur ordonnance d'un tribunal, par exemple dans le cadre d'une demande d'invalidation pour prouver une allégation de fraude<sup>25</sup>. Une seule exception : lorsqu'un électeur demande un bulletin de remplacement (voir ci-dessous). Le numéro de série du bulletin est également imprimé sur l'enveloppe et sur la déclaration de sécurité. Une fois vérifiée la déclaration de sécurité, son numéro de série est comparé à celui l'enveloppe contenant le bulletin de vote. Si les numéros correspondent, la déclaration de sécurité est mise de côté et le bulletin de vote est retiré de l'enveloppe et mis dans l'urne. Les urnes sont enfin transportées dans les centres de dépouillement où les votes sont comptés en même temps que les votes normaux le jour du scrutin.

58. Avant les modifications introduites dans la législation électorale en 2006, les électeurs qui se présentaient dans les bureaux de vote et y apprenaient qu'une demande de vote par correspondance avait

---

<sup>24</sup> Richard Mawrey QC, par. 67.

<sup>25</sup> L'utilisation de numéros de série sur les bulletins de vote susceptibles d'être associés à un électeur fait se poser des questions sur le secret du vote. Cependant, si toutes les procédures régissant les élections sont suivies conformément aux dispositions législatives, il existe suffisamment de garanties pour protéger le secret du vote. À cet égard, l'utilisation sur les bulletins de codes à barres non lisibles par les personnes serait une garantie supplémentaire.

été déposée en leur nom ou les électeurs qui n'avaient pas reçu ou avaient perdu leur bulletin de vote par correspondance ne pouvaient pas voter et se trouvaient ainsi privés de leurs droits civiques. Depuis les modifications de 2006 à la Loi sur la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles), il est maintenant possible aux électeurs de demander un bulletin de vote par correspondance de remplacement jusqu'à 17 h 00 le jour du scrutin après avoir produit une preuve de leur identité. Le bulletin de remplacement invalide le bulletin par correspondance original si celui-ci est déposé. Si cela est le cas, le bulletin original pour être tracé grâce au numéro de série qu'il porte<sup>26</sup>.

### **Irlande du Nord**

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

60. S'il était généralement accepté que la fraude électorale était un problème majeur en Irlande du Nord<sup>27</sup> et si tous les partis politiques reconnaissaient l'existence de cette fraude électorale, il faut noter qu'aucune statistique officielle ne permet de valider cette perception<sup>28</sup>. Les demandes d'invalidation ont été rares et rares, voire nulles, ont été les poursuites pour fraude électorales couronnées de succès en Irlande du Nord pendant les années qui ont précédé la promulgation de la législation. Le gouvernement n'en a moins décidé que la lutte contre la perception de fraude était un objectif valide en soi, surtout si elle permettait de garder la confiance du public dans le processus électoral.

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

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

63. Pour être inscrit sur une liste électorale, un individu doit fournir les identifiants suivants en plus de son nom et de son adresse : signature, date de naissance, numéro d'assurance nationale (ou déclaration signée qu'il n'a jamais eu de numéro d'assurance nationale) et renseignements sur ses autres adresses dans les localités où il a demandé à être inscrit. Si toutes les informations demandées ne sont pas données dans la fiche d'inscription ou si l'agent de l'inscription n'est pas satisfait des informations fournies, le demandeur n'est pas inscrit sur la liste électorale.

64. Afin de vérifier les identifiants personnels fournis, la Loi donne au Président du bureau de vote<sup>29</sup> le pouvoir de vérifier le numéro d'assurance nationale auprès de l'Agence de la sécurité sociale. De plus, celle-ci peut aussi donner la date de naissance, le sexe, l'adresse et l'autre nom inscrits au regard du numéro d'assurance nationale.

65. Depuis l'adoption de la Loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), pour voter en Irlande du Nord, un électeur doit présenter une pièce d'identité avec une photo. Les pièces d'identité acceptées sont un passeport britannique ou européen valide, un permis de conduire britannique avec photo ou un Translink Senior SmartPass<sup>30</sup>. Les électeurs qui ne possèdent aucune de ces pièces d'identité peuvent demander une carte d'identité électorale spéciale qui est fournie gratuitement.

66. Le vote par correspondance sur demande n'a pas été introduit en Irlande du Nord. Les électeurs doivent toujours donner une raison valide pour obtenir l'autorisation de voter par correspondance. De plus,

---

<sup>26</sup> Il est évident que cette procédure pourrait prolonger le comptage des votes s'il fallait retrouver un grand nombre de bulletins.

<sup>27</sup> « Votez tôt, votez souvent ».

<sup>28</sup> Rapport d'étude de la Commission électorale : *The Electoral Fraud Northern Ireland Act*, page 27, par. 2.32.

<sup>29</sup> À la différence de la Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord a une administration électorale centrale dirigée par le Président du bureau de vote.

<sup>30</sup> Carte qui permet aux personnes âgées résidant en Irlande du Nord d'utiliser gratuitement les transports publics. Pour l'obtenir, il faut présenter une pièce d'identité et une preuve de son âge et de sa résidence.

les personnes demandant à voter *in absentia* (par correspondance ou par procuration) doivent donner leur date de naissance, leur numéro d'assurance nationale et leur signature. Ces informations sont vérifiées par recoupement avec celles du registre électoral.

67. La Loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord) érige en délit le fait de donner sciemment de faux renseignements dans un formulaire d'inscription sur une liste électorale et elle autorise le président du bureau de vote à poser une troisième question statutaire<sup>31</sup> : « quelle est votre date de naissance ? ». Il vérifie ensuite la réponse en consultant les informations de la liste électorale.

68. À la suite de l'introduction du système d'inscription individuelle, le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales a chuté d'environ 120 000, soit quelque 10% par rapport au nombre des inscrits dans le cadre du système d'inscription par maisonnée. On a donc craint qu'un grand nombre d'électeurs ait été privé de leurs droits civiques du fait de l'introduction du système d'inscription individuelle. Cependant, tout en admettant qu'un certain nombre d'électeurs a pu être éliminé des listes électorales<sup>32</sup>, dans son évaluation de l'effet de la Loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), la Commission électorale a conclu<sup>33</sup> que l'abolition du principe de reconduction et l'élimination des autres facteurs inflationnistes avaient conduit à l'établissement de listes électorales beaucoup plus exactes en Irlande du Nord. Outre l'abolition du principe de reconduction, l'élimination des inscriptions multiples, des anciens résidents et des inscriptions potentiellement frauduleuses avait probablement contribué à la baisse sensible du nombre des inscrits.

69. Après la chute initiale des inscriptions, le gouvernement a promulgué en 2005 la Loi sur les inscriptions électorales qui prescrivait la réinsertion ponctuelle des noms éliminés des listes du fait de l'introduction du système d'inscription individuelle des électeurs. Cependant, pour pouvoir voter, les identifiants personnels devaient être inscrits sur le registre des électeurs. Ceux qui ne fournissaient pas ces renseignements avant la date limite précisée dans la législation étaient rayés du registre, en application des dispositions générales de la Loi sur l'inscription des électeurs<sup>34</sup>. En outre, la Loi d'Irlande du Nord de 2006 (Dispositions diverses) remplace l'enquête annuelle par un système d'inscription continue complété par une enquête organisée tous les 10 ans ou en tant que de besoin par le Président du bureau de vote.

70. En l'absence de données statistiques officielles sur la fraude électorale en Irlande du Nord avant et après l'adoption de la Loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), il est impossible d'évaluer l'effet de cette loi sur la fraude. Cependant, les sondages d'opinion publique<sup>35</sup> montrent que l'adoption de la loi a contribué à réduire la fraude en Irlande du Nord et sensiblement amélioré la confiance du public dans le système électoral.

### Les changements de 2006 dans le code électoral

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

72. Les modifications apportées aux Règlements concernant la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles) reportaient notamment la date limite de demande de vote par correspondance de 6 à 11 jours avant la date du scrutin et obligeaient les agents de l'inscription à confirmer par écrit, à l'adresse à laquelle l'électeur était inscrit, la réception de sa demande et toutes les décisions prises la concernant. En outre, elles autorisaient la délivrance, jusqu'à 17 h 00 le jour du scrutin, de bulletins de vote de remplacement – sur présentation d'une pièce d'identité – aux électeurs qui disaient ne pas avoir demandé de bulletin de vote par correspondance mais qui étaient inscrits sur la liste des électeurs absents

<sup>31</sup> La loi autorise les présidents des stations de vote de Grande-Bretagne à poser deux questions à la personne souhaitant voter : « Êtes-vous M./Mme/Mlle XXX ? » et « Avez-vous déjà voté dans cette élection ? ».

<sup>32</sup> La Commission électorale a noté que le système d'inscription individuelle a pu avoir un effet négatif sur les groupes désavantagés, difficile à toucher et marginalisés.

<sup>33</sup> Commission électorale : *Rapport sur la Loi sur la fraude électorale en Irlande du Nord*.

<sup>34</sup> «Le droit des électeurs d'Irlande du Nord de rester inscrits sur le registre électoral prend fin : 1) si, lors de l'enquête annuelle, leur formulaire ne contient pas les renseignements complémentaires demandés dans la Section 10. 4A) (signature, date de naissance, numéro d'assurance nationale ou déclaration de l'électeur qu'il n'en a pas, déclaration qu'il réside en Irlande du Nord depuis plus de trois mois avant le 15 octobre de l'année en question et déclaration de ses autres résidences au Royaume-Uni, ; ou 2) si l'agent chargé de l'inscription « détermine que l'électeur n'est pas habilité à s'inscrire à cette adresse ou qu'il a cessé d'être résident à cette adresse ou qu'il a cessé de remplir les conditions requises pour l'inscription telles que précisées à la section 4 ci-dessus. » (Commission de Venise, CDL (2007)035, par. 69)

<sup>35</sup> Commission électorale : *Rapport sur la Loi sur la fraude électorale en Irlande du Nord*, page 6.

ou à ceux qui prétendaient ne pas avoir reçu leur bulletin de vote. Les nouveaux règlements précisait aussi que les électeurs devaient expliquer pourquoi ils voulaient recevoir leur bulletin de vote par correspondance à une adresse différente de celle à laquelle ils étaient inscrits.

73. La Loi sur l'administration électorale, entre autres dispositions, érigeait en délit le fait de présenter frauduleusement une demande de vote par correspondance et de donner sciemment des informations fausses dans un formulaire d'inscription permanente ; elle contenait aussi des dispositions demandant aux électeurs de fournir des identifiants personnels (signature et date de naissance) dans leur demande de vote par correspondance et dans la déclaration de sécurité accompagnant obligatoirement le bulletin de vote. La Loi disposait aussi que les responsables des élections devaient comparer au moins 20% des déclarations de sécurité avec les formulaires originaux de demande de vote<sup>36</sup>. De plus, elle reportait la date butoir d'inscription des électeurs à 11 jours avant la date de clôture des urnes pour toutes les élections et prescrivait que les électeurs devaient signer le registre des inscrits lorsqu'ils recevaient un bulletin de vote au bureau de vote<sup>37</sup>.

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

---

<sup>36</sup> La gouvernement a tardivement décidé de ne pas mettre en application les dispositions concernant la collecte des identifiants personnels pour les votes par correspondance des élections locales et régionales du 3 mai 2007 en Écosse.

<sup>37</sup> Cette disposition n'a pas été mise en application lors des élections locales et régionales de 2007 en Grande Bretagne car la loi ne comprenait aucune sanction en cas de refus de signature.

## Demandes d'invalidation

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

76. Une élection peut être annulée pour cause de scrutin impropre par le biais d'une demande d'invalidation s'il est prouvé que des pratiques illégales ou corrompues ont prévalu à une telle échelle au nom d'un candidat (élu ou non) que l'on peut raisonnablement supposer qu'elles ont affecté le résultat de l'élection. Une élection peut aussi être annulée pour cause de résultat illégitime si toute action ou tout manque d'action du responsable du dépouillement ou de toute autre personne ayant des fonctions officielles liées à l'élection a fait que l'élection a eu lieu dans des conditions sensiblement incompatibles avec la législation et que cette action ou ce manque d'action a affecté les résultats de l'élection<sup>38</sup>.

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

78. Si la demande d'invalidation est couronnée de succès, l'élection contestée est annulée et le candidat qui a commis les pratiques illégales ou corrompues ou dont les agents ont commis des pratiques illégales ou corrompues est privé du droit de vote et ne peut se présenter à une fonction électorale pendant 5 ans en cas de pratiques corrompues ou 3 ans en cas de pratiques illégales.

79. Les demandes d'invalidation sont des actions civiles de fait qui suivent les règles de la procédure civile et où le fardeau de la preuve incombe au requérant. Recours contentieux privés, elles sont potentiellement coûteuses pour le pétitionnaire qui doit payer une redevance de £ 180 au moment du dépôt de la demande et déposer une caution pour les coûts. Les demandes d'invalidation suivent une procédure juridique précise et il est généralement nécessaire d'avoir une assistance juridique pour en présenter une<sup>39</sup>.

80. Du fait des coûts en jeu, de la nature de la demande d'invalidation et de la nécessité de prouver que la fraude électorale alléguée a changé le résultat l'élection, très peu de demandes sont déposées et encore moins sont menées à bonne fin. De ce fait, leur utilité comme moyen de répression de la fraude électorale a été mise en question par le Juge Richard Mawrey dans son rapport à la Haute Cour de justice: « *La demande d'invalidation en tant que méthode de lutte contre la fraude électorale est inadéquate et inappropriée. Il est inacceptable que la probité électorale soit contrôlée par ce qui constitue en fait des actions privées au civil intentées aux frais de la partie plaignante*<sup>40</sup> ».

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

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

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

<sup>38</sup> Loi de 1983 concernant la représentation des personnes, s. 48, 120, 123, 164.

<sup>39</sup> En 2005, une demande d'invalidation du Respect Party contestant les résultats d'une élection générale dans la circonscription de Birmingham a été ultérieurement retirée, le requérant n'ayant pu obtenir une assistance juridique.

<sup>40</sup> Richard Mawrey QC : *Report to the High Court of Justice in the matter of the Representation of the People Act 1983 and in the matter of a local government election for the Bordesley Green ward of the Birmingham City Council held on 10<sup>th</sup> June 2004*, par. 24.

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

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

85. La grande faiblesse du système électoral britannique réside dans son système d'inscription par maisonnée sans identifiants personnels : il est ainsi extrêmement facile d'ajouter des personnages fictifs aux listes des électeurs<sup>41</sup>. Tout ce qu'un chef de maisonnée a à faire est d'ajouter un nombre de noms lorsqu'il remplit le formulaire annuel d'inscription. Les agents de l'inscription n'ont que des compétences limitées pour vérifier ces noms et, en tout état de cause, l'absence d'identifiants personnels rend cette vérification pratiquement impossible. Donc, tant que les noms sur les formulaires d'inscription ne sont pas excessivement frivoles<sup>42</sup> et que le nombre des inscriptions fictives n'est pas trop important par rapport à la résidence en question<sup>43</sup>, tous les noms sont acceptés comme argent comptant et ajoutés à la liste des électeurs.

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

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

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

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

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

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

<sup>41</sup> Ce peuvent être des personnages fictifs ou des personnes réelles qui sont inscrites frauduleusement et à leur insu dans plusieurs localités.

<sup>42</sup> Les rapporteurs ont entendu plusieurs allégations selon lesquelles les noms de personnages de dessins animés ou d'animaux familiers auraient été ajoutés aux listes électorales. Bien qu'il soit très peu probable que ces « personnes » se présentent dans un bureau de vote, rien n'empêche qui que ce soit de faire une demande de vote par correspondance et de voter au nom de ces « personnes ».

<sup>43</sup> Il faut se souvenir qu'il peut s'agir de maisonnées comportant de nombreux occupants, comme des dortoirs d'étudiants ou des maisons de retraite pour personnes âgées, dans lesquelles un grand nombre d'inscriptions fictives pourrait ne pas être détectées.

92. Avant l'adoption des modifications aux Règlements concernant la représentation des personnes (Angleterre et pays de Galles) de 2006, la possibilité de faire une demande frauduleuse de vote par correspondance au nom d'un autre électeur légitime était une porte grande ouverte à la fraude électorale, notamment compte tenu de la facilité avec laquelle il était possible de faire envoyer un bulletin de vote par correspondance à une autre adresse. Une demande frauduleuse<sup>44</sup> de vote par correspondance et de réexpédition à une adresse différente du courrier y afférent pouvait servir non seulement à voter frauduleusement au nom de quelqu'un d'autre mais aussi à empêcher un électeur légitime de voter pour un autre candidat. Avant les modifications à la législation électorale, un individu au nom duquel une demande de vote par correspondance avait été déposée ne pouvait pas obtenir de bulletin de remplacement et il se trouvait donc privé de ses droits civiques. En outre, seule une demande d'invalidation permettait d'empêcher que les votes par correspondance frauduleux ne soient comptés.

93. Les nouvelles dispositions du Code électorale permettant à un électeur de demander un bulletin de remplacement empêchent les électeurs de se trouver privés de leurs droits civiques de la manière décrite ci-dessus. De plus, elles garantissent que les bulletins frauduleux sont annulés<sup>45</sup>. En outre, dans la mesure où elles stipulent que les agents d'inscription doivent confirmer la réception d'une demande de vote par correspondance par écrit et à l'adresse à laquelle l'électeur est inscrit, elles aident l'électeur à déterminer qu'une demande frauduleuse de vote par correspondance a été déposée en son nom<sup>46</sup>.

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

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

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

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

98. Plus problématique au regard de la vulnérabilité du système électorale est la possibilité que des tierces personnes, telles que des représentants d'un parti ou d'un candidat, puissent légalement recueillir les bulletins de vote par correspondance remplis pour les apporter à l'agent scrutateur. Comme il a déjà été dit, tout maniement de bulletins de vote remplis par des personnes n'ayant pas compétence officielle pour ce

<sup>44</sup> Avant 2006, faire une demande frauduleuse de vote par correspondance ne constituait pas en soi un délit électorale.

<sup>45</sup> À condition, évidemment, que le bulletin de remplacement soit demandé et utilisé pour voter.

<sup>46</sup> Dans son jugement, Richard Mawrey QC fait valoir que, sur la base des preuves recueillies, la plupart des individus ne prennent pas en compte la notification et la traitent comme « un autre morceau de papier du Conseil » (par. 42). Les rapporteurs ne soutiennent qu'en partie ce point de vue. Les autorités ont raison de penser que les citoyens devraient être intéressés par ce qui arrive en leur nom, surtout dans le cas d'une occasion aussi importante qu'une élection. De plus, il est difficile de voir comment les autorités pourraient légiférer contre l'apathie des électeurs. Cela prouve simplement que le système de la confirmation n'est pas intégralement sûr et que seule l'introduction d'identifiants personnels dans les listes électorales peut éliminer la possibilité de réussite des demandes frauduleuses de vote par correspondance.

faire est contre le principe du secret du vote. La possibilité d'obtenir des bulletins de vote remplis rend d'une simplicité enfantine la possibilité de changer le vote, surtout si l'on prend en compte les règles étonnamment laxistes régissant le comptage des bulletins de vote modifiés.

99. Les dispositions juridiques autorisant à traiter comme valide un bulletin de vote modifié dans la mesure où il indique clairement l'intention de l'électeur sont une porte ouverte à la fraude électorale. Toute modification du bulletin de vote devrait rendre celui-ci invalide. Les opportunités d'abus l'emportent de loin sur la possibilité d'une modification accidentelle d'un bulletin de vote par un électeur. Comme le disait le juge Richard Mawrey dans son rapport à la Haute Cour « *si la moindre modification d'un bulletin de vote avait pour effet de le rendre nul, beaucoup des fraudes de Birmingham auraient été déjouées* »<sup>47</sup>.

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

### Les élections de 2007 en Écosse et au pays de Galles

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

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

103. En 2004, le Secrétaire d'État pour l'Écosse avait constitué une commission sur les différences des découpages et les systèmes de vote. Connue aussi sous le nom de Commission Arbuthnott, elle avait pour mandat, entre autres, d'étudier l'impact des différents systèmes de scrutin sur les élections en Écosse. Dans son rapport, la Commission recommandait de ne pas organiser le même jour des élections pour le Parlement et des élections municipales. Elle approuvait le système électoral mixte pour le Parlement et le système de vote unique transférable pour les élections municipales bien qu'en y recommandant des modifications<sup>48</sup>. De plus, elle avait chargé l'institut privé de Cragg Ross Dawson de mener un sondage d'opinion sur la présentation du bulletin de vote des élections parlementaires. Dans son rapport, l'institut concluait qu'une grande majorité du public préférerait un bulletin combiné et ajoutait que si des bulletins de vote séparés donneraient probablement lieu à moins d'erreurs, il n'y avait aucune objection majeure à l'utilisation d'un bulletin de vote combiné<sup>49</sup>.

104. Il n'est pas rare que des élections multiples soient organisées le même jour en Europe et, bien que cela ne soit pas conseillé, cela ne va pas à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe. En outre, si l'on peut contester le bien-fondé du recours à trois systèmes de scrutin, dont un nouveau et relativement complexe, des systèmes mixtes sont en usage dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe et ils n'empêchent pas la tenue d'élections démocratiques. Les problèmes rencontrés dans les élections

<sup>47</sup> Richard Mawrey QC : *Report to the High Court of Justice in the matter of the Representation of the People Act 1983 and in the matter of a local government election for the Bordesley Green ward of the Birmingham City Council held on 10<sup>th</sup> June 2004*, par. 20

<sup>48</sup> Commission Arbuthnott : *Putting citizens first, boundaries, voting and representation in Scotland*, rapport de synthèse.

<sup>49</sup> Cragg Ross Dawson : *Ballot Paper Design for the Scottish Elections 2007*, Rapport de recherche qualitative, août 2006.

écossaises semblent avoir avant tout été, en dépit des efforts des autorités, techniques et non liés à des faiblesses semblables à celles du système électoral britannique. Ils n'entrent donc pas dans le cadre du présent rapport mais ils n'en ajoutent pas moins à la perception du public qu'il y a quelque chose de dysfonctionnel dans le système électoral britannique, ce que les rapporteurs trouvent préoccupant.

105. Les données préliminaires semblent indiquer que le nombre de votes par correspondance demandé pour les élections de 2007 a considérablement chuté par rapport aux élections précédentes<sup>50</sup>. À Birmingham, il est tombé de 70 075 en 2004 à 48 135 en 2007. Dans les deux circonscriptions au centre de l'affaire de fraude électorale, il a plongé de plus de 80%. Cela peut indiquer que le problème des votes par correspondance était plus grave qu'on ne l'avait soupçonné lors des élections précédentes ou que les changements introduits en 2006 dans le code électoral ont eu l'effet attendu. Il faut cependant noter qu'en Angleterre et au pays de Galles la procédure de comptage des votes a été très longue du fait des nouvelles prescriptions de vérification des votes par correspondance.

106. L'examen des élections locales en Angleterre et au pays de Galles a permis à la Commission électorale de conclure que les modifications apportées en 2006 à la législation électorale avaient contribué à réduire sensiblement le nombre et l'échelle des fraudes par rapport aux élections de mai 2006<sup>51</sup>. Si de graves allégations de fraude concernant les votes par correspondance et les votes par procuration ont été dénoncées à la police, elles n'atteignaient pas l'échelle de celles commises lors des élections précédentes, à Birmingham en 2004, Bradford en 2005 et Tower Hamlets en 2006. Et, chose aussi importante, la Commission électorale notait que ces modifications avaient servi à renforcer la confiance du public en l'intégrité du processus électoral.

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

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

109. Le rapport de la Commission électorale notait aussi, chose regrettable, que l'attention des autorités avait été attirée sur le fait que des représentants de partis politiques n'avaient pas suivi le Code de bonne pratique sur la manutention des matériaux électoraux par les représentants des partis et des candidats<sup>52</sup>. Les inquiétudes des rapporteurs en la matière s'en trouvent renforcées.

### **Normes du Conseil de l'Europe et engagements**

110. Le Royaume-Uni a signé et ratifié le Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 3 du Protocole 1 prévoit explicitement le droit à des élections libres : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

111. En outre, le Royaume-Uni a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale dans le cadre de laquelle il étend le principe du suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel aux assemblées des pouvoirs locaux en Grande-Bretagne<sup>53</sup>.

112. Comme le dit le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>54</sup> de la Commission de Venise, le principe fondamental sous-tendant le régime démocratique est la tenue, à intervalles réguliers, d'élections

<sup>50</sup> La baisse de quelques points de pourcentage dans le nombre des demandes de vote par correspondance doit être replacée dans le contexte de la croissance exponentielle des demandes qui avait marqué les élections précédentes.

<sup>51</sup> Commission électorale : *The introduction of absent voting identifiers in England and Wales*, p 30 -31 et *Report on the local government elections in England 3 May 2007*, p 14

<sup>52</sup> Commission électorale, *The report on the local government elections in England 3 May 2007*, p. 13.

<sup>53</sup> Charte européenne de l'autonomie locale, article 3.2. Dans une lettre du Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Commonwealth en date du 14 avril 1998 remise au Secrétaire Général au moment du dépôt de l'instrument de ratification, le Royaume-Uni informait qu'il se considérait tenu par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte pour l'Angleterre, l'Écosse et le pays de Galles.

libres, à scrutin égal, universel, secret et direct. L'adhésion complète à ce principe est ce qui confère aux élections leur statut démocratique. Dans le cadre de cette adhésion, chaque pays est libre de choisir le système électoral qui correspond le mieux à sa réalité socio-culturelle, historique et pratique.

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

- a) Le système d'inscription des électeurs au Royaume-Uni est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe, étant donné, en particulier, l'inscription par ménage par opposition à l'inscription individuelle et le manque relatif d'identifiants personnels lors de l'inscription?
- b) Les modalités du vote par correspondance sont-elles conformes aux normes du Conseil de l'Europe, notamment s'agissant de la sécurité du vote?
- c) Le fait que les conditions à remplir sont différentes dans une seule région du pays (Irlande du Nord) en matière d'inscription des électeurs et de vote par correspondance pour les mêmes élections est-il conforme aux normes du Conseil de l'Europe?

114. En réponse à cette demande, la Commission de Venise a adopté lors de sa 73<sup>e</sup> session, les 14 et 15 décembre 2007, un avis sur la Loi électorale du Royaume-Uni (CDL-AD(2007)046) (voir Annexe 1).

115. Pour ce qui est du système d'inscription par maisonnée, la Commission de Venise a noté que les normes du Conseil de l'Europe prescrivent que, pour respecter le principe de l'universalité du vote, les registres des électeurs doivent être permanents, publiés, régulièrement mis à jour et qu'il doit exister une procédure administrative sous contrôle judiciaire permettant aux électeurs de modifier les inscriptions incorrectes et de s'inscrire au cas où ils n'apparaîtraient pas sur le registre. La Commission de Venise a noté que si le système d'inscription par maisonnée ne viole pas ces normes, la combinaison du système d'inscription par maisonnée et l'absence d'identifiants personnels fait peser des doutes sur les inexactitudes possibles du système et l'utilisation frauduleuse qui peut en être faite. Il n'existe aucun moyen de valider les inscriptions à la source et cela combiné avec l'absence d'identifiants personnels peut faire mettre en doute la fiabilité du système<sup>55</sup>.

116. Pour ce qui est des dispositions de vote par correspondance, la Commission de Venise souligne que le principe du vote des absents (par correspondance ou par procuration) ne va pas à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe. Mais, pour que les dispositions du vote par correspondance soient conformes aux normes du Conseil, elles doivent prévenir la fraude et l'intimidation, empêcher le vote familial, se fonder sur un système de transport fiable et sûr et garantir le secret du vote. Après un examen méthodique de la Loi électorale, la Commission de Venise a conclu que les dispositions en vigueur, notamment après l'adoption des modifications de 2006, représentaient un bon équilibre entre ces critères et le souci légitime d'accroître le taux de participation aux élections. Les dispositions de vote par correspondance comportent inévitablement un élément de vulnérabilité à la fraude et aux malversations, notamment en matière de secret du vote mais le problème n'est pas uniquement au Royaume-Uni. Les dispositions actuelles concernant le vote par correspondance ne sont donc pas contraires aux normes du Conseil de l'Europe<sup>56</sup>.

117. Pour ce qui est des différences dans le code électoral entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, la Commission de Venise a noté qu'il était parfaitement possible et acceptable qu'un système légal ait des normes différentes dans diverses parties d'un même pays et régie un même événement. Il doit cependant respecter les principes généraux du droit, y compris les droits fondamentaux, l'État de droit et les principes démocratiques en particulier. L'article 3 du Protocole 1 de la CEDH<sup>57</sup> implique *le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de se présenter à des élections*<sup>58</sup>. Dans un cas concernant l'Irlande du Nord, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que l'utilisation d'un système électoral différent dans une partie d'un pays n'est pas contraire à l'article 3 du Protocole 1 de la CEDH si elle répond à un but légitime et si les moyens utilisés ne sont pas

---

<sup>54</sup> CDL-AD (2002) 23. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été adopté par la Commission de Venise lors de ses 51<sup>e</sup> et 52<sup>e</sup> sessions plénières et adopté par l'Assemblée parlementaire lors de sa première partie de session en 2003 (Rés. 1320 (2003)).

<sup>55</sup> Commission de Venise : Avis sur la loi électorale du Royaume-Uni (CDL-AD(2007)046), par. 33.

<sup>56</sup> Id. par. 43

<sup>57</sup> « Les Hautes parties contractantes s'engagent à tenir à intervalles réguliers des élections à bulletin secret, à des conditions garantissant la libre expression de la volonté du peuple dans le choix du corps législatif. »

<sup>58</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgique*, (Demande No 9267/81), 2 mars 1987, par. 54, cité dans in CDL-AD(2007)046 (Commission de Venise)

disproportionnés<sup>59</sup>. De plus, le principe d'égalité demande qu'il ne soit pas arbitraire. La Loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord) et les autres dispositions subséquentes ont été adoptées pour lutter contre la perception généralisée de fraude électorale en Irlande du Nord. L'objectif des diverses prescriptions peut donc être considéré comme légitime. De plus, les modalités régissant l'inscription des électeurs et le vote par correspondance sont conformes aux normes du Conseil de l'Europe et ne restreignent en rien le droit de vote : elles ne sont donc ni arbitraires ni disproportionnées. Sur cette base, la Commission de Venise a conclu que les différences dans le système d'inscription des électeurs et dans les dispositions de vote par correspondance entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni ne sont pas contraires aux normes du Conseil de l'Europe<sup>60</sup>.

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

119. Il est important de souligner à ce propos que la Commission de Venise a conclu que le système d'inscription individuelle des électeurs utilisé en Irlande du Nord « est plus conforme [que le système d'inscription par maisonnée] aux principes de bonne pratique en matière d'élections et au patrimoine électoral européen qui les sous-tend et qu'il pourrait être approprié d'en élargir l'application à la Grande Bretagne<sup>61</sup>. » De plus, la Commission de Venise considère que les règles du vote par correspondance en vigueur en Irlande du Nord « garantissent mieux le principe des élections libres et permettent aux citoyens d'exercer leur droit de vote par correspondance avec plus de sécurité et de confiance »<sup>62</sup> qu'il n'en existe en Grande Bretagne.

120. De l'avis de la Commission de Venise, le transport des bulletins de vote par correspondance doit être sûr, fiable et protégé contre toute manipulation délibérée pour que les dispositions du vote par correspondance soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe<sup>63</sup>. On peut donc conclure de cet avis que la manipulation des bulletins de vote et des demandes de vote par correspondance par des personnes qui n'ont pas obligation légale de le faire – notamment par des activistes des partis – est contraire aux normes du Conseil de l'Europe.

## Conclusions et recommandations

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

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

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

124. Il est clair que le système électoral britannique est ouvert à la fraude électorale. Cette vulnérabilité est due, dans une grande mesure, au système pour le moins obscur d'inscription des électeurs sans identifiants personnels, et elle a été exacerbée par l'introduction du vote par correspondance à la demande,

<sup>59</sup> Décision du 8 mars 1979, *Affaire Kenneth Lindsay et al c. le Royaume-Uni*, Demande no. 8364/78, citée dans CDL-AD(2007)046 (Commission de Venise)

<sup>60</sup> Commission de Venise : Avis sur la loi électorale du Royaume-Uni (CDL-AD(2007)046).

<sup>61</sup> *Idem*, par. 91.

<sup>62</sup> *Idem*, par. 82.

<sup>63</sup> *Idem*, par. 40

surtout dans le cadre des dispositions existant avant les changements introduits dans le code électoral en 2006.

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

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

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

128. Vu la vulnérabilité du système électoral et son exploitation évidente, les rapporteurs ne comprennent pas pourquoi les dispositions de la Loi sur la fraude électorale (Irlande du Nord) de 2002<sup>64</sup> ne sont pas mises en application dans tout le Royaume-Uni compte tenu des résultats positifs qu'elles ont permis d'enregistrer en Irlande du Nord. À cet égard, les rapporteurs ne peuvent que mettre en question les hésitations, voire le refus, du gouvernement britannique actuel d'introduire l'inscription individuelle des électeurs avec des identifiants personnels, en dépit des recommandations de la Commission électorale, du Comité sur les normes de la vie publique et de la plupart des autres spécialistes des élections.

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

130. De même, la position que l'introduction d'un système d'inscription individuelle avec des identifiants personnels amènerait la perte de leurs droits civiques pour un grand nombre d'électeurs ne semble pas non plus corroborée par l'expérience de l'introduction d'un tel système en Irlande du Nord en 2002<sup>65</sup>.

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

132. Les rapporteurs recommandent donc instamment aux autorités britanniques d'introduire un système d'inscription individuelle des électeurs avec des identifiants personnels appropriés, conformément aux recommandations de la Commission électorale et du Comité des normes de la vie publique. Les listes électorales locales devraient être liées à une base de données nationale permettant d'identifier les

<sup>64</sup> Exception faite de la non introduction du vote par correspondance sur demande. Comme il a déjà été dit, les rapporteurs sont convaincus des avantages du vote par correspondance sur demande

<sup>65</sup> Voir aussi le par. 69 du présent rapport. De plus, en réponse à une question écrite des rapporteurs à ce sujet, la Commission électorale a répondu : « *en d'autres termes, lorsque ce problème [des électeurs se présentant dans un bureau de vote où ils n'étaient pas inscrits] s'est posé il venait du fait que l'élection avait lieu pendant la période de l'inscription annuelle, pas des réformes de 2002. Les éléments des récentes élections de mars 2007 que nous examinons actuellement le montrent bien* ».

inscriptions multiples. Les rapporteurs recommandent aussi vivement aux autorités britanniques d'envisager d'introduire en Grande-Bretagne les mesures de renforcement de la sécurité contenues dans la Loi de 2002 sur la fraude électorale (Irlande du Nord), telles par exemple que la présentation d'une pièce d'identité pour pouvoir voter. Les règlements régissant la validité des bulletins de vote devraient invalider explicitement tout bulletin ayant fait l'objet d'une quelconque modification : les règlements actuels permettant de considérer comme valides les bulletins modifiés sont une porte ouverte à la fraude électorale.

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

134. En dépit de la vulnérabilité du système électoral, il n'existe aucun doute qu'au Royaume Uni les élections sont menées de manière démocratique et assurent la libre expression de l'opinion du peuple<sup>66</sup>. Sur cette base, on ne peut pas dire que le Royaume-Uni a failli à ses engagements démocratiques envers le Conseil de l'Europe et nous ne pouvons donc pas recommander l'ouverture d'une procédure de suivi au Royaume-Uni.

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

---

<sup>66</sup> Le rapport de la Mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH sur les élections générales de 2005 au Royaume-Uni va dans le même sens lorsqu'il dit : « *Il existe une longue tradition d'élections démocratiques au Royaume-Uni et les élections générales du 5 mai 2005 ont été menées conformément à cette tradition* ».



Strasbourg, 9 January 2008

CDL-AD(2007)046

Opinion No. 436 / 2007

Or. Engl.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**

**OPINION**  
**ON THE ELECTORAL LAW**  
**OF THE UNITED KINGDOM**

**Adopted by the Council for Democratic Elections**  
**at its 23<sup>rd</sup> meeting**  
**(Venice, 13 December 2007)**  
**and the Venice Commission**  
**at its 73<sup>rd</sup> plenary session**  
**(Venice, 14-15 December 2007)**

**on the basis of comments by**  
**Mr Carlos CLOSA MONTERO (Member, Spain)**  
**Mr Ugo MIFSUD BONNICI (Member, Malta)**

**TABLE OF CONTENTS**

*Introduction*.....3  
1. The voter registration system in Great Britain and its compliance with the Council of Europe Standards.....4  
1.1. The voter registration system in Great Britain .....4  
1.1.1. The household system .....4  
1.1.2. Duty to prepare, maintain and update registers .....5  
1.1.3. Lack of personal identifiers upon registration .....6  
1.2. Council of Europe Standards concerning registration for elections.....6  
1.3. Compliance of the United Kingdom system of electoral registration with electoral standards7  
2. Postal voting in Great Britain and its compliance with the Council of Europe standards.....9  
2.1. Postal voting in Great Britain.....9  
2.2. Council of Europe Standards concerning postal voting .....11  
2.3. Compliance of the postal voting system of Great Britain with the Council of Europe standards 11  
3. The different requirements of voter registration and postal voting in Northern Ireland and its compliance with the Council of Europe standards .....12  
3.1. General issues .....12  
3.2. Specific Issues .....15  
3.2.1. Voter Registration .....15  
3.2.2. Postal voting .....18  
Conclusion .....20

## **Introduction**

1. Mr Eduard Lintner, Chairman of the Committee for the honouring of the obligations and commitments of the member States of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, informed the President of the Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) the late lamented Mr Antonio La Pergola, by letter dated 24 April 2007, that this Monitoring Committee, was currently investigating an application to initiate a monitoring procedure to investigate electoral frauds in the United Kingdom and that two rapporteurs had carried out a fact-finding visit to the United Kingdom. The rapporteurs suggested that the Venice Commission be requested to make an opinion. The Monitoring Committee decided, during its meeting of 18 April 2007, to put the following three questions to the Venice Commission:

(1) Is the voters' registration system in the United Kingdom in line with Council of Europe standards, given in particular the household registration as opposed to individual registration and the relative lack of personal identifiers upon registration?

(2) Is the manner in which postal voting is implemented in line with Council of Europe standards, especially with regard to the security of the vote?

(3) Is the fact that different requirements are used for one part of the country (Northern Ireland) with regard to voter registration and postal voting for the same elections, in line with Council of Europe standards?

2. This Opinion is based on the following:

- The European Convention on Human Rights and its Protocols in addition to the Commission and European Court of Human Rights' cases.
- The Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002) (CDL-AD(2002)023rev).
- The Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe, adopted by the Venice Commission at its 58<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004) (CDL-AD(2004)012).
- The electoral legislation of the United Kingdom (see the next paragraph).

3. There are several statutes in the United Kingdom that regulate the electoral system, and that are relevant in the analysis of the compliance of the rules regulating the voter registration and postal voting with the standards of the Council of Europe. The most important ones are:

- Representation of the People Act 1983;
- Representation of the People Act 1985;
- Representation of the People Act 2000;
- Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002;
- Electoral Administration Act 2006;
- Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2006.

The above-mentioned legislation are partly reproduced in document CDL-EL(2007)024, which also includes the Absent voting (transitional provisions) (England and Wales) Regulations 2006.

4. A visit was made to the United Kingdom on 10 December 2007, during which a delegation of the Venice Commission met with representatives of the Electoral Commission, the Electoral Office for Northern Ireland, the Electoral Registration Officers and Returning Officer from Great Britain and the Parliamentary Undersecretary of State in the Ministry of Justice.

5. *The present Opinion was adopted by the Council for Democratic Elections at its 23<sup>rd</sup> meeting (Venice, 13 December 2007) and the Venice Commission at its 73<sup>rd</sup> Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007).*

6. This Opinion will tackle each question submitted by the Monitoring Committee separately.

**1. The voter registration system in Great Britain and its compliance with the Council of Europe Standards**

7. The United Kingdom comprises England, Northern Ireland, Scotland and Wales. In electoral law, England, Scotland and Wales are often covered by legislation made on a Great Britain basis, and this term will be used hereafter.

8. In order to answer the first question, this section will focus on the registration system in the United Kingdom, then on Council of Europe standards on elections, and finally analyse the conformity of the former to these standards.

**1.1. The voter registration system in Great Britain**

9. The general requirements for voter registration according to the electoral law of the United Kingdom are settled in the Representation of the People Act of 1983, as amended, particularly in Sections 8-13D. The relevant features of the registration system are that it is a household system, that the electoral officers have specific duties in order to prepare, maintain and update the registers, and the lack of personal identifiers.

1.1.1. Household system

10. Section 4 of the 1983 Act provides that a person is entitled to be registered in the register of parliamentary electors for any constituency or part of it if, on the relevant date, he/she is:

- (a) resident in that constituency or part of it;
- (b) not subject to a legal incapacity to vote (age apart);
- (c) either a qualifying Commonwealth citizen or a citizen of the Republic of Ireland;
- (d) of voting age.

11. The Electoral Registration Officers in England, Scotland and Wales have the duty to prepare, maintain and publish a register every year. For exercising their right to vote, the individuals must be on the electoral register. The registration system is based on an annual registration form that the householder must complete on behalf of all the eligible individuals residing in each property, and then to return this form to the registration office. The forms have an "effective date of 15 October" each year. The Representation of the People Act 2000 introduced a mechanism of voluntary "rolling" (continuous) registration, by which individuals can modify their details and personal information contained in the register outside the period of annual canvass, and can also notify their eligibility to register. The main problem of the current household system is that the electors are registered by address without any personal identifier (such as date of birth, signature or national insurance number).

12. In Great Britain, the registration follows a household model: *the main way of registering continues to be through the annual canvass forms that the registration officer sends to each address, and in which the householder provides the information about the persons that live at that*

address and who are entitled to vote.<sup>67</sup> One person signs each canvass form. This means that only one person is responsible for the accuracy of the information of all the voters in a household.<sup>68</sup>

### 1.1.2. Duty to prepare, maintain and update registers

13. Every registration office shall prepare two types of registers, a register of parliamentary electors and a register of local government electors, each of which shall contain the name of the person, his or her address and electoral number. Concerning the maintenance of the registers, Section 10 establishes the duty (subject to the prescribed exceptions) of each registration office to conduct an annual canvass in the area under their jurisdiction “for ascertaining the persons who are for the time being entitled to be, or to remain, registered in his registers”. In the case of Northern Ireland, as it will be seen below, the form and timing of the canvass are subject to strict rules.<sup>69</sup>

14. A further related feature is the maintenance of the registers, particularly the rules referred to incorporation or elimination of electors’ entries. Based on the results of the annual canvass, the registration officers shall make the alterations in their registers in accordance with Section 10A. This Section regulates several circumstances such as entitlement to be registered and to be treated as being registered; entitlement to remain registered and termination of the entitlement to remain registered. If, as a result of a canvass, a form completed in respect of an address “specifies any person as a person who is entitled to be registered in a register” and the person has not, for the time being, been registered in respect of that address, “he shall be treated as having made, on the 15<sup>th</sup> of October in the year in question, an application for registration in the register in respect at that address”. The person already entered in a register in respect of any address, is entitled to remain registered, unless it is determined that the elector was not resident at that address as legally required, or the form was not returned in respect of that address, or for any other reason the information received is insufficient to establish whether the elector was resident at that address. In any of these cases, the registration office determines that the elector has ceased to be resident at that address or has failed to satisfy the conditions for registration, and it shall remove the person’s entry from the register.<sup>70</sup>

15. The published version of a register that results from the annual canvass can be altered if the registration officer, on the basis of an application for registration made by a person in accordance with the prescribed requirements, determines that the person is entitled to be so registered (Section 13A of the Representation of the People Act 1983).

16. The Electoral Administration Act 2006 incorporates an additional mechanism for registration purposes (that, nonetheless, does not substitute the registers maintained by each registration office): the Co-ordinated on-line Record of Electors (the CORE scheme). In the words of the General Note appended to the Act, “*the CORE scheme is an arrangement whereby a record of information currently held only by several locally based electoral registration officers can be consolidated at one central point*”. The CORE scheme is a new tool for consolidating, at one central point, the electoral registration information that several locally based electoral registration officers currently hold. For the United Kingdom, it represents an unprecedented attempt of unifying and updating the various local registers. The CORE scheme is to be used for electoral purposes,

---

<sup>67</sup> Representation of the People Act 1983, as amended by the Representation of the People Act 2000 and by the Electoral Administration Act 2006, Sections 9: Registers of electors; 9A: Registration officers: duty to take necessary steps; 10: Maintenance of registers: [duty to conduct canvass]; 10A: Maintenance of the registers: registration of electors; 13: Publication of registers, 13A: Alteration of registers

<sup>68</sup> Some inaccuracies may occur, for example, the result of multiple occupancy of households, such as student residences and care homes for the elderly. See the report of the Electoral Commission on *Securing the vote*, May 2005, p. 26, available at: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/12944>.

<sup>69</sup> The canvass shall be conducted with the form prescribed for those purposes, requiring the information of section 10 (4A), and in the timing specified in section 10ZA. See para. 64 below.

<sup>70</sup> Other rules of general applicability concerning registration are contained in Sections 13, 13A and 13B, that regulate, respectively, the publication of registers, the alteration of registers, and the alteration of registers pending elections. See also Schedule 2 (3) of the Representation of the People Act 1983, as amended in 2000.

and additionally for the jury service. However, no orders have been made to establish a CORE scheme.

### 1.1.3. Lack of personal identifiers upon registration

17. The Great Britain registration system does not require any personal identifiers for registration. The traditional British respect for privacy makes the requirement of personal identifiers problematic. Whilst the Government has enacted legislation on an Identity Card in 2006, this does not automatically imply that it can be used for electoral purposes. Another example of the traditional British mistrust of public use of private information is Section 9 of the Representation of the People Act of 2000, which provides for drawing up of two electoral registers, one ("the full register") complying with the provisions of the act, and another ("the edited register") omitting the names and addresses of registered voters who have requested these details not to be published.<sup>71</sup>

18. The system relies on an individual's honesty. There is a normal general assumption that people declare the truth, which is followed by the wise provision of sanctions against those who do not. The Representation of the People Act of 1983, in Section 13D, makes it an offence for a person to provide any false information to the registration officer for any purpose connected with the registration of electors. Even a false signature [not the usual signature or one written by another person] constitutes false information. The punishment is commensurate to six months' imprisonment or a fine not exceeding the fifth level on the standard scale.

## **1.2. UN and Interparliamentary Union standards**

19. Apart from the Council of Europe, the Human Rights Committee of the United Nations, and the Inter-Parliamentary Union have proposed standards on elections.

20. The United Nations' Human Rights Committee, which has a supervisory role under the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, established during its 57<sup>th</sup> session in 1996<sup>72</sup>, a list of international Standards for Elections. It was established that any conditions which applied to the exercise of the rights protected by Article 25 of the Covenant<sup>73</sup> would have to be based on objective and reasonable criteria. Thus, no distinction can be made between citizens in the enjoyment of these rights on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. The right to vote at elections and referendums had to be established by law and subjected only to reasonable restrictions, such as setting a minimum age limit for the right to vote. It was unreasonable to restrict the right to vote on the ground of physical disability or to impose literacy, educational or property requirements. Furthermore, states had to adopt effective measures to ensure that all persons entitled to vote would be able to exercise that right, and should facilitate registration of voters, when registration is required. If residence requirements apply to registration, they must be reasonable, and should not be imposed in such a way as to exclude the homeless from the right to vote. Voter education and registration campaigns are necessary to ensure the effective exercise of Article 25 rights by an informed community. It is therefore sound to say that registration (on the entitled voter's initiative) is assumed to be in the Covenant a proper way of ensuring access and participation. In the *Lippiatt* case, the County Court Judge allowed the application to register of a "homeless" voter on the basis of a temporary (though of some duration) residence in a constituency, even though the applicant had no permanent home.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> These sections were the government's response to a court case, the *Robertson case*, which related to data protection rights. See *R -v- City of Wakefield Metropolitan Council & another ex parte Robertson* (16 November 2001).

<sup>72</sup> See UN Committee on Human Rights: *International Standards of Elections* (1996), Comment 25, "The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service," 1510th meeting (fifty-seventh session) (12 July 1996). Available at: [http://www.osce.org/documents/odhr/1996/07/1707\\_en.html](http://www.osce.org/documents/odhr/1996/07/1707_en.html)

<sup>73</sup> Which recognises and protects the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs, the right to vote and to be elected, and the right to have access to public service.

<sup>74</sup> See *Lippiatt v Electoral Registration officer*, Penwith District Council, 21 March 1996).

21. The Inter-Parliamentary Union during its 154<sup>th</sup> session (Paris, 26 March 1994) adopted a *Declaration on Free and Fair Elections*<sup>75</sup> urging governments and parliaments throughout the world to be guided by the principles and standards set out therein. In particular, it specified that states should recognise and make provision for: the right of the individual to vote, on a non-discriminatory basis, and the right of the individual to access an effective, impartial and non-discriminatory procedure for the registration of voters.

### 1.3. Council of Europe Standards concerning registration for elections

22. The Code of Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission provides some criteria to consider reliable electoral registers:

- i. Electoral registers must be permanent;
- ii. There must be regular up-dates, at least once a year. Where voters are not registered automatically, registration must be possible over a relatively long period;
- iii. Electoral registers must be published;
- iv. There should be an administrative procedure---subject to judicial control---or a judicial procedure, allowing for the registration of a voter who was not registered; the registration should not take place at the polling station on election day;
- v. A similar procedure should allow voters to have incorrect inscriptions amended;
- vi. A supplementary register may be a means of giving the vote to persons who have moved or reached statutory voting age since final publication of the register.

23. The Code envisages that registration can either be automatic (presumably on reaching a certain age or on taking up residence) or initiated by the voter or on his/her behalf. This implies that even though automatic voter registration might be the general rule in many countries, there is no infringement of standards when the alternative non-automatic registration system is allowed to continue to exist, co-exist or be maintained. The next section will examine whether the United Kingdom system adheres to the six criteria of the Code.

### 1.4. Compliance of the Great Britain system of electoral registration with electoral standards

#### i. Is the electoral register permanent?

24. Section 9 of the 1983 Act provides that the Registration Officers [appointed for every district and London Borough under Section 8] shall maintain (a) a register of parliamentary electors for each constituency or part of a constituency in the area for which they would be responsible and (b) a register of local government areas or parts of local government areas for which they acted. The Section further details what should be contained in the registers.<sup>76</sup>

25. The duty to conduct an annual canvass imposes a responsibility on the state to ensure full registration without discarding the original reliance on the voter's urge to register.

26. Furthermore, under Part 2 of the Electoral Administration Act of 2006, the legislator has given the Electoral Registration Officers (EROs) new and more proactive powers in seeking to take steps to register eligible electors, and to ensure registers are as complete and accurate as possible. Nevertheless, these powers have not been used.

<sup>75</sup> A new expanded edition of this Declaration is available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>.

<sup>76</sup> Electoral registers were traditionally made for particular constituencies and divided into polling districts. The 1918 Representation of the People Act stipulated registration of voters by streets and house number. Before that, voters' lists were alphabetical and contained in addition to the voter's residential address, information concerning his qualification to vote, including the relevant property. Finally, after 1945, only the voters' names and addresses were shown on the registers.

- ii. Are there provisions for regular up-dates, at least once a year? Where voters are not voted automatically registration must be possible over a relatively long period.

27. A revised version of the registers, as it results from the annual canvass and other modifications introduced during the year, have to be published yearly. The annual canvass would undoubtedly produce some changes in the register [the deceased to be erased, those sentenced to prison or remitted to mental hospitals, those who come to the voting age, new entitled residents, those who have definitively left their residence]. With the possibility of continuous registration during the year and after the canvass, the requirement of having long periods for registration is fulfilled. On the other hand, alterations on the published version of a register pending elections have effects for the purposes of the election only if they are made before the fifth day prior to the date of the poll (Section 13B, Representation of the People Act 1983).

- iii. Electoral registers must be published.

28. As already pointed out, Section 13 of the 1983 Act bound each registration officer to publish each year a revised version of his/her registers. Section 13 (1), as amended by Schedule 1 of the Representation of the People Act 2000, prescribes further that:

“(1) Following the conclusion of the canvass conducted by a registration officer for any year under section 10 above, the officer shall publish a revised version of both of his registers (the “full” and the “edited” one) in the following periods:

- (a) by 1<sup>st</sup> December in that year; or  
(b) by such later date as regulations may prescribe.

(2) The revised versions of the registers shall incorporate

(a) all the alterations which are required to be made in them as mentioned in section 10(6) above; and

(b) any alterations which are required to be made by virtue of section 13A(3) below.

(3) A registration officer may in addition, if he thinks fit, publish a revised version of either of his registers at any time between

(a) the time when the register was last published in accordance with subsection (1) above; and

(b) the time when it is due to be next so published;

and a registration officer proposing to publish a revised version of a register in accordance with this subsection must publish notice of his intention to do so by such time and in such manner as may be prescribed”.

- iv. There should be an administrative procedure - subject to judicial control - or a judicial procedure, allowing for the registration of a voter who was not registered; the registration should not take place at the polling station on election day.

29. Section 53 confers power to make regulations concerning registration. Accordingly, the CCR Order 45, concerning the Representation of the People Act 1983, establishes the procedure for appealing from decisions of registration officers (Rule 2) and rules cases of selected appeals (Rule 3).<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Appeal from decision of Registration Officer. Rule 2:

(1) Where notice of appeal from a decision of a registration officer is given pursuant to regulations made under Section 53 of the said Act of 1983, the registration officer shall, within 7 days after receipt of the notice by him, forward the notice by post to the court in which the appeal is required to be brought, together with the statement mentioned in those regulations.

(2) The appeal shall be brought in the court for the district in which the qualifying premises are situated. In this paragraph ‘qualifying premises’ means the premises in respect of which –

(a) the person whose right to be registered in the register of electors is in question on the appeal is entered on the electors’ list or is registered or claims to be entitled to be registered; or

(b) the person whose right to vote by proxy or by post is in question on the appeal is or will be registered in the register of electors; or

(c) the elector whose proxy’s right to vote by post is in question on the appeal is or will be registered in the register of electors, as the case may be.

30. Sections 13A and 13B deal with the alteration of registers, and prevent their precipitous and unsafe alteration on the polling date or in the immediately preceding five days.

v. A similar procedure should allow voters to have incorrect inscriptions amended.

31. As pointed out above, since 2000, there is a possibility of a rolling registration throughout the year on an individual basis and also the possibility for individuals to amend their details as they appear on the register.

vi. A supplementary register may be a means of giving the vote to persons who have moved or reached statutory voting age since the final publication of the register.

32. This guideline is meant for automatic registration systems, and since Great Britain does not have such a registration system, it does not apply.

33. At first sight, Great Britain's system does not seem to contradict these standards. However, the combination of a household registration system with the lack of personal identifiers raises serious doubts about the eventual inaccuracies of the system and the eventual fraudulent use that may stem from these. There are no means of validating registration at source and this combined with the lack of personal identifiers may question the reliability of the system (apart from the duty of Registration Officers to take reasonable steps to obtain information).

## **2. Postal voting in Great Britain and its compliance with the Council of Europe standards**

### **2.1. Postal voting in Great Britain**

33. Historically, the special arrangement for voting by post was the result of the large number of servicemen still abroad after the November armistice of the 1914-18 war, so as to enable them to vote in the December 1918 General Election (see the Representation of the People Act of 1918). Postal voting in the case of the British Armies still abroad in 1918 was a success because it was orderly and disciplined. People with physical disabilities or that could justify their absence were gradually allowed to use these arrangements until 2000.

---

(3) The respondents to the appeal shall be the registration officer and the party (if any) in whose favour the decision of the registration officer was given.

(4) On the hearing of the appeal –

(a) the statement forwarded to the court by the registration officer and any document containing information furnished to the court by the registration officer pursuant to the regulations mentioned in paragraph (1) shall be admissible as evidence of the facts stated therein; and

(b) the judge shall have power to draw all inferences of fact which might have been drawn by the registration officer and to give any decision and make any order which ought to have been given or made by the registration officer.

(5) A respondent to an appeal other than the registration officer shall not be liable for or entitled to costs, unless he appears before the court in support of the decision of the registration officer.

Selected appeals: Rule 3

(1) Where two or more appeals to which rule 2 relates involve the same point of law, the judge may direct that one appeal shall be heard in the first instance as a test case and thereupon the court shall send a notice of the direction to the parties to the selected appeal and the parties to the other appeals.

(2) If within 7 days after service of such notice on him any party to an appeal other than the selected appeal gives notice to the court that he desires the appeal to which he is a party to be heard –

(a) the appeal shall be heard after the selected appeal is disposed of;

(b) the court shall give the parties to the appeal notice of the day on which it will be heard;

(c) the party giving notice under this paragraph shall not be entitled to receive any costs occasioned by the separate hearing of the appeal to which he is a party, unless the judge otherwise orders.

(3) If no notice is given under paragraph (2) within the time limited –

(a) the decision on the selected appeal shall bind the parties to each other appeal without prejudice to their right to appeal to the Court of Appeal;

(b) an order similar to the order in the selected appeal shall be made in each other appeal without further hearing;

(c) the party to each other appeal who is in the same interest as the unsuccessful party to the selected appeal shall be liable for the costs of the selected appeal in the same manner and to the same extent as the unsuccessful party to that appeal and an order directing him to pay such costs may be made and enforced accordingly.

34. By implementing a recommendation by a Home Office Working Party, which had been given the mandate of making suggestions as to the way of increasing trust in the democratic process and participation in elections, both national and local, Section 10 of the Representation of the People Act 2000, gave the Secretary of State discretion, after consulting the Electoral Commission, to approve schemes (pilot schemes) in particular local government elections, for the use of only postal votes, with no polling stations. At the same time, postal voting became unrestricted in Great Britain – that is that no justification has to be made for voting by mail. This is known as ‘postal voting on demand’. When it was opened as a general option, the whole gamut of problems inherent in postal voting came to the fore. Some people were still reticent and some had realised its potential for manipulation. The use of ‘all postal voting’ in some electoral trials exacerbated the situation.

35. As for electoral registration, the issue of absent voting has also been a matter of concern over recent years. The Electoral Commission began reviewing the law and practice of absent voting in Great Britain in November 2001, in order to identify problems of fraud, secrecy and administration, among others.<sup>78</sup> The House of Commons has also produced some standard notes on postal voting.<sup>79</sup> The amendments of the absent voting rules should try, mainly, to balance the tension between, on the one hand, promoting electoral participation, and on the other, protecting the democratic process and individual votes, by introducing security measures and building public confidence.

36. The United Kingdom has two forms of absent voting: postal voting and proxy voting. This report will focus only on postal voting as one form of absent or remote voting, and on postal voting on demand, that is, requested by the elector.<sup>80</sup> Two aspects are important here: the application for postal voting and the returning of the postal ballot.

37. The manner of applying for postal voting in parliamentary elections in the United Kingdom is ruled by Section 12 and Schedule 4 of the Representation of the People Act 2000,<sup>81</sup> as amended in 2006. The main change in the postal voting system was the collection of personal identifiers (signature and date of birth) for the application of postal voting. In general, both in the cases of absent voting at elections for a definite or an indefinite period and absent voting for a particular election, the registration officer shall grant the application to vote by post if (a) he/she is satisfied that the applicant is or will be registered in the register of parliamentary electors, local government electors or both (as the case may be), and (b) the application contains the applicant’s signature and date of birth and meets the prescribed requirements (Sch. 4, para. 3(1), 4(1)). The registration officer shall keep a postal voters’ list of those whose application to vote by post at the election has been granted, together with the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent (Sch. 4, para. 5(1)).

38. The rules for returning the ballot are in Schedule 1 of the Representation of the People Act 1983, particularly under rules 24, 31A and 45, also amended in 2006. For the postal ballot to be valid, it must be returned with a postal voting statement that contains the signature of the elector and his/her date of birth. If the postal ballot is duly returned together with the postal voting statement, the returning officer shall mark the name of the person in the postal voters’ list. The

---

<sup>78</sup> Electoral Commission, *Absent Voting in Great Britain: report and recommendations*, 25 March 2003, online: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/7240>. See also the document of the Electoral Commission *Delivering democracy? The future of postal voting*, last update 5 April 2005, online: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/10935>.

<sup>79</sup> See the following standard note from the House of Commons Library: *Postal Voting and Electoral Fraud*, SN/PC/3667, last updated 16 May 2007, online: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03667.pdf>; *Postal Voting: New Regulations requiring the provision of Personal Identifiers*, SN/PC/4325, last updated 25 April 2007, online: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04325.pdf>.

<sup>80</sup> An all-postal election is one where all eligible electors are sent their ballot paper by post and may vote by post. This modality of voting has been implemented in pilot regions in the United Kingdom for local government elections and for the European Parliamentary elections. See the Standard Note *All-postal voting*, SN/PC/2882, last updated 30 March 2004, online: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02882.pdf>.

<sup>81</sup> The text in force of this Schedule was amended by Section 14 of the Electoral Administration Act 2006.

returning officer must verify that the signature and date of birth match those in their record, at present for at least a minimum of 20% of returned postal voting statements.<sup>82</sup> Doubts may persist on whether checking a sample secures the accuracy of the totality of the votes.

**Comment:** More information on the checking of identifiers is in the Electoral Commission report on identifiers. You may wish to consider how the 20% rule fits with CoE standards.

## 2.2. Council of Europe standards concerning postal voting

39. According to the report of the Venice Commission on remote and electronic voting, remote voting, defined as “voting outside the premises where voting takes place in general”, is in principle permitted. Moreover, it is a common electoral procedure in a great number of the member states of the Council of Europe, even if there is a considerable diversity between these systems and it is difficult to identify shared or common standards. Remote voting can take place in a controlled or supervised environment, or in an uncontrolled or non-supervised environment.<sup>83</sup>

40. In order to determine the compatibility of a certain system of remote or absent voting with the standards of the Council of Europe, we need to see in detail if the legislation guarantees measures to avoid fraud or intimidation and prevents family voting, if the conditions of the national postal service are safe and reliable (i.e. if it is protected from deliberate manipulation and it operates correctly), and if the secrecy of the vote is secured. These conclusions can be reached by analysing the guideline I.3.2. of the Code of Good Practice in Electoral Matters, and the corresponding paragraph 38 of its explanatory report. Besides the need of an appropriate legislation, the compatibility will depend on the implementation of postal voting and the particular technical and social conditions of the country or area where it applies.

## 2.3. Compliance of the postal voting system of Great Britain with the Council of Europe standards

41. Problems of fraud in postal voting have produced concern in recent years in the United Kingdom and even motivated a number of changes in the legislation. In the local election of 2004, an allegation was raised denouncing postal voting fraud in the Birmingham wards of Bordesley Green and Aston.<sup>84</sup> Following the Decision by Richard Mawrey Q.C. on this case, which found massive electoral fraud through the misuse of the postal vote in Birmingham, there was a general reappraisal of the system. The intention was to “save” postal voting, and incidentally not to impede the introduction of e-voting. At the same time, stricter measures, which render manipulation of the system by political agents difficult, were introduced. Thus, the Electoral Administration Act of 2006 introduces several measures in this direction.<sup>85</sup> First, Section 14 of that Act introduces personal identifiers for postal voting (i.e. signature and date of birth). Second, Section 15 rules offences as to false registration of information. Third, Section 39 introduces changes in the offences of undue influence. Fourth, Section 40 prescribes offences relating to applications for postal and proxy votes.<sup>86</sup>

42. In 2004, the Electoral Commission called for an end to all postal voting.<sup>87</sup> In a similar vein, and after the publishing of reports on various pilot schemes, the Electoral Commission, on 2 August

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

<sup>83</sup> *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, Doc. CDL-AD(2004)012, adopted by the Venice Commission at its 58<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), Paragraphs 23-24, and 47.

<sup>84</sup> See the Judgment of Commissioner Mawrey QC, handed down on Monday 4th April 2005 in the matters of Local Government elections for the Bordesley Green and Aston Wards of the Birmingham City Council both held on 10th June 2004, online: <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/2384.htm>

<sup>85</sup> All these sections of the Electoral Administration Act 2006 modify the Representation of the Act of the People 1983.

<sup>86</sup> These offences are ruled in Section 62A of the Representation of the People Act 1983, as amended by the Electoral Administration Act 2006.

<sup>87</sup> Electoral Commission *Delivering democracy? The future of postal voting*, last update 5 April 2005, online: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/10935>.

2007, called for an end to trials of telephone and internet voting until the Government had set out a strategy for modernising the electoral system and made it more secure.<sup>88</sup>

43. Certain inherent difficulties in postal, proxy or e-voting can never be completely overcome. The advantage and convenience to the electors, and therefore incidentally their contribution to the overall aim of greater voter participation, have to be balanced with the inevitable dangers and risks of these absent voting systems. One may doubt whether *de minimis* should be applied in electoral matters *a priori*. That is a political decision to be taken by each individual country. One realises, however, that if voting takes place in an unsupervised context, it is virtually impossible to guarantee that it will be carried out in secret, and that lack of secrecy constitutes a serious violation of the principles of freedom and fairness that govern elections in democratic states. This applies to proxy, postal or e-voting, that is, to all variations of absent voting. It seems that in Great Britain, after the Howarth Report (1999)<sup>89</sup>, the advantages of absent voting were seen as outweighing the disadvantages. The Acts of 2000 and 2006 sought to circumscribe the threats of major electoral frauds by imposing criminal sanctions on some of the more evident cases of organised manipulation or abuse. However, the stray individual act of undue influence or corrupt practice remains very difficult to trace and punish. Apart from *bona fide* attitude by citizens, the threat of sanctions seems to be the most effective measure to prevent fraud and to guarantee accuracy of postal voting.

44. Again, the lack of personal identifiers may be a source of inaccuracies and this, combined with the reduced number of checks (i.e. 20%) may eventually create some base for electoral fraud.

### **3. The different requirements of voter registration and postal voting in Northern Ireland and its compliance with the Council of Europe standards**

#### **3.1. General issues**

44. In the United Kingdom the traditional divisions of the different constituent nations (Wales, Scotland, Northern Ireland, and England) find expression in legal institutions. The Electoral Laws, time and again, refer to this distinction. In the case of Northern Ireland the different provisions were not merely the result of deference to historical traditions, but also a reaction to a tense political situation.

45. It must be underlined that the reason for the Parliamentary Assembly's inquiry is the different regulation and electoral requirements used in one part of the country as compared to the requirements applied to the other parts of the country in one and the same election procedure.<sup>90</sup>

46. In general terms, it is perfectly possible and acceptable that a legal system has different norms that apply in different parts of its territory and that rule the same event. However, when the legislator chooses this option, it must respect the general principles of law: fundamental rights, the rule of law, and the democratic principles. The principle of equality is particularly relevant in this case. The general principle of equality of all persons before the law is enforced through the corollary general prohibition of discrimination, as settled in Article 14 of the European Convention on Human Rights and its Protocol No. 12. These principles taken together mean that the States

---

<sup>88</sup> Information from the Electoral Commission's media centre, online: <http://www.electoralcommission.org.uk/media-centre/newsreleasereviews.cfm/news/657>.

<sup>89</sup> *Final Report of the Working Party on Electoral Procedures* [Howarth Report], Home Office, October 1999.

<sup>90</sup> The requirements of electoral law with respect to local government elections and to the elections to the Assemblies of Ireland, Scotland, and Wales differ. Thus, for example, there are some common rules applicable to England and Wales as well as Northern Ireland in ss. 35-40 of the Representation of the People Act 1983. Furthermore, some specific legislation has been enacted in Northern Ireland and in Scotland to regulate local government elections. Among the relevant legislation that rule local government elections in Northern Ireland, one can mention the Electoral Law Act (Northern Ireland) 1962; The Local Government Act (Northern Ireland) 1972; The Local Elections (Northern Ireland) Order 1985 - No. 454 with its amending orders; Political Parties, Elections and Referendums Act 2000; Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002. Recently, the Parliament has approved special provisions regarding Absent Voting in Local Government Elections for Scotland, through The Representation of the People (Absent Voting at Local Government Elections) (Scotland) Regulations 2007.

cannot adopt discriminatory measures or differences between citizens, unless those measures are reasonable and tend to promote full and effective equality. In other words, the difference should be justified. Thus, if the legislation establishes different requirements for exercising an individual right, for instance the right to vote, the differences should be reasonably justified, or else, held as arbitrary and discriminatory.

47. The European Court of Human Rights has interpreted the principle of free elections of Article 3 of Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights in relation to the principle of equality. According to the Court, the expression “under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature” implies “the principle of equality of treatment of all citizens in the exercise of their right to vote and their right to stand for election”.<sup>91</sup>

48. The European Court of Human Rights has also clearly declared that the rights set out in Article 3 of Protocol No. 1 are not absolute, but may be subject to limitations. Since Article 3 recognises them without setting them forth in express form, let alone defining them, there is room for “implied limitations”.<sup>92</sup>

49. Taken together, the possibility of establishing limitations and/or conditions to the exercise of rights and the principle of equality, national legislation introducing limitations or creating different situations should satisfy the implicit criteria inspiring that principle: reasonableness, justifiability and non arbitrariness. On this line, in a case concerning Northern Ireland, the European Commission on Human Rights held that the application of a particular electoral system to a part of the country is not contrary to Article 3 if sustained by objective and reasonable justification and the means proposed are not disproportionate.<sup>93</sup> More specifically, when elections for the European Parliament were introduced, the Single Transferable Vote system of Proportional Representation was adopted for Northern Ireland so as to ensure that the minority would not be totally deprived of representation. When this differentiation from the rest of the United Kingdom was contested (where a different form of proportional representation is now used), the application to the European Court of Human Rights was dismissed as inadmissible.

50. Building on this case, the European Commission on Human Rights later refined the principles governing the scrutiny of the elements of an electoral system. Whilst states have a wide margin of appreciation on the introduction of conditions to voting rights, these conditions must satisfy the following criteria: they do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; they must pursue a legitimate aim and the means must be proportional.<sup>94</sup> Both cases referred to (*Lindsay*, and *Polacco and Garafalo*) are slightly different in their facts; the first refers to the use of a single transferable vote for the EP elections in Northern Ireland, the latter to the registration requirements for the regional elections in Trentino-Alto Adige. The principles, however, are general enough so as to inspire the examination of other elements of an electoral system.

51. The legitimate aim pursued in both cases (*Lindsay*, and *Polacco and Garafalo*), generally stated was the protection of a minority. In both cases, the Commission argued that “*any electoral system must be assessed in the light of the political evolution of the country concerned; features that would be unacceptable in the context of one system may accordingly be justified in the context of another, at least so long as the chosen system provides for conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature*”.

<sup>91</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Application No. 9267/81, Judgment of 2 March 1987, para. 54.

<sup>92</sup> ECHR Case *Py v. France*, Application no. 66289/01 Judgment of 11 January 2005. This case follows the Case *Labita v. Italy* [GC] No. 26772/95 § 201 ECHR 2000-IV.

<sup>93</sup> *Kennedy Lindsay and other v. the United Kingdom*, Application No. 8364/78, Decision of 8 March 1979.

<sup>94</sup> *Polacco and Garafalo v. Italy*, Application No. 23450/94, Judgment of 15 September 1997. See ECHR *Gitonas and others v. Greece*, Judgement 1 July 1997, Reports 1997-IV fasc. 42 and *Py v. France*...cit.

52. Hence, the legitimate aim pursued renders acceptable an element of differentiation, which *prima facie* might be perceived as contrary to the equality principle. This aim must be assessed coherently in the context of the United Kingdom electoral legislation and the differences introduced.

53. The sovereign United Kingdom Parliament can pass legislation on electoral matters, that is one of the issues in which it has reserved powers to legislate (except for Scottish local elections). In other words, it is a political and legal decision of Westminster to enact laws that settle different requirements for voter registration and postal voting applicable to different parts of the territory. In the case under study, the different requirements for electors to register and to vote by post, and, in this way, the different requisites for the citizens to exercise the right to vote are based on a territorial criterion. Electors living in different places of the United Kingdom must observe different standards for voting in the same parliamentary election. In the case of Northern Ireland, the electoral system has been tailored to adapt to historical circumstances: political conflicts within Northern Ireland; social perception of electoral fraud as a significant problem inside this territory; distrust of the system of absent voting; and problems of persistent fraud and lack of transparency in past elections.

54. The reasons that justified the introduction of tighter controls and requisites to voter registration and absent voting - that, in short, consist of providing several personal identifiers both for individual registration or individual application to vote by post - were the perception of high levels of fraud, the inaccuracy of the registers and the insecurity of postal voting. These reasons motivated the enactment of the Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002 and the ulterior norms (which are exposed more in detail below).

55. Fighting electoral fraud is no doubt a legitimate aim that may warrant measures of differentiation within an electoral system. Measures adopted in fighting electoral fraud guarantee the equality among citizens (by removing non legitimated expressions of opinion) and improve the electoral process on the whole. In general terms, it may be concluded that the United Kingdom authorities pursue a legitimate aim when enacting these provisions. A different question, which will be discussed in more detail below, refers to the proportionality of the measure.

56. Moreover, the enactment of these measures complies with an additional criterion regulating the principle of equality: non arbitrariness. This means that the logical connection between the legitimate aim pursued and the measures proposed can be imputed to a careful study of the facts and a perusal of the available means. In the case under review, the measures cannot be considered arbitrary at all, since they result from a detailed process of fact finding and adjustment of legislation. Thus, the United Kingdom Government and Parliament have been concerned with the existence of electoral fraud in Northern Ireland in the last years. In 2001, the Government reviewed the situation and made a number of recommendations in order to improve the legislation and the measures to combat fraud.<sup>95</sup> This sustained situation motivated the enactment of the Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002. However, the Parliament has conducted a study and inquires on the same topic, the results of which are compiled in two reports of Session 2004-2005.<sup>96</sup> Finally, the Electoral Commission has also followed the electoral reforms in Northern Ireland, its effects and its consequences, especially the voter registration decline, due both to people not responding to the canvass and people never being registered.<sup>97</sup> Within this framework, the Commission gave a commitment to monitor the impact of the Act on electoral registration and

---

<sup>95</sup> Government's White Paper *Combating Electoral Fraud in Northern Ireland (Cm. 5080)*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Northern Ireland by Command of Her Majesty, March 2001 (online: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm50/5080/5080.htm>).

<sup>96</sup> House of Commons, Northern Ireland Affairs Committee, *Electoral Registration in Northern Ireland*, First Report of Session 2004-05, and Second Special Report of Session 2004-05. Both can be consulted online: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200405/cmselect/cmniaf/cmniaf.htm>. See also the recent report about electoral registration of the House of Commons, *Speakers Committee - Second Report 2007*. Session 2006-2007, online: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmspeak/997/99702.htm>.

<sup>97</sup> A further concern, linked with the drop on the electors admitted to vote in Northern Ireland, is the duty of the electors to produce a specified form of photographic identification at polling stations before being issued with a ballot paper.

commissioned a series of registration updates focusing on various aspects of the registration process, the last of which is from 22 August 2007.<sup>98</sup>

57. Therefore, the existence of differences in the regulation of registration and postal voting in Northern Ireland are reasonably justified by the particular historical and socio-political circumstances of this part of the United Kingdom. Thus, different regulations *per se* do not violate the standards of the Council of Europe. A different question to be scrutinised is whether the specific requirements do not contravene the principle of proportionality.

### 3.2. Specific Issues

58. The different requirements and particularities in the United Kingdom electoral legislation for Northern Ireland concern both voter registration and postal voting.

59. The aim of the scrutiny is twofold: firstly, it aims at contrasting these provisions with the standards of the Council of Europe. It may happen that, even if they prescribe more exigent requisites, they adjust better to the general directives in order to prevent fraud, ensure secret voting, and maintain accurate and complete electoral registers for the electors to exercise their right to vote. The characteristics of the electoral registers and the minimum requirements for postal voting, as established by the Code on Good Practice of Electoral Matters, will be taken into account in the analysis of this perspective below. Secondly, it will be pondered whether the requirements are proportionate.

#### 3.2.1. Voter Registration

60. Despite the system described above (see paragraphs 9-12) Northern Ireland has special rules for registration of voters that regulate:

- A system of individual registration, providing the personal data required
  - The duty of the Chief Electoral Officer to conduct a canvass according to the timing settled by the Act, rather than each year as in Great Britain;
  - The additional information that the voter must provide in order to be included in the register;
  - The relevant registration objectives;
  - The alteration of registers pending elections;
  - The electoral identity card.<sup>99</sup>

61. The special rules are a result of the amendments introduced both by the Electoral Fraud (Northern Ireland) 2002 and the Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2006, acts that sought to reduce the electoral fraud, make the system more transparent,<sup>100</sup> and improve the mechanism of registration of electors.

62. The Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002 substituted the system of household registration in force until that moment<sup>101</sup> with an individual registration system, whereby eligible electors have to complete an individual registration form on an annual basis. There was not, then, an automatic system for first registration nor for re-registering each year on the basis of the register

---

<sup>98</sup> Research from the Electoral Commission examining key aspects of the electoral registration system in Northern Ireland, online: <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/20223>. The Reports were undertaken by PricewaterhouseCoopers on the Commission's behalf.

<sup>99</sup> One of the photographic identifications accepted at the polling stations is the electoral identity card for Northern Ireland electors, regulated by Section 13C of the Representation of the People Act 1983. Due to the tradition of Northern Ireland citizens of carrying personal identifiers for historical reasons, the introduction of a photographic identifier seems more natural in this context than in the rest of the United Kingdom.

<sup>100</sup> See also the Explanatory notes to this Act, online: <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/en2002/2002en13.htm>.

<sup>101</sup> Formerly, one member of a household could register all eligible persons living there. More information can be consulted on the webpage of the Electoral Commission, online: <http://www.electoralcommission.org.uk/your-area/registrationresearch.cfm>.

of the previous year, but it was necessary both for people never being registered and for people already registered to complete annually a registration form and present it to the electoral office.

63. The problems generated by the Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002 pushed the Government to enact the Electoral Registration (Northern Ireland) Act 2005, which ordered the reinsertion into the electoral register of names previously removed. Thus, this Act reinstated electors onto the register who had been previously registered, but chose not to re-register, as a transitional measure. For achieving this task, the later Act set up temporary amendments in Subsection 7 of Section 10A.<sup>102</sup>

64. Further amendments concerning registration were introduced by the Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2006. This Act removed the requirement for an annual canvass and fixed dates for the preparation of the register by the electoral officer. Instead of the system of annual canvass, the Act implements a system of continuous registration based on individual registration, in which the electors will register once and will need to re-register only if their details change. Every 10 years, or as deemed necessary, the Chief Electoral Officer will undertake a canvass.

65. A Chief Electoral Officer whose work is supported by the Electoral Office for Northern Ireland (EONI)<sup>103</sup> administers the electoral system in Northern Ireland. The Chief Electoral Officer is both the registration officer and the returning officer for each constituency (Sections 8(4) and 26(1) of the Representation of the People Act 1983).

66. The application form for the registration of an individual elector in Northern Ireland includes the signature of the person, the date of birth of each such person, his/her national insurance number or the statement that he/she does not have one, a statement of whether or not he/she has been resident in Northern Ireland for the whole of the three-month period ending on the date of the application, and any other address in the United Kingdom in respect of which he/she is or has applied to be registered (Section 10A (1A) of the Representation of the People Act 1983).

67. The relevant registration objectives of the Northern Ireland system of registrations are to secure, so far as reasonably practicable, "(a) that every person who is entitled to be registered in a register is registered in it, (b) that no person who is not entitled to be registered in a register is registered in it, and (c) that none of the required information relating to any person registered in a register is false".<sup>104</sup>

68. In order to achieve the relevant registration objectives, the Chief Electoral Officer can collect personal information through the canvass, such as: (a) the person's name; (b) the person's qualifying address; (c) the person's date of birth; (d) subject to some exceptions, the person's signature; (e) the person's national insurance number or a statement that he/she does not have one (Section 10ZB (4) Representation of the People Act 1983). The additional personal data gathered in the registration process does not appear on the published register of electors. However, it will be used to check the identity of the voters when they apply to absent voting (by post or proxy), or can be used in the polling station, before receiving the ballot (for example, the staff could ask the date of birth should they have some concern as to the identity of the elector).

69. The entitlement of the electors of Northern Ireland to remain in the register terminates if: a) at a canvass their form does not contain the additional information of Section 10 (4A) (signature; date of birth; national insurance number or the voter makes a statement that he/she does not have one; a statement that he/she has been resident in Northern Ireland for the requisite three-month period before 15 October in the year in question; and to state any other address in the United Kingdom in

<sup>102</sup> The Electoral Registration (Northern Ireland) Act 2005 temporarily substitutes Subsection (7) for a period of 12 months beginning on the day on which it was passed, that is, from 24.02.2005 to 24.02.2006, and introduces, with the same temporal limits, Subsections (7A) and (7B).

<sup>103</sup> Information of EONI is available online: <http://www.eoni.org.uk/>.

<sup>104</sup> Section 10ZB, Representation of the People Act 1983, inserted by the Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2006.

this respect); or b) if the registration officer “determines that the elector was not entitled to be registered in respect of that address or that he/she has ceased to be resident at that address or has otherwise ceased to satisfy the conditions for registration set out in Section 4 above”.<sup>105</sup>

70. The alteration of the registers pending elections follows different rules in the case of parliamentary elections in Northern Ireland (Section 13BA). One important difference with respect to the general rules of Section 13B is the time-limit to alter the registers pending elections, since the general rule is that the changes will have effect if they are made before the eleventh day prior to the date of the poll,<sup>106</sup> whereas related to Northern Ireland they will have effect if they are made before the final nomination date.<sup>107</sup>

71. The Chief Electoral Officer must publish each year a revised version of his/her registers, incorporating the alterations made in them. If there is a canvass that year, the register shall be published “during the period starting with the end of the canvass in that year and ending with 1<sup>st</sup> December in that year or such later date as may be prescribed”. If there is no canvass, it shall be published “on 1<sup>st</sup> December in that year or by such later date as may be prescribed”. In addition, the registration officer can publish at any time in between a revised version of the register (Section 13, Representation of the People Act 1983).

72. Relating to electoral registers, guideline I.1.2. of the Code of Good Practices in Electoral Matters recommends that they should be permanent, regularly up-dated and published. Additionally, there should be an administrative or judicial procedure allowing for the registration of a voter who was not registered or to amend incorrect inscriptions. If the eligible electors need to register to vote, then the procedure of registration, the maintenance of the registers, their amendment, and more broadly, their completeness and accuracy are key ingredients in guaranteeing universal suffrage and in carrying out democratic elections. The explanatory report, in its paragraph 7, adds a few directives to the general framework.

73. Comparing the registration system of Northern Ireland with these standards, we can conclude that the former is in accordance with the latter. There is a permanent register of parliamentary electors kept by the Chief Electoral Officer. This register is regularly up-dated, since amendments and new electors can be incorporated in the register when requested throughout the year, and thus, allowing registration for a long period (with the restrictions in case of amendments pending elections). The electoral law also prescribes that a revised version of the register must be published once a year. There is as well a simple administrative procedure before the Chief Electoral Officer for correcting the inaccuracies of the registers, for removing unjustified entries, and for incorporating electors entitled to register. In addition, Sections 56 and 58 of the Representation of the People Act 1983 establish a procedure of registration of appeals before the respective county court. Finally, the closing of the register pending elections in the case of Northern Ireland is in accordance with the standards as amendments are accepted until the final nomination day, which is a reasonable period.

74. However, the continuous registration system based on individual registration - implemented through the different amendments in the last five years – also meets the standards of the Council of Europe. It enables the electors to register personally through a registration application form, for which they need to provide the personal information requested. Some of this information will be used at the polling station for checking the identity of the elector. It also permits to delete errors and to introduce changes, e.g. change of address, when needed.

---

<sup>105</sup> Section 10A (5A) of the Representation of the People Act 1983. For the general rules, see para. 14 above. According to Section 4, in the case of Northern Ireland, a person is entitled to be registered in the register of parliamentary electors for any constituency if, on the relevant date (normally, the date of the application) he (a) is resident in the constituency or that part of it; (b) is not subject to any legal incapacity to vote (age apart); (c) is either a qualifying Commonwealth citizen or a citizen of the Republic of Ireland; (d) is of voting age; (e) he has been resident in Northern Ireland during the whole of the period of three months ending on the relevant date.

<sup>106</sup> The elector must have notified the registration officer by the eleventh day and this becomes effective on the fifth day.

<sup>107</sup> It is the government's intention to allow for 11 day registration in Northern Ireland as well.

75. In summary, the rules that regulate the electoral registers and registration procedure in Northern Ireland are in line with the Council of Europe standards.

76. Moreover, the right to vote of citizens of Northern Ireland is not affected by this different registration system, because the more exigent requirements are not an obstacle for the elector to exercise his/her right; they consist merely in giving some extra personal data at the very moment when they apply to register. The fact that these data are used for identifying the elector in the polling station or in the postal voting system reduces the possibility of impersonation and double registration. However, the problems of inaccuracies of the registers derived from the household registration system are reduced by this individual registration system. Finally, the equality between citizens residing in Northern Ireland and the rest of the territory of the United Kingdom is not undermined, because the differentiation is not arbitrary but supported by a notorious and persistent electoral fraud practice in that part of the territory in the past.

77. Regarding this point, it is important to recall the guidelines and explanatory report of the Code of Good Practice in Electoral Matters about the meaning of the right to free elections: it includes the freedom of voters to express their wishes and combating electoral fraud. If it is considered that the aim of the voter registration system is to remove the existing electoral fraud and to prevent it in future elections, then it can be concluded that the means used to achieve this legitimate aim, i.e. the settlement of an individual registration system, which requires personal data, and the incorporation of the possibility of continuous registration and amendments of the registers, are proportionate. This proportionality derives from the fact that the measure is suitable, necessary, tends towards the protection of the right to vote, and it does not affect the principle of equality, since the difference of requirements is reasonably justified by the particular circumstances of Northern Ireland. Additionally, electors have measures of redress following the procedures described above (para. 11).

78. The overall context of Northern Ireland must also be taken into account. According to guidelines I.1 (1.1. c) of the Code of Good Practices in Electoral Matters, a residence requirement may be imposed solely for local or regional elections, but should not exceed six months. The three month residence requirement does not run counter to these standards in terms of length, and does not in any way infringe the democratic principle of free and fair elections. Its applications to general elections may be considered justified by the overall context and situation of Northern Ireland, in which a very porous border has historically allowed movement of citizens between countries and the right to vote at all elections was given to Irish citizens.

### 3.2.2. Postal voting

79. The Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002 introduced modifications in the Representation of the People Act 1985 (Sections 5-11 and Schedule 2), that have effects in the case of absent voting (by post or by proxy) only in parliamentary elections in Northern Ireland.<sup>108</sup> An elector is entitled to vote by post if he/she appears on the absent voters list for the election. In this situation, he/she is eligible for an absent vote for an indefinite period or for a particular election. The eligibility depends on two types of requirements: that the elector is or will be registered as service voter or that he/she cannot be reasonably expected to go to the polling station for one of the circumstances contemplated by the law (blindness or physical incapacity, nature of his/her occupation, and sea or air travellers, etc.). The system of 'postal voting on demand' was not extended to Northern Ireland.

80. Applications to vote by post must be signed and state an applicant's date of birth and national insurance number (or state that he/she does not have one). The signature, date of birth and national insurance number on the application must correspond with the information provided to the Chief Electoral Officer on registration. If the Chief Electoral Officer is not satisfied with this

---

<sup>108</sup> Provision for absent voting at local government elections are contained in Part I of Schedule 2 to the Local Elections (Northern Ireland) Order 1985 (S.I. 1985/454), as substituted by Schedule 2 to the Local Elections (Northern Ireland) (Amendment) Order 1987 (S.I. 1987/168) and other amendments.

correspondence, he/she may refuse to grant an absent vote application. The differences between this application to vote by post in Northern Ireland and the one described above (para. 36 ff) for the rest of the United Kingdom are: 1) a further information is requested (the national insurance number or the statement that he/she does not have one); 2) that the information provided when applying to vote by post is checked against the information already available at the Electoral Office (since the voter has to be registered and this information is a requirement to register); 3) the fact that the electoral officer strictly controls that the information corresponds with the one that appears on the register; and 4) the need to have a suitable reason for voting by post.

81. The rules for returning the postal ballot in Northern Ireland are similar to the ones mentioned in para. 38. In this case, those entitled to vote by post must return the ballot paper and the declaration of identity in the prescribed form, together with the two envelopes issued by the returning officer (in this case, the same Chief Electoral Officer). The prescribed form shall include, as in the case of postal voting for an election held in England and Wales or Scotland, "provision for the form to be signed and for stating the date of birth of the elector..."<sup>109</sup> The elector must put the completed ballot inside the ballot paper envelope and seal it, and put the completed declaration of identity and the sealed ballot paper envelope inside the return envelope.

82. In Northern Ireland, the postal ballot shall be taken to be duly returned when a) it is returned in the proper envelope and in the proper time-limit, and is accompanied by the declaration of identity duly signed, and (b) that declaration of identity states the date of birth of the elector and the returning officer is satisfied that the date stated corresponds with the date supplied as the date of the elector's birth in the register. The declaration of identity referred shall be taken not to be duly signed unless the returning officer is satisfied that the signature on the declaration corresponds with the signature supplied as the elector's signature on the register (Rule 45, Schedule 1, Representation of the People Act 1983). All postal votes in Northern Ireland are checked for the correct signature and date of birth, rather than the 20% minimum checked in Great Britain.

83. After the postal ballot is taken to be duly returned, the returning officer shall mix the postal ballot papers with the ballot papers from at least one ballot box before counting them (Rule 45 (1A) (a), Schedule 1, Representation of the People Act 1983). This is also the case in Great Britain.

84. Postal voting in Northern Ireland is of a non-supervised type. The amendments to this system, introduced in 2002 and 2006, aimed at eliminating fraud, since the elector eligible to vote by post must complete an application form with personal information, which will be checked with the one available on the registers. The claims about fraud in this kind of remote voting do not seem to have been directed, however, towards the security or reliability of the postal service. Thus, the postal voting system seems to fit with the provisions of the Council of Europe in order to avoid fraud both at the level of applications and voters' lists, and at the level of the postal service.

85. The declaration of identity that the elector must return together with the postal ballot to the electoral office also aims to prevent electoral abuses, as the electoral officer has to check that the elector appears on the postal voting list and that his/her identity and personal data correspond with the information held in the registers. However, the principles of secrecy of vote and freedom of expression of Article 3 of Protocol 1 to and Article 10 of the European Convention on Human Rights<sup>110</sup> are not undermined, given that the ballot paper is inside a separate sealed envelope, and then placed in the return envelope together with the declaration of identity. The latter is checked with the information available in the registers and the postal voting list. Then, the postal ballots are mixed with the ballots of at least one ballot box in the polling station, and afterwards opened and counted.

---

<sup>109</sup> Schedule 1, Rule 24, Representation of the People Act 1983, as amended by the Electoral Administration Act 2006.

<sup>110</sup> Article 3 of Protocol 1 states: "The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature". This Article, together with the one that establishes freedom of expression, guarantee to citizens the exercise of their right to vote in secret and expressing freely their political opinion. These are core principles in order to carry out fully democratic elections.

86. Connecting these previous ideas, we can say that some important measures were introduced in the application for the postal voting system in Northern Ireland, particularly to eliminate and avoid fraudulent voting. The returning system also seems to prevent abuses and to be in line with the principle of secret suffrage.

87. The mechanism of postal voting in Northern Ireland protects the secrecy and effective exercise of the right to vote when the elector is not expected to go to the polling station and for that reason applies to vote by post. The legitimate aim pursued by the specific requirements concerning postal voting is to avoid the abuses that this mechanism of voting produced in the past, and to make sure that the person who applies for the postal ballot and returns it is really the registered elector. In order to reach this aim, the Northern Ireland legislation requires the elector to use an application form provided by the electoral officer that asks for personal data, and to return the postal ballot with a declaration of identity to be checked with the information available at the electoral officer's. This additional personal data required is a proportionate means for preventing electoral fraud, and does not obstruct the exercise of the right to vote by post.

88. On the other hand, the system of postal voting in force in Great Britain is somewhat similar to the one of Northern Ireland, since the amendments introduced in 2006. One difference is that the individual application in Northern Ireland also requires the national insurance number or the statement that the elector does not have one, and the fact that for Northern Ireland, for the postal ballot to be valid the registration officer must, and not just can, check the data and the signature against the information available in the electoral office. In Great Britain, only 20% of returned postal votes are checked for correct personal identifiers. Therefore, these minor differences in the rules of postal voting in Northern Ireland can not be considered to affect the equal treatment of their citizens with respect to the rest of the citizens of the United Kingdom; on the contrary, these rules of postal voting guarantee in a better way the principle of free elections, and allow the citizens exercising their right to vote by post in a more secure and confident way.

**Comment:** Kate: As above, you may wish to consider the 20% issue further

## **Conclusion**

89. In response to the first query (relating to the voters' registration system), the introduction of a rolling registration system throughout the year in addition to the annual canvass is a positive measure for both increasing participation in elections and for the accuracy of registers. Regarding the household system, due to the fact that this system can lead to inaccuracies and problems of securing the exercise of the individual right to vote, the Venice Commission would suggest that Great Britain should advance towards an individual registration system. On the other hand, the lack of personal identifiers, and the fact that the system relies on a general belief on the *bona fide* of citizens may eventually be a source of inaccuracies from which other vices could eventually flow. The use of more accurate personal identifiers is strongly advised. Sanctions are an ex-post mechanism linked to punishing behaviour, but by themselves, sanctions cannot secure accuracy.

90. In response to the second query (relating to postal voting), the United Kingdom legislation goes a long way to try to defend the systems of absent voting, including postal voting, from fraud and manipulation. The improvements made in this sense with the introduction of personal identifiers in the postal voting statement are welcomed. However, some effort is still pending related to the verification of the personal data provided by the postal voting statement. The extension of the right to vote by post on demand, where no reason is required, has to go together with effective anti-fraud measures. In this respect, the cross checking of 20% of the votes as a precautionary measure raises questions about its reliability.

91. In answer to the third question (relating to the differences in legislation between Great Britain and Northern Ireland): the special requirements for Northern Ireland are justified and fair, given the special circumstances. In summary, the legislation in force in Northern Ireland establishes tighter controls for securing the right to secret and free vote that cannot be considered as an obstacle for the exercise of this right, but as measures that intend to reduce fraud and abuses, and to guarantee democratic elections. The differences between the electoral legislation applicable to

Northern Ireland and the rest of the United Kingdom referred to registration of voters and postal voting are the result of a number of amendments introduced by Parliament in order to tackle problems of inaccuracies of the registers and electoral fraud. These abuses, which were linked with particular social and political circumstances of Northern Ireland, were of deep concern within the Government, the Parliament itself, and other British public authorities (e.g. the Electoral Commission). The aim of the Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002, the Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2006, and the Electoral Administration Act 2006 was precisely to include anti-fraud measures to prevent electoral abuses that could be generated through registration or postal voting. The arguments exposed above support the opinion that *the difference in the electoral system* is not, *per se*, against the standards of democratic elections and human rights that bind the member states of the Council of Europe. In this particular case, moreover, the different requirements are reasonably justified by the special historical circumstances of Northern Ireland and by the importance both of preventing fraud and improving the social perception of elections as the cornerstone mechanisms for the good functioning of democracy. Concerning *the specific requirements* for Northern Ireland implemented by the electoral law, it can be affirmed that they are also in accordance with the standards of the Council of Europe. Even more, we could say that they adjust better to them than the ones that operate in the rest of the United Kingdom concerning parliamentary elections, especially in relation with registration. Thus, the continuous individual registration system complies better with the principles of good practice in electoral matters and with the European electoral heritage that underlies them and it could be appropriate to extend it to Great Britain. The same is true about the postal voting system, on the other hand, it establishes a procedure of application, returning and checking of identity and personal data by the electoral officer that tend to make this electoral mechanism more secure and transparent. In other words, the legislation in force in Northern Ireland establishes tighter controls for securing the right to secret and free vote that cannot be considered as an obstacle for the exercise of this right, but as measures that intend to reduce fraud and abuses, and to guarantee democratic elections. Given these stronger controls, British authorities should perhaps ascertain whether the continuation of circumstances that called for “justified” absent voting (in opposition to ‘on demand’ absent voting applied in Great Britain) still remain in Northern Ireland. If not, the authorities should then explain why the different treatment of absent voting in Great Britain and Northern Ireland still remains justifiable and acceptable.

Annexe 2

**Programme de la visite d'information au Royaume-Uni  
(26-28 février 2007)**

Co-rapporteurs: Mme Herta DÄUBLER-GMELIN (Allemagne, SOC)  
Mme Urszula GACEK (Pologne, PPE/DC)

Secrétariat: Mme Caroline RAVAUD, Chef du Secrétariat de la Commission de suivi

**Lundi, 26 février**

10.30 – 11.20 Réunion avec M. David MONKS, Président de SOLACE et Directeur exécutif du Conseil du district de Huntingdonshire

11.30 – 12.30 Séminaire: *Vote par correspondance – Retour sur les élections de 2006*. Orateurs:

- Dr Michael PINTO-DUSCHINSKY
- M. Chris SOLICH, Stevenage Borough Council
- Mme Kate SULLIVAN, Commission électorale

12.30 – 14.00 Déjeuner de travail avec des représentants de la Commission électorale:

- M. Sam YOUNGER, Président
- M. Andrew SCALLAN, Directeur de l'administration électorale et des frontières
- Mme Kate SULLIVAN, Chef de l'Administration électorale

14.15 – 15.15 Réunion avec des officiels du Département des affaires constitutionnelles:

- M. John SILLS, Chef de la Division de la politique électorale
- M. Tony BELLRINGER, Chef de la Section d'organisation des élections
- M. Paul DOCKER, Chef de la Section de la modernisation des élections
- Mme Nancy HEY, Chef de la Section des listes électorales

15.30 – 16.30 Réunion avec des représentants de l'Association des administrateurs d'élections:

- M. John TURNER, Président
- M. Bill CRAWFORD, Directeur exécutif
- M. John OWEN, Chef de formation et officier des élections au Conseil municipal de Birmingham

17.00 – 18.00 Réunion avec M. Alastair GRAHAM, Président, Comité sur les normes de la vie publique, et M. Peter HAWTHORNE, Assistant

**Mardi, 27 février**

8.00 – 8.45 Petit-déjeuner de travail avec M. Livio ZILLI, Chercheur, Amnesty International

9.00 – 10.00 Réunion avec M. Faz AHMED, Inspecteur, Unités spéciales de poursuites judiciaires, Police métropolitaine

10.15 – 11.00 Réunion avec M. Ken RITCHIE, Directeur exécutif, Organisation pour la réforme électorale

- 11.30 – 12.15 Réunion avec Mme Bridget PRENTICE, parlementaire, Sous-secrétaire d'Etat, Ministère des Affaires constitutionnelles
- 12.35 – 14.00 Déjeuner offert par M. Tony LLOYD député (Parti travailliste), Président de la Délégation du Royaume-Uni auprès de l'APCE du Conseil de l'Europe, M. Humfrey MALINS député (Parti conservateur); et M. Mike HANCOCK, député (Libéraux démocrates)
- 14.15 – 15.15 Réunion avec M. Oliver HEALD, député, Sous-secrétaire "fantôme" d'Etat, Ministère des Affaires constitutionnelles, et M. David WILSHIRE, député, Parti conservateur
- 15.15 – 16.15 Réunion avec M. Simon ORME, Service des poursuites de la Couronne
- 16.30 – 17.30 Réunion avec le Juge Richard MAWREY QC

<b>Mercredi, 28 février</b>
-----------------------------

- 09.00 – 10.30 Réunion avec Dr Michael PINTO-DUSCHINSKY