



Strasbourg, le 22 décembre 2010

CDL-AD(2010)043

Etude n°583/2010

Or. angl.

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

RAPPORT
SUR LES POSSIBILITES DE FRAUDE ELECTORALE
BASEE SUR UNE MANIPULATION DE CHIFFRES

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

sur la base des observations de
M. Nikolai VULCHANOV (Expert, Bulgarie)
M. Anders ERIKSSON (Expert, Suède)

TABLE DES MATIÈRES

I.	Avant-propos.....	3
II.	Introduction	3
	A. Cadre général.....	3
	B. Inexpérience et fraude.....	4
	C. Droit de vote et intégrité	5
	D. Rôle des statistiques	6
	E. Égalité des chances et manipulation des choix.....	8
III.	Détection de fraudes possibles.....	9
	A. Contexte général	9
	B. Inscription des électeurs.....	9
	C. Participation électorale	16
	D. Décompte des voix et présentation tabulaire des résultats : les chiffres correspondent-ils ?.....	20
	E. Décompte des voix et présentation tabulaire des résultats : fraude manifeste et fraude probable	22
IV.	Prévention de fraudes possibles.....	22
	A. Cadre général.....	22
	B. Transparence	23
	C. Recomptage des voix et organisation d'un nouveau scrutin	28
V.	Conclusions.....	28

I. Avant-propos

1. Après que le Conseil des élections démocratiques eut montré son intérêt à l'étude de la possibilité de détecter de possibles fraudes électorales par des méthodes statistiques, deux experts, MM. Nikolai Vulchanov et Anders Eriksson, ont été invités à rédiger un rapport sur la question.
2. Le présent rapport a été élaboré dans le but de formuler des commentaires spécifiques concernant certains aspects du processus électoral comportant des possibilités de fraude électorale sur la base d'une manipulation des chiffres. Ce texte s'efforce de traiter séparément la question de la détection des moyens possibles de manipulation des résultats numériques et celle de la prévention de fraudes possibles.
3. Un accent particulier a été mis sur la transparence, qui est un outil indispensable pour lutter contre les possibilités de fraude. La transparence se réfère à la loi écrite, aux décrets de l'administration électorale à tous les niveaux et à son bon fonctionnement au cours du processus électoral.
4. Le présent rapport porte sur les allégations fréquentes de fraude en ce qui concerne l'inscription des électeurs, certains aspects du décompte des voix mal définis par le cadre juridique et les bonnes pratiques visant à éviter toute utilisation abusive des ambiguïtés de la loi.
5. Ce texte a été élaboré en vue d'offrir une lecture autonome, d'où un exposé assez long, en particulier en ce qui concerne les fraudes alléguées relatives à l'inscription des électeurs. Il n'aborde pas les questions relatives à une analyse quantitative de la couverture d'une élection par les médias, au vote électronique et au financement de la campagne. Les autres modalités de vote, telles que le vote à l'étranger, ne sont pas traitées en détail.
6. Le rapport s'efforce d'établir une distinction entre plusieurs applications des statistiques liées à l'organisation d'élections, d'une part, et les opérations arithmétiques standards utilisées pour déterminer le résultat du scrutin, d'autre part. D'où une brève présentation des aspects pertinents des statistiques et de leurs applications.
7. Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 35^e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

II. Introduction

A. Cadre général

8. Une élection est un [processus décisionnel](#) formel par lequel une population choisit une personne pour exercer un mandat public¹. Élire signifie « faire un choix ou prendre une décision », plutôt qu'exprimer une opinion ou une attitude. Des élections soumises au vote populaire² sont tenues sur la base du suffrage universel et égal, les choix individuels étant tenus secrets.

¹ Les élections sont le mécanisme de fonctionnement ordinaire d'une démocratie représentative depuis le XVII^e siècle. Parfois, d'autres formes de scrutin, telles que le référendum, sont considérées comme étant des élections. Voir Encyclopaedia Britannica Online, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/182308/election>.

² Une élection démocratique implique une véritable compétition politique dans le cadre de laquelle les électeurs sont à de faire leur choix en connaissance de cause entre plusieurs alternatives qui s'affrontent sur un pied d'égalité. Tout cela est impossible sans le respect sincère de toute une série de droits civils et politiques fondamentaux, notamment la liberté d'expression, d'association et de réunions : L'observation d'élections : A

9. Si une élection est un processus public, sa tenue a un objectif clair – déterminer quels seront les élus ayant remporté une partie suffisante des choix populaires exigée par la loi – ce qui passe par un nombre fini d'« étapes ». Par conséquent, le fait qu'une élection se soit bien déroulée dépend de l'application correcte d'un certain nombre de procédures mathématiques simples pour traiter les chiffres qui sont l'expression du choix des électeurs. Des marges étroites entre les alternatives en compétition permettent de vérifier la solidité d'un ensemble de règles électorales.

10. Les choix doivent être clairs de façon à pouvoir être pris en compte et transformés en représentants élus, quelle que soit la taille des marges entre les différents adversaires. Dans les États qui reposent sur la démocratie représentative et des traditions établies en ce qui concerne l'organisation d'élections globalement conformes aux principaux standards internationaux, les choix sont positifs : un électeur choisit l'un des candidats et/ou des partis politiques parmi ceux qui se présentent à l'élection.

11. Parfois, on observe une tendance à ignorer ces aspects formels du processus électoral qui sont exprimés par des chiffres. Des définitions non ambiguës des termes et des procédures dans la loi écrite sont une garantie que le choix des électeurs sera transformé en représentants élus. Toute ambiguïté dans le cadre juridique concernant la transformation des voix en sièges comporte le risque que même une élection ayant été organisée de manière globalement conforme aux principes de la démocratie, comme le respect des droits civils et politiques fondamentaux, puisse être infructueuse en raison des difficultés pour en déterminer le résultat.

12. La disposition légale stipulant que pour qu'une élection soit valable, au moins la moitié des électeurs inscrits « participent à l'élection » est un exemple³ d'une telle ambiguïté. L'ambiguïté dans cet exemple est le fait que l'expression « participent à l'élection » n'ait pas été précisée. De plus, la qualité des listes électorales peut avoir une incidence sur ce point.

13. Cette ambiguïté représente un obstacle pour déterminer, par un simple décompte, si le nombre d'électeurs ayant « participé » était égal ou supérieur à la moitié des électeurs inscrits et si, par conséquent, l'élection était valable. Une interprétation tardive de ce qu'est la « participation » peut avoir une réelle incidence sur l'issue du scrutin, en particulier si la participation électorale est proche de 50 pour cent, et peut avoir des implications politiques.

B. Inexpérience et fraude

14. Au sens large du terme, une fraude⁴ est une [tromperie](#) intentionnelle dans le but d'en tirer un avantage personnel ou de porter préjudice à un tiers. Dans un contexte électoral général, la fraude pourrait être toute action contraire au cadre juridique accomplie dans le but de profiter indûment à certains adversaires électoraux. Nous examinerons ci-après la fraude obtenue en manipulant intentionnellement les chiffres liés au résultat.

15. La source de l'inexpérience et/ou de la fraude devrait être recherchée en premier lieu dans le cadre juridique. Les ambiguïtés et/ou lacunes dans la loi écrite prédisposent à la fraude, mais

Decade of Monitoring Elections : OSCE/ODIHR, 2005 ; http://www.osce.org/publications/odihr/2005/11/17148_478_en.pdf. Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.1, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-f.pdf).

³ Cet exemple, Partie C.3.2 « Seuil de participation : qui a participé ? », ainsi que d'autres exemples, seront examinés de façon plus détaillée, mais il est clair que c'est avant tout en cas de marge faible entre les exigences légales et l'issue du scrutin que l'importance des ambiguïtés devient évidente.

⁴ Par exemple, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Fraude> ; en général, la fraude est un délit et une violation du droit civil, bien que la définition juridique varie selon le cadre juridique. Une autre façon de formuler le sens du mot « fraude » est « une tromperie pratiquée intentionnellement afin d'en tirer profit de façon déloyale ou illégale » ; <http://www.thefreedictionary.com/fraud>.

elles peuvent être le résultat d'un manque d'expérience en matière d'organisation d'élections, et non un acte illicite intentionnel.

16. La mise en œuvre du cadre juridique joue un rôle spécial dans la tenue d'élections sincères et honnêtes. Premièrement, comme il est difficile d'imaginer une loi « parfaite », certaines dispositions de la loi devront généralement être interprétées. Deuxièmement, s'il est difficile de frauder sur la base des chiffres dans le contexte d'une loi écrite complète, détaillée et non ambiguë, ce n'est pas impossible. Enfin, on ne peut totalement exclure les erreurs humaines.

17. Les ambiguïtés de la loi écrite peuvent être dues à un manque d'expérience électorale ou à des compétences rédactionnelles juridiques insuffisantes, en particulier pendant les périodes de transition politique lorsqu'un régime autoritaire passe à une forme de gouvernance démocratique. Toutefois, si les conseils dispensés pour lever toutes les ambiguïtés possibles présentes dans le cadre juridique sont systématiquement ignorés, des questions peuvent se poser quant à la nature des intentions de ceux qui maintiennent de telles ambiguïtés, lesquelles prédisposent généralement à la fraude.

18. Si des ambiguïtés subsistent dans le cadre juridique, on attend généralement de l'administration électorale qu'elle permette de les lever. Comme cela peut revenir à déterminer l'issue du scrutin, en particulier si des éclaircissements sont apportés après le vote, une telle responsabilité peut mettre à l'épreuve les limites de l'autorité de l'administration électorale.

19. De manière générale, les standards internationaux (notamment européens) en matière d'élections démocratiques ne prévoient pas de mesures spécifiques pour lutter contre la fraude. Ces standards mettent l'accent sur le respect des droits civils et politiques fondamentaux et donnent une orientation générale en ce qui concerne les sanctions pouvant être infligées en cas d'activités frauduleuses possibles et en ce qui concerne les recours juridiques pour alléguer une fraude.

C. Droit de vote et intégrité

20. Garantir à toutes les personnes remplissant les conditions pour être électeurs la possibilité de voter (leur accorder le droit de vote) et la prévention de la fraude (intégrité) sont deux objectifs complémentaires dans le cadre de l'organisation d'une élection et font souvent l'objet de débats animés pendant les campagnes électorales.

21. Pour que le droit de vote soit accordé, diverses procédures ont été introduites pour permettre aux électeurs de voter avant le jour du scrutin (élections anticipées) et/ou de voter en dehors du bureau de vote où ils devraient normalement voter (le vote à distance peut avoir lieu dans un environnement contrôlé ou non contrôlé, voir également les paragraphes 69 et suivants ci-après).

22. Il existe de nombreuses manières d'organiser une élection anticipée et/ou un vote à distance, que l'on désigne généralement par l'expression « autres modalités de vote ». Les autres modalités de vote nécessitent des moyens supplémentaires qui sont parfois très importants. Par conséquent, il est rare que toutes les mesures mises en œuvre pour s'assurer de l'intégrité de l'élection avant le jour du scrutin dans le « bon » bureau de vote soient aussi mises en œuvre dans le cadre des autres modalités de vote. Parfois, il n'est pas possible, par exemple de voter dans un environnement « contrôlé » ou alors il est difficile de mettre en pratique, par exemple, une élection anticipée dans chaque bureau de vote où le vote aura lieu le jour du scrutin⁵.

⁵ Pour les normes visant à prévenir la fraude électorale dans le cadre des autres modalités de vote, voir le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev, I.3.2.iii-vi.

D. Rôle des statistiques

a. Principes de base

23. Les statistiques sont une science relative à la collecte, à l'analyse, à l'interprétation, à l'explication et à la présentation de [données](#). Certains considèrent que les statistiques sont une science distincte de nature mathématique, tandis que, pour d'autres, c'est une branche des [mathématiques](#). Les statistiques sont ancrées dans la science empirique. Elles sont axées sur des applications⁶ et fournissent des outils de prédiction et de prévision en utilisant des données agrégées et des [modèles](#).

24. Ces quelques mots d'introduction soulignent la différence qualitative entre les méthodes et les objectifs des statistiques et les outils mathématiques utilisés pour atteindre l'objectif d'une élection – déterminer quelles sont les personnes qui vont exercer un mandat public au moyen d'un nombre fini d'opérations mathématiques portant sur le nombre de suffrages exprimant le choix des électeurs.

25. Les statistiques inférentielles sont un bon outil pour tenter de prédire le résultat du scrutin sur la base d'une collecte judicieuse des préférences actuelles des électeurs exprimées avant ou pendant une élection. Cependant, les statistiques et le décompte des voix n'ont pas grand-chose en commun ; la répartition des sièges entre des partis et/ou des candidats en compétition dans le contexte d'un système de représentation proportionnelle n'a rien à voir avec les statistiques.

26. Les applications des statistiques qui sont liées aux élections incluent les prédictions des attitudes politiques réalisées à partir de sondages d'opinion et de sondages effectués à la sortie des urnes, et les prédictions quant à l'issue du scrutin au moyen d'une présentation tabulaire des résultats électoraux parallèle et partielle (PTPP). En outre, les statistiques fournissent entre deux recensements nationaux de la population des estimations de la taille de la population et de segments de celle-ci, qui sont souvent utilisées pour déterminer les limites des circonscriptions électorales. De plus, des études sur les élections sont utilisées pour mieux connaître différents éléments d'appréciation, par exemple le comportement électoral.

27. Contrairement au décompte des voix dans le cadre d'une élection, tous les résultats statistiques sont caractérisés par une certaine marge d'erreur estimée⁷. La fiabilité de cette marge d'erreur estimée et son importance peuvent être déterminées en appliquant les méthodes de conception des statistiques et dépendent de certaines propriétés d'un ensemble fini de données, ou de l'échantillon utilisé pour calculer les résultats statistiques.

28. L'échantillon est un [sous-ensemble](#) généré à partir de l'ensemble de toutes les données existantes relatives à un problème particulier. Par exemple, si la population d'un État est importante, il ne serait pas pratique de demander à chaque citoyen son opinion sur une question spécifique. Cependant, il existe des méthodes qui permettent de donner une indication, en sélectionnant un certain nombre de citoyens, mettons 1 500 dont on est assez certain que l'opinion qu'ils exprimeront sera proche de l'opinion de l'ensemble de la population.

⁶ Parmi lesquelles une variété de [disciplines](#), dont les [sciences naturelles](#) et les [sciences sociales](#), la gouvernance, l'économie et la finance.

⁷ La marge d'erreur est aussi appelée « intervalle de confiance ». Elle est généralement exprimée en points de pourcentage plus/moins ; pour des informations utiles présentant un intérêt pratique, voir <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>.

29. On parle généralement d'extrapolation pour désigner le fait d'étendre le résultat de l'échantillon à l'ensemble des données. Si l'échantillon satisfait à la condition susmentionnée, on parle d'échantillon représentatif ; autrement l'échantillon sera biaisé ou non représentatif. En raison de l'instabilité générale de l'extrapolation,⁸ la sélection de l'échantillon est la phase la plus sensible du traitement statistique de données.

30. Pour qu'un échantillon aléatoire ou de probabilité soit représentatif, le taux de réponse doit être de 100 %⁹. Un échantillon est aléatoire si la probabilité qu'une donnée déterminée de la totalité de l'ensemble, choisie pour être incluse dans l'échantillon, est exactement la même que la probabilité que soit incluse toute autre donnée particulière de l'ensemble. Les différents types d'échantillons aléatoires sont notamment [les échantillons aléatoires simples](#), les [échantillons aléatoires systématiques](#), les [échantillons aléatoires stratifiés](#) et les [échantillons aléatoires par grappes](#). Les exemples d'[échantillons non aléatoires](#), qui peuvent ne pas être strictement représentatifs, mais fournissent des informations utiles et faciles à produire, comprennent les [échantillons de convenance](#), les [échantillons par jugement](#), les [échantillons choisis à dessein](#), etc.¹⁰. Aujourd'hui, il est fréquent d'utiliser également ce qu'on appelle des *access-panels* (sur Internet – sans aucun échantillonnage), ne s'appuyant pas sur des échantillons aléatoires.

b. Sondages d'opinion et sondages à la sortie des urnes

31. Aussi bien les sondages d'opinion que les sondages à la sortie des urnes visent à prédire l'issue du scrutin sur la base de l'évaluation de l'opinion (préférence, attitude) des électeurs, ou des sondés, inclus dans des échantillons représentatifs respectifs de la population électorale. Les sondages d'opinion sont réalisés avant le jour du scrutin tandis que les sondages à la sortie des urnes sont réalisés le jour du scrutin. Par conséquent, ces sondages couvrent des segments différents de la population en âge de voter, mais des sondages d'opinion bien conçus couvrent le même segment de population que des études générales portant sur une élection.

32. Les échantillons utilisés pour les sondages d'opinion représentent les opinions de l'ensemble de la population électorale et visent à établir une estimation du taux de participation et des préférences politiques des électeurs ayant fait part de leur intention de voter. Les échantillons utilisés pour les sondages à la sortie des urnes portent sur les votants et visent par conséquent à prédire l'issue du scrutin.

33. Dans les deux cas, des échantillons de plusieurs milliers d'électeurs ou moins sont compilés pour prédire les attitudes de populations électorales de dizaines de millions de personnes. Les marges d'erreur, si l'on veut que ces sondages soient crédibles, sont généralement de plus ou moins deux à trois pour cent. Si l'on revient à l'exemple de l'exigence légale d'un seuil de participation minimum, il devient évident que si la prédiction de l'échantillon est proche de cette exigence, elle n'est pas très instructive du fait que l'exigence légale se situe dans la marge d'erreur. Cela nous ramène aux difficultés liées à des marges étroites. Les erreurs qui ne sont pas liées à l'échantillonnage sont un autre facteur important à prendre en compte en cas de marges étroites.

⁸ En tant qu'opération mathématique, l'extrapolation est considérée comme instable au sens que de petits changements dans l'échantillon peuvent se traduire par des changements importants dans le résultat de l'échantillon.

⁹ Cette affirmation est tirée de la loi des grands nombres, une règle essentielle de la théorie des probabilités. Selon cette loi, la [moyenne](#) des résultats obtenus à partir d'un grand nombre d'essais devrait être proche de la [valeur attendue](#), et plus il y aura d'essais, plus elle tendra à être proche. Dans le contexte ci-dessus, un essai consiste à enregistrer l'opinion d'un citoyen choisi parmi l'ensemble.

¹⁰ Voir la Partie IV.2.6 « [Présentation tabulaire parallèle](#) ».

34. Les sondages d'opinion et les sondages à la sortie des urnes sont des outils utiles pour injecter une mesure de prédictibilité dans l'environnement pré-électoral et le jour du scrutin. En supposant que les échantillons respectifs ont été compilés dans le respect des statistiques, la précision de telles prédictions dépend à la fois de la manière d'administrer les sondages et de la sincérité des réponses des sondés.

35. Les résultats crédibles de sondages d'opinion et de sondages à la sortie des urnes fondés sur des échantillons représentatifs sont généralement publiés avec des informations sur l'échantillon utilisé pour les obtenir. Ces informations incluent la taille de l'échantillon (nombre de sondés) et la marge d'erreur des résultats. En outre, l'organisme qui a effectué le sondage, celui qui l'a commandé et la source de son financement sont aussi précisés.

36. Cependant, les sondages d'opinion et les sondages à la sortie des urnes peuvent aussi être utilisés de façon abusive, étant donné qu'ils peuvent servir d'outils de campagne et/ou d'outils de manipulation frauduleuse des attitudes des électeurs. Par conséquent, certains États ont adopté des restrictions légales en ce qui concerne la publication des résultats des sondages d'opinion réalisés pendant la période pré-électorale et des sondages à la sortie des urnes.

E. Égalité des chances et manipulation des choix

37. Le fait qu'il existe une « égalité des chances » pour les candidats en lice est une caractéristique fondamentale d'élections se déroulant conformément aux standards internationaux en matière d'élections démocratiques (comme l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme).

38. Inversement, si un (groupe de) candidat(s) bénéficie de privilèges dans le cadre de la couverture de la campagne par les médias (en particulier par les médias publics) ou utilise des ressources illimitées pour faire campagne, avec des moyens qui ne sont ni clairs ni transparents, une telle élection ne serait pas conforme aux standards et aux bonnes pratiques internationaux. C'est particulièrement vrai en cas d'utilisation déloyale des ressources administratives, par ex. des fonds publics et des pouvoirs de la police et de la justice¹¹.

39. Au cours de la campagne, les choix peuvent aussi être manipulés par des sondages d'opinion « orchestrés » qui prédisent systématiquement la victoire pour un candidat donné, la plupart du temps les candidats sortants, mais ne fournissent aucune information quant à la méthodologie utilisée pour évaluer les opinions. La bonne pratique consiste à préciser la source, la méthode d'échantillonnage, les questions, etc., lorsqu'un sondage d'opinion est publié.

40. De même, les sondages à la sortie des urnes peuvent être utilisés à mauvais escient, étant donné qu'ils peuvent avoir un impact important sur le choix des électeurs s'ils sont publiés le jour du scrutin avant la fin du vote, ou qu'ils peuvent influencer ou tenter d'influencer les attentes concernant les résultats. La bonne pratique est de ne pas publier les chiffres avant la fermeture des bureaux de vote.

¹¹ En ce qui concerne l'égalité des chances, voir par ex. le Code de bonne pratique en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.2.3.

III. Détection de fraudes possibles

A. Contexte général

41. Afin d'identifier les possibilités de fraude par une manipulation des chiffres, il serait nécessaire d'analyser attentivement le cadre juridique, notamment les décrets publiés par l'administration électorale afin d'éclaircir d'éventuelles ambiguïtés ou lacunes. Une telle analyse devrait aussi être en mesure de traiter correctement toute allégation de fraude possible.

42. Les allégations de fraude en ce qui concerne l'inscription des électeurs exigent une très bonne connaissance du système d'inscription des électeurs en vigueur.

43. En outre, si l'identification d'une fraude éventuelle devait avoir lieu pendant la période pré-électorale, il pourrait être nécessaire de soulever ces questions dans le cadre de réunions avec des représentants de l'administration électorale, les candidats en lice et d'autres parties prenantes au scrutin.

44. L'analyse du cadre juridique devrait particulièrement mettre l'accent sur la transparence afin de déterminer si le cadre juridique protège la transparence de l'ensemble du processus, ce qui est le meilleur outil pour lutter contre la fraude.

B. Inscription des électeurs

a. Introduction

45. Les allégations de fraude en ce qui concerne l'inscription des électeurs¹² accompagnent souvent les élections, même dans les États dans lesquels elles se déroulent généralement dans le respect des standards internationaux. Les allégations de fraude se réfèrent généralement à :

- (a) un trop grand nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales d'un bureau de vote, du fait que sont inscrits des électeurs qui n'existent pas, des électeurs décédés, des électeurs résidant à l'étranger et/ou des électeurs dont le nom est inscrit plus d'une fois (entrées multiples) ;
- (b) un trop petit nombre d'électeurs inclus dans les listes électorales, ce qui entraîne une privation du droit de vote pour des personnes remplissant les conditions pour être électeurs, qui sont omises des listes électorales ;
- (c) un trop grand nombre d'électeurs ajoutés sur les listes électorales le jour du scrutin, particulièrement sans motifs clairs ; et
- (d) la manipulation des limites de la circonscription électorale afin de favoriser les candidats sortants sur la base d'un nombre inexact d'habitants et/ou d'électeurs inscrits.

¹² Un « registre électoral » est constitué de l'ensemble des données relatives à tous les électeurs pouvant participer à un scrutin donné. Le terme « registre » se réfère à une unité territoriale et/ou administrative qui inclut généralement plus d'un bureau de vote. Le terme « données » comprend toutes les données personnelles relatives à un électeur, suffisantes pour distinguer l'électeur en question de tous les autres électeurs. Un registre de la population est défini de la même façon, mais il inclut les données relatives à tous les citoyens dans la région respective. Une « liste électorale », contrairement à un registre électoral, comprend l'ensemble des entrées relatives aux personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs et vont voter dans le même bureau de vote si elles choisissent de voter. Le terme « entrée » inclut généralement uniquement une partie des données, suffisante pour identifier les électeurs dans le bureau du vote le jour du scrutin, conformément aux dispositions légales. Typiquement, aussi bien les données que les entrées peuvent être considérées comme composées de deux parties – l'une pour les données personnelles et la deuxième pour le lieu (géographique) de résidence de la personne ou le bureau de vote où elle doit voter.

46. En général, la vérification des allégations de fraude concernant l'inscription des électeurs ou la détection de fraudes pose de réelles difficultés. Cela exige en effet des ressources importantes et une bonne connaissance de la méthodologie de fonctionnement du système d'inscription des électeurs ou d'enregistrement de la population, qui est parfois compliqué¹³.

47. Pour traiter les allégations de fraude concernant l'inscription des électeurs, il faut disposer pendant la période pré-électorale d'informations officielles sur le nombre d'électeurs inscrits, à tous les niveaux administratifs. Souvent, les autorités ont l'obligation légale de fournir ces informations. Le fait que ces informations ne soient pas communiquées ne fait que nourrir les allégations. La question devient critique en cas de marges étroites dans les résultats annoncés et dans les prédictions des sondages à la sortie des urnes et/ou le jour du scrutin.

48. Les informations officielles sur le nombre d'électeurs inscrits sont accessibles facilement dans les États où des recensements de population décennaux¹⁴ sont organisés régulièrement, et dans lesquels il existe un registre de la population opérationnel et tenu à jour¹⁵. Sous réserve que ces deux conditions soient remplies, le registre de la population en âge de voter est un extrait du registre de la population, et le nombre de personnes en âge de voter peut être recoupé avec les informations statistiques tirées du recensement dans le but de vérifier les nombres totaux¹⁶.

49. En l'absence de registre de la population, les statistiques relatives à la population restent la seule source de données concernant la population. Cependant, la fiabilité de ces données diminue si les recensements de la population n'ont pas eu lieu régulièrement ou récemment. Souvent, dans de telles circonstances, les opérations d'inscription des électeurs sont effectuées à l'approche des élections. Les chiffres qui en résultent pour déterminer le nombre d'électeurs inscrits dépendent fortement de la méthodologie employée pour procéder à l'inscription des électeurs, en particulier lorsqu'il existe un lien entre l'identité d'un électeur et le lieu où ce dernier pourra voter, étant donné que ce lien devrait minimiser les possibilités d'inscription multiple. Cette situation est particulièrement problématique dans les situations d'après-guerre et dans les pays en transition, où il existe un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays ou d'électeurs qui sont partis vivre dans un pays voisin.

50. Dans de rares circonstances, par exemple lorsque le nombre de votants annoncé dépasse les estimations statistiques disponibles, les allégations de fraude, selon lesquelles les listes électorales ont été gonflées, devraient être prises au sérieux.

b. Le nombre d'électeurs inscrits et les chiffres du recensement ne correspondent pas

51. Il est souvent tentant de faire des allégations de fraude en ce qui concerne l'inscription des électeurs au motif que les données du recensement et les données relatives au nombre d'électeurs inscrits ne correspondent pas. Afin d'évaluer ces allégations, il est utile d'établir une comparaison entre le recensement de la population et l'inscription de la population, en vue de souligner l'importance de traiter avec toute l'attention nécessaire les divergences possibles (et probables) entre les chiffres de l'inscription et les chiffres du recensement concernant le nombre d'électeurs inscrits.

¹³ Par exemple, *Case Study on Voter Register*, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, 30 May 2002, http://www.osce.org/documents/odihr/2002/05/1322_en.pdf.

¹⁴ Le terme « recensement » doit être compris comme une énumération de la population.

¹⁵ « Guidelines on Population Registration », OSCE/BIDDH, Varsovie, 2009, http://www.osce.org/publications/odihr/2009/10/40454_1363_en.pdf.

¹⁶ C'est possible à la fois au niveau de l'État et au niveau des unités administratives en l'absence de la tenue d'un registre à l'échelon national. Cependant, dans ce dernier cas, il existe encore une possibilité d'inscriptions multiples hors des limites des unités administratives.

52. Un recensement de la population produit une image de la situation démographique d'un pays à un moment donné. Cette image, qui est exacte uniquement au moment où elle est produite, peut cependant être instructive pour extrapoler des tendances si on la compare à celles qui l'ont précédée. Les recensements sont menés à intervalles réguliers, généralement tous les dix ans, dans un cadre temporel limité et en prenant en compte toutes les personnes résidant sur le territoire¹⁷.

53. Le recensement de la population est le résultat d'un exercice limité dans le temps de collecte de données personnelles bien établies concernant les principaux événements de vie¹⁸ des citoyens¹⁹, destinée à des usages multiples et répondant à des règles strictes en matière de protection des données personnelles. Pour être crédible, un recensement exige une planification importante²⁰ et peut prendre des années voire des décennies.

54. L'inscription des électeurs repose sur un lien clair et bien compris entre l'identité d'un citoyen et un lieu, le plus souvent le lieu de résidence habituelle, auquel le citoyen est traditionnellement rattaché et où il exerce ses droits et accomplit ses devoirs civils. Pour que l'enregistrement soit efficace, les données personnelles doivent être tenues et mises à jour régulièrement de façon à refléter les nouveaux événements de vie et les changements de domicile.

55. Il existe certaines similitudes entre les recensements de la population et l'inscription de la population, qui peuvent être source de confusion²¹. Cependant, aux fins de l'inscription des électeurs, les données du recensement²² doivent être prises avec une certaine précaution, car les méthodologies diffèrent. Il est possible, par des calculs statistiques effectués à partir des données du recensement, de produire une estimation du nombre de citoyens en âge de voter parmi la population de toute juridiction et de la comparer au nombre officiel d'électeurs qui sont inscrits dans cette juridiction. Si les taux de naissance et de décès annuels statistiques sont utilisés pour évaluer dans quelle mesure le nombre d'électeurs inscrits a changé au fil des années, il faut se rappeler que, en règle générale, les électeurs qui votent pour la première fois sont nés au moins 18 ans avant qu'ils ne soient devenus électeurs.

¹⁷ Entre deux recensements, il est tenu compte des changements de l'image démographique au moyen d'instruments statistiques, ou, dans les États disposant d'une infrastructure avancée, en extrayant les données statistiques des registres de la population existants et régulièrement tenus à jour.

¹⁸ Comme la naissance, le décès, l'acquisition ou la perte de la citoyenneté, le mariage et le divorce.

¹⁹ Les étrangers qui sont résidents légaux peuvent également être recensés selon des règles distinctes.

²⁰ Un exercice de recensement est précédé d'une planification détaillée quant à la manière dont les événements de vie seront enregistrés, quant à l'endroit où seront conservés les documents originaux du recensement de ces événements et quant aux institutions qui seront officiellement informées de ces événements. Par exemple, une naissance est généralement enregistrée par un certificat de naissance, tandis qu'un divorce est enregistré par une décision de justice. Dans un autre exemple, supposons qu'une personne soit née dans une municipalité A, qu'elle ait déclaré son domicile permanent dans une municipalité B et qu'elle soit décédée dans une municipalité C (lieu où se sont produits les événements de vie). Cela signifie souvent que le certificat de naissance d'une personne a été enregistré dans la municipalité A. Les règles d'enregistrement doivent cependant indiquer clairement si l'original du certificat de décès doit être enregistré dans la municipalité B ou la municipalité C, et si une copie du certificat de décès doit être envoyée à l'une des deux autres municipalités.

²¹ Les recommandations de l'ONU concernant les recensements de la population indiquent qu'en présence de registres de la population crédibles, une énumération serait possible sur la base de ces données et que les vérifications au porte-à-porte habituelles avec les citoyens ne seraient pas nécessaires ; voir « Principes et recommandations concernant les recensements de la population et de l'Habitat » (Révision 1), Organisation des Nations Unies, New York, 1997, http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_67rev1F.pdf.

²² Si un recensement ne contient généralement aucune identification personnelle, les données d'un recensement incluent généralement des informations sur l'âge, le sexe et la citoyenneté ; elles peuvent également inclure des informations sur l'origine ethnique, la religion et la langue maternelle. De telles informations sont utilisées pour la planification administrative, la fourniture de services publics et le découpage des limites administratives.

56. Il est beaucoup moins probable que le registre électoral comporte des données relatives à l'origine ethnique, la religion et la langue maternelle. Les Recommandations de l'ONU permettent aux États de collecter des informations sur l'origine ethnique, la religion et la langue maternelle, mais ne les obligent pas à le faire. Cependant, les registres de la population n'incluent pas toujours ces informations afin d'éviter toute possibilité d'inégalité de traitement des citoyens.

c. Erreurs dans les listes électorales

57. Les allégations de fraude concernant l'inscription des électeurs se réfèrent souvent à des entrées de personnes décédées ou non existantes sur les listes électorales, à des omissions d'entrées d'électeurs et/ou à des entrées multiples. Une évaluation crédible de ces allégations exige une connaissance détaillée des règles et procédures applicables à l'inscription des électeurs/aux recensements de la population et à l'enregistrement du lieu de résidence habituelle et du domicile.

58. La bonne pratique en ce qui concerne la compilation des listes électorales exige que toute personne remplissant les conditions pour être électeur soit inscrite sur une seule liste électorale. Cependant, l'inscription des électeurs, de même que toute autre activité humaine, n'est pas pleinement à l'abri d'erreurs non intentionnelles. C'est pourquoi un jugement quant à la question de savoir si des allégations de fraude concernant l'inscription des électeurs sont suffisamment fondées est délicat et prend du temps. Il peut y avoir des erreurs dans les listes électorales, mais elles ne sont pas nécessairement un indicateur de fraude. En outre, l'exactitude des listes électorales dépend également du fait que les citoyens signalent en temps utile tous les changements intervenus en ce qui concerne leurs données personnelles et leur domicile. Les erreurs administratives humaines mineures ne doivent pas être considérées comme une manipulation du registre électoral.

59. Les praticiens tendent à établir une distinction, parmi les erreurs concernant les listes électorales, entre les erreurs mineures et les erreurs graves, et s'appuient souvent pour ce faire sur le traitement rationnel des erreurs par les responsables des bureaux de vote. De telles attentes peuvent être raisonnables dans un environnement caractérisé par une confiance générale. Cependant, il existe des circonstances dans lesquelles un électeur pourrait se voir refuser de voter le jour du scrutin et être ainsi privé de son droit de vote, en raison d'une seule erreur typographique dans l'entrée figurant sur les listes électorales, qui crée une différence entre l'entrée et les données respectives figurant sur la pièce d'identité de l'électeur.

60. D'autre part, il peut y avoir des erreurs graves dans les listes électorales, parmi lesquelles :

- (a) le fait de ne pas ajouter des données, avec comme conséquence probable que l'électeur sera privé de son droit de vote ;
- (b) le fait de ne pas supprimer des données, avec comme conséquence probable qu'il y aura des allégations d'« âmes mortes » dans les listes électorales et une incidence sur les conditions à satisfaire en matière de taux de participation ;
- (c) le fait de ne pas transférer des données, avec comme conséquence probable que l'électeur ne trouvera pas son entrée sur les listes électorales du bureau de vote où il se présente pour voter ; dans le meilleur des cas, cet électeur sera informé de l'endroit où se trouve son « nouveau » bureau de vote, mais cela pourrait également se traduire par une privation de son droit de vote, et
- (d) le fait de ne pas corriger, radier ou réintégrer une entrée, avec comme conséquence probable, une conséquence similaire aux cas c), b) et a), respectivement.

61. En plus des erreurs susmentionnées pouvant avoir des conséquences sérieuses, il existe également ce qu'il est convenu d'appeler des « groupes de données multiples »²³. Ce terme reflète une situation où, dans un registre, il existe plus d'un ensemble de données relatives à un même et unique citoyen. Par exemple, le simple remplacement d'un symbole dans les données existantes par un autre symbole dans le cadre de la mise à jour du registre, en particulier des registres informatisés, a pour effet la création d'un nouvel ensemble de données.

62. Si deux ensembles de données ou plus sont identiques au dernier symbole, il existe des *ensembles de données multiples exacts*. Le plus probable, c'est qu'un groupe de données comporte un ou plusieurs symboles différents, voire des éléments entiers des données personnelles qui diffèrent, ce qui, après un examen attentif, implique une probabilité qu'un ou plusieurs ensembles de données du groupe correspondent au même citoyen. Dans pareil cas, on parle d'*ensembles de données multiples possibles*, étant donné qu'il faut examiner le groupe d'ensembles de données afin d'établir si plus d'un ensemble de données du groupe correspond au même citoyen.

63. Des groupes d'entrées multiples possibles peuvent apparaître dans un bureau de vote, où ils peuvent être identifiés par une inspection visuelle. Cependant, il est possible qu'une entrée du groupe figure dans les listes électorales d'un bureau de vote, tandis qu'une autre entrée se trouvera dans un bureau de vote, de sorte qu'il ne sera pas possible de procéder à un examen visuel. De même, une entrée peut se trouver dans un bureau de vote d'une unité administrative locale, tandis qu'une autre entrée apparaîtra dans un bureau de vote situé dans une autre unité administrative locale.

64. Même dans le cas le plus simple de groupes d'entrées multiples possibles, ou même dans le cas d'entrées multiples exactes, visuellement identifiées dans les listes électorales d'un bureau de vote, un examen minutieux est nécessaire afin a) d'établir si les entrées de ce groupe correspondent au même électeur et b) d'identifier s'il s'agit du bon ensemble de données²⁴. Une telle analyse requiert la participation des autorités qui tiennent à jour les archives du registre de la population respectives, ces autorités étant responsables de l'exactitude des données qui y figurent.

65. Des groupes d'ensembles de données multiples possibles peuvent émerger en raison d'un grand nombre de circonstances, allant de simples erreurs typographiques à des erreurs de logiciel, en passant par une attitude irresponsable des fonctionnaires, un non-respect des dispositions légales et administratives par les citoyens et l'absence d'une communication suffisante entre les institutions.

66. La mise à jour²⁵ des listes et des registres électoraux nécessite une attention spéciale et continue si l'on veut éviter les erreurs, quel que soit le type de système administratif utilisé pour

²³ Si, le plus souvent, on trouve des groupes de deux ensembles de données, que l'on appelle généralement des « doublons », on peut aussi trouver des groupes contenant plus de deux ensembles de données, en particulier aux stades précoces de la compilation d'un registre informatisé à l'échelle de l'État. On parle de « multiple » pour désigner le cas général où il existe deux ensembles de données ou plus dans le groupe.

²⁴ Généralement, le terme « correct » signifie que les informations contenues dans chaque champ d'un ensemble de données correspondent aux dernières mises à jour enregistrées par les autorités compétentes.

²⁵ La mise à jour d'un ensemble de données ou d'une entrée signifie le remplacement d'une partie des données par de nouvelles données. Par exemple, en cas de changement du nom de famille et/ou du lieu de résidence du fait d'un mariage, la mise à jour dans l'ensemble de données respectif inclut normalement le remplacement de l'« ancien » nom de famille et de l'« ancien » lieu de résidence par le « nouveau » nom et le « nouveau » lieu, à la fois dans l'ensemble de données et dans l'entrée. Une telle mise à jour affectera le registre par la mise à jour de l'ensemble de données, sans pour autant affecter le nombre d'ensembles de données dans le registre. Toutefois, l'effet sur la liste des électeurs pourra être différent s'il y a un changement du lieu de résidence ; dans le cas d'un changement de domicile, si la nouvelle adresse est située dans la zone d'un bureau de vote différent de celui dans lequel l'électeur était inscrit avant de se marier, l'« ancien » nom sera rayé des listes électorales de l'« ancien » bureau de vote et la « nouvelle » entrée sera ajoutée sur les listes électorales du « nouveau » bureau de vote.

l'inscription des électeurs²⁶, que le registre soit tenu à jour sur un support papier ou électronique. L'existence d'un registre informatisé centralisé limite cependant les possibilités de manipulation.

67. L'existence d'un registre à l'échelle de l'État pourrait se révéler particulièrement utile pour identifier les groupes d'ensembles de données multiples possibles, étant donné qu'un tel registre inclut normalement toutes les personnes remplissant les conditions pour être électeurs dans l'État et dans les unités administratives locales. Par conséquent, un registre à l'échelle de l'État est aussi une garantie contre l'inclusion d'entrées multiples possibles dans les listes électorales des bureaux de vote. Si l'on veut se servir pleinement d'un tel outil, il faut une méthodologie pour rechercher les groupes d'ensembles de données multiples possibles, ainsi qu'une méthodologie pour analyser ces groupes et déterminer quel est l'ensemble de données correct dans ce groupe.

d. Listes électorales des électeurs résidant à l'étranger et dans le pays

68. Les modalités²⁷ pour accorder le droit de vote aux personnes remplissant les conditions pour être électeurs et résidant temporairement à l'étranger varient énormément, étant donné qu'il n'existe pas de standards internationaux explicites en dehors de ceux qui régissent la tenue conventionnelle d'élections démocratiques. Les modalités applicables au vote à l'étranger doivent établir un équilibre entre, d'une part, étendre le droit de vote aux personnes remplissant les conditions pour être électeurs et, d'autre part, assurer l'intégrité et la transparence du vote.

69. L'inclusion des électeurs résidant « temporairement » à l'étranger dans les listes électorales des électeurs résidant dans le pays est une pratique fréquente, qui est parfois même inscrite dans la Constitution. Dans les États pour lesquels il existe des préoccupations quant à l'exactitude des listes électorales, l'inclusion des électeurs résidant à l'étranger dans les listes électorales des électeurs résidant dans le pays a parfois été un facteur aggravant, que cela soit justifié ou non.

70. Un certain nombre d'États ne prévoient pas, ou prévoient dans un nombre de lieux limité, le vote des personnes remplissant les conditions pour être électeurs qui résident à l'étranger, à différentes périodes. Si cela peut avoir des effets différents sur l'inscription des électeurs, cela limite certainement le droit de vote de ces personnes. Dans le cadre des systèmes « passifs », les entrées des électeurs résidant à l'étranger restent sur les listes électorales de l'État dont ils sont ressortissants, parce que c'est leur droit, en particulier si des dispositions légales

²⁶ Les systèmes administratifs d'inscription des électeurs varient, mais il s'agit généralement soit de systèmes actifs, soit de systèmes passifs. Dans le cadre de systèmes actifs, les électeurs sont tenus d'indiquer aux autorités compétentes leur intention de voter pour chaque scrutin ou de prendre d'autres mesures pour s'assurer que leur nom sera inclus dans les listes électorales. Les systèmes passifs sont caractérisés par l'« inclusion » des entrées concernant les électeurs dans les listes électorales, sur la base des registres de la population et des registres électoraux qui sont tenus à jour à intervalles réguliers.

²⁷ Généralement, les autres modalités de vote pour les électeurs résidant à l'étranger incluent a) le vote par correspondance sur la base des registres électoraux des électeurs votant à domicile ; b) l'installation de bureaux de vote dans les représentations diplomatiques de l'État organisant une élection dans l'État accueillant les bureaux diplomatiques ou c) le vote par Internet. Certains États participants permettent l'installation de bureaux de vote supplémentaires dans des villes situées à l'étranger où il existe des communautés de la diaspora. Qu'il se déroule dans les bureaux d'une représentation diplomatique ou dans toute une variété de bureaux de vote, le vote à l'étranger est organisé sur la base d'un accord bilatéral entre l'État organisant des élections et l'État où le scrutin peut avoir lieu. Certains États ne permettent pas le vote à l'étranger, tandis que d'autres permettent à leurs ressortissants résidant à l'étranger de voter à l'étranger avant l'organisation du scrutin dans le pays, cela afin de faciliter le transport et le traitement des suffrages exprimés. Si les listes électorales des bureaux de vote sont établies en fonction du domicile enregistré, les électeurs qui résident à l'étranger peuvent voter dans leurs bureaux de vote respectifs à domicile, comme tous les autres électeurs résidant dans le pays, s'ils rentrent chez eux le jour du scrutin. Sur la question du vote à l'étranger, voir en particulier l'étude en cours menée par la Commission de Venise et les documents CDL-EL(2010)013rev et 014rev.

conditionnent le droit de voter au fait d'être inscrit sur les listes électorales d'un bureau de vote. Cela peut cependant donner lieu à des allégations d'utilisation abusive de ces listes électorales, dans l'hypothèse où les électeurs résidant dans le pays, qui connaissent les données personnelles de ceux qui résident à l'étranger, pourraient voter plus d'une fois.

71. Les États qui permettent à leurs électeurs de voter à l'étranger leur imposent parfois de se faire inscrire à l'avance dans les représentations diplomatiques, de façon à radier leur nom du registre ou des listes électorales dans le pays, afin d'éviter toute inflation possible du nombre total d'électeurs inscrits et les allégations d'abus. Pour les systèmes électoraux qui prévoient des exigences en matière de participation, une telle démarche pourrait être justifiée, bien que cela puisse créer des difficultés supplémentaires pour les électeurs résidant à l'étranger.

72. D'autres États ont une approche différente, consistant à autoriser le jour du scrutin l'inscription des électeurs qui se présentent pour voter dans le bureau de vote de leur représentation diplomatique. Dans pareils cas, le fait que les électeurs qui votent à l'étranger puissent être inscrits sur les listes électorales dans le pays crée la possibilité d'une nouvelle entrée, ce qui peut donner lieu à une inflation du nombre total d'électeurs inscrits. *Post factum*, les autorités pertinentes devraient vérifier s'il y a eu des tentatives d'abus en comparant les listes électorales dans le pays et celles établies hors du pays.

e. Inscription le jour du scrutin

73. Dans certains États, la législation exige que l'inscription des électeurs soit close à une date antérieure au jour du scrutin. Après cette date, le registre électoral est clos et il n'est plus possible de mettre les données à jour²⁸. Dans d'autres États ou juridictions, des mises à jour sont autorisées le jour du scrutin, sous réserve de conditions spécifiques.

74. La décision de clore le registre électoral semble provenir de considérations liées à la transparence²⁹. Une fois l'inscription des électeurs terminée, souvent en parallèle avec la période de sondages d'opinion, il est possible d'annoncer, avant le jour du scrutin, le nombre d'électeurs inscrits au niveau de l'État, au niveau des unités administratives locales et au niveau des bureaux de vote.

75. La clôture du registre pourrait être considérée comme renforçant la transparence générale du processus électoral. La clôture de l'inscription des électeurs peut cependant désavantager dans une certaine mesure certaines personnes remplissant les conditions pour être électeurs, en particulier dans des environnements où il existe un nombre croissant d'initiatives visant à renforcer la participation en recourant aux autres modalités de vote. La possibilité de mettre à jour les listes électorales le jour du scrutin peut être considérée comme un mécanisme pour accorder le droit de vote, mais elle peut cependant ne pas être adaptée aux besoins organisationnels sur lesquels reposent les démocraties. En tout état de cause, l'inscription des électeurs le jour même du scrutin au bureau de vote devrait être évitée³⁰.

76. Lorsque des mises à jour des listes électorales sont autorisées le jour du scrutin, la loi prévoit néanmoins une date butoir à laquelle les agents de l'État doivent avoir reçu les demandes de mise à jour afin de leur permettre de produire les listes électorales finales en temps voulu. Cependant, une telle législation permet aux responsables des bureaux de vote

²⁸ Dans un certain nombre d'États, après la clôture du registre électoral, l'ajout de données ou d'autres mises à jour est possible uniquement en application d'une décision de justice.

²⁹ D'un point de vue technologique, la clôture du registre signifie que les responsables du registre disposeront d'une période pendant laquelle ils pourront analyser les suggestions de mises à jour faites par les agents de l'État et les électeurs concernant les listes électorales préliminaires. Les mises à jour suggérées qui sont jugées pertinentes seront ensuite introduites dans les listes électorales préliminaires afin de produire des listes électorales finales et de les transmettre aux bureaux de vote en temps utile.

³⁰ Code de bonne pratique en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.1.2.iv et par. 7 du rapport explicatif.

d'introduire des modifications dans les listes électorales finales le jour du scrutin, si une personne remplissant les conditions pour être électeur se présente dans le bureau de vote et apporte une preuve spécifique qu'elle remplit les conditions pour voter dans un bureau de vote particulier.

77. Les mises à jour pouvant être autorisées le jour du scrutin incluent généralement des corrections et des ajouts aux entrées figurant dans les listes électorales finales. Une correction peut être autorisée sur la base des informations concrètes figurant sur la pièce d'identité de la personne remplissant les conditions pour être électeur dans ce bureau de vote particulier, et qui a établi que certaines des données personnelles la concernant sont mal orthographiées sur les listes électorales. Un ajout à une entrée peut être autorisé si l'électeur peut présenter un document d'identité, un certificat de vote à distance ou une décision de justice, pour prouver que son domicile actuel est situé dans la zone spécifique d'un bureau de vote donné.

78. On parle souvent de liste électorale complémentaire pour désigner la liste compilée des ajouts aux entrées relatives aux électeurs effectués le jour du scrutin, pour indiquer que ces entrées ont été ajoutées aux listes électorales le jour du scrutin. La transparence exige que le nombre d'entrées sur la liste électorale complémentaire soit consigné dans le procès-verbal du bureau de vote sur une ligne distincte, de façon à ce que les chiffres correspondant au nombre d'électeurs inscrits avant le scrutin et le jour du scrutin soient indiqués séparément.

79. Les radiations le jour du scrutin sont inhabituelles, sauf si elles sont le fait des électeurs eux-mêmes, en particulier si les demandes de radiation sont faites par des personnes autres que les électeurs eux-mêmes. Il arrive aussi, ce qui est rare, que certains États autorisent des délégués d'un parti ou d'autres parties prenantes à contester le droit pour certains électeurs de voter dans un bureau de vote donné pendant les heures du vote. Si ces personnes obtiennent gain de cause, cela se traduit par une radiation de l'entrée, sous réserve qu'il y ait eu une entrée correspondant à l'électeur sur les listes électorales du bureau de vote.

80. Il existe dans certains États une exigence légale imposant de vérifier par recoupement les listes électorales à l'échelle du pays, afin d'établir s'il y a eu une utilisation abusive des listes électorales complémentaires qui se serait traduite par des votes multiples.

C. Participation électorale

a. Introduction

81. Des élections, ce sont des électeurs faisant un choix pour déterminer qui accédera à une/des fonctions (s) publique(s), pour un mandat donné. Le choix des électeurs s'exprime par des voix, habituellement « pour » un parti et/ou un candidat, ce qui est la manière dont les électeurs assument leur choix. Que le choix des électeurs ne doive pas se limiter à des choix positifs et que voter « contre » ou « l'abstention » soient aussi des choix légitimes³¹ a rarement été réfuté. Cependant, le décompte de tels choix dans une élection par un scrutin populaire devient difficile et parfois impossible, et met en échec l'objectif même de la tenue d'élections³².

³¹ Dans les débats parlementaires, où les députés sont autorisés à voter « pour », à s'abstenir et à voter « contre », ce sont les voix « pour » qui comptent pour qu'une décision soit approuvée. Si les voix « pour » ne l'emportent pas, le projet de décision peut être modifié et remis aux voix. Cela s'applique *mutatis mutandis* aux référendums. Ce n'est toutefois pas le cas pour ce qui est des élections, particulièrement par un scrutin populaire.

³² À titre d'exemple, prenons une élection au scrutin majoritaire uninominal à laquelle se sont présentés un candidat A, populaire, mais controversé, un candidat B, pas très populaire, mais très soutenu par ceux qui l'approuvent et un troisième candidat C, bien connu lui aussi, mais qui attire des attitudes neutres. Supposons que la règle électorale soit que chaque électeur doit voter pour chaque candidat en exprimant un choix positif, négatif ou neutre. Supposons que le candidat A obtienne 100 voix positives, 80 voix négatives et 0 voix neutre, que le candidat B obtienne 40 voix positives, 0 voix négative et 140 voix neutres et que le candidat C obtienne 0 voix positive, 1 voix négative et 179 voix neutres. On ne voit pas très bien comment on pourrait concevoir une

82. Si le choix d'un électeur est clair, le vote est valable, tandis que s'il ne permet pas d'identifier le choix qui a été fait, il n'est pas valable. Ce sont les suffrages valables qui sont comptabilisés afin de déterminer quel parti et/ou candidat a remporté un nombre de voix suffisant pour être élu à la charge publique disputée.

83. Les voix sont exprimées par des bulletins de vote (le plus souvent sur papier et plus rarement sous forme électronique). Les bulletins de vote sont souvent des documents spécialement conçus à cet effet dressant la liste de tous les candidats. Ils sont remis à chaque électeur qui indiquera son choix sur le bulletin et déposera son bulletin dans l'urne ; dans pareil cas, un suffrage correspond à une voix. Les électeurs peuvent aussi se voir remettre une série de bulletins, un pour chaque candidat, ils choisissent ensuite un bulletin de la série, placent le bulletin choisi dans une enveloppe et glissent celle-ci dans l'urne ; dans pareil cas, la voix correspond au contenu de l'enveloppe. En outre, de nouvelles technologies de vote utilisent aussi ce qu'on appelle des bulletins électroniques. Il est important de distinguer entre voix et bulletins, parce qu'il y a des cas où l'électeur a plusieurs voix.

84. Il peut y avoir une distinction entre voix et bulletins lorsque les électeurs sont tenus d'introduire leur(s) bulletin(s) dans une enveloppe, qui est ensuite déposée dans l'urne pour que le vote soit pris en compte. Dans pareil cas, une voix correspond au contenu d'une enveloppe retrouvée dans l'urne, plutôt qu'à un bulletin³³. Afin de simplifier le décompte des voix, la loi devrait prévoir des dispositions en ce qui concerne la distinction entre voix et bulletins.

85. Néanmoins, les choix négatifs et l'abstention ont été inclus dans la loi écrite à un certain nombre limité d'occasions. Dans un exemple, les bulletins blancs sont déterminés par la loi comme représentant des suffrages valables³⁴. Dans un autre exemple, les électeurs ont la possibilité de voter « contre tous » les candidats et/ou partis³⁵, bien que la loi ne précise pas si les voix « contre tous » les candidats et/ou partis sont valables ou non. Cela a un impact sur les seuils et et/ou le calcul de la majorité absolue.

86. Dans les deux exemples cités, l'argument sous-jacent est que de telles voix expriment des choix, bien que l'on puisse affirmer sans trop se tromper qu'elles expriment des attitudes plutôt que des choix. En outre, le résultat de telles modalités est qu'elles ont le potentiel de rendre le décompte des voix obscur et d'affecter uniquement le nombre de votants.

87. Les seuils sont des paramètres numériques utilisés pour déterminer la validité d'une élection ou, plus souvent, quels candidats remplissent les conditions pour participer à l'attribution des sièges et qui parmi eux en obtient un. Dans le cas de marges étroites, les dispositions légales ambiguës sur le calcul du seuil peuvent être utilisées pour manipuler le résultat des élections.

règle rationnelle pour déterminer quel candidat a remporté l'élection en prenant en compte toutes les voix comptabilisées, parce que le candidat A qui a le plus de voix positives a aussi le plus de voix négatives, alors que le candidat B qui a le moins de voix négatives a beaucoup moins de voix positives que A, et que le candidat C, qui a le plus de voix neutres, n'a obtenu aucune voix positive.

³³ Dans certains systèmes électoraux, des bulletins distincts sont préparés pour chaque parti et/ou candidat. Les électeurs sont invités à choisir un bulletin correspondant à leur choix d'un parti et/ou d'un candidat, à insérer leur(s) bulletin(s) dans une enveloppe puis à glisser l'enveloppe dans l'urne. Si un électeur a inséré deux bulletins identiques ou plus, son vote (le contenu de l'enveloppe) reste valable ; si l'enveloppe contient deux suffrages pour plus d'un parti et/ou candidat, le vote n'est pas valable.

³⁴ Dans les Royaumes d'Espagne et des Pays-Bas, bien que, dans les deux cas, les cadres juridiques indiquent clairement que l'attribution des sièges est effectuée sur la base des bulletins valables en faveur des partis et des candidats.

³⁵ Entre autres exemples, l'Ukraine, le Belarus et le Kirghizistan.

88. Les valeurs de seuil sont fournies par le cadre juridique, soit directement soit indirectement. Habituellement, les seuils de participation et d'exclusion sont déterminés directement et sont exprimés en pourcentages des électeurs inscrits ou des suffrages, respectivement.

89. Il arrive que, dans le contexte de systèmes régionaux de représentation proportionnelle, le seuil d'exclusion soit déterminé au niveau d'une circonscription électorale, et non au niveau national. Ensuite, il faut aussi prendre en considération ce qu'on appelle le seuil naturel³⁶, qui a un effet sur la répartition des sièges. Le fait de créer des circonscriptions électorales n'ayant que quelques sièges à pourvoir pourrait être perçu comme un mécanisme visant à éliminer certaines listes de partis/candidats en les excluant de la répartition des sièges³⁷.

90. L'application de seuils pour déterminer le résultat des élections exige que leurs valeurs – le nombre de votants ou de bulletins de vote – soient explicitement calculées après la présentation tabulaire des résultats. La méthode inverse, qui calcule le pourcentage de votants ou le pourcentage de voix pour un parti ou un candidat et va souvent obliger à arrondir les chiffres si les marges sont faibles, est source de contestations qui pourraient être évitées.

b. Seuil de participation : qui a participé ?

91. Certains États ont choisi d'introduire dans la législation une exigence selon laquelle un pourcentage donné des électeurs inscrits, T_1 , « participent » à l'élection pour que l'élection soit valable³⁸. Si le pourcentage de participation est inférieur au seuil de participation T_1 , l'élection est jugée non valable et un nouveau scrutin doit être organisé³⁹.

92. Si l'on suppose que le sens de la « participation » est clair, la bonne pratique consiste d'abord à déterminer, comme résultat de la présentation tabulaire des résultats, combien d'électeurs, P , ont participé au total. Puis à déterminer combien d'électeurs constituent la participation minimum exigée par la loi, N_{T_1} , en multipliant le nombre total d'électeurs inscrits N par T_1 . Si $P \geq N_{T_1}$, le critère en matière de seuil de participation sera rempli et le scrutin sera valable.

93. Il existe plusieurs interprétations possibles du mot « participer », qui diffèrent selon le résultat de la « participation », notamment :

- (a) l'électeur est entré dans le bureau de vote et a émargé les listes électorales ; le nombre de votants sera déterminé par le nombre d'émargements (une marque ou une signature) sur les listes électorales ;
- (b) l'électeur est entré dans le bureau de vote et a émargé les listes électorales après s'être vu remettre un bulletin ; le nombre de votants sera déterminé par le nombre de bulletins remis aux électeurs; ou
- (c) l'électeur est entré dans le bureau de vote et a émargé les listes électorales après avoir introduit son bulletin dans l'urne ; le nombre de votants sera déterminé par le nombre de bulletins retrouvés dans l'urne après la fermeture des bureaux de vote.

³⁶ Les seuils naturels sont déterminés indirectement, par le nombre de sièges à pourvoir dans les circonscriptions électorales plurinominales. Dans ces circonscriptions, pour obtenir un siège, un parti doit obtenir un nombre de voix minimum, c'est ce qu'on appelle un *seuil naturel*.

³⁷ Par exemple, supposons que la loi prévoit que les listes ayant remporté au moins trois pour cent des suffrages valables dans la circonscription électorale peuvent prendre part à la répartition des sièges. Cependant, si la circonscription a trois sièges à pourvoir, le seuil naturel sera compris entre 25 et 33 pour cent. Partant, seules les listes qui ont remporté au moins un quart des voix dans la circonscription peuvent espérer obtenir un siège. Si une liste remporte 10 pour cent des voix dans la circonscription, elle n'obtiendra aucun siège. Pour une analyse approfondie, voir CDL-AD(2008)037 [Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement](#) et CDL-AD(2010)007 [Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement \(II\)](#).

³⁸ L'argument sous-jacent est qu'une participation minimum à l'élection met en évidence sa « légitimité ».

³⁹ Une telle loi électorale ouvre la voie à un cycle sans fin d'élections infructueuses et invite à des abus.

Le décompte de ces quantités pourra produire des valeurs différentes du nombre d'électeurs qui ont « participé ».

94. Lorsque la participation électorale est proche de T_1 , ce qui correspond à la moitié des électeurs inscrits ou à 50 pour cent, si les trois chiffres diffèrent, il sera possible que l'un de ces chiffres soit supérieur à T_1 , et qu'un autre le dépasse. Cela laisse la porte ouverte à un processus décisionnel sélectif en ce qui concerne l'interprétation de la « participation », en particulier lorsqu'une telle décision est prise le jour du scrutin. La bonne pratique voudrait qu'en cas de nécessité de précisions, celles-ci soient apportées dans la loi.

95. En ce qui concerne la question de savoir quelle interprétation de la « participation » est correcte, des arguments « pour » et « contre » peuvent être avancés pour chacune des interprétations. Par exemple, si l'interprétation (c) semble être objective, du fait que le vote a eu lieu après l'insertion du bulletin dans l'urne et que les bulletins retrouvés dans l'urne représentent la preuve matérielle la plus directe de la « participation », on pourrait cependant arguer qu'une telle interprétation « approuve sans discuter » un éventuel bourrage des urnes.

c. Seuil d'exclusion : suffrages valables et non valables

96. Les voix qui ont été déclarées techniquement non valables doivent être prises en considération lorsque les résultats paraissent incongrus.

97. Lorsque le choix d'un électeur est clairement identifiable à partir du bulletin retrouvé dans l'urne, le vote indiqué sur le bulletin est considéré comme valable. Sinon, le suffrage est considéré comme non valable. Des exemples de suffrages non valables incluent les cas où l'électeur a coché plus d'un parti et/ou candidat, où il n'y a pas de choix coché, où le choix coché n'est pas clair⁴⁰, et où le choix est indiqué sur un bulletin non standard, etc. En général, il est peu probable que toutes les possibilités d'exprimer un suffrage non valable soient indiquées de façon exhaustive dans une liste.

98. Souvent, dans le cadre de systèmes de représentation proportionnelle, les dispositions juridiques prescrivent que seuls ont droit d'obtenir un siège les partis qui ont remporté au moins T_2 pour cent des suffrages valables⁴¹. La quantité T_2 est appelée *seuil d'exclusion* ou *seuil légal*, qui sont généralement définis sous forme de pourcentages dans la loi écrite.

99. La bonne pratique consiste à déterminer dans un premier temps le nombre total de suffrages valables, V , exprimés pour les différents partis. Puis on détermine combien de suffrages, $V_{T_2} = V \times T_2$, constituent T_2 pour cent de V . Tous les partis qui ont remporté au moins V_{T_2} suffrages peuvent prendre part à la répartition des sièges. Les partis qui ont remporté moins de V_{T_2} suffrages sont exclus de la répartition des sièges et les suffrages exprimés en leur faveur ne sont pas représentés.

⁴⁰ De tels bulletins sont souvent qualifiés de « blancs ». Dans quelques États, y compris dans des démocraties établies, les bulletins blancs sont considérés comme exprimant un choix et sont considérés comme étant valables.

⁴¹ L'importance du seuil d'exclusion est un indicateur de la volonté du législateur à l'égard de l'équilibre entre l'inclusivité et la stabilité du gouvernement, sachant que l'on suppose généralement que des seuils d'exclusion plus élevés produisent des majorités plus stables. Selon les traditions européennes, il s'agit généralement de $3 \leq T_2 \leq 5$. Les seuils d'exclusion peuvent être appliqués à la fois à l'échelon national et/ou à l'échelon régional. Il peut y avoir des seuils différents pour les partis pris isolément, les coalitions pré-électorales de deux partis, de trois partis, etc. Généralement, plus le nombre de membres d'une coalition sera élevé, plus les seuils respectifs seront aussi élevés. Pour plus de détails, voir l'étude de la Commission de Venise sur les quorums, en particulier les rapports sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement (CDL-AD(2008)037 et CDL-AD(2010)007).

100. Un autre exemple est une disposition stipulant que pour être élu, un candidat doit remporter « au moins la moitié des suffrages exprimés ». L'absence de l'adjectif « valables » pourrait impliquer que les suffrages non valables devraient aussi être inclus. Par conséquent, le nombre de suffrages nécessaire pour qu'un candidat soit élu sera légèrement plus élevé en raison de l'inclusion des suffrages non valables dans le calcul. Plus important encore, les suffrages non valables qui n'expriment pas des choix clairs peuvent avoir un effet indu sur le résultat du scrutin, en particulier si le candidat arrivé en tête a remporté près de 50 pour cent des suffrages valables.

101. Des considérations similaires s'appliquent aux systèmes de représentation proportionnelle. Le problème, c'est que, dans certains États, le seuil d'exclusion est défini en pourcentage de voix, sans l'adjectif « valables ». À l'exception du cas improbable où une élection se serait déroulée sans qu'un seul suffrage non valable n'ait été exprimé, le nombre correspondant à la somme des suffrages valables et non valables sera supérieur au nombre de suffrages valables.

102. Par conséquent, le nombre de voix égal au quorum sera supérieur, car les suffrages non valables auront été inclus dans le calcul. Cela peut avoir comme effet qu'un parti, qui a dépassé le pourcentage du seuil sur la base des suffrages valables, mais a remporté moins de voix que la valeur de seuil déterminée sur la base de l'ensemble des suffrages, sera exclu de la répartition des sièges. Cela tiendrait à la prise en compte des suffrages non valables qui n'expriment pas un choix politique clair⁴².

103. Si le seuil d'exclusion est déterminé par la loi écrite sous la forme d'un pourcentage des « suffrages exprimés », en principe, l'administration électorale pourrait préciser dans une décision écrite susceptible de recours que seuls les suffrages valables doivent être pris en compte, la question devant être tranchée en dernier recours par un tribunal. Une telle décision doit toutefois intervenir en temps utile afin d'éviter toute perception de manipulation.

D. Décompte des voix et présentation tabulaire des résultats⁴³ : les chiffres correspondent-ils ?

104. Le décompte des suffrages exprimés par les électeurs et leur présentation tabulaire est une phase essentielle d'un processus électoral, qui peut marquer un sommet en termes de tension politique possible et même de mécontentement populaire, en particulier s'il existe un manque de confiance. La pratique habituelle consiste à procéder au décompte des voix dans les bureaux de vote où ces suffrages ont été exprimés, bien que, à certaines occasions, ce décompte puisse avoir lieu dans des locaux spécialement prévus à cet effet⁴⁴. La présentation tabulaire des résultats comprend la récapitulation des résultats du bureau de vote, qui est transmise à la circonscription électorale afin de déterminer quel(s) candidat(s) a/ont remporté l'élection.

⁴² Voir le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 1999 en Géorgie, à http://www.osce.org/documents/odihr/2000/02/1360_en.pdf. À la page 25 du rapport, il est indiqué que : « Conformément à l'article 54.6 de la loi, le seuil de 7 % doit être déterminé sur la base des *suffrages exprimés* ». La CEC a interprété cette disposition comme signifiant les électeurs ayant signé les listes d'émargement. Une telle interprétation de la loi est extrêmement inhabituelle. Les voix en faveur du Parti des travailleurs (140 595) étaient de moins de 7 % des suffrages exprimés (149 371), mais de plus de 7 % des *suffrages valables* (140 212). En outre, la CEC a inclus dans le total des *suffrages exprimés* ceux qui l'avaient été dans des circonscriptions et des bureaux de vote où le scrutin avait été annulé en raison de graves irrégularités. Ces chiffres étaient officiels, de même que l'interprétation des « suffrages exprimés », lesquels incluaient les suffrages valables, les suffrages non valables et les électeurs ayant signé dans la liste d'émargement, mais n'ayant pas déposé leur bulletin dans l'urne.

⁴³ On peut également parler, pour ce qui est de la présentation tabulaire des résultats, d'agrégation ou de collationnement.

⁴⁴ Entre autres exemples, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, où le décompte des suffrages s'effectue dans les centres administratifs des circonscriptions électorales uninominales, et l'Albanie, où le dépouillement a lieu dans des centres spéciaux.

105. En raison de l'importance du décompte et de la présentation tabulaire des résultats, la législation doit prévoir des règles d'application claires et faciles à comprendre. Des ambiguïtés et des lacunes dans le cadre juridique sont préjudiciables à un résultat du scrutin crédible; si elles sont présentes dans la loi, il faudrait que les autorités procèdent aux éclaircissements qui s'imposent en temps voulu afin de protéger l'intégrité de l'ensemble du processus.

106. Un décompte des voix crédible se fonde sur un nombre de vérifications qui sont essentielles pour produire un résultat crédible. C'est lors de cette phase tardive de l'élection que les questions examinées plus haut font surface. L'absence d'exigences légales quant à la vérification du décompte des voix laisse la voie ouverte à la fraude.

107. Entre autres vérifications importantes, qui s'appliquent au niveau du bureau de vote et au niveau de la circonscription électorale, on notera que :

- a) Le nombre total de suffrages exprimés doit être égal à la somme des suffrages valables et des suffrages non valables.
- b) Le nombre total de suffrages exprimés doit être égal à la somme des suffrages exprimés pour tous les candidats ou partis figurant sur le bulletin.
- c) Si l'inscription d'électeurs est autorisée le jour du scrutin, le nombre total d'électeurs inscrits doit être égal à la somme du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales publiées avant le jour du scrutin, plus le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales complémentaires.
- d) Si une voix correspond à un bulletin, le nombre de bulletins remis à un bureau de vote doit être égal à la somme des bulletins utilisés et des bulletins non utilisés (y compris les bulletins nuls). Le nombre de bulletins utilisés doit être égal à la somme des bulletins retrouvés dans l'urne et des bulletins nuls. Le nombre de bulletins trouvés dans l'urne doit être égal au nombre de suffrages exprimés, c'est-à-dire le nombre d'émargements (signatures/marques) dans les listes électorales.

108. Les raisons pour lesquelles les chiffres divergent peuvent aller d'une simple erreur humaine dans le décompte à un manque de formation suffisante des responsables du décompte des voix, jusqu'à la fraude intentionnelle. La loi écrite n'apporte généralement pas de réponse claire à la question essentielle, qui est de savoir ce qui se passe si l'une de ces vérifications fait apparaître une non-concordance des chiffres⁴⁵.

109. Si la loi stipule qu'en cas de divergence, le chiffre « correct » est la somme des suffrages exprimés valables en faveur des partis et des candidats, cela pourrait encourager l'ajout de bulletins en faveur de certains candidats afin de remplir les conditions en matière de vérification ; inversement, si la loi stipule que le chiffre « correct » est le total de l'ensemble des suffrages valables, la question est de savoir ce qu'il faut faire des suffrages valables surnuméraires ou, dit autrement, quels suffrages il ne faut pas prendre en compte afin de remplir les conditions en matière de vérification. Il semblerait qu'en cas de divergence constatée, un recours doive être déposé devant un tribunal au cas par cas.

⁴⁵ Il arrive que la législation électorale précise qu'en cas de divergence « importante » (en pourcentage ou en chiffres absolus) dépassant un certain seuil indiqué, il doit y avoir un recomptage des voix ou un nouveau scrutin, Partie D.3 « Recomptage et organisation d'un nouveau scrutin ». Cependant, l'inclusion de cette valeur de seuil semble artificielle et peut empêcher de déterminer le résultat, en particulier si les marges entre les principaux candidats sont faibles.

E. Décompte des voix et présentation tabulaire des résultats : fraude manifeste et fraude probable

110. Si les allégations de fraude électorale qui se serait produite pendant le décompte des voix et la présentation tabulaire des résultats sont toujours à considérer avec une certaine prudence, compte tenu de la sensibilité de cette phase du processus électoral, il existe des situations spécifiques indiquant qu'une fraude manifeste ou probable a été commise. De telles situations ont été signalées à plusieurs reprises par des observateurs électoraux⁴⁶.

111. Il peut arriver que des voix de bureaux de vote qui n'ont jamais été ouverts le jour du scrutin soient officiellement consignées et collationnées avec les résultats des circonscriptions électorales. Dans de rares circonstances, l'opposition a même couvert une telle fraude afin d'en tirer un avantage politique ou autre.

112. Un autre scénario possible est celui où il existe une différence entre les contenus d'un procès-verbal officiel des résultats et la photocopie de ce procès-verbal. L'affaire devient encore plus suspecte si la photocopie a été certifiée par l'organe de l'administration électorale concernée. Dans de rares occasions, les suffrages exprimés en faveur d'un parti sont comme « passées par un entonnoir » dans les résultats collationnés d'un autre parti, dans l'intention d'obtenir une majorité « dissimulée » plus importante au Parlement.

113. Enfin, on peut trouver dans certains bureaux de vote des procès-verbaux des résultats contenant des chiffres « non plausibles », comme une participation de près de 100 pour cent des voix pour un parti en particulier (généralement les candidats sortants), soit près 100 pour cent de l'ensemble des suffrages exprimés.

114. Si dans pareils cas, la fraude semble probable, voire évidente, il est conseillé de porter de façon urgente ces affaires à l'attention des autorités, en demandant à ce qu'une enquête transparente soit effectuée sans retard. Toute tentative des autorités pour ignorer de telles informations ou retarder et éviter une telle enquête ne peut que nourrir les suspicions de fraude.

IV. Prévention de fraudes possibles

A. Cadre général

115. Trois aspects d'un processus électoral sont essentiels pour prévenir une fraude possible sur la base des chiffres – la transparence du processus, la responsabilité de l'ensemble des représentants de l'État intervenant dans l'organisation d'une élection⁴⁷ et la confiance du public à l'égard du processus. La transparence, la responsabilité et la confiance du public font partie intégrante les unes des autres⁴⁸.

116. Une élection étant un processus public, elle doit être pleinement transparente. Toutes les parties prenantes à une élection et le public doivent être pleinement informés en temps utile de tous les développements liés à une élection. Il n'y a pas de place pour des informations

⁴⁶ Des exemples sont indiqués à l'adresse <http://www.osce.org/odihr-elections/14207.html>.

⁴⁷ La responsabilité inclut également l'imposition de sanctions proportionnelles, en temps utile, en cas de violations de la loi.

⁴⁸ Il n'existe pas de standards internationaux spécifiques se référant à la transparence, à la responsabilité et à la confiance du public, bien que, si ces trois aspects sont en place dans un environnement de respect des droits civils et politiques fondamentaux, il y a de fortes probabilités que l'élection se déroule conformément aux standards internationaux en matière d'élections démocratiques. La possibilité d'ajouter la transparence, la responsabilité et la confiance du public aux engagements contenus dans le Document de Copenhague adopté en 1990 par l'OSCE a été envisagée à l'annexe 1 du rapport de l'OSCE/BIDDH de 2006, intitulé *Common Responsibility: Commitments and Implementation*, http://www.osce.org/documents/mcs/2006/12/22478_en.pdf.

confidentielles dans une élection. Les autorités, au premier chef desquelles l'administration électorale, doivent faire tout leur possible pour garantir la pleine transparence de l'ensemble du processus électoral, ce qui constitue une mesure essentielle pour prévenir la fraude.

117. Les candidats sortants doivent s'assurer que toutes les parties prenantes sont informées sur le cadre juridique, qui doit être publié dès que possible, le calendrier électoral, les candidats inscrits et ceux qui ont voulu se présenter, mais à qui ce droit n'a pas été accordé, en précisant les motifs du refus de leur inscription, les règles concernant la campagne, notamment la couverture de la campagne par les médias et le financement de la campagne, le nombre d'électeurs inscrits, notamment par bureau de vote, les règles applicables au scrutin, au décompte des voix, à la présentation tabulaire des résultats et aux résultats finaux⁴⁹.

118. L'administration électorale a un rôle particulier à jouer en ce qui concerne l'information des parties prenantes, étant donné que c'est elle qui « gère l'événement », notamment en apportant des éclaircissements sur d'éventuelles ambiguïtés et lacunes dans le cadre juridique. De telles informations doivent être communiquées dès qu'elles sont disponibles, dans un format qui permettra à d'éventuels plaignants de saisir la justice.

119. Si un processus électoral est transparent et que tous les représentants de l'État sont responsables de leurs actions et omissions qui affectent le processus, la confiance du public restera maintenue.

B. Transparence

a. Bon fonctionnement de l'administration électorale

120. La transparence et le professionnalisme de l'administration électorale sont essentiels pour organiser une élection crédible. Les règles de procédure de l'administration électorale, comme le quorum devant être atteint pour qu'une réunion d'une commission électorale soit considérée comme valable ou la majorité requise pour approuver une décision, doivent être publiques. Dans le présent contexte, il arrive que la loi prévoie que le quorum et/ou la majorité pour approuver toute décision est des deux tiers des membres. Il est toujours utile de préciser à combien de membres correspondent ces deux tiers, car cette quantité est déterminée conformément aux règles de l'arithmétique des nombres entiers, qui sont différentes de la règle conventionnelle⁵⁰.

121. Chaque action de l'administration électorale devrait être publiée de façon officielle, largement diffusée auprès des parties prenantes à l'élection et susceptible d'appel devant un tribunal. La publicité peut être assurée dans les médias publics et être diffusée immédiatement sur Internet. Tous les éclaircissements éventuels concernant le cadre juridique élaborés par l'administration électorale doivent se faire en temps utile, afin que les « règles du jeu » soient connues de tous avant l'élection ou à un stade précoce de celle-ci, afin d'éviter des surprises aux parties prenantes et des allégations de manipulation et de fraude.

⁴⁹ Sur la stabilité du électoral, voir le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev, II.2.b ; et la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, CDL-AD(2005)043.

⁵⁰ Par exemple, supposons que l'organe le plus élevé de l'administration électorale soit composé de 25 membres et que la loi prévoie que le quorum d'une réunion est d'au moins les deux tiers de la majorité de l'ensemble des membres, et que la majorité pour approuver une décision est d'au moins les deux tiers des membres présents à une réunion donnée. Dans ce cas, le quorum est d'au moins 17 membres ; pour 17 et 18 membres présents, la majorité pour prendre une décision est de 12 ; pour 19 – elle est de 13 ; pour 20 et 21 – elle est de 14 ; pour 22 – elle est de 15 ; pour 23 et 24 – elle est de 16 et pour 25 – elle est de 17. Il convient de prêter attention aux cas où le nombre de membres présents serait de 23, 20 et 17, lorsque le résultat des calculs effectués en utilisant l'arithmétique des nombres entiers est différent des chiffres arrondis « standards », et que le manque de connaissances du public sur ce sujet pourrait susciter des envies de manipulation. (Cela pourrait aussi concerner une disposition prévoyant un nombre minimum de membres présents, sur les 25).

b. Contrôle public des listes électorales

122. Le contrôle public des listes électorales est essentiel pour la transparence de l'inscription des électeurs, quel que soit le système d'inscription particulier utilisé. Par conséquent, la loi devrait inclure des dispositions précisant les droits des parties prenantes à une élection, notamment les électeurs, les partis et les candidats en lice et des groupes de la société civile, en ce qui concerne l'accès aux informations contenues dans les registres électoraux, les listes électorales et le processus de leur compilation. Le standard minimum en ce qui concerne l'inscription des électeurs et la tenue à jour des registres est l'exigence d'une totale transparence.

123. La transparence exige que les registres électoraux soient des documents publics facilement accessibles à des fins d'inspection, sans que cela entraîne de frais indus pour la personne qui demande à les consulter, particulièrement les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs, pour lesquelles l'inspection devrait être gratuite si elles vérifient les informations les concernant ou concernant des membres de leur famille. Les registres électoraux doivent être mis à la disposition du public à des heures et dans des lieux raisonnables pendant une période suffisante pour que les électeurs puissent examiner les données personnelles les concernant. Le cadre juridique devrait préciser clairement qui peut procéder à une inspection, comment cette inspection doit se dérouler et à quels moments les registres électoraux et les listes électorales sont mis à la disposition du public à des fins d'inspection.

124. La transparence de l'inscription des électeurs et la tenue à jour des registres électoraux devraient garantir que l'inscription est une démarche facile pour toute personne remplissant les conditions pour être électeur, tout en garantissant en même temps l'exactitude afin de prévenir la possibilité d'une élection entachée de fraude. Le cadre juridique devrait préciser clairement la méthode appliquée pour déterminer les conditions devant être remplies pour être électeur, y compris les documents exigés, de manière à ce que le processus soit totalement transparent, ne soit soumis à aucune décision arbitraire et puisse être contrôlé publiquement.

125. La loi devrait aussi préciser si les registres électoraux peuvent être mis à la disposition des partis politiques, de groupes de la société civile ou d'autres parties prenantes aux élections, sur demande de ces derniers, et quelles devraient être les conditions pour donner droit à de telles demandes, notamment le format des informations, le calendrier et les règles applicables à leur utilisation ; dans d'autres pays, les registres électoraux sont publics.

126. Pendant la période pré-électorale, la bonne pratique est de publier des listes électorales préliminaires et de les afficher dans des lieux faciles d'accès pour les électeurs⁵¹ pendant une durée déterminée, à des fins de contrôle public. Pendant cette période de contrôle public, tout électeur ayant remarqué des inexactitudes ou des erreurs dans les listes électorales préliminaires a la possibilité d'attirer l'attention de l'autorité responsable et de demander à ce que les listes soient actualisées. Les autorités responsables devraient prendre en compte les suggestions et les demandes de mise à jour faites par les électeurs, et les faire apparaître dans les listes électorales finales, à condition que les électeurs aient présenté les éléments de preuve exigés par la loi à l'appui de ces demandes.

⁵¹ Dans de grandes zones urbaines, il arrive que les listes électorales préliminaires soient imprimées pour chaque adresse distincte de façon à faciliter davantage le contrôle public.

127. Le calendrier fixé dans le cadre juridique en ce qui concerne la période de contrôle public devrait prendre en compte les éléments indiqués ci-après :

- Les annonces concernant la période de contrôle public et le délai pour procéder à des mises à jour ou demander des mises à jour sont publiées assez longtemps à l'avance pour que le public puisse réagir ;
- La période de contrôle public devrait être suffisamment longue pour permettre aux électeurs et à d'autres parties prenantes d'examiner les listes et de demander des mises à jour ;
- Un temps suffisant est prévu entre la fin d'une période de contrôle public et la publication des registres finaux pour traiter les mises à jour ;
- Un temps suffisant est prévu pour permettre aux tribunaux de statuer sur les recours concernant des demandes de mise à jour refusées par les autorités exécutives (ou pour les cas où des radiations ont été acceptées), avant la publication des listes électorales finales.

c. Formulaires de résultats adaptés

128. Compte tenu de l'importance du décompte des voix et de la présentation tabulaire des résultats qui s'ensuit, les formulaires de résultats du scrutin peuvent être conçus de manière à minimiser la possibilité à la fois d'erreurs humaines et de fraude. De tels formulaires devraient faire apparaître tous les chiffres pertinents obtenus lors du décompte des voix dans le bureau de vote, notamment le nombre d'électeurs inscrits, en indiquant séparément le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales ordinaires et le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales complémentaires, le nombre de votants, le nombre de bulletins remis et le nombre de bulletins utilisés, si cette information est à prendre en considération, le nombre de bulletins utilisés et de bulletins annulés avant le décompte (tous ces chiffres doivent être enregistrés avant l'ouverture des urnes), et, après l'ouverture des urnes, le nombre de suffrages exprimés pour les candidats et/ou partis en lice. Tous ces chiffres devraient être indiqués dans le formulaire de résultats, à la fois en chiffres et en toutes lettres, immédiatement après la fin du décompte des voix, par les responsables de l'administration électorale et à l'endroit où a lieu le décompte.

129. Un tel formulaire devrait permettre de vérifier toutes les quantités pertinentes de façon fiable et exhaustive. Afin de minimiser les erreurs humaines et/ou une fraude éventuelle au moment de remplir les formulaires de résultats d'un bureau de vote après le dépouillement, des mesures pourraient être adoptées, notamment :

- (a) imprimer les formulaires de procès-verbal « officiels » sur du papier carbone noir, de manière à ce que tous les formulaires « officiels » soient remplis en même temps ;
- (b) fournir un formulaire de procès-verbal « brouillon » distinct, mais exactement dans le même format que l'« officiel », sur lequel les responsables du bureau de vote peuvent inscrire les chiffres, les vérifier⁵² et, si une/des erreur(s) est/sont détectées, les responsables du bureau de vote peuvent jeter ces brouillons avant de remplir le formulaire « officiel » ;
- (c) Afin de limiter les erreurs dans la présentation tabulaire des résultats des bureaux de vote, les formulaires de procès-verbal des bureaux de vote peuvent être imprimés pour chaque circonscription électorale, de sorte que le nom des candidats et/ou partis inscrits en vue d'obtenir des sièges dans la circonscription figure sur des formulaires imprimés dans le même ordre pour tous les bureaux de vote de la circonscription ;

⁵² Dans le contexte de la Partie III.4 « Décompte des voix et présentation tabulaire des résultats : les chiffres correspondent-ils ? ».

- (d) fournir une copie officielle du formulaire de procès-verbal, exactement du même format que le formulaire « officiel », mais sur un papier de couleur différente, qui sera remis, s'ils en font la demande, aux délégués d'un parti et/ou d'un candidat, après avoir été signé par le responsable de l'administration électorale et
- (e) fournir une copie officielle du formulaire de procès-verbal, exactement du même format que le formulaire « officiel », mais sur un papier de couleur différente, qui sera remis à des observateurs nationaux non partisans, après avoir été signé par le responsable de l'administration électorale. Une formation spécifique pour les commissions de bureau de vote, les délégués d'un parti et/ou d'un candidat et les observateurs nationaux sur la façon de remplir les formulaires de procès-verbal serait souhaitable.

d. Annonce en temps utile de l'ensemble des résultats

130. L'annonce en temps utile de l'ensemble des résultats est essentielle pour la transparence et la prévention de la fraude. Cela permet de tenir le public informé et de promouvoir la confiance dans le processus. Les autorités devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour que les résultats soient disponibles à tout moment du décompte des voix et que la présentation tabulaire des résultats soit immédiatement communiquée au public, ainsi que des explications quant à la validité de tout report de l'annonce de certains chiffres. La communication en ligne des résultats des bureaux de vote et des résultats agrégés à un échelon supérieur est une excellente mesure de prévention de la fraude et de renforcement des capacités, qui nécessite principalement une volonté politique pour être mise en œuvre.

131. Les autorités devraient publier les résultats préliminaires (provisoires) et/ou partiels, ainsi que les résultats officiels finaux dès que ces résultats sont disponibles. L'annonce des résultats devrait se faire dans un format qui permettra aux délégués d'un parti et aux observateurs non partisans nationaux de comparer tous leurs résultats de façon approfondie. Les résultats officiels finaux devraient être publiés par les autorités dans un format qui permettra aux parties intéressées et/ou aux candidats de saisir la justice pour contester un résultat officiel. La bonne pratique est que l'administration électorale publie les résultats par bureau de vote. Cela permet aux parties prenantes de vérifier les données, aussi bien au niveau local que pour ce qui est des données agrégées.

132. Les parties prenantes à l'élection, telles que des représentants d'un parti et/ou d'un candidat, des représentants de groupes de la société civile participant à l'observation de l'élection, devraient avoir un accès libre au décompte des voix et à la présentation tabulaire des résultats, et devraient même pouvoir informer le public de leurs constatations par l'intermédiaire des médias, avant même que l'administration électorale n'ait fait des déclarations publiques.

e. Observateurs électoraux⁵³

133. La présence d'observateurs électoraux, à la fois d'observateurs non partisans nationaux et d'observateurs internationaux, et d'observateurs de partis et de la société civile, est considérée comme essentielle pour la transparence du processus électoral, dans la mesure où la loi leur accorde un accès libre et en temps utile à toutes les phases du processus et à l'ensemble des informations. Tout refus de communiquer des informations à des observateurs électoraux ou le fait de retarder intentionnellement la communication d'informations, telles que les copies certifiées des procès-verbaux des résultats, pourrait être considérée comme une tentative pour limiter la transparence et même une intention de commettre une fraude.

⁵³ Un certain nombre de standards internationaux en matière d'élections démocratiques traitent de cette question, notamment la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, adoptée à l'ONU en 2005, http://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf, les lignes directrices de la Commission de Venise relatives à un statut reconnu internationalement des observateurs d'élections, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)059-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)059-e.pdf) et le paragraphe 8 du Document de Copenhague 1990 de l'OSCE, http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_en.pdf.

f. Présentation tabulaire parallèle

134. Des observateurs crédibles de l'élection et d'autres groupes de la société civile, ainsi que des partis politiques disposant de moyens plus conséquents, tentent souvent de prédire les résultats électoraux par une présentation tabulaire parallèle (PTP). Cet exercice comprend la collecte des copies des formulaires de résultats, généralement auprès des bureaux de vote, et la présentation tabulaire des résultats menée en parallèle avec les organes de l'administration électorale.

135. Deux types de PTP sont pratiqués – la PTP intégrale, reposant sur la collecte des formulaires de résultats auprès de tous les bureaux de vote et la PTP partielle (PTPP), reposant sur la collecte des formulaires de résultats à partir d'un échantillon représentatif⁵⁴ des bureaux de vote.

136. Idéalement, les prévisions des PTPP se fondent sur des échantillons représentatifs des bureaux de vote. La conception d'un tel échantillon requiert toutefois des quantités d'information importantes liées à la structure démographique de la population électorale et à ses attitudes politiques lors d'élections récentes, cela afin de formuler les critères de sélection des bureaux de vote à inclure dans l'échantillon.

137. En l'absence de telles informations, souvent dans les États en développement ou dans des États qui sont en transition politique vers une forme de gouvernement démocratique, certaines personnes peuvent être tentées de constituer des échantillons de convenance. Un exemple de ce type d'échantillon consiste à inclure un bureau de vote sur dix, par ex. les bureaux de vote 1, 11, 21, etc. Toutefois, si l'on veut qu'un tel échantillon fonctionne, il faut assigner un numéro à chaque bureau de vote. L'échantillon qui en résulte inclura 10 pour cent de l'ensemble des bureaux de vote. D'un point de vue pratique, il est apparu que des échantillons de cinq pour cent (un bureau de vote sur 20) étaient satisfaisants, avec une marge d'erreur *a posteriori* de moins d'un pour cent.

138. Il faut aussi tenir compte du fait que les échantillons fonctionnent bien avec la loi des grands nombres. Cela signifie que l'échantillon fonctionnera mieux s'il est appliqué au territoire d'un État plutôt qu'au territoire d'une circonscription électorale. Si la circonscription est grande, il est possible de procéder à une PTP. De plus, en présence de partis bénéficiant d'un soutien important dans une région donnée, il faut veiller à en tenir compte en prévoyant un nombre suffisant de bureaux de vote dans la région où un tel parti est influent.

139. L'exactitude des prévisions des PTP ou des PTPP dépend également d'autres facteurs. Par exemple, s'il y a une tentative de PTP, il se pourrait que les bureaux de vote d'une région en particulier tardent à renvoyer leurs formulaires de résultats en raison de questions liées à des éléments du processus électoral antérieurs au jour du scrutin, tels que le retrait de candidats. Partant, les prévisions des premières PTP n'incluront pas les résultats de toute une région, ce qui peut avoir pour effet de les déformer considérablement. Des considérations similaires seraient valables pour les PTPP. Des méthodes d'échantillonnage fiables peuvent être utilisées afin d'éviter de tels problèmes.

⁵⁴ Voir Partie II.4.1 « Principes de base ».

C. Recomptage des voix et organisation d'un nouveau scrutin

140. En raison d'erreurs humaines ou d'abus allégués ou observés pendant le décompte des voix, certains adversaires peuvent demander à ce que les voix soient recomptées ou même à ce qu'un nouveau scrutin soit organisé. Cette dernière situation est généralement une conséquence de manipulations ouvertes ou alléguées du processus électoral ou de situations dans lesquelles il n'est pas possible de déterminer l'issue du scrutin.

141. Les demandes de recomptage des voix et/ou d'organisation d'un nouveau scrutin peuvent concerner des bureaux de vote particuliers, ainsi que des circonscriptions électorales entières. De telles demandes sont souvent liées à des résultats caractérisés par de faibles marges, associées à la croyance qu'un recomptage des voix ou l'organisation d'un nouveau scrutin pourront produire un effet sur le résultat électoral. Les décisions relatives à ces demandes de recomptage des voix ou d'organisation d'un nouveau scrutin sont prises soit par l'administration électorale soit par les tribunaux. Aucun standard international spécifique relatif au recomptage des voix ou à l'organisation d'un nouveau scrutin n'a été approuvé.

142. Si le fait de donner droit aux demandes de recomptage des voix dans tel ou tel bureau de vote ne menace pas directement l'intégrité du processus, le fait de donner droit aux demandes d'organisation d'un nouveau scrutin dans tel ou tel bureau de vote ou dans de plus grandes parties d'une circonscription électorale peut ouvrir la voie à une manipulation des résultats. Cela peut tenir à des circonstances comme une pression indue sur les électeurs, laquelle peut à son tour se traduire par une faible participation. Afin de maintenir l'intégrité du processus électoral et de garantir que les électeurs concernés sont traités sur un pied d'égalité, le recomptage des voix devrait être demandé pour l'ensemble de la circonscription électorale et non pour tel ou tel bureau de vote.

V. Conclusions

143. Les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- La détection et la prévention de fraudes possibles sur la base d'une manipulation des chiffres exigent une connaissance approfondie des dispositions juridiques ayant une incidence sur le résultat des élections, en particulier lorsque le choix des électeurs donne lieu à de faibles marges ;
- La fraude concernant l'inscription des électeurs exige des ressources importantes ; c'est pourquoi les questions liées aux chiffres potentiellement incorrects concernant le nombre d'électeurs inscrits sont plus susceptibles de se poser en raison d'un manque de compréhension du système d'inscription des électeurs et d'un manque de professionnalisme des autorités responsables qu'en raison d'une fraude intentionnelle ;
- Les méthodes les plus efficaces pour lutter contre la fraude sur la base d'une manipulation des chiffres proviennent de la transparence du processus électoral et
- il faut toujours établir une distinction entre la fraude possible et le manque d'expérience de l'administration électorale ; les allégations raisonnables de fraudes commises ne devraient être faites qu'après un examen approfondi des circonstances à prendre en considération.