



Strasbourg, le 26 février 2016

CDL-EL(2016)003\*

Etude n° 840 / 2016

Or. angl.

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

**NOTE DU SECRETARIAT**  
**SUR LA PUBLICATION DE LA LISTE DES ELECTEURS**  
**AYANT PARTICIPE AUX ELECTIONS**

---

*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

1. Le rapport explicatif du *Code de bonne conduite en matière électorale* affirme que « comme l'abstention peut impliquer un choix politique, la liste des votants ne devrait pas être rendue publique »<sup>1</sup>. Plus généralement, si les données personnelles de la liste des électeurs étaient largement rendues publiques, cela pourrait poser des problèmes de protection des données<sup>2</sup>.

2. Le problème de l'exactitude de la liste des électeurs a été posé et étudié à différentes occasions. En juin 2013, le Conseil des élections démocratiques a examiné pour la première fois la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger mais qui restent inscrits comme résidents dans le pays. Plusieurs documents et commentaires ont été préparés et, en décembre 2015, un rapport de synthèse a été soumis à la Commission pour adoption ; il a résumé les problèmes liés aux électeurs *de facto* à l'étranger et les solutions trouvées pour prévenir la fraude.<sup>3</sup>

3. La présence de citoyens résidant à l'étranger sur les listes des électeurs peut conduire à l'usurpation d'identité le jour de l'élection, par l'usage du nom d'une personne se trouvant à l'étranger. Selon le paragraphe 30 du rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, parmi les mesures destinées à éviter la fraude, « Les contrôles d'identité au bureau de vote, qui ne doivent pas mettre en cause le secret de vote, sont rendus plus efficaces grâce à : la délivrance de documents spécifiques d'identification des électeurs ; l'utilisation de mesures biométriques pour repérer les doublons dans les registres ; l'adoption de mesures de lutte contre la falsification de documents d'identité ; la vérification en ligne de l'identité des électeurs ; la destruction contrôlée des documents d'identification non réclamés. L'emploi d'encre indélébile complète utilement ces mesures. »<sup>4</sup>

4. Cette situation a donné lieu à des préoccupations dans plusieurs pays, tels que l'Arménie, la Bulgarie, la Moldova, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Tunisie. Le problème de l'exactitude des listes électorales est complexe lorsque le nombre d'électeurs résidant *de facto* à l'étranger est très élevé. Plusieurs mesures destinées à exclure ou au moins à diminuer les possibilités de falsification résultant du fait que beaucoup de personnes figurant sur la liste des électeurs sont à l'étranger le jour de l'élection ont été examinées. L'une d'entre elles est la centralisation du contrôle des listes électorales par une institution publique<sup>5</sup> ; d'autres recommandations comprennent l'amélioration des procédures de rectification des listes, en particulier le jour de l'élection, ou même la ventilation des données relatives aux électeurs afin qu'elles puissent être évaluées au niveau régional ou local<sup>6</sup>. Dans le cas de l'Arménie, l'une des questions centrales soulevées par la société civile et par les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH est l'identification des méthodes contre les allégations de fraude électorale et visant à prévenir le vote multiple et la fraude électorale dans les listes d'électeurs. Selon le rapport

---

<sup>1</sup> Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev](#)), par. 54.

<sup>2</sup> Voir par exemple l'avis conjoint sur le code électoral révisé de "l'ex-République yougoslave de Macédoine" ([CDL-AD\(2011\)027](#)), par. 20 : « Les modifications apportées au Code ne remédient pas suffisamment au problème de l'utilisation, abusive ou non, des informations présentes dans les listes électorales. L'article 55(1) prévoit que les données à caractère personnel figurant sur les listes électorales sont protégées, conformément à la loi sur la protection des données, et qu'elles ne peuvent être utilisées à des fins autres que « l'exercice du droit de vote des citoyens ». Toutefois, l'article 55(2) impose à la Commission électorale nationale (CEN) de communiquer l'ensemble des données de la liste électorale à tout parti politique ou candidat indépendant inscrit qui en fait la demande. Il importe que le cadre juridique précise à quelles fins ces données peuvent être exploitées et si elles peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Il convient, au minimum, de donner aux partis politiques et aux candidats davantage d'éclaircissements, en fournissant une définition concrète des termes « l'exercice du droit de vote des citoyens ». »

<sup>3</sup> Voir tout particulièrement le rapport d'information sur les listes électorales et les électeurs à l'étranger en Bulgarie, en Moldova et en Tunisie ([CDL-PI\(2015\)003](#)), ainsi que le rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger ([CDL-AD\(2015\)040](#)).

<sup>4</sup> CDL-AD(2015)040, par. 39.

<sup>5</sup> Comme en Moldova.

<sup>6</sup> Voir par exemple le cas de la Bulgarie, avis conjoint sur le projet de Code électoral de Bulgarie ([CDL-AD\(2014\)001](#)).

sur le récent référendum constitutionnel du 6 décembre 2015 rédigé par l'ONG *European Platform for Democratic Elections*, plus de 1080 violations ont été relevées<sup>7</sup>. Le registre électoral arménien contient un nombre important de citoyens résidant *de facto* à l'étranger ou décédés, et son exactitude est une question compliquée.

5. Afin de prévenir des abus futurs, la publication de la liste des électeurs ayant voté lors des élections a été soulevée, comme un moyen de combattre la fraude. Cela conduit à se poser un certain nombre de questions, qui sont soumises pour examen au Conseil des élections démocratiques ;

- a. Est-ce que la publication de la liste des votants après les élections est une mesure valable pour combattre la fraude électorale ?
- b. Est-ce que cette publication est conforme aux normes dans le domaine des élections et, plus précisément, avec le principe du secret du vote ?
- c. Est-ce que la position du Code de bonne conduite en matière électorale doit être modifiée, en général ou pour certains pays (par exemple les pays où il existe des raisons de mettre en doute l'exactitude des listes électorales ou qui comptent un nombre particulièrement élevé d'électeurs inscrits vivant à l'étranger) ?

---

<sup>7</sup> Voir le rapport de cette institution, [http://www.epde.org/tl\\_files/EPDE/EPDE%20PRESS%20RELEASES/Armenia%20Constit%20Ref\\_Statement%2007%20Dec\\_Fin\\_EN.pdf](http://www.epde.org/tl_files/EPDE/EPDE%20PRESS%20RELEASES/Armenia%20Constit%20Ref_Statement%2007%20Dec_Fin_EN.pdf).