



Strasbourg, le 9 mars 2015

Etude n° 748/2013

CDL-EL(2015)007*
fr. seul

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

OBSERVATIONS

SUR

**LES LISTES ELECTORALES ET
LES ÉLECTEURS DE FACTO A L'ETRANGER**

ETUDE DE CAS : TUNISIE

par

M. Mohamed KRIR (Expert, Tunisie)

**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

Table des matières

1.	Introduction et cadre juridique	3
1.1	La nouvelle constitution tunisienne	3
1.2	Les Instances Régionales Indépendantes des Élections.....	3
1.3	La loi électorale.....	3
1.4	Les décisions de l'ISIE.....	3
2.	Le registre électoral à l'étranger en 2011.....	4
2.1	Inscriptions volontaires ou actives.....	4
2.2	Inscriptions automatiques ou passives.....	4
2.3	Inscriptions complémentaires.....	4
2.4	Reconduction pour 2014.....	5
3.	Inscription sur les listes électorales à l'étranger en 2014.....	5
3.1	Deux voies et deux applications pour s'inscrire à l'étranger	5
3.2	Deux identifiants possibles pour s'inscrire à l'étranger	5
3.3	Quelques particularités des tunisiens à l'étranger	6
3.4	Périodes légales de contestations des listes électorales	6
3.5	Le corps électoral tunisien potentiel à l'étranger	6
3.6	Les inscriptions doubles.....	7
3.7	La vérification de l'identité le jour du vote.....	7
4.	Conclusion : listes électorales et électeurs de facto en 2014.....	7

1. Introduction et cadre juridique

1.1 La nouvelle constitution tunisienne

1. En janvier 2014, la Tunisie s'est dotée d'une nouvelle constitution qui, d'une part, dans son article 55, reconnaît explicitement le droit de vote et la représentativité des tunisiens résidant à l'étranger dans l'Assemblée des Représentants du Peuple et d'autre part dans son article 126, constitutionnalise l'Instance Supérieure Indépendante des Élections (ISIE) créée par la loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012, et lui confie la mission de diriger, conduire et organiser toutes les étapes des élections tunisiennes aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. C'est une première dans l'histoire de la Tunisie qui n'a jamais connu d'élection organisée par une instance constitutionnelle indépendante.

2. La Tunisie figure ainsi parmi la douzaine de pays dans le monde qui possèdent des députés de l'étranger et l'Instance Supérieure Indépendante des Élections se trouve alors chargée de la conduite et de l'organisation des élections législatives et présidentielles en dehors du territoire tunisien pour environ 400 000 électeurs inscrits sur les listes électorales et répartis dans quelques 400 bureaux de vote sur les cinq continents.

1.2 Les Instances Régionales Indépendantes des Élections

3. Tout comme pour les vingt-sept circonscriptions électorales de l'intérieur du pays, l'Instance Supérieure Indépendante des Élections a nommé, pour chacune des six circonscriptions de l'étranger, une Instance Régionale Indépendante pour les Élections (IRIE) composée d'un président et de trois membres, et qui est chargée en appui à l'ISIE, d'organiser et de piloter les différentes phases du processus électoral dans la circonscription correspondante. Pour le scrutin, à un tour, des élections législatives les électeurs tunisiens à l'étranger ont été appelés aux urnes les 24, 25 et 26 octobre 2014, pour le premier tour des élections présidentielles les 21, 22 et 23 novembre et pour le second tour les 19, 20, et 21 décembre.

1.3 La loi électorale

4. La loi organique relative aux élections et au référendum de mai 2014, dans ses articles 5 à 18, précise tour à tour la qualité d'électeur et de non électeur, le registre électoral, les listes électorales et leur publication et enfin les procédures de recours afférents aux inscriptions sur les listes électorales. En particulier, l'article 7 précise que l'inscription sur le registre électoral doit être volontaire et personnelle. L'inscription du conjoint, de l'ascendant ou du descendant au deuxième degré est néanmoins autorisée par la loi.

1.4 Les décisions de l'ISIE

5. Les demandes d'inscriptions sur les listes électorales ont démarré le 23 juin pour aller initialement jusqu'au 22 juillet 2014. Une prolongation jusqu'au 29 juillet a ensuite été décidée par le conseil de l'Instance Supérieure Indépendante des Élections et une deuxième période d'inscription a été ouverte allant du 5 au 26 août 2014.

6. Pour bien cerner la question des listes électorales et des électeurs de facto, en ce qui concerne les élections tunisiennes de 2014 à l'étranger, il convient de comprendre d'abord la manière dont est constitué le registre électoral en 2011, son actualisation ainsi que les modalités mises en place pour procéder à l'inscription des électeurs tunisiens à l'étranger en 2014.

2. Le registre électoral à l'étranger en 2011

7. En 2011, l'ISIE a démarré avec un registre électoral vierge. Elle ne voulait pas s'appuyer sur celui de l'ancien régime. Dans un souci de permettre au plus grand nombre l'accès au scrutin, le registre électoral fut alimenté par trois sources : les inscrits volontaires ou actifs, les inscrits automatiques ou de facto et enfin les non-inscrits qui furent inscrits sur une liste complémentaire le jour du vote.

8. L'identifiant de l'électeur utilisé pour les inscriptions était la carte d'identité nationale (CIN) pour les circonscriptions de l'intérieur du pays et le passeport pour celles de l'étranger.

2.1 Inscriptions volontaires ou actives

9. Les inscriptions sur les listes électorales étaient initialement prévues du 2 juillet au 11 août 2011. Ce délai a par la suite été prolongé à cinq reprises : jusqu'aux 14 août, 28 août, 10 septembre, 29 septembre puis 10 octobre. Dans un premier temps, l'électeur tunisien de l'étranger pouvait s'inscrire uniquement en se présentant dans un bureau d'inscription en Tunisie ou au consulat de Tunisie muni de son passeport et demandant un bureau de vote dans sa circonscription à l'étranger. Dès le mois d'août, la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales, a été élargie au courrier électronique, téléphone et fax. La contrainte d'un déplacement jusqu'aux consulats avait donc été levée. Ce dispositif a permis de constituer les listes électorales des volontaires. Cette phase n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés.

2.2 Inscriptions automatiques ou passives

10. Dans l'unique souci de permettre au plus grand nombre d'être sur les listes électorales et de pouvoir voter et en constatant que les inscriptions volontaires n'ont pas permis d'atteindre l'objectif fixé, l'inscription dite automatique a été autorisée. Elle consiste à inscrire les électeurs sur la base des données disponibles auprès des consulats tunisiens que ce soit les données du passeport ou de la carte consulaire. La répartition des inscrits automatiques dans les bureaux de vote a été faite sur la base des indications de la ville de résidence tout en sachant que ces données ne sont pas fiables car ne sont pas toutes récentes.

11. Deux stratégies furent mises en œuvre par les instances de l'étranger : soit enregistrer tous les inscrits automatiques dans le système d'inscription fourni par l'ISIE, soit maintenir séparés les deux registres et gérer localement l'édition du registre des automatiques. Dans le premier cas, il devient alors impossible de distinguer les « vrais » inscrits volontaires, de ceux inscrits en automatiques ou dits de facto.

2.3 Inscriptions complémentaires

12. En dépit d'un processus d'inscription sur les listes électorales qui s'est prolongé jusqu'à 10 jours avant le scrutin, constatant le nombre important d'électeurs se déplaçant le jour du scrutin et ne trouvant pas leurs noms sur les listes électorales volontaires et automatiques, l'ISIE a décidé d'ouvrir dès le second jour du vote à l'étranger un registre dit « d'inscription complémentaire ». Cette décision inédite, prise en dehors de tout cadre légal, visait à permettre à tout électeur non inscrit sur les listes volontaires ou automatiques de voter au moyen d'un registre dit « complémentaire » créé spécialement à cet effet le jour du vote. Si l'intention, louable, était de permettre au plus grand nombre, et même aux électeurs non-inscrits, de voter, la mise en application de cette mesure appelle plusieurs remarques. La mise en place d'une « liste complémentaire » a incontestablement remis en cause le principe même et l'utilité d'une liste électorale qui, d'après la loi, devait être close au moins 30 jours avant le scrutin. Rien n'a été pensé pour permettre de vérifier la capacité des citoyens à voter. Ainsi, tout citoyen justifiant de sa nationalité tunisienne pouvait voter, quels qu'aient été ses antécédents

(judiciaires ou politiques). La création d'une « liste complémentaire » ne trouvait, aucune justification tant sur le plan légal que logistique. L'utilisation d'une telle liste, bien qu'autorisée par l'ISIE, comporte un risque indéniable d'irrégularité dans la mesure où elle intervient en dehors de tout cadre légal et contrevient manifestement tant à la lettre qu'à l'esprit de la loi électorale.

2.4 Reconduction pour 2014

13. Les inscrits de 2011 étaient donc répartis en trois groupes d'électeurs. Le premier est formé par les vrais volontaires, soit tous ceux qui ont fait la démarche pour aller s'inscrire, le second est formé par les inscrits automatiques, soit tous ceux qui étaient inscrits à partir des fichiers consulaires sans qu'ils n'aient fait aucune demande d'inscription et le dernier groupe des inscrits sur les listes complémentaires, soit tous ceux qui se sont inscrits sur le registre le jour du scrutin. Seuls les premiers ont vu leurs inscriptions reconduites pour 2014 car ils sont les seuls vrais volontaires conformes à la loi électorale de 2014.

14. Cette modification légale a eu des répercussions auprès des citoyens tunisiens en 2014. Elle a apporté de la confusion. Certains électeurs pensaient qu'ils étaient déjà inscrits car ils avaient voté en 2011 et avaient même pu retrouver leur nom sur un registre. Cette subtilité d'inscription volontaire est restée une notion de spécialiste. Des campagnes de vulgarisation ont été lancées avec une efficacité restant très limitée. Une campagne de contact direct de ces électeurs était impossible car les Instances Régionales n'avaient à leur disposition aucune coordonnée des électeurs de 2011 concernés.

3. Inscription sur les listes électorales à l'étranger en 2014

3.1 Deux voies et deux applications pour s'inscrire à l'étranger

15. Le ressortissant tunisien à l'étranger dispose de deux modalités pour s'inscrire sur les listes électorales de sa circonscription. La première consiste à se connecter sur une application dite application web dédiée exclusivement à cet effet et qui n'est pas ouverte pour les inscriptions sur les listes électorales de l'intérieur du pays. L'électeur saisit alors son numéro d'identité (CIN ou passeport tunisien), choisit son bureau de vote dans la liste présentée dans l'application, valide l'opération et imprime même son reçu de demande d'inscription. Cette disposition est très importante pour l'étranger. Il est à noter par exemple que dans la circonscription France 1, les deux tiers des nouveaux inscrits de 2014 l'ont fait à travers le web et ceci est normal puisque il n'y a que trois locaux consulaires et deux annexes dans toute la circonscription dont la superficie est au moins deux fois celle la Tunisie toute entière. La seconde modalité d'inscription consiste à se présenter dans un des bureaux d'inscription situé dans l'un des consulats tunisiens ou ses annexes, muni de sa carte d'identité nationale et/ou de son passeport tunisien où il est reçu par un agent d'inscription de l'IRIE qui procède à son inscription en utilisant une application dite application agent. Ils peuvent aussi s'inscrire dans un bureau d'inscription en Tunisie sur leur lieu de vacances en choisissant bien entendu un bureau de vote à l'étranger.

3.2 Deux identifiants possibles pour s'inscrire à l'étranger

16. Dans un premier temps, seul un passeport tunisien valide permettait de s'inscrire dans une circonscription à l'étranger, la carte d'identité était réservée aux électeurs sur le territoire national. Au démarrage de la campagne d'inscription, de nombreux passeports restaient introuvables dans la base de données. Au vu du nombre de cas, les IRIES de l'étranger ont poussé à la mise en place de l'inscription par la carte d'identité. Cette solution une fois opérationnelle a permis de solutionner les problèmes rencontrés. Au final, pour s'inscrire à l'étranger aussi bien par l'application agent que par l'application web, le citoyen tunisien pouvait se munir soit de la CIN, soit le passeport. Aucune pièce d'identité étrangère ne permettait de

s'inscrire et aucun justificatif de résidence à l'étranger n'était exigé pour pouvoir s'inscrire à l'étranger.

17. La non-utilisation d'un identifiant unique pour s'inscrire, comme c'est le cas à l'intérieur du pays où le seul identifiant est celui de la CIN, présente un inconvénient majeur : certains électeurs sont inscrits avec le numéro de passeport, d'autres avec celui la carte d'identité. Bien que le numéro de la carte d'identité soit reporté sur le passeport, il ne l'est pas de façon systématique comme c'est le cas des jeunes adultes qui peuvent avoir un passeport établi avant la majorité et sans carte d'identité. Le jour du scrutin le registre électoral fut fourni avec une double indexation, passeport et carte d'identité. La recherche devenait difficile lorsqu'une personne inscrite avec une carte d'identité se présentait avec un passeport et vice-versa.

3.3 Quelques particularités des Tunisiens à l'étranger

18. La carte d'identité seule ne suffit pas pour inscrire certains électeurs. Après la saisie de l'identifiant de la CIN et le choix de centre de vote, l'application agent ou l'application web demande dans certains cas l'entrée des données du passeport (numéro et date d'expiration). Ces données sont demandées dans seulement 20% des cas environ. Dans ce cas, il devient impossible d'inscrire l'électeur qui présente une CIN sans présenter son passeport.

19. La délivrance des passeports est décentralisée auprès des consulats à l'étranger. La mise à jour de la base centrale des passeports se fait à un rythme très différent en fonction du consulat et du matériel informatique utilisé. En conséquence de quoi, certains passeports n'ont pu être reconnus par les applications d'inscription. De même, il a été décidé au niveau de l'ISIE de ne pas intégrer les anciennes cartes d'identité ainsi que les passeports périmés.

20. Afin de sécuriser l'inscription à distance, certaines modalités ont été mises en place. L'une d'entre elles était l'impossibilité pour tout électeur inscrit en 2011 de modifier son centre de vote en ligne. Seul un agent dans un bureau d'inscription pouvait effectuer cette opération. Les électeurs dont le lieu de résidence se trouvait éloigné des centres consulaires d'inscription ont rencontré des difficultés pour effectuer cette opération de modification.

3.4 Périodes légales de contestation des listes électorales

21. Après chaque période d'inscription il est prévu dans la loi électorale, de publier les listes et d'ouvrir une période de 3 jours pour permettre aux électeurs de déposer leurs éventuelles demandes de contestation et de recours pour corriger un nom, demander la radiation d'un électeur ou demander le rajout d'un autre. Cette démarche n'a malheureusement bénéficié qu'à un nombre très faible d'électeurs. Seuls ceux qui connaissaient les procédures ont pu bénéficier de cette période de correction et de contestations et de recours.

3.5 Le corps électoral tunisien potentiel à l'étranger

22. Le nombre d'électeurs potentiels à l'étranger est assez difficile à évaluer. Aucune base de données fiable n'est disponible parce que certains électeurs ne mettent pas à jour leurs données auprès des services consulaires et d'autres ne se déclarent même pas sans parler de ceux qui sont en situation irrégulière. Par ailleurs, l'information des électeurs à l'étranger et la communication avec eux furent les plus grosses difficultés rencontrées lors du processus électoral. Les IRIES, ne disposant d'aucune coordonnée de ces électeurs, elles ne pouvaient communiquer avec eux pour les informer de l'état de leurs inscriptions.

23. Il est pertinent que l'inscription sur les listes électorales se fasse de manière continue et non pas seulement deux mois avant la date des élections, que cette inscription se fasse par internet à travers un compte personnel et un code d'accès personnel, que l'électeur saisisse ses coordonnées de contact, qu'il puisse modifier son inscription ou changer de bureau de vote

dans les délais impartis. Ainsi l'ISIE est toujours au courant de l'état du dossier d'inscription et pourrait alerter l'électeur de la présence de toute anomalie dans son dossier. Bien entendu, ceci nécessite auparavant une sécurisation parfaite des données personnelles et le respect des règles internationales de confidentialité.

3.6 Les inscriptions doubles

24. L'inscription d'un électeur à l'étranger peut se faire soit par le passeport, soit par la carte d'identité nationale. De ce fait, un électeur peut se retrouver avec plusieurs inscriptions, ce qui a amené l'équipe informatique à nettoyer la base de données et ne garder que la dernière inscription pour chaque électeur, et ce à l'issue de la clôture de la période d'inscription. L'identification des doublons se fait par l'intermédiaire du numéro de carte d'identité qui est aussi reporté sur le passeport.

25. Une première cause de doublons non détectable est tous ceux ayant établis leur première carte d'identité récemment avec un passeport toujours valide. Dans ce cas, le numéro de la carte d'identité n'est pas reporté sur le passeport et l'élimination de cette catégorie de doublons n'est techniquement pas possible.

26. Pour des raisons techniques, les inscriptions réalisées pour un même électeur dans la même journée ne pouvant être différenciées, il a été décidé de les maintenir des inscriptions en doublons. Concernant la circonscription France 1 par exemple, sur 80 000 électeurs inscrits sur le registre électoral, seulement 33 doublons étaient présents.

27. Parmi les mesures pour éviter le double vote, nous pouvons citer l'utilisation de l'encre électoral. Il faut savoir que chaque électeur doit tremper son index gauche avant de mettre son bulletin dans l'urne. Cette encre a des caractéristiques qui la rendent visibles sur plusieurs jours permet d'éviter le vote multiple.

3.7 La vérification de l'identité le jour du vote

28. Un électeur peut-il voter à la place d'un autre ? La vérification de l'identité de l'électeur ne peut laisser place à ce genre de manœuvre. En effet, l'identifiant du passeport est infaillible car la durée de validité d'un passeport est seulement de cinq ans donc la vérification de l'identité par le passeport ne laisse pas place à d'éventuelles usurpations d'identité. En revanche, la carte d'identité est une pièce à durée de validité permanente et par conséquent il peut arriver que la photo d'identité figurant sur cette pièce ne permet pas d'identifier avec certitude l'électeur qui se présente au bureau de vote auquel cas il est procédé à une vérification complémentaire et plus approfondie en liaison avec la salle des opérations de l'IRIE et/ou en demandant à l'électeur de présenter toute autre pièce justifiant de son identité. Pour ne citer que l'exemple de la circonscription de France 1, aucun cas d'usurpation d'identité n'a été signalé lors des trois scrutins de 2014.

4. Conclusion : listes électorales et électeurs de facto en 2014

29. Les élections tunisiennes de 2011 ont laissé une large place à l'inscription des électeurs de facto dans l'objectif de permettre à un plus grand nombre d'accéder au vote. Dans le contexte de révolution que connaissait la Tunisie, cette ouverture restait admissible. Pour les élections de 2014, le législateur a encadré les inscriptions de sorte que cela ne se renouvelle pas. Dans la continuité, l'Instance Supérieure Indépendante des Élections a tout fait pour ne pas tomber dans ce travers.

30. Appliquer la décision du législateur contre vents et marées n'a pas été chose facile. Les pressions de la société civile, de certains partis furent importantes mais au final, le cap fut

maintenu à tous les niveaux que ce soit en central au niveau de l'Instance Supérieure Indépendant des Élections ou localement dans les Instances Régionales.

31. Sur le chemin de la transition démocratique, un registre électoral fiable, de même que l'obligation d'inscription des électeurs comme condition préalable à l'exercice du droit de vote sont des acquis indéniables pour la Tunisie.