

# ace



PROJECT | PROJET | PROYECTO

## Le Réseau du Savoir Electoral

# L'Encyclopédie ACE: Enregistrement des électeurs

---

L'enregistrement des électeurs définit leur admissibilité à voter. Cette opération – une des plus coûteuses, des plus longues et des plus complexes du processus électoral – représente souvent une portion considérable du budget, du temps du personnel et des ressources d'un organisme de gestion électorale. Pourvu qu'elle soit bien menée, elle aide à assurer la légitimité du processus. Si le système d'inscription comporte des lacunes, l'ensemble du processus électoral peut être perçu comme illégitime.





## **LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL ET L'ENCYCLOPEDIE ACE**

Le Réseau du Savoir Électoral ACE est la première ressource en ligne en matière électorale et le plus grand référentiel de connaissances électorales en ligne au niveau mondial. ACE fournit plus de 10 000 pages d'informations thématiques spécialisées, des informations spécifiques et des données comparatives par régions et par pays, ainsi qu'un calendrier électoral mondial, les dernières actualités et événements électoraux et un service d'échange de connaissances en temps réel via le Réseau d'experts ACE. Le site Web est disponible en anglais, arabe, espagnol, français et russe.

L'encyclopédie ACE comprend 13 domaines thématiques qui traitent en profondeur les étapes clés du processus électoral. (La présente série réunit chacun de ces sujets en version PDF imprimable.)

Les éditions du Réseau du Savoir Électoral ACE sont indépendantes de tout intérêt spécifique national ou politique. Les opinions exprimées dans cette édition ne représentent pas forcément les opinions du Réseau du Savoir Électoral ACE et de ces Partenaires.

Pour accéder à l'Encyclopédie en ligne et pour en savoir plus, veuillez aller sur [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

### **Droits d'auteur**

1998-2013 © ACE Electoral Knowledge Network

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette édition doit être adressée à:

ACE Electoral Knowledge Network

Email: [secretariat@aceproject.org](mailto:secretariat@aceproject.org)

### **Informations sur le livret: Enregistrement des électeurs**

Première édition: 1998

Numéro de révision: 3

Révisé: 2012



## TABLE DES MATIERES

<b>1.</b>	<b>APERÇU</b> .....	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>PRINCIPES DIRECTEURS</b> .....	<b>12</b>
<b>3.</b>	<b>CONTEXTE</b> .....	<b>16</b>
<b>4.</b>	<b>QUESTIONS GENERALES</b> .....	<b>19</b>
4.1	LES DIFFERENTES METHODES – AVANTAGES ET INCONVENIENTS.....	22
4.2	LISTE PERIODIQUE .....	23
4.2.1	<i>Liste périodique – Avantages</i> .....	24
4.2.2	<i>Liste périodique – Inconvénients</i> .....	25
4.3	LISTE PERMANENTE .....	26
4.3.1	<i>Liste permanente – Désavantages</i> .....	28
4.3.2	<i>Liste permanente – Avantages</i> .....	30
4.4	LE REGISTRE CIVIL.....	31
4.4.1	<i>Registre civil – Avantages</i> .....	33
4.4.2	<i>Registre civil – Inconvénients</i> .....	34
4.5	CONSIDERATIONS ADMINISTRATIVES .....	35
4.6	ENCOURAGER L’INSCRIPTION .....	38
4.7	CONDITIONS D’ELIGIBILITE DES ELECTEURS .....	40
4.7.1	<i>Identification à des fins d’inscription</i> .....	40
4.7.2	<i>Conditions d’inscription et identification</i> .....	42
4.8	PREUVE D’IDENTITE DES ELECTEURS .....	44
4.8.1	<i>Les cartes d’identification des électeurs – Avantages et inconvénients</i> .....	46
4.9	INSCRIPTION VOLONTAIRE OU OBLIGATOIRE .....	48
4.10	INSCRIPTION PAR LE CITOYEN OU PAR L’ÉTAT .....	49
4.11	INSCRIPTION DE L’ELECTEUR NON RESIDENT .....	52
4.12	PARTIS POLITIQUES ET GROUPES D’INTERETS.....	53
4.13	EMPLACEMENT DES BUREAUX DE VOTE.....	55
4.14	INSCRIPTION ANONYME .....	55
4.15	ÉLIGIBILITE POUR DES ELECTIONS SIMULTANÉES.....	56
4.16	DISPOSITIONS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	57
4.17	UTILISATIONS SECONDAIRES DE LA LISTE ELECTORALE.....	59
4.18	LES DIFFÉRENTS TYPES DE FORMULAIRES D’INSCRIPTION .....	60
4.19	L’EXTERNALISATION .....	61
4.20	L’INFORMATISATION .....	63
4.21	LES TECHNOLOGIES .....	65
4.22	INSCRIPTION EN LIGNE .....	67
4.23	INSCRIPTION CIBLÉE .....	67
4.24	METHODES D’INSCRIPTION DES ELECTEURS ET PARTICIPATION .....	70
4.25	CONSIDERATIONS FINANCIERES .....	71
<b>5.</b>	<b>QUESTIONS ADMINISTRATIVES</b> .....	<b>75</b>
5.1	PLANIFICATION.....	78
5.2	CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF .....	80
5.3	LA PLANIFICATION LOGISTIQUE.....	83
5.3.1	<i>Planification logistique – liste périodique</i> .....	84
5.3.2	<i>Planification logistique – liste permanente</i> .....	86
5.3.3	<i>Planification logistique – registre civil</i> .....	87
5.4	LA COLLECTE DES DONNEES D’INSCRIPTION .....	89
5.5	LES ACHATS.....	92
5.6	L’INFRASTRUCTURE OPERATIONNELLE.....	94
5.7	L’EDUCATION ELECTORALE.....	96
5.8	SELECTION ET FORMATION DU PERSONNEL.....	98
5.9	PERIODE D’EXECUTION .....	101
5.10	LA COMPILATION DES DONNEES D’INSCRIPTION .....	104

5.11	STOCKAGE DES DONNEES D'INSCRIPTION .....	106
5.12	ÉMISSION DE LA LISTE PRELIMINAIRE .....	107
5.13	METHODE DE PRODUCTION DE LA LISTE ELECTORALE .....	109
5.14	TENUE DE LA LISTE ELECTORALE .....	111
5.15	STRATEGIES PROMOTIONNELLES .....	114
5.16	CONSIGNATION DES MODIFICATIONS A LA LISTE PRELIMINAIRE .....	115
5.17	PRODUCTION DE LA LISTE ELECTORALE DEFINITIVE .....	116
5.18	DISTRIBUTION DE LA LISTE ELECTORALE DEFINITIVE .....	117
5.19	TRAÇABILITE DES DECISIONS ET DES MODIFICATIONS.....	118
5.20	DATE LIMITE D'INSCRIPTION.....	120
5.21	REVISIONS DE LISTE LIEES AU VOTE PAR ANTICIPATION.....	122
5.22	RECLAMATIONS .....	122
5.23	MODIFICATIONS A LA LISTE LE JOUR DE L'ELECTION .....	123
<b>6.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>124</b>

## Enregistrement des électeurs - Index

L'enregistrement des électeurs définit leur admissibilité à voter. Cette opération – une des plus coûteuses, des plus longues et des plus complexes du processus électoral – représente souvent une portion considérable du budget, du temps du personnel et des ressources d'un organisme de gestion électoral. Pourvu qu'elle soit bien menée, elle aide à assurer la légitimité du processus. Si le système d'inscription comporte des lacunes, l'ensemble du processus électoral peut être perçu comme illégitime.

Cette section renferme:

- un Aperçu de l'inscription des électeurs;
- certains des Principes directeurs qui caractérisent un système efficace d'inscription des électeurs;
- le Contexte pour comprendre l'administration électoral de façon plus générale.

La section suivante intitulée Questions générales explique et compare les trois principaux types de systèmes d'inscription des électeurs : la liste périodique, le registre permanent et le registre civil. Elle indique qu'il n'y a pas un système qui pourrait être considéré le meilleur. En revanche, chaque système présente des avantages et des inconvénients qui le rend plus ou moins efficace dans des contextes sociaux, politiques, économiques et environnementaux différents. La section traite ensuite des éléments à considérer pour concevoir un système d'inscription – par exemple, l'utilisation de cartes d'inscription ou de cartes nationales d'identité, l'informatisation des listes électorales, l'inscription le jour du scrutin, des dispositions concernant les électeurs anonymes et des dispositions particulières pour les personnes déplacées.

La section intitulée Questions administratives examine divers aspects particuliers de l'implantation d'un programme d'enregistrement. En général, les sujets y sont plus ciblés et détaillés, et ils s'appliquent à tout système d'enregistrement des électeurs. Entre autres, il faut mentionner les politiques d'approvisionnement, la sélection et la formation du personnel, la mise en œuvre du plan d'enregistrement des électeurs, la tenue de la liste électorale et la distribution de la liste électorale définitive.

### **1. Aperçu**

Le droit de tous les citoyens adultes de participer aux affaires de leur gouvernement constitue l'une des pierres angulaires de la démocratie. Voter lors d'élections libres, équitables et périodiques est peut-être la forme de participation la plus fondamentale. Pour que les citoyens puissent exercer leur droit de vote, les autorités compétentes devraient établir une liste électorale exhaustive et inclusive, appelée aussi registre électoral; Cette liste devrait être soigneusement conservée pour s'assurer que chaque citoyen éligible à voter y est inscrit une seule fois lors d'une élection. La liste électorale permet de séparer deux des plus importantes fonctions de l'organisme de gestion électoral: vérifier l'admissibilité des électeurs et contrôler la légitimité du processus de vote. La liste peut également servir à des fins diverses, comme dans l'éducation des électeurs, et

aider les partis politiques et les candidats dans leurs campagnes. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire pour la tenue d'une élection, la liste électorale présente des avantages qui justifient amplement son utilisation.

En confirmant que les électeurs respectent toutes les exigences d'admissibilité, la liste électorale aide à assurer la légitimité du processus électoral. Inversement, la légitimité du processus sera immédiatement remise en question si des problèmes se posent concernant l'inscription des électeurs et, plus particulièrement, l'intégrité de la liste électorale. L'inscription des électeurs est donc l'une des tâches les plus importantes de l'administration électorale.

### **Coût élevé de l'enregistrement des électeurs**

L'enregistrement des électeurs est l'un des éléments essentiels de l'administration électorale, et l'un des plus coûteux. La tâche d'inscrire les électeurs et de produire les listes électorales représente souvent plus de 50 % du coût total de l'administration des élections. Divers facteurs influent sur ces coûts, notamment le genre de système utilisé pour inscrire les électeurs, la capacité administrative de l'organisme de gestion électorale ainsi que les caractéristiques sociales, économiques et démographiques du pays.

### **Égalité politique et inclusivité**

Les listes électorales soutiennent la démocratie en favorisant l'égalité politique pour tous les citoyens et en favorisant activement l'inclusion des électeurs éligibles dans le processus électoral. Il existe différents points de vue quant à l'ampleur des efforts que les autorités électorales doivent déployer pour inscrire les électeurs appartenant à des groupes qui, historiquement, affichent des taux d'inscription et de vote inférieurs à la moyenne, comme les femmes, les membres des minorités visibles et ethniques, les électeurs qui votent pour la première fois, les pauvres, les sans-abri, les personnes handicapées, les détenus, les électeurs hospitalisés, les personnes âgées et les jeunes. Certains pays tentent d'accroître la participation de ces groupes à l'aide de campagnes d'inscription ciblées. D'autres pays adoptent une approche plus passive : les responsables veillent à ce que tous les électeurs aient la même possibilité de s'inscrire et de voter, mais ne cherchent pas à accroître l'inscription d'un groupe en particulier.

Malgré ces différences, tous s'entendent pour dire qu'un système qui se veut démocratique et représentatif doit offrir une chance égale à tous les électeurs de participer à un processus d'enregistrement inclusif.

### **Exclusions légales et administratives**

Des électeurs peuvent être exclus de la liste électorale par des moyens d'ordre légal ou administratif. Dans les démocraties représentatives qui ont vu le jour parmi les pays occidentaux au cours des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles, l'admissibilité à l'inscription et au vote dépendait de critères comme la propriété foncière, la richesse, le niveau d'alphabétisation, la race, le sexe et la moralité. Quiconque ne respectait pas les critères était exclu. Ces exclusions légales ont été graduellement supprimées et, aujourd'hui, la plupart ne sont plus considérées comme légitimes. Cependant, bien

des pays excluent encore des personnes pour des raisons d'âge (Plusieurs pays dans le monde ont fixé l'âge minimum pour voter à 18 ans, même si l'âge requis est parfois plus bas. Tels sont les cas en Autriche, en Brésil, à Cuba, en Équateur et en Indonésie, où les citoyens ayant moins de 17 ans ont le droit de vote à condition qu'ils soient mariés ou aient été mariés une fois. L'âge requis pour voter est plus élevé dans certains pays comme le Japon, le Cameroun et la Malaisie. L'Italie a fixé l'âge minimum pour l'élection des sénateurs à 25.), la citoyenneté (Ne sont pas exclues sur cette base les personnes qui résident en Australie et en Nouvelle-Zélande, où le droit de vote n'est pas seulement limité aux citoyens.), la résidence, une condamnation pour infraction criminelle ou une incapacité mentale. Les militaires sont également exclus de l'inscription aux listes électorales et du vote dans certains pays tels que l'Indonésie et l'Égypte, dans le but d'assurer la neutralité de ce groupe d'électeurs. Les exclusions sont habituellement prévues dans la Constitution ou dans les lois électorales du pays par les dirigeants politiques et sont ensuite adoptées par les autorités administratives.

Quant à l'exclusion administrative, elle consiste à ne pas inscrire sur la liste électorale des personnes qui sont manifestement admissibles à voter. Elles peuvent être exclues simplement par choix personnel ou par habitude; par exemple, des électeurs potentiels pourraient ne pas souhaiter s'inscrire parce qu'ils ont peu ou pas d'intérêt pour la politique ou pour l'élection. Un électeur peut être inscrit incorrectement, ou pas inscrit du tout, à cause d'un changement d'adresse ou d'un changement de nom. L'exclusion peut aussi résulter de lacunes du système d'inscription, telles qu'une publicité insuffisante concernant la date de clôture du processus d'inscription. Un bon système d'inscription vise à prévenir, ou à tout le moins réduire, l'exclusion des électeurs admissibles. La priorité doit être d'inscrire tous les électeurs admissibles. En pratique, cet objectif ne peut être pleinement atteint, mais il doit donner l'impulsion nécessaire pour établir des critères de rendement très clairs dans la marche vers l'enregistrement universel.

### **Complexité de l'inscription des électeurs**

En gérant l'inscription des électeurs, les administrateurs électoraux doivent tenir compte des conditions qui règnent dans le pays, l'État ou la région et se demander notamment:

- Est-ce qu'une nouvelle liste électorale devrait être créée pour chaque élection ou vaudrait-il mieux tenir à jour une liste permanente?
- Dans le cas où un pays a un registre d'état civil fiable, devrait la liste électorale être générée de ce registre?
- Comment les électeurs éligibles prouvent-ils leur identité au bureau de vote? Utilisent-ils une carte d'identité de l'électeur ou d'autres moyens comme une carte d'identité nationale?
- Si une carte d'identité de l'électeur est utilisée, quelle information doit-elle contenir?
- L'inscription doit-elle être obligatoire ou volontaire?
- Si elle est volontaire, doit-elle se faire à l'initiative du citoyen ou de l'État?

- En quoi les conditions du pays (p. ex. taux d’alphabétisation, urbanisation, mobilité de la population, niveau de richesse, antécédents démocratiques) influent-elles sur le choix du système d’inscription des électeurs?
- Quel est le rôle de l’informatisation dans l’enregistrement des électeurs? Quels aspects du processus sont les mieux traités par ordinateur? Quels sont les avantages et les inconvénients de l’informatisation?
- Quel est le rôle d’autres technologies dans le processus d’enregistrement des électeurs? Comment peuvent-elles contribuer à l’amélioration du processus d’enregistrement des électeurs? Quels sont les avantages et les inconvénients de ces technologies?

Les réponses à des questions de ce genre aideront à déterminer le type de système d’inscription qui convient le mieux à un contexte politique particulier.

### **Trois possibilités d’inscription des électeurs**

La démocratie en général et l’inscription des électeurs en particulier peuvent prendre bien des formes. Dans l’implantation de la démocratie électorale, il est important de choisir un système qui soit:

- le mieux adapté possible aux conditions locales;
- réaliste et abordable compte tenu de l’environnement financier et administratif dans lequel il doit être conçu et appliqué.

Dans le cas de l’inscription des électeurs, il y a trois options:

- la liste électorale périodique;
- la liste électorale permanente, ou registre des électeurs;
- le registre civil.

L’organisme de gestion électorale peut choisir une de ces options, ou une combinaison des trois, qui servira de base pour concevoir un système d’enregistrement des électeurs.

### **Liste périodique**

La liste électorale périodique est établie pour un processus électoral spécifique et elle est produite de nouveau pour chaque élection. Les administrateurs électoraux n’ont ni l’intention de la conserver ni de la mettre à jour pour un usage ultérieur. Normalement, la liste est établie immédiatement avant l’élection, mais cela n’est pas obligatoire. Ce système est relativement coûteux et long puisqu’il nécessite un contact direct avec tous les électeurs admissibles avant l’élection. Une telle liste peut être particulièrement utile si l’on ne dispose pas des infrastructures nécessaires pour tenir une liste permanente, si la mobilité de la population est élevée ou si la tenue de listes de citoyens par le gouvernement suscite de l’opposition. La liste périodique peut aussi être le premier choix des entités quasi gouvernementales, telles que les commissions ou

organismes de gestion électorale. Ce système est utilisé dans certains pays comme le Sénégal, l'Indonésie, la Russie, l'Yémen, la RDC, le Ghana, le Malawi et le Mozambique.

### **Liste permanente**

La liste électorale permanente est conservée et régulièrement mise à jour par l'administration électorale et elle comprend tous les électeurs éligibles. Ce système exige une infrastructure appropriée. La tenue d'une telle liste consiste en général à ajouter les noms et d'autres données pertinentes des citoyens qui satisfont aux conditions d'éligibilité, à mettre à jour les données des électeurs éligibles qui sont déjà inscrits dans la liste électorale, et à supprimer les noms des citoyens qui ne satisfont plus aux conditions d'éligibilité (pour cause de décès, de déménagement, etc.). Puisque la liste permanente est mise à jour de façon régulière, il n'est pas nécessaire de mener une campagne finale d'inscription juste avant une élection, bien que l'on prévoie souvent une période officielle de révision durant la campagne électorale. La liste permanente peut être tenue à l'échelle locale ou nationale. Une liste permanente est tenue à jour, vu qu'elle est actualisée régulièrement. Le coût de l'enregistrement des électeurs est réparti sur toute la période entre deux élections, de sorte qu'il peut résulter moins coûteux que d'autres systèmes d'enregistrement des électeurs.

Pour faciliter l'actualisation des listes, de nombreux organismes de gestion électorale forment des partenariats de partage de données avec d'autres organismes gouvernementaux, comme en Argentine, en Australie, au Canada et en France. Par exemple, lorsqu'un citoyen déménage, il peut en informer le fisc, le bureau de poste, l'autorité du logement ou le système de santé. Dans bien des pays qui ont un registre permanent, les partenariats permettent à l'organisme de gestion électorale de recevoir des mises à jour régulières concernant les changements apportés aux dossiers de ces organismes. Ainsi, il est possible d'actualiser le registre électorale sans contact direct entre l'électeur et l'organisme de gestion électorale. L'organisme fédéral chargé de la tenue du registre national de la population et l'émission de cartes d'identité nationales en Argentine transmet aux organismes de gestion électorale au niveau local les noms des citoyens de 16 ans qui résident dans les circonscriptions électorales respectives. Ensuite, les organismes de gestion électorale au niveau local ajoutent les noms de ces citoyens dans le registre électorale national. Dans certains cas, quand l'organisme de gestion électorale est informé d'un changement d'adresse, il peut envoyer à l'électeur une nouvelle carte d'inscription en lui demandant de mettre à jour et de confirmer l'information qui y figure. Parfois, il incombe aux électeurs de s'assurer que les informations actualisées soient transmises aux autorités compétentes.

### **Registre civil**

Le registre civil est la troisième possibilité d'inscription des électeurs. Ce registre peut contenir divers renseignements sur l'ensemble des citoyens comme le nom, l'adresse, la citoyenneté, l'âge et le numéro d'identité. Dans certains pays, particulièrement en Europe (Norvège, Allemagne, Suède, Belgique et Espagne) et en Amérique latine (Argentine et Pérou), la liste électorale est produite à partir de l'information contenue dans le registre civil national. Dans les pays dotés d'un registre civil, il est important de déterminer si l'organisme responsable du registre (qui est souvent le ministère de l'Intérieur) doit être responsable de la liste électorale. Certains pays, comme le

Sénégal, confèrent ces deux responsabilités à la même institution; d'autres choisissent de les assigner à deux organismes distincts.

Si un registre civil est en place, la production d'une liste électorale se fait de manière relativement efficace et efficiente parce que les principaux coûts sont absorbés d'abord par l'organisme en charge du registre civil. Il est relativement coûteux de tenir un registre civil, mais l'information qu'il contient peut servir à diverses fins, ce qui réduit le coût global de gestion des données du gouvernement.

L'inconvénient principal de ce système est sa force principale. Même si le coût élevé d'un registre civil est justifié, le partage de données entre institutions gouvernementales peut susciter la controverse. Certains peuvent s'inquiéter des risques, réels ou potentiels, d'atteinte à la vie privée. Si ces inquiétudes sont répandues, le registre civil peut s'avérer simplement inacceptable malgré son utilité.

## 2. Principes directeurs

L'inscription des électeurs est le processus qui permet de vérifier l'identité des électeurs potentiels et d'inscrire leur nom et tout autre renseignement justificatif sur une liste électorale. Pour que le processus soit équitable, exhaustif et inclusif, les électeurs potentiels doivent en avoir connaissance et jouir des conditions raisonnables et d'un accès relativement facile afin d'effectuer leur inscription. Les campagnes d'information sensibilisent les électeurs en leur expliquant qu'ils ont la responsabilité de s'inscrire et en présentant de l'information sur la façon de procéder. Certains organismes de gestion électorale, comme celui de l'Afrique du Sud, effectuent une campagne spécifique pour l'inscription des électeurs sur les listes électorales, en fournissant des informations à travers les médias et d'autres moyens, dans le but d'encourager les électeurs à s'inscrire au cours d'une année électorale.

### **Inclusivité**

L'inscription doit être inclusive, c'est-à-dire accessible à tous les groupes et catégories de citoyens admissibles. Il ne doit y avoir aucune partialité systémique à l'encontre d'un groupe identifiable. Cependant, pour des raisons sociales ou économiques, l'inscription peut être plus difficile pour certains citoyens, notamment :

- les résidents de régions rurales;
- les personnes faiblement alphabétisées;
- les personnes économiquement désavantagées ou sans abri;
- les personnes en butte à des préjugés culturels contre leur participation aux affaires politiques et publiques (p. ex. les femmes ou les minorités ethniques);
- les personnes à capacité physique restreinte;
- les détenus;
- les populations déplacées.

Des mesures spéciales peuvent s'avérer nécessaires pour abolir les obstacles et faire en sorte que le système d'inscription soit véritablement ouvert à ces groupes et leur permette de participer au processus démocratique. L'exclusion électorale se fait par des mécanismes formels et informels; pour les contrer, les administrateurs électoraux doivent déployer des efforts véritables.

### **Exclusion administrative des électeurs admissibles**

Il arrive que des électeurs admissibles fassent l'objet d'une exclusion administrative. Des électeurs peuvent être ainsi exclus lorsque le système d'inscription ne les encourage pas à s'inscrire ou ne facilite pas leur inscription, et plus particulièrement lorsque des obstacles administratifs empêchent des citoyens de s'inscrire. Des électeurs peuvent être administrativement exclus de différentes façons, qui compromettent toute la légitimité des élections. Voici certaines causes d'exclusion administrative et leurs solutions possibles.

- *Délai.* La date limite d'inscription est au début de la période électorale, au moment où l'intérêt des électeurs peut être faible. La solution consiste à la prolongation du délai afin que plus de personnes puissent s'inscrire et à la réalisation d'une campagne de sensibilisation délibérée, afin que les électeurs potentiels et actuels prennent connaissance que le processus d'enregistrement est en cours. Dans le cas du Canada, il y a des dispositions qui permettent l'inscription dans les bureaux de vote le jour du scrutin.
- *Coût.* L'inscription est coûteuse. Les personnes qui veulent s'inscrire doivent payer des frais, par exemple, pour obtenir une carte d'identité électorale. Une solution consisterait à ne pas imposer de frais d'inscription aux citoyens individuels, dans la mesure du possible. Autrement, les citoyens plus pauvres sont désavantagés et certains peuvent être privés de leur droit de vote pour cette raison.
- *Investissement de temps.* Le processus d'inscription est long. Parfois, les citoyens doivent parcourir de longues distances pour s'inscrire, perdant ainsi des heures de travail et engageant d'importants frais de déplacement. La solution peut consister à accroître le nombre de bureaux d'inscription et peut-être utiliser des centres d'inscription itinérants.

### **Inscription volontaire ou obligatoire**

L'inscription électorale est-elle une obligation et une responsabilité du citoyen, ou un droit de citoyenneté que chacun peut exercer à sa discrétion? La réponse à cette question détermine les procédures administratives à mettre en place pour l'inscription des électeurs. Si l'opinion dominante est que le vote est une obligation et une responsabilité du citoyen, il s'ensuit que l'inscription doit être obligatoire, comme en Australie et en Indonésie. Dans ce cas, l'État doit informer les électeurs qu'ils sont tenus de s'inscrire et/ou de mettre à jour leurs renseignements sur la liste électorale permanente. Si le vote est considéré comme un droit plutôt qu'une obligation, l'inscription est une option que chaque électeur exerce à sa propre discrétion, comme c'est le cas des États-Unis et du Guatemala. Par conséquent, l'État ne déploie pas les mêmes efforts pour encourager les électeurs à s'inscrire.

## **Qui est responsable – les citoyens ou l'État?**

Des systèmes différents peuvent utiliser des méthodes différentes d'inscription et assigner des responsabilités variées aux administrateurs électoraux et aux citoyens. Parfois, l'inscription est principalement la responsabilité des citoyens, qui doivent entreprendre les démarches en contactant l'administration électorale. Tel est le cas dans des pays comme les États-Unis, le Guatemala, les Bahamas, le Belize, le Burundi et le Mexique. Dans d'autres cas, les responsables doivent tenir des listes électorales permanentes ou préparer de nouvelles listes, comme par exemple au Japon, en Argentine, en Australie, en Belgique, en Allemagne, au Pérou, en Suède et en Australie. Ils peuvent s'acquitter de leurs responsabilités en effectuant un recensement de porte en porte, comme au Royaume-Uni et en Indonésie, ou en établissant des centres locaux d'inscription.

En pratique, la responsabilité est souvent partagée. Par exemple, dans un pays doté d'une liste électorale permanente, l'organisme de gestion électorale peut rendre l'inscription accessible en établissant des milliers de centres d'inscription, y compris des unités itinérantes, et en informant les électeurs sur la campagne d'enregistrement et l'établissement de centres d'enregistrement. Il appartient encore aux citoyens, cependant, de se rendre dans ces lieux et d'entreprendre formellement leur inscription.

D'un côté, en pareil cas, l'expérience a montré qu'en rendant l'inscription plus facile, on peut accroître la participation de façon significative. De l'autre, un système d'enregistrement des électeurs sur l'initiative de l'État pourrait être plus approprié, car cela augmenterait les taux d'inscription des électeurs ayant des besoins spéciaux, tels que les analphabètes, les sans-abri, les détenus, les personnes hospitalisées, les pauvres et les handicapés. En définitive, il s'agit d'une question d'accès : quelle part de responsabilité l'État doit-il assumer pour que les citoyens puissent s'inscrire sans trop de difficulté? La réponse est que l'État doit assumer une responsabilité considérable pour que l'inscription ne constitue pas un obstacle administratif à la participation électorale. Par ailleurs, l'État doit habituellement tenir compte de considérations financières au moment de décider de l'ampleur des efforts à déployer dans ce domaine.

## **Critères de rendement**

Des critères de rendement clairs aident à mesurer l'utilité globale et la rentabilité d'un système d'inscription des électeurs. Pour les listes périodiques, les critères sont l'exactitude et l'exhaustivité. L'*exhaustivité* est mesurée d'après le pourcentage d'électeurs admissibles inscrits sur la liste électorale. L'*exactitude* est mesurée d'après le taux d'erreur dans l'inscription des données d'électeurs (nom, adresse, sexe, âge, citoyenneté et toute autre variable). Dans le cas d'une liste permanente ou d'un registre civil, l'exactitude dépend souvent de l'*actualité des données* – c'est-à-dire dans quelle mesure l'information est mise à jour en temps utile. L'objectif principal est qu'au jour du scrutin, les données les plus récentes figurent bien sur la liste, de façon à ce que celle-ci reflète la situation actuelle des électeurs.

L'établissement de cibles précises de rendement pour chaque secteur favorise une plus grande inscription des électeurs. Selon un haut responsable électoral, une liste permanente devrait être

complète à 90 %, à jour à 85 % et exacte à 97 %. Autrement dit, le système devrait faire en sorte que 9 électeurs sur 10 soient inscrits sur la liste, que les renseignements sur les électeurs soient à jour dans 8,5 cas sur 10 et qu'il y ait des erreurs de saisie de données dans seulement 3 dossiers sur 100. Une fois ces cibles ou points de repère établis, les coûts marginaux peuvent être calculés.

À mesure que le pourcentage d'électeurs inscrits augmente et que des efforts sont déployés pour atteindre les autres objectifs de rendement, le coût marginal de l'inscription d'électeurs additionnels augmente. Les premières inscriptions sont relativement peu coûteuses: les électeurs étaient peut-être à la maison lorsque les agents d'inscription sont passés ou ils ont répondu sans délai à une demande de mise à jour d'information envoyée par la poste. Si les électeurs n'avaient aucun changement à signaler, les renseignements à leur sujet sur la liste électorale demeuraient à jour et exacts. Pour les électeurs potentiels qui ne respectent pas ces conditions, la collecte et la mise à jour des données peuvent coûter plus cher. En outre, il faut parfois plus d'une tentative pour contacter certaines personnes difficiles à joindre. Plus une liste électorale devient exhaustive, exacte et à jour, plus elle est coûteuse à produire.

Par exemple, certains pays tiennent une liste permanente incluant les électeurs établis à l'étranger. Si l'objectif d'exhaustivité est de 90 %, ces pays peuvent trouver la dépense prohibitive. Une solution abordable pourrait consister à créer un système d'inscription distinct pour les ressortissants vivant à l'étranger – ce que font déjà certains pays comme la Norvège, la France, la Géorgie et la Lettonie. Au lieu de figurer sur les listes électorales nationales, les citoyens vivant à l'étranger doivent s'inscrire de leur propre initiative avant chaque scrutin.

En ce qui concerne l'actualité de l'information comme l'adresse des électeurs inscrits dans le registre, différentes régions d'un pays ont souvent des taux très différents de mobilité résidentielle. Les citoyens peuvent déménager plus souvent dans un centre urbain densément peuplé et le taux de mobilité peut être élevé chez les électeurs plus jeunes tels que les étudiants ou les travailleurs migrants. Assurer un taux d'actualité de 85 % nécessiterait probablement des mises à jour plus fréquentes des listes électorales dans certaines régions; ailleurs, la liste pourrait demeurer à jour à ce niveau de rendement pendant beaucoup plus longtemps. Pour cette raison, les taux nationaux (ou régionaux) moyens de mobilité peuvent s'avérer plus utiles que des taux hautement localisés.

### **Coûts et critères de rendement**

Plus le rendement est bon selon les trois critères ci-dessus, plus le coût du système d'inscription est élevé. Il en coûte évidemment moins cher d'inscrire les électeurs potentiels les plus « faciles » que les plus « difficiles ». Ces derniers peuvent:

- vivre dans des régions éloignées;
- changer souvent d'adresse;
- n'avoir aucune adresse permanente;
- ne pas retourner rapidement les formulaires d'inscription;
- ne pas retourner les formulaires d'inscription à cause d'analphabétisme.

Au moment donné, le coût d'inscription de telles catégories d'électeurs peut même devenir prohibitif. Quant à savoir exactement où l'on doit s'arrêter, cela varie selon chaque autorité électorale.

### 3. Contexte

#### Principales applications de la liste électorale

L'objectif premier de la liste électorale est de confirmer l'éligibilité des citoyens à voter lors d'une élection nationale, provinciale, régionale et/ou locale. Elle permet à l'organisme de gestion électorale de traiter séparément la vérification de l'éligibilité et le contrôle de la légitimité du processus de vote. Le processus d'enregistrement permet de déterminer l'éligibilité des électeurs avant le jour du scrutin; ainsi, l'organisme de gestion électorale peut administrer l'élection de façon efficace tout en réduisant les délais d'attente pour les électeurs. Toute procédure qui facilite le vote est importante, vu les taux de participation de plus en plus faibles enregistrés dans de nombreuses démocraties.

#### Autres applications de la liste électorale

Les listes électorales ont d'autres applications qui contribuent à justifier l'investissement en temps, en personnel et en argent qu'elles nécessitent. Entre autres :

- Les listes peuvent être utilisées pour des référendums ou des plébiscites.
- Elles sont utiles pour les pétitions d'initiatives populaires ou de révocation. Les autorités peuvent utiliser les listes pour déterminer si une pétition a obtenu le nombre requis de signatures d'électeurs pour déclencher un scrutin.
- Les listes sont fournies aux partis politiques et aux candidats pour les aider à faire campagne. En évaluant la qualité des listes, les partis aident à assurer la légitimité du processus électoral.
- Dans les pays qui limitent les dépenses de campagne selon le nombre d'électeurs, les listes peuvent servir à calculer les plafonds des dépenses des partis et des candidats.
- Une forme d'inscription des électeurs est nécessaire pour les courses à la direction ou à l'investiture d'un parti. Il arrive souvent qu'un parti utilise des listes de ses membres ou peut-être de syndicats affiliés. Un registre électoral peut parfois inclure des renseignements sur l'affiliation politique des électeurs, ce qui permet à ces derniers de participer aux élections primaires des partis. Mais il est inhabituel que l'affiliation politique soit inscrite sur une liste électorale, car cela peut compromettre le secret du vote.
- Les listes peuvent être utilisées pour créer des bassins de jurés (listes de personnes admissibles à siéger à un jury) ou pour aider à repérer les mauvais payeurs de pension alimentaire ou les étudiants qui omettent de rembourser leurs prêts. Ces utilisations vont bien au-delà de la stricte fonction électorale.

Bien que la liste électorale puisse servir à de nombreuses fins, son utilisation et sa distribution sont souvent strictement réglementées. Les règles peuvent être spécifiées dans le code électoral, dans le

but de protéger la vie privée des personnes inscrites. Certains électeurs peuvent exiger que l'information soit tenue strictement confidentielle et ne soit pas transmise aux partis politiques. Ces électeurs dits « silencieux » ou anonymes peuvent craindre la violence conjugale ou autres formes de violence domestique, ou avoir d'autres motifs valables. L'autorité électorale peut maintenir une liste complètement séparée pour ces électeurs. Des listes d'électeurs anonymes existent en Nouvelle-Zélande et en Australie, pour des raisons de sécurité dans la plupart des cas. Une liste électorale spéciale est créée et maintenue sur la base de formulaires de demande soumis aux autorités électorales.

### **Adaptation aux conditions locales**

Pour que l'inscription des électeurs soit exhaustive et inclusive, les mécanismes utilisés doivent être adaptés aux conditions locales sur le plan politique, social et économique. En particulier, il faut tenir compte des facteurs suivants :

- alphabétisation;
- climat;
- infrastructure administrative;
- indisponibilité de la documentation requise;
- environnement politique.

### **Alphabétisation**

Les taux d'alphabétisation ont une influence directe sur la capacité de communiquer avec les électeurs potentiels. Lorsque ces taux sont élevés, les communications avec les électeurs sont relativement efficaces et économiques, et l'inscription s'en trouve facilitée. Par exemple, dans un pays qui affiche des taux d'alphabétisation élevés et qui possède une liste électorale permanente, les responsables électoraux peuvent envoyer par la poste à chaque électeur une carte contenant ses données d'inscription actuelles. L'électeur vérifie l'exactitude de l'information sur la carte et, si nécessaire, retourne par la poste la carte corrigée. Bien sûr, cette façon de communiquer nécessite un système postal fiable qui assure la livraison du courrier à chaque ménage.

Mais les pays ayant un taux d'alphabétisation élevé n'ont pas tous l'infrastructure nécessaire. Et lorsque les taux d'alphabétisation sont faibles, la communication postale est encore moins appropriée. Dans ces cas, des agents électoraux doivent contacter personnellement les électeurs pour les inscrire. Les dirigeants communautaires devraient intervenir pour fournir des informations sur l'inscription de certains électeurs. Même si le taux d'alphabétisation est élevé et que le contact personnel n'est pas essentiel, il est important de s'assurer que les formulaires d'inscription sont faciles à comprendre et dénués de tout jargon juridique qui pourrait semer la confusion chez les citoyens ordinaires. Autrement dit, un formulaire d'inscription électorale ne doit pas être un test d'alphabétisation pour l'inscription. Quand le taux d'alphabétisation est faible, il est préférable que les agents électoraux remplissent les formulaires pour les personnes qu'ils inscrivent, soit au cours d'entrevues de porte en porte, soit dans des centres d'inscription.

## **Climat**

Dans les pays économiquement avancés, le climat peut avoir peu d'effet sur l'inscription et le vote. Une grande partie du processus d'inscription peut se faire par des moyens électroniques et informatiques. Ces pays ont souvent une infrastructure administrative bien développée qui facilite l'inscription malgré les rigueurs du climat. Mais même ces sociétés ont tendance à éviter les élections à certaines périodes de l'année – par exemple, en hiver dans les pays au climat froid ou pendant la saison des pluies dans la plupart des pays africains. Cette pratique affecte le calendrier de l'inscription. Même si aucune règle officielle n'interdit de déclencher une élection durant certaines saisons, l'habitude d'éviter ces saisons influera sur la planification électorale.

Dans les pays moins développés, les conditions climatiques peuvent avoir un plus grand impact sur la planification électorale. Une sécheresse, la saison des pluies, la période des semences ou des récoltes, tout cela peut influencer sur la capacité des citoyens de s'inscrire. Par conséquent, il peut s'avérer nécessaire de reporter l'inscription.

## **Infrastructure administrative**

Le succès du travail d'inscription est largement tributaire de l'infrastructure administrative, à savoir: la capacité de planification administrative et logistique globale ou de collecte de données, les politiques et procédures d'approvisionnement; l'infrastructure matérielle; la sélection et la formation des employés; le personnel nécessaire pour tous ces aspects du processus. Établir et maintenir la structure administrative sont longs et coûteux. Sans elle, cependant, le processus électoral peut manquer de légitimité et d'intégrité. L'infrastructure administrative doit être permanente et non pas créée à nouveau pour chaque élection.

## **L'indisponibilité de la documentation requise**

Dans les zones rurales éloignées de nombreux pays comme l'Afrique du Sud, il est possible que des électeurs potentiels nés avant 1994 ne disposent pas de documents requis pour s'inscrire sur une liste électorale, comme les actes de naissance, les certificats de mariage, etc. Dans de tels cas, il est nécessaire d'identifier d'autres sources de vérification, comme le chef coutumier ou de la communauté locale attestant l'éligibilité d'un citoyen. Cette pratique est implémentée en République Centrafricaine où un représentant du conseil de village ou de district est tenu de délivrer un témoignage écrit pour les citoyens qui souhaitent s'inscrire sur la liste électorale. Des dispositions légales ont également été adoptées pour les personnes sans la documentation requise au Sud-Soudan pour le référendum de 2011. Cela s'avère nécessaire afin de ne pas exclure les électeurs qui n'ont pas eu accès ou les ressources ou la nécessité d'obtenir ces documents depuis leur naissance, etc.

## **Environnement politique**

Le climat politique d'un pays peut évidemment avoir un impact sur l'inscription des électeurs et sur les élections. L'environnement politique peut être complètement pacifique, tous les partis acceptant la légitimité du processus électoral; ou l'atmosphère peut être tendue à cause de conflits

intérieurs ou internationaux. Entre ces deux extrêmes, toutes les possibilités existent. L'idéal est que l'inscription et le vote soient menés dans un climat politique harmonieux, mais cela n'est pas toujours possible. Et quand ce n'est pas possible, des questions d'équité ou de légitimité surgissent presque à coup sûr. Dans un environnement politique qui n'est pas idéal, la meilleure approche est de faire le maximum pour que l'administration de l'élection soit équitable et impartiale, et soit perçue comme telle. Il est également utile d'assurer la transparence en donnant à tous les partis politiques la possibilité d'observer l'administration de l'élection.

L'organisme de gestion électorale doit relever des défis particuliers dans un pays sortant d'un conflit. Il peut être nécessaire d'élaborer ou d'appliquer des politiques sur des questions comme le vote à l'étranger, l'identification des électeurs sans papiers tels que les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays, l'inscription des électeurs dans les camps de réfugiés et parfois les activités de partis politiques ou d'autres groupes qui cherchent à perturber l'élection.

#### 4. Questions générales

Cette section examine les avantages et les inconvénients de divers systèmes d'inscription électorale, dont les trois types principaux:

- liste périodique
- registre permanent (ou liste permanente)
- registre civil

Il n'y a pas un type de système d'enregistrement électorale qui pourrait être considéré le meilleur dans tous les pays et en toutes circonstances. Chaque pays devrait choisir le système qui convient le mieux à son contexte.

Cette section traite aussi de plusieurs questions importantes liées à l'administration des systèmes d'enregistrement électorale:

- **Aspects administratifs:** Les procédures d'inscription peuvent varier, mais plusieurs questions et préoccupations sont communes à tous les cas, notamment le choix du système, la planification logistique ainsi que la sélection et la formation des agents d'inscription.
- **Encourager l'inscription:** L'actualité, l'exactitude et l'exhaustivité sont les trois critères de rendement pour l'inscription des électeurs. Pour bien réussir selon ces critères, l'inscription doit être simple et conviviale, sans frais financiers directs pour les électeurs.
- **Caractéristiques des électeurs éligibles:** Il s'agit des critères déterminant qui peut voter. Ces critères sont normalement fixés par la loi. Ils doivent être assez larges pour que pratiquement tous les résidents adultes ayant la citoyenneté du pays puissent s'inscrire pour voter.

- **Preuve d'identité des électeurs:** Une fois les critères d'éligibilité établis, l'autorité électorale les administre et définit des normes et procédures pour que les électeurs prouvent qu'ils sont inscrits. La carte d'identité de l'électeur peut servir à cette fin.
- **Inscription volontaire ou obligatoire:** Ce choix relève normalement des élus et non des administrateurs électoraux. Toutefois, dans un système d'inscription obligatoire, les administrateurs doivent s'employer à faciliter le processus tout en assurant l'intégrité de la liste électorale.
- **Inscription par le citoyen ou par l'État:** Ce choix aussi appartient normalement aux autorités politiques. Dans les deux systèmes, il existe plusieurs façons de faciliter l'inscription des électeurs.
- **Inscription des électeurs non-résidents:** De plus en plus, on permet aux électeurs de s'inscrire et de voter même s'ils sont à l'extérieur de leur circonscription ou de leur pays au moment de l'élection. Des mécanismes d'inscription ont été élaborés à cette fin.
- **Partis politiques et groupes d'intérêt:** Les autorités électorales doivent demeurer en contact avec les intervenants, surtout les partis politiques, dans le cadre du processus d'inscription. Les intervenants peuvent jouer un rôle clé en appuyant le processus d'inscription. Ils confèrent ainsi de la légitimité à l'élection.
- **Lieu de scrutin:** L'opération d'inscription électorale peut aider à choisir des lieux de scrutin équitables, politiquement neutres et accessibles.
- **Inscription anonyme:** Certains électeurs préfèrent, pour des raisons valables, que leur nom et d'autres données (p. ex. numéro de téléphone, adresse) n'apparaissent pas sur une liste électorale publiée. Les autorités électorales doivent souvent prévoir des mécanismes pour l'inscription de ces électeurs anonymes ou « silencieux ».
- **Inscription pour élections aux différents niveaux de gouvernement:** Dans bien des cas, les électeurs peuvent voter à des élections pour différents niveaux de gouvernement – local, régional, national ou autre. Il faut une liste électorale appropriée pour l'élection à chaque niveau de gouvernement. Pour préparer les listes, il y a un éventail d'options impliquant divers degrés de collaboration entre les différents niveaux.
- **Les dispositions contre la fraude:** De telles dispositions sont nécessaires pour l'intégrité électorale. Il existe des techniques pour prévenir la fraude électorale commise par des individus, des groupes ou des gouvernements.
- **Utilisations secondaires de la liste électorale:** Le registre des électeurs peut être utile à des fins secondaires, dont l'établissement de plafonds de dépenses pour les partis politiques (selon une formule axée sur le nombre d'électeurs) ou l'orientation des décisions relatives aux limites des circonscriptions.

- **Formulaires en plusieurs parties:** Les formulaires papier utilisés par les autorités électorales pour l'inscription peuvent être conçus pour accroître l'efficacité de l'enregistrement et de l'utilisation des données.
- **La sous-traitance** de la gestion du matériel et des services peut offrir des avantages importants aux autorités électorales, mais des mesures de protection sont nécessaires pour maintenir l'intégrité de l'inscription et du vote.
- **L'informatisation** peut grandement aider au processus d'inscription, qui comprend la collecte, l'enregistrement, le stockage, l'actualisation, le classement, l'extraction et l'impression des données électoraux de base. L'informatisation comporte toutefois des avantages et des inconvénients. Il est important d'évaluer les deux pour faire un choix éclairé.
- **La technologie:** La technologie joue un rôle de plus en plus important dans le processus d'enregistrement électoral en vue de l'utilisation de solutions techniques par les organismes de gestion électorale. Outre les ordinateurs, d'autres technologies sont utiles pour l'inscription des électeurs, surtout les technologies de collecte, d'élaboration, de saisie, de couplage, de lecture, de partage, de stockage et de transmission des données. Différents types de technologies sont par exemple utilisés pour saisir les caractéristiques physiques des électeurs pendant le processus d'enregistrement biométrique. Des bandes magnétiques, disques et lecteurs sont utilisés pour le stockage des données biométriques des électeurs. Les technologies d'imagerie sont utilisées pour la saisie ou le couplage des données de certains électeurs. Outre son utilisation pour l'attribution des électeurs à des zones géographiques spécifiques, les systèmes d'information géographique peuvent également être utilisés pour assurer l'intégrité, la qualité et la sécurité des données des électeurs.
- **Inscription en ligne:** Plusieurs administrations électorales envisagent d'implanter des mécanismes d'inscription électronique afin de faciliter le processus d'inscription. Diverses options pourraient convenir à diverses situations.
- **L'inscription ciblée:** vise à atteindre des groupes particuliers d'électeurs dont le taux d'inscription est historiquement plus bas que la moyenne. Parmi ces groupes figurent notamment les jeunes, les membres des communautés ethniques, les femmes, les personnes handicapées et les populations déplacées.
- **Méthodes d'inscription des électeurs et participation:** L'autorité électorale doit-elle chercher activement à atteindre des taux d'inscription élevés dans tous les segments de la population ou de tels efforts risquent-ils de compromettre la neutralité de l'administration électorale? Une approche plus neutre est-elle préférable?
- **Considérations financières:** L'inscription des électeurs est une des composantes les plus coûteuses du processus électoral. Différents facteurs influencent les coûts et il existe diverses façons de rendre le processus plus efficace et plus efficient.

## 4.1 Les différentes méthodes – Avantages et inconvénients

Il existe trois grandes méthodes d'inscription des électeurs:

- liste périodique
- registre permanent (ou liste permanente)
- registre civil

Chaque système présente des avantages et des inconvénients. Il n'y a pas de système qui pourrait être considéré le meilleur dans tous les pays et en toutes circonstances. Il incombe à chaque pays de choisir le système qui convient le mieux à son contexte.

À plusieurs égards, la liste périodique est la méthode la plus simple. Une nouvelle liste des électeurs admissibles est produite pour chaque élection. Comme il n'est pas nécessaire de la tenir à jour après le scrutin, elle n'exige guère de travail administratif en période non électorale. Pour la créer, cependant, l'organisme de gestion électorale doit déployer de grands efforts au cours de la période préélectorale, souvent à l'aide de personnel temporaire. Ce système est utilisé au Ghana, au Malawi et au Libéria.

Le registre permanent (ou liste permanente) se fonde sur le travail d'inscription effectué antérieurement, et est mis à jour de façon régulière. Cette méthode demande un soutien administratif important et soutenu : l'autorité électorale a besoin d'effectifs importants tout au long du cycle électoral (c'est-à-dire toute la période allant d'une élection à l'autre). La mise à jour implique la surveillance des changements dans la population : citoyens ayant atteint l'âge de voter; décès; personnes ayant perdu le droit de vote à la suite d'une infraction criminelle; déménagements, etc. Dans beaucoup de pays, la loi n'oblige pas les citoyens à signaler les changements de ce genre à l'autorité électorale dans un délai donné. Pour obtenir ces renseignements, l'autorité électorale doit donc conclure des ententes d'échange de données avec d'autres ministères ou organismes publics, comme les bureaux des permis de conduire (registraires automobiles), le ministère du revenu ou le service des postes. Telle est la pratique courante en Argentine, en Australie, au Canada et en France. La mise à jour est plus facile si chaque citoyen possède un numéro d'identité civique; sinon, il peut s'avérer difficile de vérifier les renseignements. L'Algérie, le Burkina Faso, le Tchad, la Tanzanie et le Mozambique ont tous adopté ce système.

Il faut un soutien administratif encore plus important pour tenir un registre civil (appelé aussi registre de l'état civil), c'est-à-dire un registre où sont répertoriés le nom ainsi que d'autres caractéristiques des citoyens telles que le numéro d'identité civique, la date de naissance, l'adresse et le sexe. Ce type de registre sert à diverses fins publiques, dont la production de la liste électorale. Il est tenu par une autorité autre que l'autorité électorale – par exemple, le ministère du revenu. Les citoyens doivent s'assurer que leurs renseignements sont à jour dans le registre pour continuer de recevoir divers avantages collectifs (éducation, soins de santé, assurance-emploi, etc.). L'autorité électorale contribue peu ou pas à la mise à jour de la liste électorale; elle la reçoit simplement de l'entité responsable du registre. Par conséquent, elle n'exerce pas autant de contrôle sur la qualité de la liste que si elle tenait elle-même un registre permanent.

## 4.2 Liste périodique

Une liste périodique consiste en la liste électorale établie pour un processus électoral déterminé. Elle est destinée à servir une seule fois et elle est établie de nouveau pour chaque élection. Elle n'est pas une liste permanente tenue à jour ou ajustée entre les scrutins. Elle est produite à l'approche de l'élection, habituellement dans un délai relativement court. La liste périodique peut être établie de deux façons :

- par inscription à l'initiative de l'État
- par inscription à l'initiative de l'électeur

Dans le premier cas, l'organisme de gestion électorale entre en contact avec la population, comme dans les cas du Japon, du Bénin, de l'Argentine, du Cap-Vert, de l'Australie, de la Belgique., en menant par exemple un recensement de porte en porte, comme en Sierra Leone. C'est un système efficace qui permet d'établir une liste à jour, exacte et complète. Il nécessite l'embauche et la formation d'un grand nombre d'agents d'inscription travaillant pendant une période relativement courte. Ceux-ci doivent savoir comment procéder s'ils ne trouvent pas l'occupant chez lui après une ou plusieurs visites. Les responsables doivent décider à l'avance quels renseignements fournir aux agents d'inscription : une simple liste d'adresses ou des données de l'élection précédente sur les habitants de chaque résidence.

Dans le second cas, ce sont les citoyens qui prennent contact avec l'organisme de gestion électorale, comme au Botswana, au Burundi, au Mexique, au Ghana et au Sénégal. L'organisme de gestion électorale ouvre pendant une période suffisante des centres d'enregistrement où les électeurs peuvent se rendre pour s'inscrire à voter, comme dans les cas de la Namibie et de l'Ouganda. Ces centres doivent être assez nombreux et assez bien situés pour rendre l'inscription facile à tous les citoyens. Il faudra peut-être prendre des dispositions spéciales pour joindre certains électeurs : les résidents de régions éloignées, qui doivent parcourir de longues distances pour se rendre à un centre d'inscription; les personnes âgées et les personnes à mobilité limitée; les électeurs qui vivent à l'extérieur du pays; les électeurs sans abri; les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il peut s'avérer souhaitable d'utiliser les mêmes installations comme centres d'enregistrement et ensuite comme bureaux de vote.

Si les dates d'élection ne sont pas fixées par la loi, on ne peut pas savoir d'avance quand il sera nécessaire de préparer la prochaine liste électorale. Il faudra peut-être l'établir pendant la période électorale officielle, et cette période devra être prolongée en conséquence. Le cas échéant, une bonne planification permettra de réaliser le recensement de façon rapide.

### Listes périodiques et critères de rendement

Trois critères sont utilisés pour évaluer le rendement d'une liste électorale : actualité, exactitude, et exhaustivité.

*L'actualité* indique dans quelle mesure les données sur la liste sont à jour le jour du scrutin. En d'autres termes, les citoyens en âge de voter ce jour-là figurent-ils sur la liste? Les noms des

électeurs qui sont décédés ont-ils été rayés de la liste? La liste renferme-t-elle la dernière adresse résidentielle, surtout dans le cas des personnes qui ont déménagé? Plus une liste électorale est établie près du jour du scrutin, plus son taux d'actualité a des chances d'être élevé. Plus elle est créée tôt, plus ce taux risque d'être faible. Pour que le taux d'actualité soit bon, la liste électorale doit donc être créée assez près du jour du scrutin, et elle doit être mise à jour ou révisée à une date encore plus rapprochée du jour du scrutin.

*L'exactitude* indique dans quelle mesure les renseignements relatifs aux électeurs inscrits sont corrects et sans erreur. Dans le cas de la liste périodique, les renseignements sont recueillis au moyen de recensements porte-à-porte ou à des centres d'inscription. Ainsi, un agent doit inscrire les renseignements et les transférer dans une base de données qui sera utilisée pour l'extraction et l'impression d'une liste électorale, ou ils seront transférés directement sur une liste électorale. Si la liste périodique est établie à l'intérieur d'une très courte période, les risques d'erreurs aléatoires ou d'erreurs de transcription commises lorsque les renseignements sont entrés dans la base de données et sur la liste sont plus élevés. Ce problème peut être atténué par l'embauche d'un personnel de vérification plus nombreux.

*L'exhaustivité* indique dans quelle mesure la liste électorale renferme des renseignements sur tous les électeurs admissibles au moment de l'élection. Pour les systèmes de recensement porte-à-porte, la liste sera probablement plus complète si:

- les agents d'inscription retournent aux domiciles où les résidents étaient absents lors de visites précédentes
- ils distribuent un document expliquant comment s'inscrire
- ils sont bien formés et dévoués à leur travail

Pour les systèmes utilisant des centres d'inscription, l'exhaustivité est plus élevée si:

- il y a suffisamment de bureaux
- les heures d'ouverture sont assez souples (avec ouverture les soirs et les week-ends)
- des solutions sont offertes aux électeurs dont l'inscription est difficile (p. ex. centres itinérants ou à l'étranger)

### **Facteurs de coût**

Une liste périodique nécessite l'inscription de tous les électeurs dans un délai relativement court. L'investissement en temps et en argent est important durant cette période. La création d'une liste périodique entraîne donc d'importantes « pointes » de dépenses.

#### **4.2.1 Liste périodique – Avantages**

La liste périodique présente un certain nombre d'avantages:

- Il n'est pas nécessaire d'avoir un gros appareil administratif chargé de gérer une liste entre les élections.
- Il n'est pas nécessaire de suivre l'évolution des renseignements personnels des électeurs (y compris les changements d'adresse) entre les élections.
- La période d'inscription des électeurs est clairement délimitée.
- L'inscription des électeurs peut être un événement très médiatisé qui favorise la sensibilisation de l'électeur et augmente l'intérêt pour l'élection.
- L'inscription est un moment propice pour une campagne intensive d'éducation électorale.
- On peut établir la liste périodique sans recourir à des outils informatiques de pointe.
- Comme elle n'a pas à être tenue à jour, la liste périodique n'a pas besoin d'être informatisée. C'est une des caractéristiques qui la distinguent de la liste permanente et du registre civil.
- Parmi les trois critères de rendement (actualité, exactitude et exhaustivité), la liste périodique s'avère particulièrement efficace sur le plan de l'actualité.

#### **4.2.2 Liste périodique – Inconvénients**

La liste périodique présente un certain nombre d'inconvénients:

- L'inscription des électeurs se fait dans un délai relativement court, ce qui augmente le risque de perturbation à cause des intempéries, des bouleversements politiques ou d'une grève des agents d'inscription dans le cas de non-paiement des salaires.
- Le délai alloué pour recueillir des renseignements et faire les changements nécessaires est très limité, surtout si les dates d'élection ne sont pas fixées par la loi. Faute de temps, il faut souvent faire des compromis sur la qualité et l'exactitude afin de terminer la liste préliminaire à temps pour la campagne électorale, et la liste officielle à temps pour le jour du scrutin.
- Parmi les trois critères de rendement (actualité, exactitude et exhaustivité), la liste périodique est particulièrement vulnérable sur les plans de l'exactitude et de l'exhaustivité. Dans les deux cas, la cause est le manque de temps. Cela rend le contrôle complet des données plus difficile et accroît les problèmes d'exactitude. Il devient plus difficile également de joindre certains électeurs pour l'inscription, ce qui accroît les problèmes d'exhaustivité.

- Il peut s'avérer nécessaire de prolonger la période électorale pour créer la liste électorale. Si l'inscription a lieu durant la campagne, la qualité de la liste peut devenir un enjeu électoral important, offrant aux partis d'opposition un motif de critique à l'endroit du gouvernement.
- Quand la collecte des données doit se faire dans un court délai, la tâche devient plus exigeante pour d'autres secteurs de soutien, comme la saisie des données et le traitement de l'information. Il faut peut-être que l'inscription ait lieu bien avant l'élection pour que la saisie des données puisse se faire dans un délai raisonnable. Dans ce cas, les personnes qui atteignent l'âge de voter après la fin de l'inscription mais avant le jour du scrutin peuvent se trouver dans l'impossibilité de voter à moins que des dispositions spéciales soient prises pour les inscrire.
- La liste périodique engendre une importante pointe de dépense. Les frais liés à l'inscription des électeurs sont concentrés à l'intérieur de la période d'inscription plutôt que d'être étalés sur l'ensemble du cycle électoral.
- Certains gouvernements pourraient avoir de la difficulté à absorber cette pointe de dépense. Les gouvernements peuvent normalement gérer des augmentations budgétaires modérées, mais ils peuvent avoir de la difficulté à fournir les fonds et les ressources nécessaires pour créer une liste périodique.
- Le coût et la qualité de la formation du personnel pourraient présenter quelques désavantages. Les pays ayant un budget limité pourraient avoir des difficultés à financer la formation du personnel en charge de l'enregistrement. Par ailleurs, il se peut que la formation du personnel en charge de l'enregistrement ne soit pas toujours de bonne qualité ou adéquate, puisque le personnel n'est formé que quelques jours ou une semaine avant le commencement des opérations d'enregistrement.

### 4.3 Liste permanente

Une liste permanente (ou registre permanent) est une liste de tous les électeurs actuellement éligibles, qui tient compte des changements de données survenus entre les élections. La liste permanente est tenue à jour par les administrateurs électoraux – contrairement au registre civil ou au registre des citoyens, qui est tenu à jour par d'autres instances gouvernementales. Avec une liste permanente, on évite les pointes d'activité qu'engendre la création d'une liste périodique; au lieu d'être concentrée sur la période qui précède immédiatement une élection, la préparation de la liste électorale est étalée sur l'ensemble du cycle électoral. La liste permanente a aussi l'avantage de tirer parti de la capacité des ordinateurs de stocker, tenir à jour et distribuer des données; les données relatives aux élections précédentes sont enregistrées sur ordinateur en vue d'être utilisées lors des opérations d'inscription en cours ou à venir. Des données recueillies par d'autres organismes civils (bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles et des permis de conduire, ministères du revenu, organismes d'habitation, etc.) peuvent aussi servir à la mise à jour de la liste.

## **Méthodes de mise à jour**

Des mises à jour régulières permettent d'ajouter les noms des personnes qui ont atteint l'âge de voter, qui deviennent citoyens ou qui sont nouvellement admissibles à voter pour une autre raison (p. ex. libéré de prison), ou qui ont changé de circonscription. Les mises à jour suppriment le nom des électeurs qui sont décédés ou qui ont cessé de satisfaire aux critères d'admissibilité. Certaines autorités électorales mettent la liste à jour une fois par année. Le désavantage de cette méthode est que la liste est déjà périmée de plusieurs mois lorsqu'elle est finalisée et elle devient de plus en plus désuète au cours de l'année suivante. Étant donné le taux très élevé de mobilité dans plusieurs sociétés, 20 % des électeurs pourraient bien changer d'adresse au cours d'une année. Il y aurait alors d'importants problèmes d'actualité dans la liste électorale.

Il est également possible d'actualiser les renseignements sur les électeurs beaucoup plus souvent. Dans certains cas, l'autorité électorale met quotidiennement la liste à jour au fur et à mesure qu'elle reçoit des renseignements par l'entremise de l'inscription électronique ou directement de l'électeur. La mise à jour peut aussi se faire mensuellement au moment où l'autorité électorale reçoit des renseignements d'organismes avec qui elle a une entente de partage des données ou lors d'une campagne d'enregistrement spéciale quelques semaines avant les élections, afin de permettre à l'organisme de gestion électorale de corriger la liste, le cas échéant.

## **Ententes de partage de données**

Pour avoir une liste permanente, il faut des ententes de partage de données entre l'autorité électorale et d'autres organismes gouvernementaux auxquels les citoyens signalent des changements qui peuvent influencer leur éligibilité à voter. Par exemple, les listes électorales comprennent normalement des données concernant l'adresse résidentielle de chaque électeur. Dans les pays où les élections sont organisées sur la base de circonscriptions séparées, l'électeur peut seulement voter dans la circonscription où se trouve sa résidence permanente. Ainsi, l'organisme de gestion électorale a besoin des renseignements sur les changements d'adresse pour tenir à jour la liste permanente.

Un citoyen qui a déménagé a probablement avisé un organisme civil – le bureau des permis de conduire pour mettre son permis à jour, le ministère du revenu au moment de faire sa déclaration de revenus ou le bureau de poste pour faire suivre son courrier. Les organismes de gestion électorale qui gardent une liste permanente cherchent à avoir accès aux renseignements fournis par les électeurs à d'autres organismes civils. Elles utilisent ensuite ces renseignements pour actualiser leurs données relatives à l'inscription des électeurs. Ces mesures sont appliquées en Argentine, en Australie et à la province de Québec au Canada.

Il y a plusieurs obstacles à surmonter, dont ceux-ci:

- Dans un pays qui n'attribue pas de numéro d'identification unique à chaque citoyen, il peut résulter difficile d'identifier sûrement une personne à partir de l'information fournie à un autre organisme. Par exemple, plus d'une personne ayant le même nom (souvent le parent

et l'enfant) peut habiter sous le même toit. Si une des personnes change d'adresse, il peut s'avérer difficile de déterminer l'identité de la personne qui a déménagé.

- Si l'autorité électorale compte sur des renseignements d'autres organismes, elle doit recevoir ces renseignements dans un format utilisable. Il se peut que les autres organismes utilisent d'autres sortes de bases de données informatisées et qu'ils ne soient pas disposés à changer leur système. L'autorité électorale doit trouver un moyen de travailler avec tous ces organismes. Pour ce faire, il faut un niveau élevé de soutien et de compétence techniques.

### **Avantages internes et externes de la liste périodique**

Quand le travail de préparation de la liste électorale est étalé sur l'ensemble du cycle électoral, l'autorité électorale peut favoriser la formation et l'expertise au sein de son personnel. La proportion d'employés occupant des postes professionnels et permanents est plus élevée quand une liste périodique est utilisée. Il devient alors possible d'intégrer de meilleurs outils d'éducation électorale dans le processus d'inscription.

Par exemple, certains pays dotés d'une liste permanente créent un registre temporaire des électeurs en prévision de l'inscription des électeurs nouvellement admissibles. Si l'âge de voter est de 18 ans, on peut placer le nom des jeunes de 16 ou 17 ans sur la liste temporaire et les transférer sur la liste générale le jour de leur 18<sup>e</sup> anniversaire ou une fois qu'ils atteignent l'âge requis pour voter, comme dans le cas de l'Australie. Ainsi, l'inscription se fait à un plus jeune âge et l'autorité électorale peut mettre en œuvre avec les écoles secondaires un programme d'éducation électorale axé sur l'inscription des électeurs.

#### **4.3.1 Liste permanente – Désavantages**

La liste permanente présente un certain nombre de désavantages:

- Une liste permanente exige plus d'employés permanents qu'une liste périodique. Il faut donc un budget plus élevé.
- Bon nombre d'employés permanents ont besoin de compétences avancées et de formation, et probablement aussi de développement professionnel continu.
- Le fait d'avoir plus d'employés et de compétences peut se traduire par une gestion électorale plus professionnelle. Toutefois, la taille et le professionnalisme du personnel ont un impact sur le budget. Le registre permanent étale les coûts mais ne rend pas nécessairement l'inscription des électeurs moins coûteuse au total. Il répartit plutôt les coûts sur l'ensemble du cycle électoral.
- L'autorité électorale a besoin de personnel qui possède une expertise technique, surtout dans le domaine informatique, afin de garder les renseignements à jour.

- Les citoyens doivent se conformer aux demandes de mises à jour des renseignements, ou l'autorité électorale doit avoir des ententes efficaces et efficientes de partage de renseignements avec d'autres organismes. Autrement, le nombre de révisions peut s'avérer excessif à l'étape finale de la préparation de la liste.
- L'autorité électorale doit assurer l'exactitude de la liste avec diligence. Des problèmes sérieux sont survenus dans des pays où la tenue du registre des électeurs avait été négligée ou mal faite. L'accumulation de données désuètes sur une liste permanente peut mener à une fraude électorale ou, tout au moins, à un scandale administratif.
- La diligence est primordiale pour assurer l'intégrité de la liste électorale. Dans plusieurs pays, les citoyens se méfient du partage de données personnelles entre organismes gouvernementaux. Lorsqu'elle collecte et met à jour les renseignements dans un registre permanent, l'autorité électorale prend à son compte la sécurité des renseignements. Si elle manque à cette responsabilité, sa réputation d'organisme indépendant et professionnel peut être compromise.
- La mise à jour nécessite souvent une collaboration étroite entre divers secteurs de l'administration publique. Il faut une structure et une culture administratives appropriées pour y arriver.
- Avec un registre permanent, il faut repérer et suivre les changements démographiques de grande ampleur. Selon certaines estimations, de 20 à 25 % des habitants des grands centres urbains déménagent au cours d'une année. Par ailleurs, de 2 à 4 % des électeurs auront l'âge de voter cette année et un pourcentage semblable mourront ou ne seront plus éligibles à voter. Étant donné le nombre de changements cumulatifs au cours de la période de quatre ou cinq ans d'un cycle électoral type, garder la liste permanente à jour peut constituer une tâche redoutable. Heureusement, les changements démographiques ne sont pas aléatoires. Ils peuvent être suivis en ciblant certaines parties de l'électorat.
- Avec tous les systèmes permanents d'inscription électorale, il y a un écart entre le moment où un changement se produit et celui où il est enregistré dans la liste électorale. L'écart est assez important pour certaines méthodes de mise à jour, ce qui peut réduire l'actualité d'une liste électorale. Une solution à ce problème est de permettre l'enregistrement le jour du scrutin, comme dans le cas du Canada. Cela peut efficacement éliminer les inquiétudes concernant l'actualité de la liste, car tous les électeurs ont la possibilité de mettre leurs données d'inscription à jour au bureau de vote. Mais il y a des désavantages:
  - En même temps, un des buts initiaux de la liste électorale est de séparer deux opérations : la vérification de l'éligibilité des électeurs et le vote lui-même. Lorsqu'un grand nombre d'électeurs s'inscrivent au bureau de vote, cela amoindrit l'utilité du registre et peut augmenter de beaucoup le temps qu'il faut pour voter.
  - La manière dont les électeurs prouvent leur identité pose un autre défi. Si l'enregistrement a lieu au bureau de vote, il faut s'assurer que l'électeur est bien

celui qu'il prétend être et qu'il répond à toutes les conditions d'éligibilité. C'est pourquoi les organismes de gestion électorale optent soit pour l'introduction des systèmes d'enregistrement électorale informatisé, par exemple à travers d'un système d'enregistrement biométrique, et/ou les électeurs doivent utiliser un certain document d'identification ou une carte d'électeur au moment de voter.

#### 4.3.2 Liste permanente – Avantages

La liste permanente présente un certain nombre d'avantages:

- La liste électorale est mise à jour régulièrement.
- Le public peut examiner la liste à longueur d'année, et pas seulement pendant une période déterminée.
- La liste étant toujours prête, le moment choisi pour une élection générale ou une élection partielle (portant sur un siège vacant au parlement) ne cause jamais de problème.
- La liste électorale définitive peut être créée plus rapidement. Normalement, une période de révision est prévue pendant une campagne afin que tous les électeurs éligibles aient la chance d'être inscrits sur les listes électorales. Avec une liste périodique, on peut utiliser la période de la campagne pour établir la liste initiale, pour réviser celle-ci et pour produire la liste définitive. Avec un registre permanent, la liste initiale est normalement celle qui est déjà en place au début de la campagne. Par conséquent, on peut raccourcir la période électorale en retranchant le temps qu'il aurait fallu pour établir la liste initiale.
- Il est possible de faire des changements et des corrections pendant toute l'année, et pas seulement pendant des campagnes d'inscription. Cela diminue les contraintes de temps et améliore en principe l'exactitude de la liste permanente.
- La liste permanente n'est pas nécessairement une méthode d'inscription moins coûteuse. Elle offre toutefois des possibilités d'économies lors de la création de listes électorales – notamment grâce au partage de renseignements.
- Une liste permanente peut servir à d'autres fins : élections dans le milieu des affaires en Australie, création de tableaux de jurés aux États-Unis, redécoupage de circonscriptions.
- Avec une liste permanente, les taux d'inscription peuvent être plus élevés car l'inscription se fait sur une base continue. Par contre, plusieurs pays ont constaté que les listes permanentes ne sont pas plus complètes que les listes établies par recensement et qu'elles peuvent même s'avérer moins complètes.
- Pour ce qui est du critère d'actualité, le rendement varie considérablement selon les types de registres permanents. En principe, les registres dont les données sont actualisées plus souvent sont toujours plus à jour. Par ailleurs, la période de révision joue un rôle de

premier plan à cet égard. Si les électeurs ont la possibilité de s'inscrire le jour du scrutin, le taux d'actualité d'une liste périodique ou d'un registre permanent peut être élevé puisque les électeurs peuvent déclarer aux bureaux de vote tout changement de leurs données.

- Dans les systèmes fédéraux, les listes permanentes permettent aux divers niveaux de gouvernement de partager des données et de minimiser le double emploi. Toutefois, diverses méthodes d'inscription peuvent coexister à l'intérieur d'un système fédéral. Par exemple, le Canada utilise un registre permanent au niveau fédéral, mais certaines provinces canadiennes utilisent des listes périodiques, contrairement au Nigeria qui maintient un registre permanent des électeurs tant au niveau national que provincial.
- Les frais d'inscription sont étalés sur toute la période allant d'une élection à l'autre, ce qui permet une meilleure planification budgétaire. On peut néanmoins s'attendre à de fortes dépenses au moment d'une élection ou d'une campagne d'enregistrement.

#### **4.4 Le registre civil**

Un registre civil est une liste de renseignements de base sur tous les citoyens (p. ex. nom, sexe, nationalité, âge, situation de famille et adresse). Il est tenu par l'État. L'inscription est obligatoire, et les citoyens doivent signaler tout changement d'information aux responsables (en règle générale, le ministère de l'intérieur). Normalement, les États dotés d'un registre civil l'utilisent pour établir une liste électorale. Tout électeur admissible qui est inscrit au registre civil a donc l'assurance de figurer aussi dans le registre électoral.

Un registre civil est presque toujours fondé sur un numéro national d'identité attribué à chaque citoyen; une liste permanente ne l'est habituellement pas. Des questions d'ordre culturel semblent beaucoup peser dans la décision d'adopter ou non un numéro national d'identité. Dans les sociétés qui ont décidé de l'adopter, cet identificateur permet de gérer l'information sur les citoyens de façon cohérente et globale. L'utilisation d'un numéro d'identité semble être souvent associée à la tenue d'une liste de citoyens. D'autres sociétés par contre semblent complètement hostiles à l'utilisation d'un identificateur national et restreignent souvent le partage de numéros d'identité, comme celui de sécurité sociale ou d'assurance sociale, entre les organisations publiques. Les sociétés qui refusent d'adopter un système de numéro national d'identité choisissent souvent aussi de ne pas créer un registre civil.

##### **L'expérience danoise**

Le ministère danois de l'Intérieur décrit comment la liste électorale est arrimée au registre civil national au Danemark comme suit:

Pour pouvoir voter, l'électeur potentiel doit être obligatoirement inscrit au registre électoral (la liste des électeurs). Le registre électoral informatisé se fonde sur l'information se trouvant déjà dans le système national d'inscription civile (qui est lui aussi administré par le ministère de l'Intérieur), auquel les autorités municipales

transmettent constamment des renseignements de base, administrativement pertinents concernant les citoyens, par exemple l'acquisition du droit de vote, les changements d'adresse et le décès. Ainsi, l'inscription au registre électoral – de même que les changements liés à un déménagement, etc. – se fait automatiquement et continuellement. Le registre est par le fait même constamment actualisé et seules les personnes vivant à l'étranger [...] doivent faire des démarches. Elles doivent en effet envoyer une demande d'inscription au registre à la municipalité où elles demeuraient avant de partir à l'étranger.

Le registre électoral informatisé et à jour est imprimé, la date de référence étant le 18<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin. Les électeurs potentiels qui s'établissent au pays après cette date ne peuvent pas s'inscrire au registre avant le jour du scrutin et ne peuvent donc pas voter. Les personnes qui déménagent dans une autre municipalité moins de 18 jours avant une élection générale demeurent inscrites au registre électoral de la municipalité où elles vivaient jusqu'après le jour du scrutin. Les changements apportés au registre électoral pour des questions (1) d'émigration, (2) de décès, (3) d'émission (ou de retrait) de déclarations d'incompétence légale, et (4) de personnes perdant ou obtenant la citoyenneté danoise, qui sont signalées aux autorités locales moins de 18 jours avant une élection, sont effectués à la main sur la version imprimée du registre électoral<sup>1</sup>

L'utilisation d'un registre civil comme au Danemark est très exigeante. Les responsables doivent tenir les données nécessaires pour les élections ainsi que les statistiques de l'état civil figurant normalement dans un registre civil.

En règle générale, les citoyens doivent informer les autorités d'un changement à leurs renseignements de base dans un délai précis – par exemple, dans les 30 jours de la modification. L'actualisation des données du registre civil demande un peu de temps comme dans le cas du registre permanent. La même modification est ensuite apportée à d'autres listes fondées sur le registre civil, dont la liste électorale.

### **Le registre civil et l'inscription des électeurs**

Dans certains pays ou territoires tenant un registre civil, comme la Suède, les citoyens n'ont rien à faire pour être inscrits sur la liste électorale. Le bureau local de l'impôt tient à jour les fichiers des citoyens ayant le droit de vote, et quiconque est inscrit au registre civil figure automatiquement sur la liste électorale. Ailleurs, comme au Sénégal, le citoyen doit présenter une demande d'inscription sur la liste électorale même si l'État tient un registre civil.

Quand une liste électorale distincte est tirée du registre civil, son établissement peut se faire beaucoup plus près de la date du scrutin. Étant donné que le registre civil comporte des renseignements comme la date de naissance, le sexe ou le nom, il n'est plus nécessaire de les collecter de nouveau pour la liste électorale. Cela réduit considérablement le temps nécessaire pour saisir les données et dresser la liste.

L'établissement et la tenue d'un registre civil constituent une tâche administrative majeure et coûtent habituellement cher. En revanche, une fois que sont réunies des données de qualité relatives à la population dans son ensemble, ces données peuvent servir à une variété d'autres fins sans qu'il en coûte très cher à d'autres organismes. Par exemple, si l'on se sert du registre civil pour établir une liste électorale, il suffit d'ajouter au registre les critères liés au droit de vote puis de télécharger les données à l'intention de l'autorité électorale. Le rôle de cette dernière se limite habituellement à repérer les erreurs ou omissions dans les données, à apporter les correctifs et à produire la liste définitive utilisée le jour du scrutin. Avec un registre civil à jour, une liste électorale peut être établie à peu de frais.

## NOTE

1. Folketing (Parlement danois). *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*, à <http://suffrage-universel.be/dk/dkvo.htm>

### 4.4.1 Registre civil – Avantages

Le registre civil présente un certain nombre d'avantages:

- La collecte de données pour l'inscription électorale coûte relativement peu cher car les données clés sont déjà réunies et compilées pour le registre civil. Dans une large mesure, une autre organisation publique assume des coûts à la place de l'autorité électorale. Le coût est assez élevé mais la part assumée par ce dernier est faible.
- Comme pour une liste permanente, l'information au registre civil est actualisée régulièrement, d'où la possibilité de produire à court préavis une liste électorale à jour.
- Toujours comme pour une liste permanente, le coût de tenue d'un registre civil est réparti sur plusieurs années.
- En général, les États qui utilisent un registre civil veillent de près à ce que celui-ci fournisse des renseignements à jour et fiables. Les listes électorales produites à partir de tels registres répondent bien aux trois critères : actualité, exactitude et exhaustivité.
- Comme le registre civil est utilisé à plusieurs fins administratives, les citoyens sont généralement tenus de signaler tout changement dans des délais courts. Donc, même si tout système de registre permanent met un certain temps à intégrer les changements, le délai tend à être assez court dans le cas des registres civils, et ces systèmes fonctionnent bien sur le plan de l'actualité des données.
- Le registre civil étant actualisé régulièrement, les responsables disposent d'un bon délai pour confirmer l'exactitude des données qui y sont versées.

- En règle générale, tous les citoyens sont tenus de s'inscrire au registre civil. L'individu qui omet de le faire, dit-on, est socialement mort. Un citoyen non inscrit au registre peut se voir exclu d'une foule de services comme les prestations d'emploi ou de chômage, l'assurance-maladie et l'éducation. Pour cette raison, les systèmes de registre civil fonctionnent généralement très bien sur le plan de l'exhaustivité.
- Le registre civil peut servir à dresser la liste de clients de n'importe quel service public. Moyennant des mesures de protection adéquates pour les renseignements personnels (comme celles adoptées en Suède), même des organisations privées pourraient avoir accès aux données et éviter les coûts liés à la tenue de leurs propres listes de clients. Le registre permet de réaliser des gains d'efficacité globaux en gouvernance.

#### 4.4.2 Registre civil – Inconvénients

Le registre civil présente un certain nombre d'inconvénients:

- Il coûte très cher à établir et à tenir. Il facilite la création d'une liste électorale mais le registre lui-même exige beaucoup de ressources. Cela dit, pour des raisons qui ont habituellement peu à voir avec les élections, le gouvernement peut avoir décidé de tenir un registre civil. Dans ce cas, il est logique d'utiliser les données du registre pour dresser une liste électorale.
- Le registre civil est généralement fondé sur un numéro d'identité national permettant de relier diverses bases de données. Les pays qui n'utilisent pas un tel numéro auraient beaucoup plus de difficulté à créer un registre civil hautement actuel, exact et exhaustif.
- Dans de nombreux pays, le registre civil a été établi à partir de registres d'églises, et n'existait au début qu'en version papier. Aujourd'hui, les registres tendent à être informatisés, ce qui permet aux autorités civiles de mieux tirer parti des possibilités de gestion offertes par ce genre de liste. Un registre civil qu'on peut utiliser avec efficacité et efficacité pour produire une liste électorale exige une infrastructure informatique de pointe, tant pour l'autorité civile que pour l'autorité électorale.
- Dans un registre civil, il faut s'assurer de tenir les données requises pour la gestion des élections et la production de la liste électorale. Tout nom entré dans la base de données doit être automatiquement attribué à la bonne division administrative. Le système exige par conséquent le bon logiciel et des employés de soutien capables de gérer le développement de l'infrastructure informatique.
- Dans certains pays, l'idée d'un registre civil évoque l'image du « Big Brother » de George Orwell (l'État omniprésent), inspirant de l'aversion pour la création d'une telle liste.

- De même, certains craignent que les bases de données centralisées, notamment un registre civil, soient utilisées à mauvais escient. Ils redoutent que les données puissent servir à des fins commerciales ou que les échanges de renseignements entre organismes publics ne soient pas assez encadrés.
- Avec un registre civil, l'autorité électorale dépend du gouvernement pour établir et tenir la liste électorale. Si les partis d'opposition, les groupes de la société civile ou l'électorat sont généralement sceptiques ou méfiants à l'endroit du gouvernement, ils le seront également envers l'autorité électorale et la liste électorale. Il est souvent important pour l'autorité électorale d'afficher, et aussi de démontrer, son indépendance vis-à-vis du gouvernement. Jusqu'à un certain point, les systèmes de registre civil compromettent cette indépendance en faisant en sorte que l'autorité électorale dépende d'instances de l'État pour remplir certaines de ses fonctions primaires. Si le gouvernement inspire confiance en général, cela peut n'avoir aucune importance. Mais dans le cas contraire, l'utilisation d'un registre civil qu'on croit de mauvaise qualité et sans doute biaisé en faveur des partisans du gouvernement peut faire tort à l'autorité électorale.
- Si le ministère responsable du registre civil ne veut pas ou ne peut pas faire en sorte qu'il soit à jour, exact ou exhaustif selon des normes acceptables prédéterminées, l'autorité électorale doit partir de données médiocres pour dresser la liste électorale.

#### 4.5 Considérations administratives

Il existe divers moyens d'exécuter un projet d'inscription électorale, mais tous doivent tenir compte des éléments suivants:

- **Liste périodique, liste permanente ou registre civil?** Ce sont les conditions locales et les situations historiques qui façonnent les systèmes d'inscription électorale. Aucun système ne convient à toutes les situations. Le choix du système peut se fonder sur toute l'expérience acquise localement ou ailleurs. De plus, il ne s'agit pas simplement de choisir entre trois systèmes. Chaque système peut varier grandement et offrir beaucoup de possibilités d'amélioration. Par exemple, dans un système qui utilise une liste périodique dans des centres d'inscription fixes, on peut accroître le nombre et la capacité des unités d'inscription mobiles afin de joindre davantage d'électeurs.
- **Cadre administratif.** Tout système d'inscription électorale nécessite un cadre administratif conçu en fonction de ses besoins spécifiques. L'autorité électorale doit avoir les moyens de satisfaire aux exigences de ce cadre administratif.
- **Planification logistique.** L'inscription des électeurs exige toujours beaucoup de main-d'œuvre et il y a des périodes de pointe à mesure que le jour du scrutin approche. La plupart des systèmes d'inscription utilisent un calendrier à rebours qui indique les cibles à atteindre dans les jours qui précèdent l'élection et oriente le plan opérationnel. Par exemple, si le registre des électeurs est établi dans un bureau central mais que les données

sont imprimées localement (c'est-à-dire dans les bureaux de vote), l'autorité électorale doit connaître au préalable les besoins de chaque lieu en termes d'équipement et de délais d'impression. Cela aidera à fixer les dates limites, par exemple, pour le dépôt des avis d'opposition et pour l'audition des appels.

- **Collecte des données d'inscription.** La collecte des données peut se faire de plusieurs façons: recensement porte-à-porte, centres d'inscription électorale, inscription directe des électeurs (sur papier ou électronique) et partage de données entre organismes gouvernementaux. La méthode retenue dépendra, au moins en partie, du type de système d'inscription utilisé. En général, les listes périodiques sont dressées au moyen de recensements porte-à-porte ou de centres d'inscription, tandis que les registres permanents et les registres civils s'appuient le plus souvent sur le partage de données entre organismes gouvernementaux. Il peut toutefois y avoir des chevauchements et des variantes. Dans certains pays dotés d'un registre permanent, des recensements porte-à-porte sont effectués dans des secteurs à grande mobilité résidentielle pour accroître les chances d'atteindre les électeurs difficiles à inscrire.
- **Approvisionnement.** En plus d'exiger une forte main-d'œuvre, l'inscription des électeurs exige beaucoup de matériel. Il faut remplir des formulaires imprimés ou électroniques. Même dans un pays qui dispose d'un registre permanent et qui compte sur l'échange de données entre organismes gouvernementaux, l'autorité électorale avise généralement tout électeur admissible de l'information qu'elle détient sur lui dans ses dossiers. Par conséquent, le personnel électoral a besoin de formulaires d'inscription, d'ordinateurs, d'imprimantes et de l'infrastructure nécessaire pour assurer la sécurité des données, et il doit parfois louer des installations et du mobilier de bureau. C'est pourquoi il importe d'avoir des normes et des politiques claires concernant l'achat du matériel. Tout comme l'achat massif, les normes aident à réaliser des économies, à réduire le double emploi et à faire en sorte que tous les centres d'inscription respectent des normes similaires sur le plan de la qualité et de la présentation.
- **Infrastructure opérationnelle.** Chaque type d'inscription électorale exige un type particulier d'infrastructure. Il ne devrait exister aucune confusion au sujet de la chaîne de commandement et du degré d'indépendance et de contrôle accordé à chaque poste dans l'appareil administratif.
- **Éducation électorale.** Toute campagne d'inscription est une excellente occasion d'éducation électorale. Cela peut se faire au moyen de messages simples indiquant la date d'une élection prochaine, et où et quand s'inscrire et voter. Les efforts peuvent aussi viser des groupes précis, comme les jeunes électeurs qu'on encourage à participer au processus démocratique, ou les membres de minorités ethniques ou linguistiques auxquels on fournit des documents dans leur langue maternelle.
- **Sélection et formation du personnel.** Comme l'inscription électorale exige presque inmanquablement beaucoup de personnel, l'autorité électorale doit veiller à répondre aux besoins en personnel et à faire preuve d'efficacité dans les périodes de pointe. La période

relativement calme entre les élections est idéale pour élaborer, réviser, finaliser et imprimer les outils de formation destinés aux employés temporaires qui seront chargés de collecter ou de réviser les données. De plus, pour conserver ses employés permanents, toute autorité électorale doit leur donner des occasions de développement professionnel et d'avancement.

- **Mettre en œuvre un plan d'action.** Le plan d'action est basé au départ sur le cadre administratif et le plan logistique. Parmi les facteurs qui peuvent influencer sur lui, mentionnons l'ampleur de la tâche, le contexte souvent très politisé, la nécessité de renforcer la légitimité du processus électoral par l'inscription des électeurs et l'attention qu'accordent à l'inscription les partis politiques, les médias et les autres intervenants. Le plan d'action doit donc être souple, et permettre des modifications administratives selon l'évolution du contexte.
- **Entrée des données d'inscription.** Tout système d'inscription implique l'entrée initiale des données d'inscription. Les renseignements peuvent provenir de centres d'enregistrement électorale, des recensements porte-à-porte ou d'autres organismes gouvernementaux, ou être fournis entièrement par les autorités civiles responsables du registre civil. Quoi qu'il en soit, l'autorité électorale doit avoir en main les données d'inscription d'origine. Les membres du personnel intègrent alors ces dernières dans une base de données qui crée un dossier, soit pour chaque électeur admissible, soit pour chaque adresse. La manière dont la base de données est gérée varie selon qu'on a choisi l'un ou l'autre des deux principes d'organisation.
- **Stockage des données.** La sécurité est un aspect clé de tout système de stockage des données d'inscription. Les données peuvent être recueillies localement ou dans un lieu central, mais même dans ce dernier cas on permet souvent la vérification locale des renseignements. Les données peuvent être stockées localement ou dans un lieu central; dans la plupart des cas – surtout lorsque les registres sont informatisés –, les données font des allers-retours entre lieux de stockage locaux et centraux. Comme les listes électorales sont souvent imprimées localement, il faut fixer une date limite pour entrer les changements dans les listes, qu'elles soient préliminaires ou définitives. À ce stade, les données nécessaires à l'impression des listes sont transférées au centre d'inscription locale ou au bureau de vote.
- **Production d'une liste préliminaire.** Quel que soit le système retenu, l'autorité électorale doit produire une liste électorale préliminaire, en général assez tôt dans la période électorale. Elle sert de base pour préparer la liste révisée. Elle peut aussi être remise aux partis politiques aux fins de leur campagne. La production de la liste préliminaire marque la fin de la période initiale d'inscription et le début de la période de révision.
- **Stratégies de promotion.** L'autorité électorale doit faire connaître l'existence de la liste préliminaire aux électeurs et aux parties intéressées. Pour ce faire, elle peut mettre des publicités dans les journaux locaux et les chaînes de télévision nationales, afficher la liste dans des lieux publics, poster des cartes indiquant les noms des électeurs inscrits à chaque

adresse, et envoyer la liste électorale aux partis politiques. Certains électeurs qui désirent conserver l'anonymat peuvent préférer s'inscrire comme « électeurs silencieux ». Cela signifie que leur nom ne figure sur aucune liste électorale mise à la disposition du public.

- **Modifications à la liste préliminaire.** Au cours de la période de révision, les citoyens peuvent signaler toute erreur dans leurs données d'inscription; par exemple, ils ne sont pas inscrits alors qu'ils devraient l'être, l'adresse est inexacte ou leur nom, ou toute autre donnée à leur sujet, comporte des erreurs. À cette étape, on peut aussi retirer le nom d'une personne qui est décédée. La révision constitue une période de pointe dans l'activité de l'autorité électorale. Ces changements contribuent à améliorer l'actualité, l'exactitude et l'exhaustivité de la liste.
- **Oppositions relatives aux listes préliminaires.** Des personnes peuvent demander qu'on modifie les renseignements qui les concernent, ou une tierce partie (p. ex. un parti politique) peut demander qu'on change une ou plusieurs inscriptions sur la liste préliminaire. Dans les deux cas, il doit y avoir une possibilité de faire opposition. Et si l'opposition est rejetée, le demandeur doit pouvoir en appeler de la décision.
- **Production d'une liste définitive.** Lorsque la période prévue pour les demandes et les oppositions est écoulée, l'autorité électorale produit la liste définitive. C'est celle qui servira au scrutin.
- **Distribution de la liste définitive.** En général, la liste électorale définitive est certifiée centralement et doit ensuite être distribuée aux bureaux de vote. Les listes peuvent être imprimées dans un lieu central puis livrées aux bureaux locaux, ou elles peuvent être transférées électroniquement pour qu'on les imprime localement.
- **Intégration des données relatives au vote anticipé.** Le plus souvent, les électeurs ont la possibilité de voter à l'avance au lieu de voter le jour du scrutin. Pour assurer l'exactitude de la liste électorale définitive, il importe de noter quels électeurs ont pris part au vote par anticipation.

## 4.6 Encourager l'inscription

Pour bien fonctionner sur les plans de l'exactitude, de l'efficacité et de l'intégralité, un système d'inscription doit être simple et convivial. L'inscription électorale ne doit pas être un test d'aptitude à lire et écrire. Dans la mesure du possible, il ne doit pas imposer de fardeaux financiers, tels que des frais, aux électeurs. S'il le fait, sa légitimité sera mise en question et il réussira moins bien selon les trois critères ci-dessus.

Voici quelques façons d'encourager l'inscription:

- Utiliser un formulaire ou une procédure simple.

- Organiser des campagnes spéciales pour cibler certains groupes difficiles à inscrire.
- Si le système est axé sur des centres d'inscription, envisager de créer des unités d'inscription itinérantes pour joindre les personnes vivant en région éloignée.
- Faire participer d'autres groupes aux initiatives d'inscription : groupes de femmes, organismes représentant des minorités, représentants des jeunes, etc.
- Envisager, s'il y a lieu, de permettre l'inscription électronique.
- Prévoir l'inscription quand la campagne est avancée et que l'intérêt est plus élevé.
- Envisager de permettre l'inscription au bureau de vote le jour du scrutin.
- Négocier des ententes de partage de données avec d'autres autorités civiles pour suivre les changements dans l'électorat.
- Étudier la possibilité de créer un registre temporaire des jeunes qui auront l'âge de voter dans un ou deux ans. Envisager aussi d'en faire l'objet d'une campagne d'éducation électorale dans les écoles secondaires.
- Élaborer et mettre en œuvre des campagnes efficaces d'éducation électorale.

Si les citoyens ne sont pas officiellement ou légalement obligés de s'inscrire, le système d'inscription est volontaire. Les autorités électorales peuvent alors choisir l'une des deux approches suivantes pour l'inscription :

- Elles peuvent favoriser l'équité en s'assurant que le processus d'inscription est simple, clair et transparent et en donnant une chance égale à tous les citoyens de s'inscrire. Toutefois, elles ne prennent pas de dispositions spéciales pour encourager l'inscription chez les individus ou les groupes qui sont admissibles mais moins portés à s'inscrire et à voter, comme les jeunes, les pauvres, les sans-abri et les membres de minorités ethniques ou linguistiques. Il s'agit essentiellement d'une approche passive.
- À l'aide de campagnes ciblées, elles peuvent faciliter l'inscription et le vote pour les groupes historiquement sous-représentés dans le processus électoral. Cette approche beaucoup plus proactive part du principe que l'autorité électorale a la responsabilité de s'assurer que tous les groupes de citoyens peuvent exercer leur droit de vote.

Bien que les deux approches aient des partisans parmi les administrateurs électoraux, les initiatives proactives d'inscription peuvent soulever des questions épineuses. L'autorité électorale doit en effet être impartiale et indépendante du gouvernement et des partis de l'opposition. Si les groupes historiquement sous-représentés ont tendance à appuyer un parti plutôt qu'un autre, les efforts pour les inciter à s'inscrire et voter risquent de favoriser ce parti. Les autorités électorales doivent anticiper de telles questions et se préparer à défendre leur approche proactive.

## 4.7 Conditions d'éligibilité des électeurs

Dans une démocratie, tous les citoyens adultes doivent pouvoir participer aux élections. Les conditions d'éligibilité doivent donc être assez larges pour qu'ils puissent pratiquement tous figurer sur une liste électorale. Aucun groupe ne devrait être exclu systématiquement, qu'il s'agisse de femmes, de personnes à mobilité réduite, de membres de minorités ethniques ou linguistiques, de personnes sans abri ou défavorisées ou de résidents de régions éloignées.

Les règles d'admissibilité sont axées sur l'âge, la citoyenneté et le lieu de résidence. Les conditions peuvent varier d'une démocratie à l'autre.

Par exemple, toutes les démocraties représentatives limitent le vote à la population adulte. La définition de l'âge adulte varie toutefois d'un pays à l'autre, mais se situe généralement entre 18 et 21 ans. Dans la plupart des démocraties, les jeunes adultes (de 18 à 30 ans) ont tendance à moins participer à la politique électorale que leurs aînés. On a observé une baisse marquée de la participation électorale des jeunes au cours des deux dernières décennies dans nombre de démocraties industrialisées avancées. Pour remédier à la situation, on a lancé des initiatives d'inscription et de sensibilisation à l'intention des jeunes citoyens.

Le droit de vote n'est traditionnellement accordé qu'aux adultes pouvant prouver qu'ils sont des citoyens résidant dans le pays où a lieu l'élection. Certains pays ont assoupli cette condition et permettent aux citoyens étrangers de participer aux élections locales ou nationales s'ils satisfont à certaines conditions fondamentales de résidence. Certains pays n'accordent le droit de vote qu'aux personnes qui résident dans une circonscription depuis un certain temps, tandis que d'autres permettent à leurs citoyens qui vivent à l'étranger pendant une période limitée de s'inscrire et de voter.

Dans les pays sortant d'un conflit, il est de plus en plus courant d'accorder le droit d'inscription et de vote aux citoyens vivant à l'étranger. Cette pratique peut nécessiter la participation d'autorités électorales étrangères, par exemple pour faciliter l'inscription et le vote de ces électeurs ou pour surveiller les arrangements afin d'assurer leur équité et leur efficacité.

Les conditions d'éligibilité pour voter sont normalement fixées par la loi ou la constitution d'un pays et non par des administrateurs électoraux. Ces derniers sont plutôt chargés d'appliquer les règles et les politiques établies.

### 4.7.1 Identification à des fins d'inscription

L'identification des électeurs consiste à vérifier l'éligibilité des électeurs potentiels et à inscrire leur nom et autres renseignements justificatifs sur une liste électorale. Le processus doit être juste, exhaustif et inclusif. Il faut adopter des mesures efficaces pour que les électeurs potentiels connaissent le processus d'inscription et aient la possibilité de l'utiliser. Par exemple, on procède à des campagnes d'éducation électorale qui soulignent l'importance de l'inscription, expliquent les responsabilités de l'électeur et fournissent des renseignements sur la façon de s'inscrire.

## **Qui est responsable: les citoyens ou l'État?**

Les méthodes d'inscription ainsi que les responsabilités confiées aux administrateurs électoraux et aux citoyens peuvent varier selon les systèmes. Dans certains cas, l'inscription incombe surtout aux citoyens, qui doivent entamer le processus en communiquant avec l'administrateur électoral. Ainsi, ils peuvent avoir à remplir un formulaire à un centre d'inscription électorale, à remplir un formulaire obtenu sur le site Web de l'autorité électorale ou (dans un pays disposant d'un registre civil) à remplir un formulaire de modification d'inscription et à le présenter à l'autorité civile. Dans d'autres cas, il incombe aux autorités de communiquer avec les électeurs potentiels. Souvent, elles recueillent des renseignements électoraux à l'aide des agents d'inscription qui vont de porte-à-porte dans tous les secteurs ou dans des secteurs ciblés. Une autre méthode consiste à miser sur le partage de données entre l'autorité électorale et d'autres organismes civils, comme le service des postes ou le service de l'habitation. Lorsqu'elle est informée d'une modification dans les données d'un citoyen, l'autorité électorale peut envoyer des documents d'inscription à cette personne pour attester le changement.

En pratique, les citoyens et l'État partagent souvent la responsabilité du contact initial. L'autorité électorale du Mexique, par exemple, qui tient une liste électorale permanente, facilite l'inscription en établissant des milliers de centres d'inscription, dont plusieurs bureaux itinérants. Cependant, il revient toujours au citoyen de se rendre à un centre pour entamer les démarches d'inscription.

Lorsque les électeurs doivent s'inscrire eux-mêmes, on a constaté que plus on leur facilite la tâche, plus il est probable qu'ils participeront. Au bout du compte, c'est une question d'accès : dans quelle mesure l'État est-il responsable de faciliter l'inscription de ses citoyens? La réponse est que l'État doit assumer en grande partie la responsabilité d'implanter des mesures garantissant que l'inscription n'est pas un obstacle administratif à la participation électorale. Par ailleurs, l'ampleur des efforts à cet égard est habituellement fonction des coûts.

## **Compromis entre coûts et exhaustivité**

Les décideurs visent l'exhaustivité dans l'inscription électorale, mais ils peuvent avoir à trouver un équilibre entre l'effort et le coût global. La préparation d'une liste électorale a tendance à être moins onéreuse lorsque les électeurs sont responsables de leur propre inscription. Le rôle des administrateurs électoraux est alors de veiller à ce que les électeurs soient au courant des exigences et des procédures d'inscription. Les administrateurs peuvent choisir de ne pas assumer la responsabilité de repérer les électeurs potentiels qui ne s'inscrivent pas eux-mêmes.

Cette approche résulte à la compilation des listes électorales généralement moins complètes que celles compilées par l'État. En outre, certains groupes de citoyens sont moins portés à s'identifier comme électeurs éligibles et à s'inscrire – notamment les jeunes, les personnes âgées, les personnes à mobilité réduite, les personnes défavorisées ou analphabètes ainsi que les résidents des régions rurales où le transport est plus difficile.

#### **4.7.2 Conditions d'inscription et identification**

Les conditions d'inscription sur les listes électorales devraient correspondre aux conditions requises pour voter. Elles sont normalement énoncées dans la constitution, une loi ou la charte des droits d'un pays. La plupart des pays qui aspirent à la démocratie tentent de maintenir le suffrage universel pour tous les citoyens ayant atteint l'âge adulte, habituellement 18 ans. Il peut y avoir des exigences de résidence pour l'inscription et le vote, en particulier dans un système basé sur des circonscriptions électorales distinctes. Plusieurs pays interdisent le vote aux citoyens dont les droits ont été suspendus pour avoir été reconnus coupables d'un crime ou qui sont jugés mentalement incapables.

#### **Facilitation de l'inscription et du vote**

Par le passé, on tenait compte de beaucoup plus de critères qu'aujourd'hui pour déterminer si une personne était éligible à participer au processus démocratique, notamment le droit de propriété, la race, le sexe et la « moralité »; toute personne jugée inapte selon ces critères était exclue. Au fil du temps, ces critères ont perdu leur légitimité et ont été écartés. On peut observer une telle libéralisation concernant certains critères actuels. Par exemple, certains pays permettent aux citoyens étrangers de voter aux élections locales s'ils respectent des exigences de résidence précises. Dans le cas du Maurice, tant les citoyens que les ressortissants des pays du Commonwealth résident dans le pays ont le droit de voter aux élections. En Nouvelle-Zélande, les étrangers ayant leur résidence permanente au pays sont autorisés à voter, même s'ils se trouvent à l'étranger au moment de l'élection. De plus en plus de pays ont accordé le droit de vote à leurs citoyens vivant à l'étranger, notamment l'Afrique du Sud, la Bosnie-Herzégovine et l'Irak.

#### **Les exigences de citoyenneté en tant qu'obstacles à l'inscription**

Les pays et États émergents dont les frontières ont récemment été modifiées ou disputées éprouvent souvent de la difficulté à déterminer si un résident a obtenu son statut de citoyen et, par le fait même, ses pleins droits démocratiques. Il ne s'agit pas simplement d'une question pour l'autorité électorale, mais plutôt d'une question politique qui soulève des points fondamentaux de gouvernance, comme la relation entre la nation et l'État et la nature de la citoyenneté dans le nouvel État. Toutefois, si des exigences de citoyenneté rigides empêchent une grande proportion des résidents d'un pays de s'inscrire pour voter, elles ont une incidence directe sur les élections. À une époque où la plupart des élections dans le monde sont surveillées par des observateurs nationaux et internationaux et des représentants des partis politiques, le fait d'entraver l'inscription peut facilement entraîner des accusations d'atteinte aux principes démocratiques qui sous-tendent des élections justes et libres.

#### **Identification des électeurs éligibles**

Les administrateurs électoraux peuvent choisir différentes méthodes pour confirmer que les électeurs potentiels respectent les critères de citoyenneté et peuvent prouver leur identité. Les pays dotés de listes électorales périodiques ont souvent recours au recensement porte-à-porte, à l'établissement de centres d'inscription électoraux ou à une combinaison des deux. La procédure

peut se compliquer lorsque des électeurs potentiels se présentent eux-mêmes aux autorités électorales. Dans les pays où les résidents portent normalement une pièce d'identité (p. ex. certificat de naissance, passeport, carte d'identité civile ou permis de conduire), la simple présentation de cette pièce suffit. Dans les pays où les résidents ne portent pas normalement de pièce d'identité, notamment les pays en développement, on peut exiger une déclaration sous serment de l'électeur, ou encore une déclaration d'un autre citoyen qui répond de lui.

Dans les pays dotés de listes continues, la procédure varie selon qu'une personne s'inscrit pour la première fois ou qu'elle modifie les données qui figurent déjà sur la liste. Pour une première inscription, la procédure est sensiblement la même que celle utilisée pour une liste périodique. Par exemple, pour prouver son identité et son éligibilité, une personne qui vient d'atteindre l'âge de voter peut avoir à montrer son certificat de naissance ainsi qu'une carte d'identité avec photo, tandis que les nouveaux citoyens peuvent avoir à présenter des documents d'immigration. S'il s'agit de modifier les données relatives à une personne déjà inscrite, il est possible qu'on exige une pièce d'identité pertinente – peut-être un certificat de mariage pour un changement de nom, ou un permis de conduire pour un changement d'adresse.

Dans les pays dotés d'un registre civil, l'identité d'un électeur potentiel est normalement établie au moyen du numéro d'identité de cette personne, qui permet de vérifier son dossier civil. Il est possible de transférer régulièrement des renseignements du registre civil au registre électoral de façon à ce que tous les changements apportés au premier soient intégrés au second.

### **Voter dans un autre bureau de vote**

De nombreux systèmes électoraux requièrent que chaque électeur soit inscrit à un bureau de vote donné et ne permettent qu'aux personnes inscrites à ce bureau d'y voter. Mais il est souvent nécessaire de faire des exceptions pour les électeurs qui prévoient être loin de leur lieu de résidence habituelle au moment du vote. Une solution est de permettre à ces personnes de voter par anticipation. Une autre, de délivrer un transfert d'inscription certifié à toute personne qui sera absente pour des raisons jugées valables et légitimes. Ces raisons peuvent être définies très étroitement afin que cette méthode ne soit ouverte qu'aux agents électoraux ou aux militaires absents pour raisons officielles; ou elles peuvent être définies plus largement afin d'englober quiconque trouve que la journée officielle de scrutin ne lui convient pas, comme au Botswana et en Afrique du Sud.

### **Dispenses de voter**

Les organismes de gestion électorale essaient généralement d'inscrire toutes les personnes éligibles à voter. Cependant, dans les pays où le vote est obligatoire, certaines personnes voudront peut-être être dispensées de voter. Au Brésil, par exemple, le vote est obligatoire pour tous les citoyens de 18 à 70 ans, à moins qu'ils soient analphabètes. Le vote est optionnel pour les personnes de 16 et 17 ans ainsi que celles de plus de 70 ans. Dans ce pays, un électeur inscrit qui souhaite être dispensé de voter doit demander la permission à un juge électoral dans sa circonscription.

#### **4.8 Preuve d'identité des électeurs**

Dans la plupart des pays, l'identification des électeurs éligibles qui se présentent au bureau de vote n'est pas chose simple. Le processus électoral doit être conçu de façon à garantir que seules les personnes légitimement inscrites peuvent voter et que les personnes qui se présentent au bureau de vote sont bien celles qu'elles prétendent être.

Lorsque les électeurs potentiels se présentent au bureau de vote le jour du scrutin, ils doivent habituellement donner leur nom aux fonctionnaires électoraux avant de recevoir un bulletin de vote. Cela permet aux fonctionnaires électoraux de vérifier que le nom de ces électeurs est inscrit sur la liste électorale. Chaque nom est alors coché ou biffé, ou l'électeur est prié de signer le registre. Dans certains cas, pour éviter que des électeurs votent à plus d'un bureau de vote, il est exigé que les électeurs trempent un doigt dans de l'encre indélébile pour indiquer qu'ils ont déjà voté.

##### **Lorsque la norme est de porter une carte d'identité**

Il existe différentes manières pour les électeurs de prouver leur identité. Dans les pays où la norme pour les citoyens est de porter une carte d'identité (p. ex. carte d'identité nationale, permis de conduire, carte d'emploi, carte santé), l'administration électorale n'a pas nécessairement besoin d'émettre ses propres documents d'identité. Dans un pays où la fraude électorale est peu probable, les bureaux d'inscription peuvent ne pas demander de carte d'identité; les électeurs n'ont qu'à signer la liste ou le registre électoral. Et avec le passage aux fichiers informatisés, il n'y a souvent pas de signature originale qui puisse servir à des fins de comparaison.

Les cartes de l'électeur envoyées par la poste indiquent aux électeurs ce qui figure à leur sujet sur la liste électorale et sont accompagnées de matériel éducatif. Envoyée à tous les citoyens inscrits sur la liste électorale, cette simple carte contient les renseignements personnels qui se trouvent sur la liste, avec la date de l'élection et l'emplacement du bureau de vote où l'électeur est inscrit. Au bureau de vote, les électeurs présentent la carte et indiquent seulement leurs nom et adresse, ou montrent une pièce d'identité avec photo, comme un permis de conduire.

##### **Lorsque la norme est de ne pas porter de carte d'identité**

Dans les autres pays, l'identification des électeurs peut être un processus beaucoup plus complexe et même assez lourd pour les administrateurs électoraux. C'est particulièrement vrai dans un pays qui n'a pas de registre civil et où les citoyens ne portent habituellement pas de pièces d'identité. Cette situation impose un fardeau financier et administratif considérable à l'administration électorale, qui doit fournir une preuve d'identité à tous les électeurs potentiels. Dans certains cas, les électeurs eux-mêmes doivent assumer une partie des frais de production des cartes d'électeur ou autres pièces d'identité.

## **Considérations de sécurité**

Avec la carte d'identité de l'électeur, toute administration électorale soucieuse d'efficacité se préoccupe beaucoup de la sécurité du système, et en particulier du risque de falsification. C'est pourquoi le Mexique a adopté, en août 1990, un système de carte d'identité à sécurité renforcée. Neuf éléments de sécurité ont été intégrés dans la conception de la carte, ce qui empêche pratiquement toute duplication ou modification. Ces éléments comprennent, entre autres, un code-barres, un hologramme, la photographie et la fusion moléculaire.

Il faut aussi veiller à la sécurité du stockage et de la distribution. Un problème s'est posé à cet égard aux élections de juin 1995 en Haïti. Sur les 4,2 millions de cartes d'identité de l'électeur qui avaient été produites, la commission électorale a annoncé qu'il en manquait un million. Ce chiffre, largement diffusé, n'a cependant jamais été confirmé<sup>1</sup>.

Par ailleurs, un pays qui adopte un système de carte d'identité de l'électeur doit être capable de délivrer des cartes pour tous les électeurs éligibles. Cela a posé un problème aux élections du Salvador en 1994, ainsi qu'au Nicaragua pendant toutes les années 1990. L'inscription des électeurs et la délivrance des cartes d'identité deviennent encore plus compliquées si l'élection a lieu dans un contexte de conflit armé, comme au Nicaragua, en Angola et en Bosnie-Herzégovine.

Enfin, si le coût de production des cartes d'identité est à la charge des électeurs, l'impact peut être considérable – comme on l'a vu aux élections de 1993 au Sénégal. Les coûts relativement mineurs étaient prohibitifs pour beaucoup d'électeurs potentiels, ce qui les a empêchés de participer au processus électoral.

## **Caractéristiques disponibles pour les cartes d'identité de l'électeur**

Les cartes d'identité de l'électeur peuvent être dotées d'une grande variété de caractéristiques simples ou complexes. Les éléments de sécurité augmentent habituellement le coût, parfois de beaucoup, sans être toujours nécessaires. Dans un cas, la falsification a été empêchée en produisant une carte détachable au bas d'un formulaire d'inscription et qui portait le même numéro d'inscription préimprimé que le formulaire. Cette technique rendait pratiquement impossible la falsification de cartes ou le vol de cartes vierges, car le même nom et le même numéro d'identité devaient figurer sur la carte d'identité et sur la liste électorale. En outre, il ne suffisait pas de présenter la carte au bureau de vote. Pour la plupart, les cartes délivrées au moment de l'inscription étaient scellées à l'aide d'un processus de lamination à froid, de sorte que toute tentative pour enlever le laminage endommagerait la carte. Des registres exacts indiquaient quels formulaires avaient été attribués à chaque bureau de vote. Au surplus, la carte d'identité et le formulaire détachable étaient identifiés au moyen d'empreintes digitales.

## **Le risque d'exclusion administrative**

Des systèmes de carte d'identité de l'électeur ont été adoptés à travers le monde. Il importe cependant de s'assurer qu'ils ne privent pas du droit de vote les électeurs pour qui les coûts connexes s'avèrent prohibitifs. Un citoyen est victime d'exclusion administrative s'il a

officiellement et légalement le droit d'être inscrit et de voter mais qu'il se voit interdire d'exercer ce droit parce que le coût est trop élevé. Dans certains cas, les frais d'obtention d'une carte d'identité de l'électeur ont été perçus comme une cause d'exclusion administrative. Par exemple, le gouvernement d'un pays n'imposait pas de frais pour délivrer une carte d'identité, mais les électeurs devaient quand même payer les photographies et les timbres officiels, et s'exposaient à une perte de salaire pour le temps consacré à acquérir la carte. En fin de compte, le coût réel s'est révélé trop élevé pour bon nombre d'entre eux. Comme on pouvait s'y attendre, des électeurs par ailleurs éligibles ont été administrativement exclus du processus de vote.

## RÉFÉRENCE

1. International Republican Institute (IRI), *Haiti: Pre-Electoral Assessment of the June 25, 1995, Legislative and Municipal Elections*, Washington: IRI, 1995, Appendice VI.

### 4.8.1 Les cartes d'identification des électeurs – Avantages et inconvénients

Les cartes d'identification d'électeurs varient du plus simple au plus complexe. Dans les systèmes plus simples, l'autorité électorale envoie à tous les électeurs éligibles une carte les avisant qu'ils sont inscrits pour voter dans une certaine circonscription, et leur expliquant où et quand ils peuvent voter. L'électeur présente la carte au bureau de vote le jour du scrutin, avec ou sans pièce d'identité supplémentaire (p. ex. permis de conduire avec photographie de l'électeur). Ce type de carte vise surtout à informer l'électeur et, en général, est utilisé dans les pays où l'on ne s'attend guère à ce que des électeurs cherchent à voter plusieurs fois ou à commettre un autre type de fraude électorale.

Dans d'autres pays, la carte d'identification d'électeur est un instrument beaucoup plus important pour empêcher la fraude électorale. C'est pourquoi certaines autorités font des efforts supplémentaires pour intégrer des éléments de sécurité dans la carte:

- un revêtement laminé pour empêcher quiconque d'y changer les données;
- les empreintes digitales de l'électeur sur la carte ainsi que sur le formulaire utilisé pour produire la liste électorale;
- une photographie de l'électeur;
- la signature de l'électeur;
- une impression de fond en couleurs autre que le noir pour prévenir la fraude par simple photocopie;
- un numéro d'identité de l'électeur qui correspond au numéro figurant sur le formulaire d'inscription et qui sert à contrôler le stock de formulaires et de cartes associées;
- l'adresse du domicile de l'électeur.

Les cartes d'identification d'électeurs ont parfois joué un rôle crucial pour augmenter l'intégrité et donc la légitimité du processus électoral. Dans les pays où ces cartes contiennent beaucoup d'éléments de sécurité, elles sont devenues un moyen efficace d'identifier les citoyens. D'autres

pays ont déjà d'autres modes d'identification des citoyens, et il n'est pas nécessaire que l'autorité électorale fasse double emploi.

La carte d'identification d'électeur présente un certain nombre d'avantages:

- Il s'agit d'une forme d'identification fiable.
- La carte atteste que l'électeur est dûment inscrit.
- Elle peut comprendre plusieurs éléments d'identification (p. ex. photographie, signature, empreintes digitales) afin de mieux garantir que l'électeur est celui qu'il déclare être.
- Elle peut être marquée lorsque l'électeur obtient un bulletin de vote, ce qui empêche le vote multiple.
- La carte peut être conçue de façon à convenir à un électorat faiblement alphabétisé.
- Elle peut être un outil d'identification efficace quand beaucoup d'électeurs n'ont pas d'adresse fixe.
- Elle facilite le vote dans les zones où l'électeur peut ne pas être connu personnellement.
- Elle peut être émise en même temps que du matériel d'éducation électorale.

Il peut aussi y avoir des raisons moins tangibles pour favoriser les cartes d'identification d'électeurs. Par exemple, d'après une étude sur les cartes d'identité photographique, les cartes font que l'électeur se sent fier de participer au processus électoral.

La carte d'identification d'électeur présente un certain nombre d'inconvénients:

- Elle peut être très coûteuse à produire et à mettre à jour. Tel n'est pas toujours le cas, mais les coûts augmentent à mesure que s'ajoutent des éléments de sécurité et que la carte s'impose comme la principale pièce d'identité du citoyen.
- Le coût élevé peut être assumé par le gouvernement, l'électeur ou les deux. Si les coûts sont à la charge de l'électeur, moins d'électeurs obtiendront la carte.
- Elle peut être volée ou perdue.
- La production de la carte exige une structure administrative importante.
- Elle doit être produite avec une technologie appropriée. S'il n'y a pas d'électricité là où l'inscription se fait et où les cartes sont délivrées, les cartes peuvent être scellées par un laminage à froid, ou ne pas être scellées.

- Certains électeurs se présenteront au bureau de vote sans leur carte. Des procédures doivent être élaborées pour parer à cette situation.
- Les cartes doivent être mises à jour périodiquement à cause de l'usure et parce que les photos sur les cartes deviennent obsolètes. D'où la nécessité de remplacer les cartes régulièrement.
- L'autorité électorale doit avoir un système fiable pour délivrer les cartes. Idéalement, la carte devrait être produite quand l'électeur s'inscrit, mais cela n'est pas toujours pratique ou faisable.

## 4.9 Inscription volontaire ou obligatoire

### Inscription volontaire

L'inscription volontaire est basée sur le principe que le vote est un droit de citoyenneté et que les électeurs ont le choix de s'inscrire ou pas.

Il arrive toujours que certains électeurs décident de ne pas s'inscrire et, par le fait même, se privent du droit de voter. S'il y avait une répartition aléatoire dans la probabilité d'inscription électorale – c'est-à-dire si tous les types de citoyens s'inscrivaient dans des proportions égales, hommes ou femmes, jeunes ou vieux, habitants de zones urbaines ou rurales, riches ou pauvres, personnes instruites ou pas, etc. –, on pourrait conclure que l'inscription volontaire n'a pas d'effet sur le résultat d'une élection ou sur le choix des élus et des gouvernements.

Dans une grande diversité de démocraties, on remarque cependant des disparités entre ceux qui s'inscrivent et ceux qui ne le font pas. Par exemple, les hommes ont plus tendance à voter que les femmes, bien que l'écart ait diminué dans plusieurs pays au cours de la dernière génération. Les jeunes sont beaucoup moins susceptibles de s'inscrire et de voter que les citoyens d'âge mûr ou plus âgés. Les électeurs des secteurs urbains s'inscrivent davantage que ceux des secteurs ruraux, les riches davantage que les démunis, et les personnes très instruites davantage que les personnes peu instruites.

Si les personnes qui participent davantage ont des valeurs, des attitudes et des préférences politiques différentes de celles qui sont moins susceptibles de participer, il s'ensuivra que la participation et l'inscription volontaires influenceront le résultat de l'élection en favorisant les personnes qui ont plus tendance à s'inscrire et à voter. Si le segment de la population qui s'inscrit pour voter est systématiquement orienté d'une certaine façon ou n'est pas représentatif de la population en général, il se peut que le résultat de l'élection manque de légitimité.

## Inscription obligatoire ou quasi obligatoire

L'inscription obligatoire ou quasi obligatoire est basée sur le principe que voter dans une démocratie n'est pas seulement un droit mais une responsabilité du citoyen. Quiconque omet de s'inscrire et de voter est vu comme un citoyen qui manque à son devoir.

Si le vote est obligatoire, comme en Australie, l'inscription aussi est obligatoire, bien que cet aspect de la loi ne soit pas nécessairement appliqué. Les pays où le vote est obligatoire ont toujours un taux de participation beaucoup plus élevé que les pays où le vote est volontaire. De plus, si le vote est obligatoire, l'autorité électorale est davantage tenue de faciliter l'inscription et le vote.

Dans les pays où c'est le gouvernement qui amorce le processus d'inscription – en effectuant un recensement de porte en porte ou en tenant un registre civil obligatoire – l'inscription est presque obligatoire. Par exemple, un citoyen peut refuser de répondre aux questions de l'agent d'inscription, mais une demande officielle de renseignements de l'agent d'inscription peut inciter davantage les citoyens à répondre et à s'inscrire. Dans les pays où il y a un registre civil, les citoyens sont souvent obligés officiellement et légalement de déclarer les changements dans leur statut personnel à l'autorité civile. Ainsi, on peut considérer qu'une liste électorale basée sur les données d'un registre civil a été produite grâce à une inscription obligatoire *de facto*.

L'inscription obligatoire offre une liste plus exhaustive de tous les électeurs éligibles et permet une évaluation plus complète du taux de participation par rapport aux électeurs éligibles. La mesure réelle du taux de participation à une élection est le nombre de personnes qui ont voté relativement à la population en âge de voter, et cette proportion peut indiquer l'efficacité d'un programme d'inscription des électeurs.

Dans un système d'inscription obligatoire, les citoyens comprennent davantage que le vote est un devoir et une responsabilité civiques. Quand l'inscription et le vote sont obligatoires, chaque citoyen doit voter à la fois pour lui-même et pour l'ensemble de la communauté. En d'autres termes, il doit voter pour que le système démocratique soit en santé et pas seulement pour que ses préférences personnelles soient reflétées dans le choix des élus.

### 4.10 Inscription par le citoyen ou par l'État

#### Inscription par le citoyen

Comme l'inscription volontaire, l'inscription par le citoyen part du principe que voter est un droit de citoyenneté et qu'il lui revient de contacter l'autorité électorale pour s'assurer qu'il est inscrit. La différence est que l'inscription volontaire peut se faire à l'initiative de l'électeur lui-même (inscription par le citoyen) ou à l'initiative de l'autorité électorale (inscription par l'État). Un système d'inscription par le citoyen est habituellement adopté par nécessité plutôt que par principe.

Il y a parfois d'importants empêchements pratiques à l'inscription par l'État. Par exemple, il se peut que le service postal soit incapable de joindre l'ensemble, ou même la plupart, des électeurs. Il se peut aussi que le recensement porte-à-porte soit exclu pour des raisons de coût.

Un système d'inscription par le citoyen peut prendre diverses formes:

- L'autorité électorale peut établir des centres d'inscription. Les citoyens qui désirent voter doivent s'y rendre pour rencontrer des agents électoraux. Il peut y avoir des centres fixes ou itinérants, ou les deux.
- Les citoyens peuvent s'inscrire auprès d'autres organismes (p. ex. bureau des véhicules) qui partagent régulièrement leurs données avec l'autorité électorale.
- De même, les citoyens peuvent informer le service postal d'un changement d'adresse et l'information est ensuite communiquée à l'autorité électorale. Dans un cas, l'autorité électorale constitue même une unité administrative à l'intérieur du service postal.
- L'autorité électorale peut tenir un site Web à partir duquel tout citoyen peut télécharger un formulaire d'inscription qu'il remplira et enverra à l'autorité électorale. Le site Web peut même permettre l'inscription en ligne.

Le taux d'inscription tend à être moins élevé quand le système est basé sur l'initiative du citoyen plutôt que de l'État. Cela est surtout attribuable au fait que l'inscription est volontaire. Voici néanmoins quelques façons d'augmenter le taux d'inscription:

- Établir un grand nombre de centres d'inscription.
- Utiliser des bureaux itinérants afin que les électeurs n'aient pas à effectuer de grands déplacements.
- Faire en sorte que tout se règle en une seule séance d'inscription – y compris la délivrance de la carte d'identité, s'il y a lieu. Ce n'est pas une mince tâche, surtout s'il faut produire une carte d'identité complexe ou vérifier des documents pour confirmer l'identité de la personne.
- Permettre aux gens d'inscrire des membres de leur famille, réduisant ainsi le nombre de personnes qui doivent se présenter au centre d'inscription.
- Nommer des adjoints régionaux pour réduire les engorgements administratifs.
- Autoriser l'inscription par la poste si les conditions s'y prêtent.
- Mettre des documents d'inscription téléchargeables sur le site Web de l'autorité électorale.
- Quand les conditions sont propices, permettre aux citoyens de s'inscrire en ligne.

- Envisager d'établir un registre temporaire de jeunes gens qui atteindront l'âge de voter dans un an ou deux. S'il y a lieu, promouvoir l'inscription en offrant des programmes de sensibilisation dans les écoles secondaires.

### **Inscription par l'État**

L'inscription par l'État part du principe que les administrateurs électoraux ont la responsabilité d'essayer d'inscrire tous les électeurs. Ils peuvent s'acquitter de leur responsabilité en procédant à un recensement de porte en porte pour établir une liste périodique ou en tenant une liste permanente (ou un registre civil) complète, exacte et à jour.

L'inscription par l'État coûte normalement plus cher que l'inscription par l'électeur, car l'État doit s'employer à contacter tous les citoyens. Pour que le système soit exhaustif et inclusif, l'État doit également joindre les électeurs difficiles à contacter, y compris ceux qui déménagent souvent, qui vivent dans des résidences non traditionnelles ou qui ne répondent pas aux demandes initiales d'information. L'État canadien met les fonds nécessaires à la disposition du personnel électoral local pour mener des campagnes d'inscription d'électeurs porte-à-porte dans des zones spécifiques avec un nombre élevé d'électeurs non-inscrits. Bien qu'il soit plus coûteux, le système d'inscription par l'État produit une liste électorale plus complète.

Dans une certaine mesure, l'inscription par l'État présuppose que l'autorité électorale dispose de moyens relativement importants pour atteindre tous les citoyens. Un pays économiquement avancé dispose en général de tels moyens pour deux raisons:

- Ses citoyens ont une résidence permanente desservie par un service postal national.
- Sa structure d'administration électorale est souvent plus développée et toujours mieux financée.

Pour soutenir l'inscription par l'État, l'autorité électorale négocie généralement des ententes de partage de données avec d'autres organisations nationales qui collectent des données des citoyens : services des postes, de l'habitation ou du fisc, bureau des permis de conduire ou des véhicules, organismes de gestion électorale aux autres niveaux de gouvernement, etc.

### **Stratégie mixte**

Il existe aussi une troisième option, où les citoyens et l'État partagent la responsabilité de l'inscription. L'État prend des mesures pour faciliter l'inscription, mais les citoyens doivent aussi contribuer au processus.

Cette stratégie mixte convient aux pays économiquement moins avancés qui souhaitent accroître les taux d'inscription, mais dont les ressources et les infrastructures sont limitées. Selon cette stratégie, le gouvernement fixe les dates d'une période d'inscription bien annoncée et établit un grand nombre de centres d'inscription, y compris des bureaux itinérants. Il incombera quand même au citoyen d'aller s'inscrire à l'un de ces endroits. Mais si elle adopte une approche

dynamique et inclusive, l'autorité électorale peut réduire le temps nécessaire à l'inscription et rendre le système plus facile à comprendre.

De fait, même dans les économies avancées, les systèmes d'inscription reposent sur une stratégie mixte selon laquelle l'autorité électorale prend l'initiative du contact et le citoyen veille à ce que ses données d'inscription soient exactes et à jour. Par exemple, dans un pays doté d'un registre permanent, l'autorité électorale peut procéder à des recensements ciblés dans des secteurs à haute mobilité. Si personne ne répond à la porte, l'agent d'inscription peut laisser une carte que l'occupant remplira et enverra à l'autorité électorale. De même, celle-ci peut offrir des formulaires dans des lieux publics comme les bureaux de poste ou sur son site Web; quiconque veut se prévaloir de son droit de vote peut remplir un formulaire et l'envoyer. Ainsi, le citoyen et l'État assument chacun une part de responsabilité dans l'inscription des électeurs.

#### **4.11 Inscription de l'électeur non résident**

Comme le droit de vote est presque toujours assorti d'exigences en matière de citoyenneté et de résidence, la plupart des électeurs résident dans le pays et dans la circonscription où ils ont le droit de voter. Toutefois, certains citoyens établis temporairement à l'étranger peuvent conserver le droit de voter et, par conséquent, de s'inscrire. De plus, certains électeurs peuvent se trouver dans le pays, mais hors de leur circonscription au moment de l'élection; eux aussi gardent le droit de s'inscrire et de voter. En outre, dans un pays sortant d'un conflit, il est souvent justifié d'étendre le droit de vote aux personnes établies hors du pays, comme les réfugiés, les personnes déplacées ou celles qui ont un autre statut dans leur pays d'accueil.

Jusqu'à récemment, les membres des forces armées en poste à l'étranger étaient les citoyens les plus communément autorisés à garder leur droit de s'inscrire et de voter tout en étant à l'étranger. Comme ces électeurs conservent d'ordinaire une résidence dans leur pays d'origine, ils peuvent habituellement se voir affecter à un bureau de vote. Mais du fait de la mobilité accrue de la main-d'œuvre, de plus en plus de citoyens vont travailler à l'étranger, en particulier dans l'Union européenne, gonflant ainsi les rangs des électeurs non-résidents. Les électeurs peuvent avoir le droit de voter tant dans leur pays d'origine que dans leur pays de résidence, comme en Australie. La capacité accrue des citoyens de voyager et de travailler à l'étranger complique beaucoup l'organisation de l'inscription et du vote.

#### **Absence temporaire à l'étranger**

Il est fréquent que des ressortissants d'un pays fassent de courts voyages à l'étranger. Ces personnes peuvent conserver le droit de s'inscrire. Certains pays autorisent l'inscription des personnes qui vont à l'étranger pour des raisons particulières, comme les études ou les affaires, mais pas pour des vacances. Des mécanismes comme l'inscription anticipée ou l'inscription postale doivent être conçus pour faciliter les choses aux électeurs à l'étranger.

Par le passé, à part le personnel militaire ou diplomatique, peu de citoyens résidant à l'étranger étaient autorisés à voter. Mais la situation change : aujourd'hui, ces citoyens ont souvent le droit de présenter une demande d'inscription et de voter par bulletin spécial. Parfois, ils peuvent même

voter par procuration. Il se peut qu'il soit coûteux de leur permettre de voter, mais la tendance est de considérer le vote à l'étranger comme un droit du citoyen.

### **Inscription et vote des absents après un conflit**

Récemment, dans un certain nombre de situations post conflictuelles, les citoyens établis à l'étranger se sont vu accorder le droit de s'inscrire et de voter dans leur pays d'origine. Il est difficile d'administrer des élections libres et équitables dans ces circonstances, surtout du fait que bon nombre de citoyens vivant à l'étranger ne peuvent pas prouver leur statut à l'aide de documents officiels et originaux de leur pays d'origine. S'il n'y a pas de documents officiels comme des extraits de naissance, passeports ou cartes d'identité, l'autorité électorale peut devoir s'appuyer sur les pièces qui sont disponibles, par exemple, les documents d'organismes internationaux qui confirment le statut de réfugié des personnes concernées. À plusieurs reprises, la communauté internationale a aidé à l'inscription des électeurs et à la tenue de scrutins en milieu étranger. Parfois, les autorités électorales nationales ont été appelées à administrer des élections pour des ressortissants étrangers établis dans le pays.

Lors d'une élection récente, l'inscription s'amorçait par téléphone. Les électeurs potentiels fournissaient des détails sur leur identité et recevaient ensuite un formulaire informatisé qu'ils devaient signer et renvoyer avec des photocopies de tout document qu'ils possédaient. Les personnes dont la demande était rejetée pouvaient faire appel devant un organisme international respecté.

### **4.12 Partis politiques et groupes d'intérêts**

L'enregistrement des électeurs implique de nombreux intervenants. Les principaux sont évidemment les citoyens et l'administration électorale. Mais d'autres peuvent s'intéresser au processus d'enregistrement parce que celui-ci peut influencer le résultat d'une élection. Ces intervenants sont le gouvernement, les militaires, les partis politiques, les groupes d'intérêts, les institutions sociales et religieuses, les gouvernements étrangers et les organisations internationales.

#### **Partis politiques et enregistrement électoral**

Les partis politiques s'intéressent beaucoup à l'enregistrement des électeurs parce que le système utilisé peut avoir une incidence directe sur la quantité de votes qu'ils obtiennent. L'une des stratégies bien connues pour remporter une élection est de contrôler la fréquentation des urnes : en encourageant ou non certains électeurs ou groupes d'électeurs à s'inscrire, un parti peut améliorer ses chances. Les trois critères clés de rendement pour une liste électorale sont l'actualité, l'exactitude et l'exhaustivité. Dans certains cas, l'administration électorale peut avoir de la difficulté à respecter ses cibles de rendement parce que des partis cherchent à limiter la taille de l'électorat ou à exclure certains types d'électeurs – par exemple, les personnes qui proviennent de certaines régions ou de certains groupes ethniques ou linguistiques. Si c'est le parti au pouvoir qui cherche à entraver l'enregistrement des électeurs, la situation devient encore plus difficile pour l'administration électorale. Bien sûr, ce ne sont pas tous les partis qui cherchent à infléchir la

préparation de la liste électorale, mais les administrateurs électoraux doivent être conscients de ce type de danger.

Les partis politiques s'intéressent au processus d'enregistrement électoral, et les autorités électorales s'intéressent aux partis politiques pour les raisons suivantes:

- Les partis utilisent habituellement la liste électorale (souvent la liste préliminaire) à des fins de campagne. La liste leur permet de contacter les électeurs directement par des campagnes porte-à-porte ou par courrier.
- Les dépenses des partis sont parfois fondées sur le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale. Ce nombre peut servir à déterminer la limite des dépenses de campagne du parti ou d'un candidat local. Le nombre d'électeurs sur la liste peut ainsi avoir une incidence directe sur le type de campagne que le parti ou le candidat peut mener.
- Si les autorités électorales font un recensement porte-à-porte, avec la hausse d'activités qui en découle pendant l'enregistrement des électeurs, elles comptent souvent sur les partis pour leur fournir des noms des agents d'inscription potentiels. Considérant que l'inscription doit être et doit paraître non partisane, les agents d'inscription qui ont des liens avec les partis politiques travaillent habituellement en équipes de deux, chacun étant nommé par un parti différent.
- Les partis jouent souvent un rôle critique, implicitement ou explicitement, en cautionnant le processus d'enregistrement. Ils confèrent ainsi de la légitimité à l'élection. Dans cette optique, il importe que les partis aient la possibilité de bien surveiller l'enregistrement des électeurs et que celle-ci se déroule de façon équitable et transparente.

### **Intérêts étrangers**

Les gouvernements étrangers, les organisations étrangères non gouvernementales et les organisations internationales jouent un rôle important en aidant à l'administration d'élections démocratiques et en fournissant du personnel et des services d'observation internationaux. Leur sceau d'approbation peut faire beaucoup pour garantir que l'élection constitue une expression légitime et définitive de la volonté du peuple.

### **Intérêts nationaux**

Les intervenants nationaux autres que les partis politiques peuvent estimer, à juste titre, qu'ils ont un plus grand intérêt que les observateurs internationaux dans le processus électoral et son résultat. Ce qui est en cause est le contrôle du gouvernement. Certains intervenants peuvent être tentés de participer directement à la campagne au lieu de fournir de la surveillance et d'aider à promouvoir la légitimité du processus.

Dans la mesure du possible, il convient d'encourager tous les intervenants nationaux à œuvrer pour l'élaboration d'un système et de pratiques justes et impartiales en matière d'administration électorale. La communauté internationale peut militer en faveur de cette approche, avec l'aide d'observateurs électoraux internationaux. Elle peut aider à convaincre les intervenants nationaux qu'il est sage de privilégier l'implantation de pratiques justes et impartiales. Les surveillants

électorales nationales jouent aujourd'hui un rôle de plus en plus important, souvent en collaboration avec des observateurs internationaux, dans la surveillance des élections et la préservation de la légitimité des élections.

#### **4.13 Emplacement des bureaux de vote**

Un des principes de l'administration électorale efficace est que l'emplacement d'un bureau de vote ne doit constituer ni un avantage ni un désavantage pour un parti ou un groupe politique. Le processus d'inscription électorale peut aider à choisir des lieux équitables et politiquement neutres pour les bureaux de vote. Voici comment:

- Parfois la liste électorale sert à déterminer la taille et, dans une certaine mesure, les limites des circonscriptions. Souvent le nombre d'électeurs par circonscription doit se situer dans une fourchette particulière, quoique d'autres facteurs puissent être pris en compte, comme la représentation de communautés d'intérêts, d'autres limites géographiques (frontières d'États ou de provinces) ou l'attribution d'un nombre minimal de sièges à une unité infranationale à l'assemblée législative. Au lieu de reposer sur la liste électorale, les circonscriptions sont parfois fondées sur les données d'un recensement démographique.
- À l'intérieur des circonscriptions, la liste électorale peut servir à établir le nombre requis de bureaux de vote et à aider à en choisir l'emplacement. Le nombre de bureaux de vote dans une zone serait proportionnel au nombre d'électeurs éligibles et au temps estimé qu'il faut pour voter, compte tenu que la circulation des électeurs peut être plus fréquente à certains moments de la journée.
- Si l'inscription se fait par un recensement porte-à-porte, les agents d'inscription peuvent être en mesure de fournir des informations sur les emplacements éventuels des bureaux de vote. Ils doivent parcourir à pied la zone qui leur est attribuée dans une circonscription électorale. Comme ils proviennent souvent de la collectivité territoriale où ils sont nommés, il se peut qu'ils comprennent mieux la configuration de la collectivité ainsi que les éventuels problèmes d'accès dans certaines régions. Demander conseil aux agents d'inscription pour l'emplacement des bureaux de vote est une façon d'exploiter l'information stratégique obtenue par ces derniers dans le cadre de leurs fonctions.

#### **4.14 Inscription anonyme**

L'inscription anonyme est l'inscription des électeurs dits « silencieux ». Cette pratique consiste à inclure certaines personnes sur la liste électorale mais de manière à ce que leur nom ou toute autre donnée (p ex. adresse) ne figure pas dans une version publiée ou distribuée de la liste électorale. Dans certains cas, l'autorité électorale tient une liste distincte de ce type d'électeurs. L'inscription anonyme est utilisée en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Ces personnes souhaitent demeurer anonymes pour différentes raisons, la plus courante étant qu'elles ont été victimes de violence conjugale et craignent pour leur sécurité personnelle ou pour

la sécurité de leur famille. De manière similaire, les victimes de crime peuvent craindre que le coupable, une fois sorti de prison, découvrent où elles se trouvent et cherche à se venger.

L'autorité électorale, en s'engageant à respecter cet anonymat, doit être en mesure de tenir sa promesse. De plus, on s'entend généralement sur le fait que personne ne devrait être privé de ses droits démocratiques pour avoir été victime de violence conjugale ou d'un acte criminel. Par contre, l'inscription anonyme semble ne pas concorder avec le principe d'ouverture et de transparence dans le processus électoral. Du moins en théorie, une liste anonyme pourrait servir à couvrir une fraude électorale à grande échelle si un très grand nombre d'électeurs y étaient inscrits et si la liste ne pouvait pas être examinée de la façon habituelle par les citoyens et les partis politiques ou leurs agents.

Comme dans beaucoup d'aspects de l'administration électorale, la meilleure solution réside dans un équilibre entre le besoin de confidentialité d'un nombre relativement restreint de personnes ayant des raisons légitimes de vouloir rester anonymes et le besoin d'ouverture et de transparence de l'administration électorale. L'autorité électorale peut exiger que tout électeur désirant figurer sur une liste anonyme fournisse la preuve que sa sécurité personnelle est menacée. Elle peut aussi permettre l'examen de cette liste, pour vérification, par un petit nombre d'agents électoraux qui auraient prêté un serment de confidentialité.

#### **4.15 Éligibilité pour des élections simultanées**

Dans plusieurs pays, les citoyens font partie de l'électorat de différents ordres de gouvernement et des élections peuvent être organisées dans chacun d'eux. Par exemple, un citoyen peut habiter dans une zone appartenant à la fois à une autorité municipale, régionale, provinciale, nationale et même supranationale (ou internationale).

Pour organiser une élection, chaque administration doit posséder une liste des électeurs éligibles. Il n'est pas efficace que chacune élabore et tienne sa propre liste, car cela entraînerait un double emploi important, bien que certaines administrations le fassent malgré tout. En fait, dans des contextes d'administrations multiples, les autorités électorales ont diverses options:

- *Collecte séparée de données, listes séparées.* Chaque administration collecte et tient ses propres données d'inscription électorale, sans accords de partage avec d'autres administrations. Les différents paliers de gouvernement fonctionnent alors de façon relativement autonome, mais inefficace, avec beaucoup de double emploi. Il peut y avoir des motifs valides pour adopter cette approche. Par exemple, si chaque administration se sert d'une liste électorale périodique et effectue un recensement complet dès le début d'une campagne électorale, elle a peu à gagner du partage des données avec une autre administration – en particulier si dans cet autre endroit le cycle électoral est différent et s'il existe une liste électorale qui pourrait être presque aussi ancienne que la liste antérieure de l'administration sur le point d'entamer l'étape de l'inscription.

- *Partage des données, listes séparées.* Les administrations partagent les données sur les électeurs, en particulier les changements de statut (p. ex. personnes qui ont atteint l'âge de voter, ont changé d'adresse ou sont décédées). Par ailleurs, chacune garde indépendamment le contrôle sur l'élaboration et la mise à jour de sa liste électorale. Cette approche a plus de chances d'être suivie si au moins une administration tient une liste permanente mais que les cycles électoraux des administrations ne coïncident pas. Cet arrangement ressemble au partenariat de partage des données qu'une autorité électorale peut avoir avec tout autre organisme public. Parce que chaque autorité électorale est chargée de mener des élections dans la zone qu'elle dessert d'après le calendrier de son organe législatif, chacune continue de contrôler l'élaboration et la tenue de sa propre liste électorale.
- *Partage des données, liste commune.* Les administrations partagent pleinement l'information et tiennent une liste électorale commune. Différents facteurs peuvent militer en faveur d'un tel système : l'un d'eux est l'existence d'une disposition constitutionnelle obligeant un niveau de gouvernement à élaborer et à tenir une liste électorale pour plusieurs administrations. Par exemple, dans certains pays, la responsabilité de la liste électorale incombe aux provinces (au niveau sous-national) tandis que, dans d'autres, elle incombe aux gouvernements nationaux. Une liste commune peut aussi être une solution judicieuse si des élections ont lieu pour des postes dans différentes administrations en même temps. Mais la situation devient plus compliquée si les administrations ont des critères différents d'éligibilité des électeurs. Dans ce cas, l'information nécessaire doit être enregistrée, et les agents électoraux doivent être formés à délivrer des bulletins de vote différents selon les conditions d'éligibilité applicables aux électeurs.

#### 4.16 Dispositions de lutte contre la fraude

La fraude électorale peut prendre diverses formes. Dans certains cas, elle peut être commise par des citoyens qui agissent individuellement ou en groupe organisé; dans d'autres cas, il peut s'agir d'une intervention gouvernementale en vue de truquer les résultats d'une élection. L'autorité électorale doit avoir l'indépendance nécessaire pour garantir le maintien de normes équitables dans le combat contre la fraude électorale par les citoyens et elle doit avoir l'assurance que le gouvernement n'aura pas recours à la fraude.

##### Fraude électorale par des individus

- *Usurpation d'identité.* Une forme commune de fraude électorale consiste à tenter de voter plus d'une fois, soit en obtenant une deuxième carte électorale, soit en prétendant être un autre électeur. Les pénalités pour usurpation d'identité ou double inscription, habituellement prévues au code électoral, sont des amendes, des peines d'emprisonnement, ou les deux.
- *Vote au nom d'une personne décédée.* Une variante de l'usurpation d'identité consiste à chercher à voter plus d'une fois, d'abord en utilisant sa propre identité, puis en utilisant

l'identité d'une personne décédée. Ce type de fraude peut être empêché si la liste électorale est tenue à jour et si l'on vérifie que les noms des personnes décédées sont rapidement retirés. Des amendes peuvent aussi servir de mesure de dissuasion. Veiller à ce que l'organisme chargé de la mise à jour et le maintien de la liste électorale exerce ses fonctions de manière indépendante et libre de toute pression ou intimidation contribuerait également à s'assurer que le vote au nom d'une personne décédée n'ait pas lieu.

- *Fraude lors du vote par correspondance.* Dans un système qui permet de voter par bulletin postal, le risque est que les bulletins soient demandés ou remplis par quelqu'un d'autre que l'électeur éligible. On peut préserver l'intégrité en interdisant à quiconque de demander un bulletin de vote pour quelqu'un d'autre, en exigeant une déclaration signée confirmant l'identité de l'électeur et en prévoyant des pénalités lourdes en cas de violation de ces règlements. Un organisme de gestion électorale ou l'organe responsable de l'élection pourraient considérer un système où le bulletin de vote par correspondance comporte certains éléments de vérification montrant qu'il a été émis par l'électeur concerné, sans pour autant compromettre le secret du vote. L'introduction du vote électronique, utilisé dans certains pays comme l'Estonie, la France, la Suisse et certaines parties des États-Unis, peut également empêcher la fraude lors du vote par correspondance.

### **Fraude électorale par des groupes ou des gouvernements**

- *Double comptage (ou erroné) des bulletins de vote.* Une façon de voler une élection consiste à mal compter les bulletins de vote ou à bourrer l'urne de votes non valides. Des mesures différentes peuvent être appliquées pour empêcher ces pratiques frauduleuses, comme : permettre seulement aux membres du personnel électorale de déposer des bulletins dans l'urne; utiliser des urnes transparentes; et compter les bulletins en présence de représentants des partis politiques et d'observateurs indépendants nationaux et internationaux qui attestent l'équité du processus. Par ailleurs, la vérification du nombre de bulletins contenus dans l'urne et du nombre des bulletins émis peut aussi contribuer à la prévention de la fraude électorale. Une pratique courante implémentée au cours des dernières années prévoit également la signature du procès-verbal des résultats par le président du bureau de vote, les agents électoraux, et, dans certains cas, les observateurs nationaux et internationaux, confirmant que le décompte reflète précisément la réalité. Ensuite, une copie du procès-verbal des résultats est donnée à chacune de ces parties et apposé sur la porte d'entrée du bureau de vote afin que le grand public ait accès à cette information. Cette procédure est utilisée par certains pays comme la Zambie, le Lesotho, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe.
- *Intimidation.* Ceux qui veulent modifier l'issue d'une élection peuvent mener des activités d'intimidation pour décourager les électeurs de s'inscrire et, s'ils sont déjà inscrits, de voter le jour du scrutin. L'intimidation peut parfois être difficile à percevoir à cause des nombreuses formes qu'elle peut prendre, explicites et publiques, ainsi que d'autres plus subtiles. Néanmoins, l'autorité électorale doit être au courant des efforts d'intimidation contre les électeurs. Elle peut se faire aider en encourageant à dénoncer l'intimidation. Elle peut aussi travailler avec des groupes de la société civile et avec des observateurs

électorales nationales et internationales pour surveiller les activités d'intimidation. L'intimidation peut aussi être diminuée à travers de la signature d'un code de bonne conduite par tous les partis politiques concurrents avant l'élection s'engageant à veiller à la tolérance politique et prévenir l'intimidation. Par exemple, lors des élections de 2011 au Tchad, les partis politiques se sont pour la première fois mis d'accord et ont signé un code de bonne conduite, de même qu'en Afrique du Sud, au Lesotho et en Sierra Leone.

- *Exclusion de la liste électorale.* Pour que les élections soient justes et équitables, il faut qu'elles permettent à tous les électeurs éligibles d'exprimer leurs préférences au moyen d'un bulletin de vote. Des tentatives peuvent être faites pour exclure certains groupes de citoyens de la liste électorale, en particulier si l'on sait qu'ils appuient un parti politique précis. L'autorité électorale doit être au courant de tout projet visant une telle tentative et veiller à ce qu'il n'aboutisse pas. Le risque est qu'en essayant d'inclure un certain groupe de personnes sur la liste électorale, l'autorité électorale peut être perçue comme cherchant à faire tourner l'élection en sa faveur.

#### 4.17 Utilisations secondaires de la liste électorale

L'élaboration d'une liste électorale a pour but principal de séparer la fonction de vérification de l'admissibilité des électeurs et le processus de vote lui-même. L'inscription électorale consiste à certifier qu'une personne est admissible à voter et à l'informer de l'emplacement du bureau de vote où elle peut le faire et de la circonscription électorale (le cas échéant) où son vote sera compté. Il n'est pas absolument essentiel de séparer la vérification de l'admissibilité et le vote lui-même, et certaines élections, même nationales, se sont tenues sans de liste électorale. Toutefois, il est beaucoup plus facile de gérer les activités le jour du scrutin si la certification a déjà été faite et a servi à produire une liste électorale.

La liste électorale remplit également d'autres fonctions qui viennent justifier encore davantage son coût. Voici certains domaines où elle se prête à des utilisations secondaires:

- *Légitimité.* Les élections démocratiques sont fondées sur le principe « une personne, une voix ». Ainsi, tous les électeurs admissibles doivent avoir la possibilité de voter, chacun doit pouvoir voter une fois, et seulement une fois dans un scrutin, et tous les votes exprimés doivent avoir la même valeur ou pondération. Une liste électorale – en particulier une liste qui a une grande valeur selon les critères d'actualité, d'exactitude et d'exhaustivité – confère une plus grande légitimité au résultat d'une élection en renforçant la primauté des principes démocratiques.
- *Découpage en circonscriptions.* Un territoire peut être découpé en zones géographiques appelées circonscriptions électorales, dont chacune choisit son propre représentant à l'assemblée législative. Entre autres principes, il faut veiller à ce que toutes les circonscriptions aient une population égale. Les responsables du découpage peuvent se guider d'après les données du recensement ou de la liste électorale.

- *Éducation électorale.* L'opération d'inscription peut être un élément clé d'une campagne d'éducation électorale. Au cours de cette opération, l'autorité électorale entre en contact avec la plupart des électeurs admissibles. Elle peut en profiter pour diffuser des renseignements importants comme la date, l'heure et le lieu du vote, tout en expliquant comment le système politique fonctionne, comment les élections améliorent la gouvernance et pourquoi la participation des citoyens est importante.
- *Dépenses des partis.* Parfois la taille de l'électorat sert à déterminer les dépenses des partis politiques, dont le montant que les partis peuvent dépenser dans une campagne nationale ou locale. Il peut donc y avoir un lien direct entre le nombre de personnes sur la liste électorale et les fonds qu'un parti ou un candidat peut dépenser durant une élection.
- *Campagne de parti.* Habituellement, les partis politiques reçoivent de l'information provenant de la liste électorale aux fins de leur campagne. La liste des noms et des adresses les aidera à faire du porte-à-porte pour distribuer du matériel de campagne et à utiliser les médias pour diffuser des messages importants. En faisant du porte-à-porte, les partis peuvent chercher à repérer des partisans probables en vue de les cibler dans leurs efforts pour inciter les sympathisants à voter.
- *Identification des citoyens.* Si l'inscription inclut la délivrance de cartes d'identité de l'électeur dotées de caractéristiques de sécurité, ces cartes peuvent aussi servir de cartes d'identité nationale. Parfois, les cartes d'identité de l'électeur sont d'une qualité telle qu'elles deviennent le principal moyen d'identification des citoyens.
- *Marque de citoyenneté.* Pour les électeurs nouvellement admissibles – c'est-à-dire les jeunes qui viennent d'atteindre l'âge de voter ou les immigrants qui répondent aux exigences du vote – l'inclusion sur la liste électorale est une marque de citoyenneté. Elle montre qu'ils sont devenus des participants à part entière de la collectivité politique, ce qui leur donne voix au chapitre dans le choix d'un gouvernement.
- *Préparation du jour du scrutin.* Parfois, l'opération d'inscription permet de détecter des problèmes qui pourraient se présenter le jour du scrutin. Par exemple, certains partis politiques ou groupes qui désirent nuire à la légitimité électorale peuvent chercher à troubler l'inscription. Autrement, l'inscription des électeurs peut fournir à l'autorité électorale de l'information stratégique pour guider des décisions sur des questions comme l'emplacement des bureaux de vote ou l'utilisation de bureaux itinérants.
- *Signe de progrès démocratique.* Dans un pays sortant d'un conflit, l'inscription électorale est un signe clair et sans équivoque que le processus démocratique est en bonne voie.

#### **4.18 Les différents types de formulaires d'inscription**

Les formulaires d'inscription électorale ont des formes et des styles très divers. Parfois, les électeurs peuvent s'inscrire en ligne, et les formulaires sont seulement électroniques. Ou le

formulaire est affiché sur le site Web de l'autorité électorale, mais il doit être téléchargé, imprimé, rempli à la main et retourné soit en personne, soit par la poste. Parfois encore, seul le formulaire papier peut être obtenu auprès de l'autorité électorale ou d'un autre organisme public qui agit à titre de distributeur. Et certains formulaires doivent être remplis, non pas par l'électeur mais par un agent d'inscription, un employé du centre d'inscription ou un autre fonctionnaire.

Lorsque cela est possible et pratique, les autorités électorales optent souvent pour un formulaire comportant plusieurs parties détachables. L'une des raisons en est que ce type de formulaire peut inclure une carte d'identité détachable, qui est remise à l'électeur au moment où l'inscription est terminée. La carte indique le nom et l'adresse de l'électeur, la date de l'élection, l'emplacement du bureau de vote, les heures d'ouverture et, dans certains cas, un numéro d'identité d'électeur. L'information personnelle qui se trouve sur la carte détachable correspond exactement à celle de la partie conservée par l'autorité électorale.

Diverses caractéristiques de sécurité peuvent être incluses dans un formulaire en plusieurs parties. Par exemple, un numéro d'inscription peut être imprimé sur la partie que l'autorité électorale conserve, ainsi que sur la carte d'identité de l'électeur, qui peut être détachée (la numérotation aide les fonctionnaires à surveiller la distribution des formulaires). Les deux parties peuvent porter la photographie ou les empreintes digitales de l'électeur. Certaines administrations exigent la signature d'un ou plusieurs témoins, eux aussi électeurs inscrits, qui attestent l'identité de la personne ayant rempli le formulaire d'inscription.

Le revêtement laminé est une autre caractéristique de sécurité. Il sert aussi à protéger la carte d'identité contre tout dommage. La pellicule de laminage peut être appliquée à chaud ou à froid, selon les conditions locales.

Les formulaires en plusieurs parties peuvent simplifier le partage des données. Par exemple, pour signaler un changement d'adresse au bureau de poste, on peut remplir un formulaire en double ou en triple exemplaire. Un des exemplaires va à l'autorité électorale, ce qui permet d'actualiser efficacement l'information relative à l'électeur.

## **4.19 L'externalisation**

### **Sécurité dans l'inscription électorale**

En général, l'inscription des électeurs demande un niveau relativement élevé de sécurité. Il existe souvent des mesures de contrôle visant l'utilisation de la liste électorale, et son utilisation abusive constitue une infraction punissable. Souvent, l'utilisation du registre électorale, et de la liste électorale sur laquelle il est fondé, est réservée à l'autorité électorale et, par l'intermédiaire de celle-ci, aux partis politiques. Toutefois, les partis, les candidats et leurs travailleurs, qui ont habituellement un accès restreint à la liste, en reçoivent souvent quelques exemplaires, ont le droit de l'utiliser à peu près seulement pour la campagne électorale et, en général, ne sont pas autorisés à la distribuer. Des mesures encore plus strictes sont imposées pour contrôler l'utilisation de la

liste des électeurs « silencieux », qui n'est pas mise à la disposition du public pour examen et n'est pas non plus distribuée aux partis pour les activités de campagne.

### **L'option de l'externalisation**

Malgré ces restrictions de sécurité, il n'est pas indispensable que tous les travaux liés à la liste électorale soient effectués par les employés de l'autorité électorale. Certaines tâches peuvent être externalisées, selon des normes acceptables, à d'autres organismes gouvernementaux ou du secteur privé. Toutefois, les contrats ou les accords avec l'organisme ou l'institution concernés devraient inclure une clause de confidentialité, afin de protéger les informations et les données personnelles. En voici quelques exemples:

- *Informatisation.* L'autorité électorale achète le matériel informatique de base qui servira à l'inscription des électeurs, mais le logiciel requis pour générer une liste électorale peut être développé en contractant un développeur de logiciels. Un entrepreneur peut aussi être chargé de la maintenance des systèmes. Dans un pays utilisant une liste périodique, l'inscription des électeurs n'occupe qu'une petite portion du cycle électoral. Il serait inefficace et coûteux pour l'autorité électorale de conserver à son service en tout temps tous les employés requis pour la maintenance du système informatique. En fait, le système informatique lui-même connaîtrait probablement une grande expansion immédiatement avant le début de l'inscription et serait probablement fermé très vite après la fin de l'inscription. Il y aurait un point d'activité similaire pour les réseaux informatiques nécessaires pour la liaison des centres ou des bureaux d'enregistrement des électeurs avec le bureau central de l'organisme de gestion électorale. Cette tâche pourrait aussi être externalisée.
- *Gestion du matériel.* L'inscription électorale est souvent un processus qui exige beaucoup de matériel – formulaires papier, stockage de formulaires remplis, matériel de bureau, matériel d'éducation électorale, etc. Les tâches essentielles sont, entre autres, le stockage, le transport et la livraison du matériel, ainsi que la production et l'impression du matériel d'inscription et d'éducation électorale. L'externalisation de ces fonctions peut améliorer l'efficacité.
- *Équipement de communication.* Les besoins en équipement de communication augmentent pendant l'inscription, surtout dans une administration qui utilise une liste périodique. L'externalisation peut très bien être la meilleure façon d'établir, d'entretenir et, le moment venu, de démanteler une infrastructure de communication.
- *Production des cartes d'identité de l'électeur.* L'externalisation peut être la bonne solution pour la production des cartes d'identité de l'électeur. Les cartes dotées de caractéristiques de sécurité peuvent être assez chères à produire. S'il faut que les cartes soient produites à l'intérieur de périodes limitées, l'impartition peut offrir une qualité acceptable à prix moindre.

Comme l'utilisation de la technologie pour l'établissement des listes électorales et pour l'enregistrement des électeurs gagne en popularité, les organismes de gestion électorale peuvent recevoir des offres de la part de différentes entreprises concernant l'achat d'équipement. Avant l'acquisition de l'équipement pour l'enregistrement des électeurs, les organismes de gestion électorale devraient examiner les offres, en tenant compte du rapport coûts-avantages, de l'utilisabilité des produits sur le long terme, des expériences d'autres organismes de gestion électorale, etc.

### **Mesures de protection en cas d'externalisation**

L'autorité électorale conserve la responsabilité du processus et de ses fonctions clés, même lorsqu'ils sont externalisés. Diverses mesures de protection aident à réduire le risque associé à une diminution de contrôle sur certains aspects du processus d'inscription:

- Lorsqu'une fonction est confiée à l'externe, établir des normes appropriées et claires. Inclure des normes de rendement claires dans le contrat.
- Insister sur l'importance du contrôle de la qualité. S'assurer que l'autorité électorale peut maintenir une surveillance claire sur le rendement, et possède le personnel requis à cette fin.
- Inclure dans le contrat les pénalités en cas d'inobservation, ce qui aide à garantir que le fournisseur partage le risque en cas de rendement faible. Le partage de risque garantit aussi que les intérêts de toutes les parties demeurent centrés sur la réalisation des objectifs prévus au contrat.

### **4.20 L'informatisation**

Puisqu'une si grande part du travail de l'administration électorale consiste à recueillir, stocker, vérifier et mettre à jour des données sur l'identité des électeurs, les autorités électorales de différents pays ont commencé à informatiser beaucoup de ces processus. Les avantages sont clairs et souvent concluants. Les ordinateurs permettent de stocker de grandes quantités de données de façon sécuritaire, de traiter et de catégoriser les données de différentes façons et, par-dessus tout, de modifier des éléments comme les limites des circonscriptions en se reportant aux dossiers informatisés relatifs aux populations électorales.

Cependant, dans certains cas, le contexte social, économique ou politique peut compliquer et même empêcher l'informatisation. Néanmoins, il est possible de mener des initiatives d'inscription réussies sur les plans de l'actualité, de l'exactitude et de l'exhaustivité. Si l'informatisation de l'inscription est de plus en plus répandue dans les démocraties économiquement avancées, on a commencé à se servir d'ordinateurs surtout durant la dernière génération, et en particulier la dernière décennie. Avant les années 1980 et 1990, les ordinateurs utilisés pour l'inscription étaient bien moins efficaces ou abordables qu'aujourd'hui.

Plusieurs administrateurs électoraux trouvent maintenant que les ordinateurs peuvent rendre certains aspects de l'inscription plus efficaces et abordables que par le passé. En fait, on les presse de plus en plus de « moderniser » l'inscription, ce qui pourrait les mener à opter pour des systèmes informatisés. La nécessité d'informatiser les opérations est souvent motivée par le besoin d'accélérer le processus et de classer les listes électorales de différentes façons (p. ex. par unités géographiques telles les sections de vote).

Il faut toutefois être conscient de ce qu'il en coûte pour élaborer et gérer des dossiers d'inscription informatisés. Il ne s'agit pas simplement de développer et installer des logiciels et du matériel informatique : il faudra du personnel compétent et hautement qualifié pour entretenir le système et le mettre à niveau régulièrement. Il importe donc d'évaluer avec soin les avantages et les inconvénients ainsi que la capacité réelle de maintien du système dans les années à venir.

### **Avantages et inconvénients de l'informatisation**

L'informatisation de divers éléments du processus d'inscription électorale peut réduire les coûts et accroître grandement la fiabilité des données. L'informatisation est particulièrement utile pour les tâches suivantes :

- la consignation initiale des renseignements relatifs à l'électeur;
- l'appariement des cartes d'identité de l'électeur, dont les numéros d'inscription, avec la base de données d'inscription électorale;
- le maintien d'une liste permanente et la communication aux électeurs des renseignements actuellement au dossier;
- l'impression de listes électorales préliminaires;
- le maintien de dossiers d'inventaire de matériel aux bureaux d'inscription locaux et à l'administration centrale;
- l'entrée de données afin de réviser la liste préliminaire;
- l'impression de la liste définitive;
- la gestion générale des dossiers;
- le dépistage de doubles inscriptions;
- la production de statistiques sur l'inscription par secteur géographique, âge, etc.;
- l'application de règles cohérentes et de normes pour les données figurant sur les listes;
- la distribution, à faible coût et sans gaspillage de papier, de la liste électorale en divers formats aux partis politiques;
- le maintien d'un système de suivi des changements apportés à chaque dossier d'électeur – par exemple, la personne à l'origine du changement, la justification du changement, les données modifiées, les dossiers touchés, etc.

L'informatisation comporte aussi des inconvénients:

- *Protection des renseignements personnels et confidentialité.* L'informatisation ne donne pas nécessairement lieu à des violations de confidentialité. Toutefois, compte tenu de la

facilité de stocker, de partager et de transmettre des données informatisées, la possibilité de partage inapproprié ou illégal de données existe.

- *Risque de vol.* Un système informatisé lie étroitement le matériel informatique (qui attire grandement les voleurs) aux logiciels d'inscription électorale et aux renseignements connexes (qui n'attirent généralement pas les voleurs). Quand une liste électorale est préparée à la main, le matériel informatique et les renseignements sont normalement séparés. Par exemple, une machine à écrire utilisée pour dresser une liste électorale est entièrement indépendante de la liste même, qui existe sur papier. Toutefois, avec les listes informatisées, les renseignements sont normalement consignés dans l'ordinateur, donc inextricablement liés à celui-ci. Si l'ordinateur est volé, on perd aussi le logiciel et les données d'inscription.
- *Échange inapproprié d'information.* L'informatisation facilite l'échange entre organismes gouvernementaux de renseignements qui devraient peut-être être protégés (p. ex. dossiers médicaux ou fiscaux des particuliers).
- *Coût.* Le matériel informatique, les logiciels et l'entretien coûtent très cher. Un service continu d'entretien et de mises à niveau sera nécessaire ainsi qu'une infrastructure électronique pour exploiter le système efficacement.

## Démarrage

Il n'existe pas de programmes informatiques standards pour les initiatives d'inscription électorale à grande échelle, mais les autorités électorales qui prévoient informatiser leurs listes électorales n'ont pas besoin de partir à zéro. Les responsables électoraux de pays qui ont pris le tournant informatique sont souvent en mesure d'offrir une aide appréciable. Il suffit de trouver un système adéquat pouvant être appliqué de façon raisonnablement efficace et efficiente.

Les inquiétudes et les malentendus relatifs aux capacités et à l'utilisation des ordinateurs sont répandus. Par exemple, dans un cas où il était question d'introduire l'informatique, plusieurs craignaient que l'ordinateur puisse révéler l'appartenance d'un électeur à un parti politique ou à un groupe ethnique. Dans un autre cas, on craignait que les résultats de l'élection puissent facilement être manipulés par les autorités électorales ou le gouvernement. Dans un troisième cas, les promoteurs de l'informatisation soutenaient que l'ordinateur pourrait rectifier les erreurs de saisie de données ou les dossiers falsifiés ou mal remplis. Un projet pilote bien publicisé peut s'avérer très utile pour dissiper les idées fausses.

### 4.21 Les technologies

L'inscription sur les listes électorales comporte des activités qui peuvent bénéficier du recours à la technologie. Par exemple, l'enregistrement et le stockage des noms et d'autres données d'identification (adresse, citoyenneté, âge, sexe, etc.), l'impression de listes, parfois avec des critères de sélection multiples, le suivi de la modification des données ou le partage des données avec d'autres organismes gouvernementaux. Dans le cas de l'enregistrement électoral, la

technologie sert surtout à l'informatisation des listes électorales et l'émission des cartes d'électeurs. Cela s'avère particulièrement utile dans les pays où aucun carnet d'identification ou aucune autre forme d'identification nationale ne sont utilisés. D'autres technologies ont aussi été adoptées pour améliorer le système d'inscription:

- *Les réseaux informatiques.* Les données d'inscription peuvent être saisies dans un ordinateur autonome, mais un grand avantage de l'informatisation est qu'elle permet l'échange de données entre ordinateurs branchés en réseaux. Par exemple, dans un centre ou un bureau d'inscription, les ordinateurs sont habituellement mis en réseau et connectés aux bureaux régionaux et/ou nationaux. Les données concernant l'inscription sur les listes électorales peuvent être recueillies au niveau local, où elles sont placées dans des fichiers électroniques avant d'être transférées au bureau central de l'organisme de gestion électorale, qui les intègre dans le registre national. De son côté, le bureau central de l'organisme de gestion électorale peut renvoyer les données locales aux bureaux locaux pour l'impression des listes électorales.
- *Technologie de partage des données.* L'autorité électorale, surtout si elle utilise une liste permanente, peut négocier des partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux pour le partage des changements qui interviennent dans les données personnelles des citoyens. Chaque partenaire peut utiliser une base de données différente. L'autorité électorale doit par conséquent élaborer ou acheter une technologie qui lui permet de lire et de traiter des données de différentes bases de données.
- *Photographie numérique.* Cette technique facilite l'inclusion des photographies des électeurs sur la liste électorale ou sur les cartes d'identité de l'électeur.
- *Empreintes digitales.* Cette technologie a amélioré la qualité et a réduit le coût de la prise d'empreintes, un élément essentiel de sécurité. Elle contribue également à la prévention de la fraude électorale, vu que l'empreinte digitale d'un électeur peut être contrôlé pour vérifier si l'électeur a déjà voté.
- *Laminage.* Le laminage de la carte d'électeur peut la protéger contre des tentatives d'altération et contribuer ainsi à la réduction de la fraude électorale. Le laminage peut être appliqué à chaud ou à froid. La technique à froid est particulièrement utile dans les endroits sans électricité.
- *Numérisation des documents originaux.* Cette technique permet à l'autorité électorale d'archiver des documents (certificats de naissance, passeports, etc.) prouvant formellement l'identité de l'électeur. La numérisation réduit aussi le besoin d'espace matériel pour stocker les fichiers.
- *Présence sur Internet.* Cela devient la règle pour les organismes publics. Sur son site Web, l'autorité électorale peut afficher de l'information sur ses activités, ainsi que du matériel d'éducation électorale.

Des outils technologiques intéressants sont largement disponibles. Il existe aussi dans l'ensemble des administrateurs électoraux une expertise considérable dans l'évaluation des produits et services sur le marché. Il vaut mieux consulter des collègues avant de prendre une décision sur l'utilisation ou la mise à niveau de diverses technologies ou de formuler des recommandations au gouvernement à ce sujet.

#### **4.22 Inscription en ligne**

Bon nombre d'autorités électorales affichent sur leur site Web des documents relatifs à l'inscription électorale. Il existe différentes options pour la présentation et l'utilisation de ces documents électroniques:

- Le site Web de l'autorité électorale contient beaucoup de renseignements pour l'électeur, y compris de l'information sur l'inscription. Cette information se limite à des descriptions et des explications. Les formulaires d'inscription ne sont pas sur le site.
- Le site Web de l'autorité électorale contient beaucoup de renseignements pour l'électeur, y compris de l'information sur l'inscription. Il contient aussi des formulaires téléchargeables. Pour s'inscrire, il faut imprimer le formulaire, le remplir et le renvoyer à l'autorité électorale. Cette approche convient aux administrations où des mesures de sécurité sont nécessaires pour l'inscription – par exemple, quand un ou plusieurs électeurs inscrits doivent servir de témoins pour la demande d'inscription d'un électeur.
- L'autorité électorale fournit des services complets d'inscription en ligne. À partir du site Web, l'électeur peut vérifier l'information dans son dossier personnel d'électeur, ou même la mettre à jour. Une personne qui n'est pas encore inscrite peut lancer le processus directement sur le site Web. Dans certains cas, elle peut exécuter toutes les étapes sans jamais imprimer un formulaire ou tout autre document à partir du site Web. Évidemment, s'il faut un témoin dans le processus, l'inscription entièrement électronique n'est pas une solution pratique.

#### **4.23 Inscription ciblée**

L'inscription ciblée est une opération visant à atteindre un groupe d'électeurs spécifique, habituellement parce que ce groupe présente des taux d'inscription inférieurs à ceux de la population générale ou parce qu'il s'agit d'un groupe d'électeurs habitant dans des zones rurales éloignées. Les jeunes, les membres des communautés ethniques, les pauvres et les sans-abri, les femmes, les électeurs vivant à l'étranger, les électeurs changeant fréquemment de domicile dans les zones urbaines et les personnes déplacées sont parmi les groupes qui peuvent être ciblés. Au Mexique et au Pérou, des unités d'enregistrement mobiles sont déployées dans les zones rurales. En Afrique du Sud, des agents d'inscription porte à porte sont déployés dans les zones où les taux d'inscription sont faibles, ainsi que dans les prisons, afin d'enregistrer ou de mettre à jour les

données personnelles des électeurs détenus. En Australie, les agents électoraux se rendent aux campus universitaires visant à l'enregistrement des étudiants.

### **Les jeunes électeurs**

Comme les taux de participation des jeunes aux élections ont été historiquement plus faibles, l'autorité électorale peut lancer une initiative pour augmenter l'inscription des jeunes électeurs. Dans le cadre d'une telle initiative, elle peut mettre en œuvre un programme d'éducation électorale axé sur la jeunesse et qui pourrait aussi servir dans le cadre de programmes d'instruction civique au secondaire. Pour susciter l'intérêt des jeunes et les faire participer au processus de vote, l'autorité électorale peut organiser des spectacles publics comme les événements « Rock the Vote » qui ont eu lieu récemment dans certains pays. L'autorité électorale peut aussi créer un registre provisoire des jeunes qui auront l'âge de voter dans un ou deux ans et qui, une fois qu'ils auront atteint cet âge, pourront être automatiquement transférés dans la liste électorale générale.

### **Les membres des communautés ethniques**

Les électeurs des communautés ethniques peuvent se heurter à des obstacles linguistiques importants. Ils peuvent aussi n'avoir qu'une faible compréhension du processus démocratique ou de leur droit de s'inscrire et de voter. Afin de faire face à ces défis, l'autorité électorale peut diffuser des informations électorales dans plusieurs langues. Les formulaires d'inscription, le matériel d'information et de sensibilisation pour l'enregistrement des électeurs devraient être disponibles dans les langues des groupes ethniques concernés, notamment dans les régions où ces langues sont largement utilisées. Le dialogue avec les dirigeants d'une communauté ethnique peut aider à déterminer des stratégies favorisant la participation active de cette communauté au processus électoral.

### **Les pauvres et les sans-abri**

Les membres les plus pauvres de la société ont moins de probabilités de s'inscrire ou de participer à la vie politique. Parfois, les règles d'inscription exigent que l'électeur ait une adresse fixe; les personnes incapables de répondre à cette exigence peuvent se trouver dans l'impossibilité de s'inscrire. La solution pourrait être de permettre à ces personnes d'utiliser l'adresse d'un refuge pour sans-abri de leur collectivité. Dans une ville comptant plus d'une circonscription électorale, les sans-abri peuvent se voir attribuer des adresses dans des refuges partout dans la ville. Ils seront ainsi inscrits en nombres plus ou moins proportionnels dans chaque circonscription, ce qui égalisera l'effet de l'inscription de ce groupe d'électeurs.

### **Les femmes**

Certaines sociétés maintiennent encore des obstacles sociaux et culturels, voire juridiques, à la participation politique des femmes. Une campagne d'inscription ciblée sur les femmes peut viser à leur donner accès à du matériel d'éducation électorale pour les encourager à s'inscrire et à voter; le matériel est placé dans des lieux où les femmes ont de bonnes chances de les voir. Bon nombre d'autorités électorales collaborent avec des organisations de femmes pour que le message circule

efficacement. Des initiatives de ce type ont été menées lors des élections tripartites de 2011 en Zambie.

### **Les électeurs vivant à l'étranger**

Un nombre croissant de citoyens cherchent du travail très loin de leur domicile, souvent même à l'étranger. Il arrive que l'autre parent reste au pays avec les enfants pendant que ces citoyens travaillent à l'étranger pendant des périodes prolongées. Malgré tout, ces citoyens maintiennent des liens étroits avec leur pays d'origine et s'identifient avec lui, beaucoup d'entre eux envoyant régulièrement des contributions financières à leur pays d'origine. Une opération d'inscription ciblant ces personnes pourrait comporter des visites spéciales de l'autorité électorale auprès d'administrations étrangères pour inscrire les électeurs ou encore la mise en place d'un programme d'éducation électorale qui les informerait tant sur leurs droits de s'inscrire aux listes électorales et voter, que sur la façon d'exercer ces droits. Elle pourrait aussi comporter une collaboration entre l'organisme de gestion électorale et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM). Les organismes de gestion électorale pourraient également publier sur leurs sites web des informations concernant les modalités d'inscription aux listes électorales, l'emplacement des bureaux de vote à l'étranger et les conditions pour voter.

### **Les électeurs changeant fréquemment de domicile dans les zones urbaines**

Dans les grands centres urbains des démocraties économiquement avancées, jusqu'à 20 % des personnes changent d'adresse tous les ans. Dans un pays doté d'une liste permanente, l'autorité électorale doit faire un effort considérable pour surveiller ces changements entre les élections. À l'approche d'une élection, beaucoup de ces électeurs (dont un pourcentage disproportionné de jeunes) ont de fortes probabilités d'être inscrits de façon erronée. Une opération d'inscription ciblée pour ce groupe pourrait comprendre une campagne d'éducation électorale combinée avec un recensement porte-à-porte hautement ciblé, ainsi que la publication des informations pertinentes sur le site web de l'organisme de gestion électorale. Certains organismes de gestion électorale, comme celui de l'Afrique du Sud, organisent des week-ends spéciaux quelques mois avant l'élection, visant à atteindre les électeurs et les inciter à s'inscrire aux listes électorales.

### **Les personnes déplacées**

Il y a des personnes qui sont forcées de quitter leur lieu de résidence habituelle en se déplaçant vers de nouvelles zones résidentielles (des camps ou des abris temporaires) à l'intérieur de leur propre pays (les personnes déplacées internes) ou en quittant leur pays d'origine (réfugiés) à cause des bouleversements sociaux, des guerres civiles, des conflits armés et des catastrophes naturelles. L'organisme de gestion électorale en coopération avec l'OIM et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) devraient élaborer des stratégies et mettre en place des mesures pour l'implémentation des initiatives spécifiques et ciblées visant à l'enregistrement de ces groupes d'électeurs, à condition que le vote en dehors du territoire national soit autorisé par la loi des pays concernés, lorsqu'il s'agit de réfugiés. Ils pourraient aussi implémenter des mesures spéciales pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les cas où l'enregistrement des électeurs et le vote sont directement liées au lieu de résidence habituelle des électeurs.

## Les personnes handicapées

Les électeurs handicapés potentiels ou déjà inscrits peuvent éprouver des difficultés à accéder aux centres d'enregistrement des électeurs. Les organismes de gestion électorale devraient donc veiller à ce que tous les efforts soient déployés en vue de répondre aux besoins des personnes handicapées, en menant des campagnes pour les inciter à s'inscrire.

### 4.24 Méthodes d'inscription des électeurs et participation

L'inscription est généralement une condition préalable au vote. Pour pouvoir exprimer leur point de vue dans le processus démocratique, il faut que les citoyens soient inscrits. Les autorités électorales mènent souvent des campagnes ciblées pour inscrire des groupes qui sont moins susceptibles de participer aux élections, comme les jeunes, les femmes, les pauvres ou les membres des minorités ethniques (voir [Inscription ciblée](#)). Cette pratique soulève une question importante : l'autorité électorale est-elle chargée de garantir que la participation électorale reste élevée ou de réduire les différences dans les taux de participation des différents groupes de population? Est-ce qu'il ne reviendrait pas plutôt aux militants des partis politiques de faire voter les gens au moment de l'élection?

Les administrateurs électoraux ne s'entendent pas sur cette question. Certains estiment qu'une de leurs principales responsabilités est d'assurer une grande participation électorale. Il s'ensuit qu'autant de personnes que possible doivent figurer sur la liste électorale et qu'elles doivent être largement représentatives de la population dans son ensemble. Habituellement, les administrateurs électoraux qui sont de cet avis ont recours à des initiatives d'inscription ciblée et implantent des programmes d'éducation électorale pour sensibiliser tous les membres de la communauté et favoriser leur participation politique.

À l'inverse, d'autres administrateurs électoraux considèrent qu'ils doivent donner à tous électeurs la possibilité de participer, mais sans exercer de pression pour qu'ils le fassent. Autrement dit, le rôle de l'autorité électorale serait simplement d'assurer que les mêmes règles s'appliquent à tous, d'adresser ses messages à tous les citoyens et de prévoir un processus d'inscription qui soit également accessible à tous les électeurs potentiels. Les tenants de ce point de vue font souvent valoir qu'ils sont des administrateurs électoraux non partisans et qu'ils doivent être perçus comme impartiaux. Une campagne d'inscription ciblée ou un effort pour augmenter la participation de certains électeurs seulement risque d'aider certains partis plus que d'autres. Si tel est le cas, toute initiative de ce type compromet l'indépendance politique de l'autorité électorale. De nombreux organismes de gestion électorale s'adressent à l'ensemble des électeurs, mais en même temps font des efforts particuliers pour encourager l'enregistrement des électeurs qui ne sont pas facilement accessibles ou motivés de s'inscrire aux listes électorales.

Il s'agit là d'une question épineuse, et aucune réponse ne convient à tous les administrateurs électoraux en toute circonstance. Dans la mesure du possible, il est utile de codifier les principes de fonctionnement de l'autorité électorale de façon à ce qu'un changement dans sa haute direction n'entraîne pas un changement abrupt dans ses activités.

## 4.25 Considérations financières

L'inscription des électeurs est souvent l'aspect le plus coûteux d'une élection, du moins pour les administrateurs électoraux. Bien entendu, les partis et les candidats peuvent investir des sommes importantes dans leurs campagnes électorales, mais il s'agit souvent de fonds privés. Dans certains pays, les partis reçoivent un financement public qui couvre une partie ou la totalité de leurs dépenses opérationnelles et de campagne. Néanmoins, l'inscription des électeurs est souvent l'élément budgétaire le plus considérable pour les administrateurs électoraux.

L'inscription est coûteuse parce qu'elle implique un large éventail de responsabilités. Il faut recueillir les données à jour de chaque électeur admissible dans une population qui peut varier de dizaines de milliers à des centaines de millions de personnes – une tâche d'envergure. L'inscription doit être exhaustive et inclusive. Elle joue aussi un rôle crucial dans le processus électoral en lui conférant de la légitimité. De plus, l'inscription se déroule souvent dans l'atmosphère survoltée d'une campagne électorale : les détails sont scrutés à la loupe et les erreurs peuvent prendre des proportions exagérées.

Lorsqu'un gouvernement utilise une liste électorale périodique, l'inscription génère des coûts sur une période relativement restreinte plutôt que sur tout le cycle électoral, comme c'est le cas lorsque l'on emploie une liste permanente ou un registre civil. Les frais d'établissement d'une liste périodique peuvent compter pour beaucoup dans l'ensemble des dépenses électorales, mais ils semblent moins élevés lorsqu'on les compare aux coûts de maintien d'une liste permanente. Bref, qu'elle soit effectuée à partir d'une liste périodique ou permanente, l'inscription des électeurs comptera pour une très bonne partie de l'enveloppe budgétaire de l'autorité électorale. Les coûts liés à l'inscription sont également très élevés lorsqu'on a recours à un registre civil (peut-être bien plus élevés que pour les deux autres sortes de liste), mais ils ne sont pas directement assumés par l'autorité électorale.

Les pointes de dépenses associées à l'utilisation d'une liste périodique y sont assurément pour beaucoup dans le choix d'un processus d'inscription électorale. Les autres facteurs à prendre en compte sont la capacité d'utiliser un processus d'inscription informatisé et la capacité de partage de données entre les organismes gouvernementaux et l'autorité électorale. La liste permanente dépend des partenariats d'échange de données qui permettent à l'autorité électorale de recevoir les changements aux renseignements personnels communiqués par les citoyens à d'autres organismes publics, comme le service des postes, le service de l'impôt et les bureaux de permis de conduire. La mise à jour de la liste électorale grâce à ces renseignements permet de rentabiliser l'utilisation d'une liste permanente.

### Déterminer les coûts

Lorsqu'on élabore des listes électorales exhaustives et inclusives, il faut tenir compte de beaucoup de questions qui peuvent affecter les coûts. Par exemple, combien de centres d'inscription devraient être établis? Combien de personnes devraient être formées pour y travailler? Devrait-on délivrer des cartes d'identité des électeurs, ou seraient-elles inutiles puisqu'en général, les citoyens ont déjà toutes les cartes d'identité nécessaires? Si l'on a recours à des cartes, devraient-elles

comprendre une photo, des empreintes ou d'autres éléments de sécurité? Si les cartes doivent être laminées, la lamination à froid est-elle acceptable (sans besoin d'électricité)? Existe-t-il d'autres sources de données sur les électeurs qui pourraient servir à mettre à jour les listes, surtout des données sur les électeurs urbains qui se déplacent beaucoup?

Il y a aussi la question de savoir comment les coûts sont répartis au départ. Sont-ils concentrés dans les périodes entre les élections, plus importants pendant les années d'élections ou encore répartis également sur toute la période du cycle des élections?

Les réponses à ces questions et à bien d'autres ont des effets considérables sur l'ensemble des coûts du processus d'inscription.

### **Coûts de l'informatisation**

Les coûts liés à l'informatisation du système d'inscription risquent d'être élevés. Premièrement, la mise en place d'un système informatique exige des investissements initiaux en équipement, en logiciels et en personnel compétent. Il faut ensuite assurer le fonctionnement et la maintenance du système. Les coûts de maintenance à eux seuls peuvent être considérables si l'on actualise l'équipement et les logiciels à mesure que sortent de nouvelles versions et améliorations. Il faut également tenir compte des coûts continus de la formation des opérateurs et du personnel de soutien qui effectueront les mises à jour, ainsi que des coûts d'utilisation du système pendant et entre les scrutins.

Enfin, si la fonctionnalité administrative – c'est-à-dire la structure nécessaire au fonctionnement de l'opération d'inscription dans son ensemble – est intégrée au système informatique, des plans d'urgence seront nécessaires au cas où le système tomberait en panne. Ces plans peuvent prévoir le recours à une génératrice, aux piles supplémentaires, à d'autres réseaux ou à d'autres systèmes de secours, ainsi qu'à des services de soutien fournis 24 heures sur 24 par des entrepreneurs.

### **Établir un budget pour les coûts d'inscription**

On peut difficilement comparer, d'un pays à l'autre, les coûts associés à l'inscription aux listes périodiques et permanentes, puisque la présentation du budget et les types de dépenses varient. Il est plus utile de considérer l'inscription des électeurs comme un processus comportant un certain nombre d'éléments distincts, et de dresser un budget axé sur la réalisation des objectifs fixés selon un cadre de travail et une méthode d'enregistrement préétablis.

Les coûts d'inscription peuvent facilement accaparer une part toujours plus grande du budget des élections. Le gros des dépenses sera attribuable aux bureaux d'inscription locaux, mais assumé par l'autorité électorale centrale. Ces dépenses comptent divers éléments de base:

- la location de bureaux;
- l'équipement de bureau;
- les articles de papeterie;
- le recrutement de personnel;

- la formation du personnel;
- les salaires et les dépenses liées au personnel (surtout les frais de voyage);
- le matériel d'inscription (formulaires, cartes d'inscription, insignes du personnel);
- la production de cartes d'identité des électeurs (photographes, pellicules, appareils, toile de fond, plastique stratifié);
- les communications (téléphone, télécopieur, services postaux);
- le transport et la distribution de l'équipement, du matériel et du personnel nécessaires pour l'enregistrement des électeurs;
- la fourniture des services des forces de sécurité (police et/ou militaire) sans frais directs lors de l'enregistrement des électeurs.

L'autorité électorale centrale peut restreindre les coûts d'inscription en imposant un plafond pour les dépenses associées aux salaires, aux heures de travail et à l'acquisition de matériel. Elle peut également fixer des limites pour la grandeur et la qualité des bureaux ainsi que pour l'équipement loué ou acheté pour les bureaux. De plus, elle peut établir des règles concernant les dépenses admissibles.

Cependant, l'autorité électorale devrait avoir une certaine marge de manœuvre relativement à son budget d'inscription, en cas de dépenses imprévues. Par exemple, si une administration utilise une liste permanente, il se peut qu'on découvre, pendant la période de révision, que cette liste contient des données incorrectes concernant un nombre d'électeurs plus important que prévu. Certaines mesures pourraient alors être nécessaires, comme l'embauche ou la formation de personnel additionnel, la location d'équipement additionnel et la négociation d'autres marchés de services, ce qui entraînerait une augmentation des coûts au-delà des limites prévues. Comme le processus d'inscription est fondamental pour assurer la légitimité des élections, les coûts supplémentaires à court terme doivent être acceptés. Grâce à une bonne planification basée sur l'expérience, il est possible de réduire au minimum les effets de ce genre d'activités imprévues.

### **Les facteurs qui contribuent à augmenter les coûts**

Certains facteurs susceptibles d'accroître les coûts liés à l'inscription sont énumérés ci-dessous:

- *L'utilisation de cartes d'identité des électeurs*, surtout si elles comprennent une photo. (Ces cartes sont surtout utilisées par les administrations qui tiennent une liste permanente.) Bien que ces cartes coûtent cher à produire, les dépenses qui y sont associées peuvent être justifiées par l'amélioration de la qualité découlant de l'identification plus efficace des électeurs. Les éléments de sécurité devraient être choisis en fonction de leur potentiel à accroître considérablement l'intégrité des cartes et de la liste des électeurs. Des techniques de vente persuasives peuvent convaincre les autorités électorales d'ajouter certains éléments de sécurité qui offrent peu d'avantages. Chaque élément de sécurité augmente le coût de la carte.
- *Populations de faible densité*. Manifestement, l'autorité électorale n'a aucun contrôle sur ce facteur. Un plus grand nombre des agents d'inscription, de sections de vote et de centres d'inscription peuvent s'avérer nécessaires si la population est dispersée. Un des principes

de l'inscription est que les dépenses à la charge des électeurs, comme les frais de transport ou les revenus de travail perdus, ne doivent pas être prohibitifs. L'autorité électorale a le devoir d'alléger le fardeau de l'inscription le plus possible, même si cela implique l'établissement d'un nombre assez élevé de centres d'inscription ou l'utilisation de bureaux d'inscription itinérants. Le même principe s'applique, que l'initiative de l'inscription incombe au citoyen ou à l'État.

- *Durée de la période d'inscription.* Plus la période d'inscription est longue, plus les coûts sont élevés. Les coûts peuvent être réduits en gardant cette période courte, et en utilisant un plus grand nombre de centres d'inscription et d'employés.
- *Utilisation de matériel non standard.* Si l'équipement utilisé dans le processus d'inscription ne correspond pas aux normes en vigueur, les coûts de production peuvent augmenter. Pour ce qui est des cartes d'identité de l'électeur, par exemple, il importe de trouver un type de carte et une dimension compatibles avec l'équipement prévu pour la lamination. Afin d'éviter les incompatibilités, il faut commencer par obtenir des estimations pour l'ensemble des dépenses – c'est-à-dire tous les éléments qui entrent dans la production des cartes, comme le papier, les diapositives et la lamination.
- *L'obsolescence du matériel.* Les nouvelles technologies évoluent constamment et le système ou matériel récemment acquis par l'organisme de gestion électorale pourrait avoir une durée de vie limitée, de manière que l'organisme de gestion électorale serait tenu d'assumer le coût d'acquisition des nouveaux équipements lors des prochaines élections.

### **Économies et mesures d'efficacité**

Certaines règles de base peuvent améliorer l'efficacité du processus d'inscription et en diminuer les coûts:

- *Ne pas réinventer la roue.* On en a appris beaucoup sur l'inscription des électeurs dans bien des démocraties. Adopter des méthodes qui ont fait leurs preuves.
- *Utiliser les bases de données existantes.* Si possible, utiliser les données fiables de bases de données existantes, comme les dossiers d'impôt.
- *Combiner des activités pour améliorer l'efficacité.* Lorsque l'on communique avec les électeurs concernant leurs renseignements d'inscription actuels, en profiter pour faire de l'éducation électorale (p. ex. emplacement des bureaux de vote).
- *Viser un processus durable.* Lors de la conception du processus d'inscription, prévoir des moyens d'utiliser les renseignements encore ou ailleurs.
- *Utiliser un système intégré pour compiler et stocker les données.* Le système de données établi pour un élément de l'inscription électorale peut servir pour d'autres éléments. Par

exemple, les données recueillies pour dresser la liste électorale peuvent servir au découpage des circonscriptions.

- *Partager des informations et des ressources autant que possible.* On peut ainsi éviter le chevauchement des tâches ou des efforts à différents niveaux d'administration. Certaines administrations recueillent pratiquement les mêmes données aux niveaux national et régional (l'État ou la province), ce qui entraîne des inefficacités difficiles à justifier.

## 5. Questions administratives

La présente section porte sur les questions administratives qu'il faut régler dans tout système d'inscription électorale – qu'il s'agisse d'un système à liste périodique, à registre permanent ou à registre civil. Elle fait ressortir l'importance de la planification dans l'élaboration de tout système d'inscription et signale certaines difficultés courantes qui peuvent se présenter. Voici les points abordés dans cette section:

- **Planification.** Le cadre de planification doit être adapté au contexte local. La liste périodique exige un travail intensif avant le scrutin, mais sa structure administrative peut être modeste entre les élections. La liste permanente doit être planifiée de façon à permettre la réutilisation des données recueillies lors de l'inscription initiale. Quant au registre civil, ses données peuvent être recueillies directement ou compilées à partir des données fournies par d'autres entités.
- **Cadre juridique et administratif.** Le cadre juridique établit les lignes directrices régissant l'admissibilité des électeurs ainsi que le processus d'inscription. L'autorité électorale centrale et le bureau local ont chacun un rôle à jouer dans l'administration du personnel, de l'infrastructure et du matériel.
- **Logistique.** Pour inscrire les électeurs, il faut collecter un volume considérable de données, qu'il faut vérifier, consigner et stocker, souvent dans des délais serrés. Pour la liste périodique, il faut engager beaucoup de personnes pour une brève période. Le registre permanent exige un effort soutenu d'actualisation des données. Quant au registre civil, ses données peuvent être recueillies directement ou provenir d'autres organismes qui recueillent de l'information sur les citoyens.
- **Collecte des données en vue de l'inscription.** L'autorité électorale doit déterminer de quelle information elle a besoin et préparer un plan d'action pour l'obtenir. Pour la liste périodique, les données sont recueillies durant la campagne électorale ou peu avant. Pour le registre permanent, les données sont régulièrement mises à jour. Il faut veiller à ce que les procédures restent simples et prévoir des mesures de sécurité raisonnables pour la protection des données.
- **Achats.** Compte tenu de la grande quantité de matériel utilisé pour l'inscription, les règles d'achat doivent permettre de profiter des rabais liés aux achats groupés. D'importantes

économies peuvent être réalisées s'il y a une certaine centralisation administrative qui permet des achats groupés. L'équipement requis pour de courtes périodes peut être loué.

- **Infrastructure opérationnelle.** C'est le type de système d'inscription qui détermine l'infrastructure opérationnelle. Pour la liste périodique, les bureaux d'inscription sont mis sur pied pour une brève période. Pour la liste permanente, le principal défi est d'harmoniser les données provenant de plusieurs sources.
- **Éducation électorale.** Tous les systèmes d'inscription nécessitent un certain degré d'éducation électorale. Dans certains cas, les autorités électorales annoncent simplement que les personnes éligibles doivent s'inscrire pour voter. Tous les moyens médiatiques, la publicité, des affiches, des dépliants, etc. peuvent être utilisés afin d'informer le public. Dans d'autres pays, surtout dans ceux où le taux d'inscription est faible, l'autorité électorale, les médias et des groupes de la société civile font des efforts pour convaincre le public de l'importance de l'inscription aux listes électorales et du vote.
- **Sélection et formation du personnel.** L'inscription des électeurs est un processus exigeant en main-d'œuvre. La liste périodique suppose de fortes pointes d'activité et d'embauche. Les autres méthodes répartissent l'activité d'inscription sur une plus longue période et ont besoin de plus de personnel à long terme. Dans les deux cas, l'autorité électorale doit engager et former un grand nombre d'employés.
- **Exécution.** Dans le processus d'inscription, la marge d'erreur administrative est mince. L'autorité électorale doit prévoir comment régler les problèmes. Elle doit également avoir des solutions de rechange pour faire face aux situations d'urgence.
- **Compilation des données.** Pour recueillir les données, l'autorité électorale doit effectuer un recensement porte-à-porte, établir des centres d'inscription (fixes ou itinérants), permettre l'inscription par la poste ou en ligne, ou conclure des ententes de partage de données avec d'autres organismes gouvernementaux. L'autorité électorale doit recueillir l'information nécessaire pour identifier les électeurs de façon certaine et vérifier la liste électorale.
- **Stockage des données.** Il existe des systèmes informatisés et non informatisés pour classer et stocker les données d'inscription en toute sécurité. Un système non informatisé doit être capable de traiter un grand nombre de dossiers papier. Quant au système informatisé, il offre certains avantages, mais les documents originaux doivent souvent être stockés sous format papier ou comme fichiers numérisés.
- **Production de la liste préliminaire.** Après la collecte des données, l'autorité électorale produit une liste électorale préliminaire. Cette liste est souvent remise aux partis politiques et aux candidats, qui l'utilisent pour communiquer avec les électeurs. Pour leur part, les électeurs peuvent vérifier l'exactitude de leurs données sur la liste.

- **Méthode de production.** La production de la liste électorale se fait en plusieurs étapes, et des problèmes peuvent surgir à chacune des étapes. La liste peut être produite à l'échelle locale ou centrale. Dans les deux cas, il faut des installations pour transmettre en toute sécurité les données entre les bureaux locaux et le bureau central.
- **Tenue de la liste.** La liste permanente doit être régulièrement mise à jour. Compte tenu des taux élevés de mobilité dans plusieurs sociétés, il n'est pas facile de suivre les changements d'adresse. Si la loi n'oblige pas les électeurs à aviser l'autorité électorale lorsqu'ils déménagent, la liste électorale peut devenir rapidement périmée.
- **Stratégies promotionnelles.** L'autorité électorale adopte des stratégies de communication appropriées pour publiciser la liste préliminaire quand la liste est prête à être soumise aux parties intéressées. Entre autres stratégies, mentionnons la publicité payée, les messages d'intérêt public, les cartes envoyées par la poste aux électeurs inscrits ou les avis affichés dans des endroits publics. Les stratégies ne doivent pas permettre une mauvaise utilisation de la liste.
- **Recueillir les changements à la liste préliminaire.** Une fois la liste préliminaire compilée et distribuée à grande échelle, une période de révision est prévue. Des électeurs admissibles peuvent ne pas être inscrits ou leurs données peuvent être inexactes; certains noms peuvent devoir être enlevés. L'autorité électorale doit disposer des procédures nécessaires pour traiter les demandes de révision et les contestations.
- **Production de la liste électorale définitive.** Une fois les révisions apportées, la liste définitive est produite. C'est la liste utilisée le jour de l'élection. Elle peut être produite par l'autorité centrale ou le bureau local, selon, entre autres, les délais impartis.
- **Distribution de la liste électorale définitive.** Chaque bureau de vote doit avoir un exemplaire de la liste définitive le jour de l'élection. Cette liste fournit à l'autorité électorale la preuve de l'admissibilité de chaque électeur qui y figure. Elle permet aussi aux partis politiques de vérifier si les changements qu'ils ont demandé d'apporter à la liste préliminaire ont été effectués.
- **Maintien d'un mécanisme de vérification.** L'intégrité globale de la liste électorale peut être contestée et les administrateurs électoraux doivent être en mesure de défendre leurs décisions concernant l'admissibilité d'une personne ou d'un groupe. Elles doivent garder les documents concernant les décisions sur l'admissibilité, suivre les changements apportés aux renseignements sur les électeurs et établir des mécanismes d'appel.
- **Date de fin d'inscription.** L'inscription des électeurs a pour but d'établir une liste électorale exhaustive qui soit aussi à jour et exacte que possible le jour de l'élection. La date de clôture des inscriptions doit être fixée de façon à permettre la tenue des activités électorales qui doivent suivre, y compris l'examen de la liste, la révision, l'audition des plaintes et la production de la liste définitive.

- **Révision des listes pour les électeurs qui votent par anticipation.** Dans bien des endroits, les électeurs qui ne peuvent pas se rendre au bureau de vote le jour du scrutin peuvent voter dans un bureau de vote par anticipation. Des mesures peuvent être prises pour inscrire ces personnes si elles ne figurent pas sur la liste électorale. Le nom des personnes qui ont voté par anticipation est barré sur la liste électorale pour empêcher qu'elles votent de nouveau le jour de l'élection.
- **L'examen des plaintes.** Lorsqu'une personne présente une demande de révision et n'est pas satisfaite de la décision de l'autorité électorale, la loi devrait prévoir une procédure pour déposer un recours contre cette décision. Les requérants ne devraient pas payer pour assister à une audience.
- **Ajouts et révisions le jour de l'élection.** Certains organismes électoraux permettent l'inscription le jour de l'élection. En pareil cas, il doit y avoir des paramètres précis pour orienter l'autorité électorale. Par exemple, on peut demander de tenir une liste des personnes qui s'inscrivent le jour de l'élection afin que les partis puissent l'examiner ultérieurement. Des mesures doivent être adoptées pour prévenir la fraude électorale.

## 5.1 Planification

La méthodologie de planification sera largement déterminée selon que le type de système d'enregistrement électoral soit une liste périodique, un registre ou une liste permanente, ou un registre d'état civil. Quel que soit le système utilisé, l'enregistrement des électeurs implique toujours un ensemble de tâches détaillées, complexes et longues. Voici certaines de ces tâches:

- Planifier en tenant compte du contexte juridique et administratif.
- Cerner les défis logistiques et trouver des solutions.
- Planifier une opération de collecte de données initiales.
- Établir une politique d'approvisionnement afin de fournir l'important soutien matériel requis pour le travail d'inscription.
- Concevoir et mettre en œuvre une infrastructure opérationnelle adaptée à l'environnement dans lequel l'opération d'inscription sera menée.
- Concevoir et mettre en œuvre un programme d'éducation électorale qui aide les électeurs à comprendre l'inscription et les encourage à y participer.
- Instituer un programme de sélection et de formation du personnel qui réponde aux besoins de l'initiative d'inscription. Ne pas oublier que certains systèmes nécessitent plus de personnel permanent alors que pour d'autres, les besoins de dotation se font sentir dans les périodes de pointe.
- Planifier la façon de mettre en œuvre l'opération d'inscription électorale.
- Établir un plan d'action qui détaille de façon claire et précise les objectifs de chaque activité ainsi que les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs.
- Instituer un processus de compilation des données concernant l'enregistrement des électeurs. Cela pourrait impliquer des centres d'enregistrement, d'inscription porte-à-porte,

des accords de partage de données entre organismes ou la combinaison de ces trois moyens, plus des initiatives d'inscription ciblées.

- Dresser des plans pour garder en lieu sûr les données d'inscription. Modes de stockage possibles : enregistrement informatisé de dossiers originaux sur papier, avec conservation des originaux; sauvegarde des dossiers originaux en format électronique à l'aide d'un dispositif de numérisation ou d'un autre mode de transcription; stockage électronique des dossiers créés de façon électronique.
- La planification comprend l'élaboration d'une liste électorale préliminaire. Prévoir assez de temps pour l'examen et la révision de la liste durant l'opération d'inscription.
- Après avoir apporté les changements à la liste préliminaire, produire et distribuer la liste électorale définitive.
- S'assurer que l'on dispose d'un mécanisme de contrôle pour examiner plus étroitement les changements apportés à la liste électorale.
- Établir une date limite pour l'inscription et publiciser cette date à grande échelle.
- S'assurer que le nom des personnes qui ont voté par anticipation est barré sur la liste.
- Établir un processus d'appel pour quiconque souhaite contester une décision de l'autorité électorale.
- Enfin, envisager de permettre l'inscription le jour de l'élection pour les personnes qui se présentent aux bureaux de vote et dont le nom ne figure pas sur la liste.

Chaque système peut traiter ces tâches de diverses façons.

### **Planification d'une liste périodique**

Tout système qui utilise une liste électorale périodique doit disposer d'une grande souplesse pour créer une nouvelle liste à chaque scrutin. L'autorité électorale doit prévoir comment contacter chaque électeur, certifier son identité, l'inscrire au registre, et dans certains cas délivrer une carte d'identité de l'électeur. Elle doit aussi prévoir un délai pour imprimer la liste préliminaire, la rendre disponible à l'examen du public et régler les contestations. La planification doit tenir compte de la taille et de la densité de la population, des besoins en personnel et en matériel, du budget disponible et du calendrier d'exécution des tâches.

La liste périodique n'exige pas nécessairement une structure administrative permanente comme les systèmes à liste permanente ou à registre civil. La liste périodique n'étant pas tenue à jour de façon permanente, la structure administrative peut être relativement modeste entre les élections. Cependant, au moment d'établir la liste électorale, l'autorité électorale doit mettre en place une importante structure administrative dotée de personnel formé. Cela nécessite des préparatifs à tous les niveaux : manuels et programme de formation, infrastructure administrative, classification des postes et définition des responsabilités.

### **Planification d'une liste permanente**

Le processus de planification est différent pour une liste électorale permanente. L'autorité électorale doit faire la distinction entre les tâches reliées à la collecte des données initiales et celles

reliées à la tenue de la liste: ajout des électeurs qui deviennent admissibles, retrait de ceux qui perdent leur admissibilité et prise en compte des changements d'adresse.

Avec une liste permanente, une grande partie des données recueillies lors de l'inscription initiale devront être réutilisées. Il importe donc de commencer par voir comment l'information sera recueillie et stockée en vue d'un usage ultérieur. La liste peut être structurée en fonction des personnes (de plus en plus mobiles) ou des adresses résidentielles (très statiques). La plupart des administrateurs estiment que l'organisation des données sur une base géographique, en fonction des adresses, facilite la mise à jour d'une liste permanente.

### **Planification d'un registre civil**

Certains pays recueillent des données spécifiquement pour leur registre civil. L'autorité responsable du registre civil recueille l'information et l'utilise pour établir la base de données du registre. Dans d'autres cas, l'autorité se sert de l'information recueillie par d'autres entités. Elle veille à l'intégrité de cette information plutôt que de la recueillir directement elle-même.

Pour choisir entre les deux approches, le registre civil doit évaluer la qualité de l'information disponible d'autres sources, en utilisant trois mesures de rendement: actualité, exactitude et exhaustivité des données. Cela permet de déterminer si des changements majeurs sont nécessaires dans la méthode de collecte de l'information et dans quelle mesure ces changements sont faisables.

## **5.2 Cadre juridique et administratif**

### **Le cadre juridique**

Le cadre juridique qui régit le processus électoral fournit habituellement des lignes directrices sur l'inscription des électeurs. Des dispositions juridiques peuvent être incluses dans la constitution, la loi électorale ou une loi visant spécifiquement l'inscription électorale. Elles sont normalement établies avant le début de l'inscription et, de préférence, avec la participation du public, y compris les partis politiques.

Les programmes d'éducation électorale expliquent les lignes directrices sur l'admissibilité des électeurs. D'autres lignes directrices concernent l'administration du processus d'inscription. Par exemple, elles peuvent exiger qu'un préavis soit donné pour les dates, les heures et les lieux du recensement ou de l'inscription, ou préciser qui participera aux opérations d'inscription.

### **Le cadre administratif – niveaux organisationnels**

Le cadre administratif du processus d'inscription électorale comprend deux niveaux organisationnels. Le premier niveau est celui de l'autorité électorale centrale, qui peut être une organisation nationale ou (surtout dans un système fédéral) une combinaison d'entités nationales et régionales/locales. Normalement, l'autorité centrale est un organisme public permanent ou une commission indépendante qui a pleine responsabilité en matière de scrutins.

L'autorité électorale centrale conçoit le système d'inscription : formulaires, opérations informatiques ainsi que politiques et procédures. Elle conçoit aussi les manuels de formation et veille à la mise en œuvre efficace de tous les aspects du système. Quand l'administration est gérée par une commission électorale, cette dernière exerce la surveillance nécessaire pour que le système soit mis en œuvre de façon normalisée, uniforme et impartiale. La commission électorale peut aussi effectuer l'enregistrement des électeurs et non pas seulement avoir un rôle de surveillance (Afrique du Sud, Botswana, Zambie).

Le deuxième niveau organisationnel est le niveau local. Puisque les activités d'inscription peuvent être très décentralisées, il faut une structure locale bien rodée pour régler les problèmes locaux. Surtout dans la plupart des systèmes dotés d'une liste périodique, presque toutes les tâches d'inscription à l'échelle locale sont confiées à un personnel recruté pour de courtes périodes par l'organisme de gestion électorale. Souvent, ces personnes ont peu ou pas d'expérience de l'administration électorale ou du système d'inscription des électeurs. Cela souligne la nécessité d'un personnel capable de superviser la mise en œuvre du système au niveau local, et de protocoles bien rodés pour assurer le soutien nécessaire. Dans certains pays, cependant, le personnel local est constitué d'employés permanents du gouvernement ou de l'administration qui ont été assignés à effectuer des tâches relatives à l'enregistrement des électeurs, ou du personnel que l'organisme de gestion électorale engage régulièrement lors d'une opération d'enregistrement des électeurs.

Outre les niveaux organisationnels central et local, il y a souvent une composante régionale qui est chargée de la mise en œuvre normalisée à l'échelle locale et de la coordination des informations communiquées à l'autorité électorale centrale.

### **L'importance de la planification anticipée**

L'autorité électorale ou les responsables de l'inscription ne peuvent assumer leurs responsabilités de façon efficace que s'ils disposent des ressources matérielles, humaines et financières appropriées. Le budget est établi à l'avance par la haute direction, idéalement sans ingérence politique. Les responsables de l'inscription doivent être perçus comme professionnels et compétents, sinon la légitimité de tout le processus d'inscription peut être compromise.

L'administration d'un système d'inscription électorale implique:

- la gestion du personnel;
- l'établissement d'une infrastructure administrative;
- les documents et les achats.

### **La gestion du personnel**

Le personnel responsable de l'inscription doit être bien formé et reconnu comme honnête et impartial. Il doit être également perçu comme libre de toute motivation politique et non influençable dans l'exécution de ses fonctions. S'il s'agit de fonctionnaires ou d'employés

professionnels du gouvernement, l'autorité électorale doit déterminer s'ils sont susceptibles d'intimider des électeurs ou s'ils sont réputés l'avoir déjà fait dans le passé.

Au niveau régional, un responsable de l'inscription assure habituellement la liaison entre l'administration électorale centrale et l'organisation locale. Des titres différents sont donnés à cette personne selon les pays; ici, nous utiliserons le titre de « directeur régional de l'inscription ». Normalement, cette personne est responsable de la mise en œuvre globale du système d'inscription pour le territoire dont elle s'occupe. Le directeur régional de l'inscription supervise directement ou indirectement le personnel chargé de tâches importantes.

Dans le cas d'une liste périodique, l'inscription comprend généralement les tâches suivantes:

- L'adjoint à la révision, l'agent réviseur adjoint ou le superviseur de l'inscription travaille directement avec le directeur régional de l'inscription à la surveillance de l'inscription, et est autorisé à agir au nom du directeur régional de l'inscription dans certains cas.
- Si l'on procède à un recensement porte-à-porte, le superviseur du recensement forme les agents d'inscription et supervise leur travail. Dans les territoires plus petits, le directeur régional de l'inscription peut être en mesure d'assurer la supervision locale. (Il est préférable de limiter le nombre de postes et de niveaux hiérarchiques à la condition de ne pas amoindrir l'efficacité du processus.)
- L'agent d'inscription ou la personne chargée de la collecte des données doivent obtenir les données directement de l'électeur ou d'une source responsable approuvée.
- Le rôle de l'informaticien dépend du niveau d'informatisation du système d'inscription. Dans un système hautement informatisé, le poste est important. Dans un système non informatisé, le poste est inutile.
- Les opérateurs à la saisie des données ou les commis à l'inscription saisissent dans une base de données les informations brutes recueillies par les personnes chargées de la collecte des données ou les agents d'inscription. Si des ordinateurs ne sont pas utilisés, un commis compile les données dans un système de classement.

### **L'infrastructure administrative**

Normalement, le directeur régional de l'inscription supervise:

- l'installation de l'équipement et du mobilier dans les bureaux d'inscription locaux;
- la sécurisation de l'équipement et du mobilier;
- la fermeture des bureaux locaux après la clôture de l'inscription.

Des lignes directrices claires de l'autorité électorale centrale aideront le directeur régional de l'inscription à effectuer cette tâche. Dans certains pays, il faut adapter le système selon les installations disponibles. Par exemple, il peut s'avérer impossible d'établir des bureaux pleinement

équipés dans tout le pays ou dans certains endroits en raison des coûts, de la situation géographique ou du manque d'équipement.

### **Le matériel d'inscription**

La plus grande partie du matériel d'inscription est normalement produite par l'administration centrale et expédiée directement aux bureaux locaux. Les principaux points à surveiller sont la sécurité des installations de transport et de stockage ainsi que l'exactitude des formulaires et autres documents. Des protocoles clairs concernant ces points peuvent être établis bien avant le début de l'inscription.

Dans le cas d'une liste périodique, l'inscription se fait dans un délai relativement court, souvent peu avant une élection. Une opération d'inscription mal administrée peut semer le doute sur tout le processus électoral. Beaucoup de composantes du cadre administratif peuvent être établies longtemps à l'avance. Par conséquent, il est hautement souhaitable de consacrer temps et ressources à l'établissement du cadre bien à l'avance, quand la charge de travail est moins lourde. Nombre d'administrations électorales ne reçoivent pas assez de ressources pour la planification; par contre, les contrôles de dépenses sont en général très relâchés durant la période électorale, comme s'il s'agissait de gestion de crise. Or, la gestion de crise est coûteuse. Des allocations budgétaires appropriées entre les élections peuvent atténuer les pressions liées à la gestion de l'inscription. En fait, bien planifier les dépenses faites entre les élections permet de réaliser des économies appréciables.

Dans un système à liste permanente, le processus d'inscription peut être discret. Par exemple, l'autorité électorale peut déployer des agents d'inscription seulement pour des initiatives très restreintes et ciblées, et établir des centres d'inscription seulement durant la période de révision suivant la publication de la liste préliminaire. Un tel système exige un soutien administratif permanent beaucoup plus important mais, en général, permet d'éviter les pointes d'activité associées aux systèmes à liste périodique.

### **5.3 La planification logistique**

La réussite de tout processus d'inscription électorale repose sur une bonne planification et sur la mise en œuvre efficace des plans. Les plans différeront selon qu'on utilise une liste électorale périodique, un registre permanent ou un registre civil.

La planification logistique doit être flexible et tenir dûment compte des mesures d'urgence possibles qui pourraient être requises. Une mauvaise planification logistique pourrait compromettre la validité du processus électoral.

### 5.3.1 Planification logistique – liste périodique

Tout système à liste périodique doit organiser une campagne d'inscription avant un scrutin pour produire une liste électorale en vue de ce scrutin.

Une seule personne – habituellement l'agent d'inscription – doit assumer la responsabilité globale de la planification détaillée et de la mise en œuvre de l'opération d'inscription à l'échelle locale. Certains pays utilisent également des commissions indépendantes au niveau local ou régional, reproduisant la structure établie au niveau national ou central. En pareil cas, il faut définir clairement les responsabilités ainsi que la structure hiérarchique.

À l'intérieur du cadre juridique et administratif national ou infranational, l'agent d'inscription doit préciser les tâches à accomplir chaque jour de l'opération d'inscription. En général, les plans doivent évaluer de façon réaliste:

- la quantité d'information à recueillir;
- le nombre d'électeurs à inscrire;
- le nombre de résidences à visiter;
- le personnel requis pour effectuer ces visites;
- le nombre de détenus qui sont éligibles à voter et souhaitent s'inscrire sur les listes électorales, dans les cas des pays disposant d'un cadre juridique qui prévoit l'enregistrement des électeurs détenus (comme l'Afrique du Sud).

Il faut également évaluer le temps nécessaire pour traiter l'information sur chaque électeur et (le cas échéant) le temps requis pour entrer les données, que ce soit par ordinateur, à la machine à écrire ou à la main. Dans certains cas, les données sont ensuite envoyées à l'administration électorale centrale. Autrement, les données et les dossiers sont conservés au niveau local pour la production de la liste électorale, auquel cas l'autorité électorale centrale n'a aucun rôle à jouer dans l'établissement de la liste.

L'agent d'inscription peut avoir besoin de ressources pour prendre des mesures d'urgence imprévues de façon à pouvoir terminer à temps l'inscription des électeurs.

L'enregistrement porte-à-porte requiert normalement une répartition détaillée des résidences, des hôpitaux et des prisons, le cas échéant, à visiter chaque jour par chaque agent d'inscription ou paire d'agents d'inscription. Lorsque des centres d'inscription sont établis, les plans doivent indiquer clairement l'emplacement de chacun, et préciser, le cas échéant, les unités d'inscription itinérantes et l'endroit où elles se trouvent durant la période d'inscription. Il faut s'assurer que les centres ont l'équipement voulu quand l'inscription débute. En pratique, cela n'est pas toujours possible. Plus l'attente est longue, cependant, moins le processus est efficace.

Il faut préciser les procédures de formation et les méthodes de recrutement pour toutes les catégories de personnel électoral. Tout le matériel de formation est normalement préparé avant que l'inscription commence et la formation du personnel a lieu à l'avance des opérations

d'enregistrement. Un plan d'urgence peut être nécessaire pour former le personnel qui n'a pu assister aux séances de formation, et pour trouver et former des remplaçants.

Il faut prendre en compte la densité de la population, les taux d'alphabétisation, la composition ethnique de la population, la langue, les coutumes locales et le clivage urbain-rural. Les plans doivent être adaptés en fonction de ces facteurs.

Le processus d'inscription doit être réparti en unités géographiques gérables. Pour l'enregistrement porte-à-porte, par exemple, la norme est une unité administrative d'environ 250 à 500 électeurs. Chaque unité est ensuite analysée en fonction des distances à parcourir, des limites de circonscriptions, du nombre de ménages, etc. S'il y a assez de temps pour l'enregistrement porte-à-porte, les unités administratives peuvent être plus grandes. L'efficacité administrative est considérablement réduite si l'enregistrement des électeurs est entrepris sans que les unités géographiques soient précisées. Le cas échéant, des unités d'inscription itinérantes doivent être prévues et établies.

La méthode utilisée pour la collecte des données des électeurs est normalement établie bien avant l'inscription. Il faut également préciser comment atteindre les électeurs qui n'étaient pas chez eux lorsque les agents d'inscription y sont passés, ou prévoir des procédures pour faire face à d'autres situations imprévues.

Les pouvoirs doivent être clairement définis, de même que les étapes de la délégation de pouvoir. Les procédures étape par étape doivent être établies pour chacune des composantes majeures de l'opération d'inscription.

Il faut établir une politique de communication à l'intention de tous les membres de l'administration électorale, tant le personnel temporaire que permanent. En général, cette politique doit préciser comment l'agent d'inscription maintient le contact avec l'administration centrale et quelle personne sera chargée de répondre aux médias. Elle doit aussi indiquer comment, et pour qui, se feront les rapports réguliers sur les progrès de l'exercice d'inscription.

On doit établir l'horaire de travail, les taux de rémunération pour les différentes classifications de postes et le mode de paiement. Tous les employés doivent recevoir l'information sur la rémunération avant de commencer à travailler.

La sélection du personnel peut être un problème dans certains pays. Alors que de nombreux pays comptent sur les fonctionnaires publiques, dans d'autres pays la sélection du personnel temporaire peut être une question délicate, lorsque l'organisme de gestion électorale doit tenir compte de l'intégration, du sexe ou d'autres éléments.

Tout système de recensement porte-à-porte doit préciser les étapes à suivre pour la cessation d'emploi des agents d'inscription une fois le projet soit terminé. Les systèmes utilisant des centres d'inscription doivent préciser les étapes à suivre pour démonter les installations.

### 5.3.2 Planification logistique – liste permanente

Les premières étapes dans la préparation d'une liste électorale permanente sont similaires à celles requises pour la compilation d'une liste périodique. La grande différence entre ces deux systèmes c'est qu'après l'inscription initiale, les données recueillies deviennent la base de la liste permanente et les efforts subséquents se concentrent sur la vérification de l'exactitude des données et l'actualisation régulière de la liste. Selon le type de données recueillies, la maintenance de la liste peut être plus facile. Par exemple, il n'est pas rare de trouver plus d'une personne qui porte le même nom. Il faut donc des éléments d'identification précis (p. ex. date de naissance ou numéro d'identité du citoyen) pour distinguer chaque électeur.

De son côté, la liste périodique est établie pour un scrutin donné. Dans un tel système, on utilise parfois les données tirées de listes antérieures, mais il n'y a aucune liste permanente des électeurs.

#### **Un numéro réduit ou augmenté de centres d'inscription**

Après l'étape initiale d'inscription pour établir une liste permanente, l'autorité électorale peut démonter la plupart des bureaux d'inscription, mais en garder un petit nombre pour les personnes qui doivent s'inscrire ou mettre à jour leurs données d'inscription. Bien que peu nombreux, les centres d'inscription impliquent souvent un coût important. Ces coûts peuvent être réduits avec l'utilisation des outils informatiques qui reposent sur diverses sources de données – une approche similaire à celle de la collecte de données pour un registre civil.

Normalement il y a un centre d'inscription pour chaque circonscription ou département électoral. Lorsqu'une élection est déclenchée, l'autorité électorale peut accroître le nombre de centres ou établir des unités itinérantes dans les régions où les taux d'inscription sont plus faibles que la moyenne. L'autorité électorale doit établir des mesures de rendement valides (fondées sur l'actualité, l'exactitude et l'exhaustivité des données) et tenter systématiquement d'améliorer le rendement.

#### **La nécessité des mises à jour régulières**

Une liste permanente peut devenir obsolète. Des mesures de rendement – concernant l'actualité des données, par exemple – peuvent aider à repérer les lacunes et à les corriger.

Par exemple, au Royaume-Uni, la date limite pour présenter des changements aux données d'inscription est à l'automne et la liste électorale préliminaire est publiée à la fin de novembre de chaque année. Un délai de contestation est prévu, puis la liste définitive est publiée environ quatre mois plus tard, soit le 15 février. La liste demeure en vigueur du 16 février au 15 février de l'année suivante, soit 16 mois après la date limite pour soumettre des changements. Les électeurs qui entre-temps auront déménagé dans une autre circonscription électorale ne pourront pas voter dans leur nouvelle circonscription – un exemple classique d'exclusion administrative. Dans le territoire en question, des changements ont été adoptés pour permettre des mises à jour plus fréquentes.

Le système de ce territoire est officiellement décrit comme un système à liste permanente, mais en réalité, il ne fait que prendre une photo annuelle de son électorat et définit l'admissibilité des électeurs en fonction des renseignements recueillis au moment de la photo plutôt que de s'ajuster tout au long de l'année. C'est une sorte de croisement entre la liste périodique et la liste permanente. D'autres administrations qui utilisent une liste permanente la mettent à jour beaucoup plus souvent; elles peuvent échanger des données mensuellement avec d'autres organismes publics ou faire des mises à jour quotidiennes pour intégrer l'information fournie directement par des électeurs.

Aux États-Unis, la date limite pour l'inscription est 30 jours avant l'élection, et la plupart des administrations exigent que les listes électorales certifiées soient produites au plus tard deux semaines avant l'élection.

### **5.3.3 Planification logistique – registre civil**

Pour élaborer un registre civil, la première étape consiste à évaluer la qualité de l'information provenant d'autres sources. Dans certains cas, les sources de données existantes sont tout à fait acceptables et on peut se concentrer sur le transfert des données à l'autorité électorale.

#### **Le rôle de l'administration locale**

Les administrations locales sont souvent responsables de la tenue du registre civil, et notamment de l'inscription des naissances. Lorsque même une telle information de base n'est pas disponible, le gouvernement doit entreprendre de recueillir les données nécessaires. Cette opération ressemble à celle qui est requise pour établir une liste permanente ou une liste périodique.

Avec le registre civil et la liste permanente – mais non la liste périodique –, l'information recueillie forme la base de la liste (voir: Planification logistique -liste permanente), et il s'agit ensuite de vérifier l'exactitude des données et de les actualiser régulièrement. Quant au registre civil, il peut être utilisé à diverses fins, comme tenir à jour les données démographiques de base, assurer le suivi des services de soutien du gouvernement ou des dossiers d'impôt et identifier les personnes qui atteignent l'âge du service militaire. Les données de base recueillies à ces fins peuvent être aussi utilisées à des fins électorales. Contrairement au registre civil, la liste permanente est axée uniquement sur des données électorales et ne sert qu'à des fins électorales.

#### **L'inscription au registre, clé de la participation à la vie civique**

En tout temps, le registre civil peut fournir une liste électorale valide. L'inscription est normalement obligatoire pour le registre civil, mais habituellement volontaire pour la liste électorale permanente ou périodique. Comme le registre civil sert à plusieurs fins, une personne qui n'y est pas inscrite ne peut pas voter et se trouve exclue de nombreux aspects de la vie civile. Selon M. Felipe Gonzalez Roura de la Cour électorale nationale d'Argentine, l'exclusion du registre civil entraîne une perte radicale de droits:

Mis à part des motivations purement civiques relatives à l'exercice du droit de vote et à l'obligation du service militaire, quiconque omet de respecter cette obligation n'a pas de documents d'identité à jour, ce qui équivaut en quelque sorte à un décès civique. Cette personne ne peut travailler légalement, voter ou effectuer presque n'importe quelle autre activité. Elle ne peut ni quitter le pays, ni s'inscrire à un établissement d'enseignement ni percevoir des prestations sociales, et ainsi de suite<sup>1</sup>.

Ainsi, tant par sa portée que par son rôle essentiel dans la vie publique, le registre civil revêt une importance qui va bien au-delà de la liste électorale. En Suède, chaque résident doit être inscrit au registre de population, d'où on tire la liste électorale. Le nom de toute personne habilitée à voter apparaît dans la liste électorale même si cette personne préfère ne pas y figurer.

### **La responsabilité de l'État ou du citoyen**

Quand on crée un registre civil, il faut tenir compte du rôle central de ce registre dans la vie publique. Parce qu'il est habituellement obligatoire que les citoyens s'y inscrivent, l'État doit prendre les devants pour faciliter l'établissement et la tenue du registre. Pour ce faire, il doit avoir une infrastructure opérationnelle capable de recueillir les données et de les tenir à jour. Il n'est pas indispensable d'avoir un matériel informatique de pointe : certains pays comptant des dizaines de millions d'habitants réussissent à tenir un registre civil avec de simples fiches cartonnées. Cependant, l'informatique facilite grandement la gestion de ce type de données.

Même si l'État ou d'autres services publics compétents assument la responsabilité de tenir le registre civil à jour, les citoyens sont souvent obligés de les informer sur les modifications à leurs données personnelles. Par exemple, en Afrique du Sud, les citoyens sont obligés de déclarer les naissances dans un délai de 30 jours au Ministère de la l'Intérieur qui est l'autorité chargée du registre civil. Ceci est un autre élément distinctif du registre civil.

En outre, l'inscription à une liste périodique ou permanente peut n'être valide que pour un certain temps. Avec une liste périodique, tous les électeurs doivent s'inscrire à chaque élection, qu'ils aient voté ou non à un scrutin antérieur. Même avec une liste permanente, de nombreux pays exigent que les électeurs inscrits renouvellent leur carte d'identité d'électeur ou se réinscrivent après un certain temps. Avec le registre civil, par contre, l'inscription d'un citoyen n'expire jamais sans raison expresse.

### **Le numéro d'identification du citoyen**

Qu'il soit vu comme une simple liste utilisée à des fins multiples ou comme un ensemble de bases de données partagées à des fins multiples, le registre civil a une caractéristique essentielle : il dépend du partage de l'information entre organismes ou ministères gouvernementaux, ou entre divisions d'un même organisme. Pour faciliter le partage des données, il faut un outil qui fasse le lien entre les bases de données ou les unités administratives. Cet outil est le numéro d'identité du citoyen.

Pratiquement tous les systèmes qui utilisent des registres civils assignent à chaque citoyen un numéro unique pour la vie, soit au moment de l'enregistrement de la naissance, soit au moment de l'enregistrement en tant qu'adulte (habituellement entre 16 et 21 ans). Ce numéro constitue le lien entre les différentes bases de données qui alimentent le registre. Les dossiers uniques d'identification peuvent être stockés dans un ordinateur central, et sont tous liés au numéro d'identité. Cela élimine la nécessité d'émettre des cartes d'identité de l'électeur juste avant une élection, ce qui permet d'importantes économies.

### **L'autorité électorale dans un système de registre civil**

Dans un système à registre civil, l'autorité électorale peut exercer ses fonctions de diverses manières. Si la démocratie est bien enracinée, l'autorité électorale peut être arrimée à un ministère comme celui de l'impôt, mais normalement à titre d'unité administrative distincte. Si la démocratie est moins solide, il est clairement contre-indiqué de donner à la branche exécutive du gouvernement le contrôle de l'administration électorale. L'essentiel est de savoir où l'autorité électorale doit être située afin de pouvoir assurer une vérification indépendante de la validité des données utilisées pour l'inscription des électeurs. La réponse varie d'un contexte à l'autre.

#### **NOTE**

1. Felipe Gonzalez Roura, « The Electoral Register of Argentina », dans *The Electoral Registers*, communication présentée à la deuxième conférence de l'Association des institutions électorales de l'Amérique centrale et des Antilles, Saint-Domingue, République dominicaine, 23 au 26 novembre 1987.

### **5.4 La collecte des données d'inscription**

Lorsque la planification des opérations d'enregistrement des électeurs est effectuée, il est essentiel de déterminer les données requises. Habituellement, la constitution ou la loi électorale d'un pays précise l'information qui doit être recueillie. Cela comprend toujours le nom de l'électeur, l'adresse résidentielle (s'il y en a une), le statut de citoyenneté, de même que l'âge ou la date de naissance (entre autres pour s'assurer que l'électeur a atteint l'âge requis pour voter). Normalement, le sexe de l'électeur est également consigné, bien que, pour des raisons de confidentialité, cette information puisse être difficile à obtenir.

L'information sur la date de naissance et le sexe aide souvent à vérifier l'exactitude des données recueillies durant le processus d'inscription et à détecter les inscriptions faites en double.

Une signature peut être requise, selon le taux d'alphabétisation. Le type de données requises pour l'émission des cartes d'électeur pourrait déterminer le type de données collectées. Les autorités doivent notamment décider s'il faut inclure sur la carte des éléments identifiants comme une photographie ou une empreinte digitale de l'électeur.

## **Plan d'action**

Après avoir déterminé l'information à recueillir, les agents électoraux peuvent élaborer un plan d'action détaillé en tenant compte des éléments suivants:

- le nombre d'électeurs éligibles à s'inscrire;
- les caractéristiques géographiques et démographiques du pays ou de la circonscription concernés;
- le temps qu'il faudra pour effectuer chaque inscription;
- l'utilisation des ordinateurs ou d'autres outils informatiques et, dans l'affirmative, pour quelles tâches;
- l'organisation logistiques d'autres aspects de l'inscription;
- le nombre d'agents d'inscription ou d'autre personnel en charge de la collecte des données;
- le nombre et le lieu de travail du personnel en charge de la saisie des données si l'utilisation des ordinateurs est prévue;
- le nombre et le lieu de travail du personnel en charge de l'inscription, si un enregistrement manuel est prévu;
- le stockage des données et de l'équipement ou des dossiers d'enregistrement, selon le cas;
- le nombre et le lieu de travail du personnel de surveillance;
- les mesures adéquates pour la sécurité des données et de l'équipement d'enregistrement;
- la méthode d'informer les électeurs sur le processus d'enregistrement.

En élaborant le plan d'action, l'administration électorale centrale doit prévoir la préparation des séances de formation ainsi que la production de la documentation nécessaire pour la formation du personnel. Le plan doit aussi comprendre la production du matériel nécessaire pour l'inscription: formulaires d'inscription, cartes de rappel, cartes distribuées par voie postale, formulaires de saisie des données, etc.

## **Collecte de données pour une liste périodique**

Dans un système à la liste périodique, il y a plusieurs options pour recueillir et traiter les données d'inscription. Le plan d'action doit être conçu selon les options retenues. Par exemple, est-ce que les données seront recueillies dans le cadre de visites porte-à-porte effectuées par des agents d'inscription ou dans des centres d'inscription où les électeurs devront se rendre pour s'inscrire? Est-ce qu'il y aura la possibilité de s'inscrire par voie postale, soit comme seule option ou comme option alternative à l'enregistrement dans des centres d'inscription? Est-ce que l'inscription sera effectuée en contact direct de l'agent d'inscription avec l'électeur? Dans le cas contraire, comment sera l'autorité électorale capable de confirmer que l'information recueillie est exacte et valide? Quel genre de preuve sera requis pour confirmer l'identité de l'électeur? Est-ce que des cartes d'électeur seront émises et, dans l'affirmative, qu'est-ce qui figurera sur les cartes? Est-ce qu'il y aura une photographie? Est-ce que les cartes seront laminées et, si tel est le cas, est-ce qu'il sera utilisé le laminage à chaud ou à froid?

## **Collecte de données pour un registre permanent**

Dans un système à liste permanente ou à registre permanent, les méthodes utilisées pour recueillir les données en vue de l'établissement initial du registre sont différentes de celles utilisées pour la mise à jour continue. L'établissement initial peut se faire à l'aide de méthodes de collecte très semblables à celles utilisées pour une liste périodique: recensement porte-à-porte, inscription aux centres établis à cette fin ou inscription par voie postale. Une fois la base de données initiale établie, cependant, la méthode de collecte des données change de façon importante. L'autorité électorale essaie notamment d'obtenir les changements aux données d'électeurs sur une base continue, de façon à pouvoir incorporer les changements d'adresse, ajouter les nouveaux électeurs admissibles et supprimer les noms des personnes décédées ou des personnes qui ont autrement cessé d'être admissibles à voter.

Pour tenir un registre permanent, l'autorité électorale peut négocier des accords de partage de données avec d'autres entités publiques. Ces accords lui donnent accès, par exemple, aux changements d'adresse signalés par les citoyens au bureau d'impôt à même leurs déclarations annuelles de revenus ou signalés à l'administration de l'habitation. Dans un tel contexte, l'autorité électorale qui utilise un registre permanent doit accomplir des tâches très différentes de celles qui sont requises pour produire une liste périodique.

## **Stockage des données**

Une fois recueillies, les données doivent être stockées en lieu sûr. La méthode de stockage la plus courante aujourd'hui est la base de données informatisée. Les données des formulaires d'inscription des électeurs sont entrées par des employés dans des dossiers informatisés. Ces dossiers peuvent alors servir à produire des cartes d'identité de l'électeur et la liste électorale elle-même. Les données peuvent aussi être consignées à la main ou à la machine à écrire. Les dossiers des électeurs sont ensuite classés selon divers critères (p. ex. par ordre alphabétique ou par adresse). Des mesures de précaution appropriées appliquées avant le début des opérations d'enregistrement des électeurs assurent la sécurité des dossiers, qu'ils soient informatisés ou non.

Une tâche tout aussi importante mais plus difficile consiste à stocker les originaux des preuves comme les empreintes, les signatures et les photographies des électeurs. Ces éléments sont souvent essentiels pour vérifier l'exactitude de la liste et ils permettent une vérification juridique de l'inscription. Il se peut que l'on doive aussi transférer des dossiers informatisés des bureaux électoraux locaux à l'autorité électorale centrale pour la compilation finale des listes électorales. Si les dossiers ne sont pas informatisés, il pourrait quand même être nécessaire de transférer les données des formulaires d'inscription à la liste électorale, souvent en passant par une étape intermédiaire consistant à produire une liste préliminaire. Les données relatives à l'inscription, y compris les empreintes, les signatures et les photos des électeurs, les formulaires d'inscription et les listes électorales doivent être stockées en lieu sûr.

## Procédures et structures simples et claires

Une campagne d'inscription sur les listes électorales à grande échelle est souvent menée sur une courte période avant ou après le déclenchement d'une élection. En planifiant cette campagne, il faut surtout s'assurer d'établir un système d'inscription clair et transparent. Dans l'ensemble, il s'agit d'appliquer des procédures simples et de prendre des mesures de sécurité raisonnables. Le formulaire d'inscription doit être simple et non pas constituer un test de lecture ou de compétence. Son objectif est simplement de recueillir des données de base et d'indiquer si le postulant est éligible à voter. L'ampleur du processus d'inscription et les inévitables contraintes de temps posent déjà des défis importants. Si les procédures choisies sont simples, la tâche sera plus facile à accomplir.

Tout aussi important, il faut avoir une structure claire et bien articulée pour assurer un fonctionnement harmonieux. Un superviseur devrait surveiller directement de sept à neuf agents d'inscription; un sous-registraire régional devrait être responsable de sept à neuf superviseurs peut-être, et ainsi de suite en montant l'échelle administrative. Le manque de prévoyance engendre des problèmes d'inefficacité, qu'une organisation bien définie peut réduire au minimum.

### 5.5 Les achats

Surtout dans le cas d'une liste périodique, l'inscription des électeurs exige habituellement beaucoup de matériel. Pour pouvoir recueillir une grande quantité d'information en peu de temps, il faut beaucoup de documentation et d'équipement. Par exemple:

- mobilier – bureaux, chaises, téléphones, photocopieurs, télécopieurs et ordinateurs;
- documents d'inscription – formulaires, cartes d'identité de l'électeur, formulaires d'inscription postale, insignes d'identité et papeterie;
- matériel de formation – manuels, rétroprojecteurs et diapositives, vidéos et autres aides pédagogiques.

Dans bien des cas, le matériel doit être transporté d'un bout à l'autre du pays dans un bref délai.

En outre, le personnel électoral doit généralement louer des locaux pour une période brève, les équiper, et ensuite démonter ces bureaux à la fin de la période d'inscription.

Les divers besoins à combler entraînent un risque d'inefficacités et de dépassements budgétaires. Il faut donc des politiques d'achat claires, de préférence assorties de limites de dépenses pour chaque catégorie de biens ou services et chaque circonscription ou région.

Le matériel à utiliser pour l'inscription dépend en partie du contexte local. Des rétroprojecteurs, des projecteurs de données et des télécopieurs, par exemple, ne sont utiles que dans des régions où l'alimentation électrique et le service téléphonique sont fiables. Autrement, on recourra davantage au papier.

## **La structure organisationnelle**

Dans la plupart des pays, l'organisme de gestion électorale central est responsable de l'intégrité du système électorale, dont l'inscription des électeurs. En général, il est chargé de concevoir un système d'inscription conforme aux dispositions légales. Il élabore aussi des éléments de soutien comme les manuels et les politiques de formation ainsi que les formulaires officiels et il propose le type d'enregistrement adéquat (enregistrement biométrique, etc.).

Dans un système de liste périodique, pendant la période d'inscription, cet organisme central connaît habituellement une forte croissance et établit d'importantes administrations locales. Celles-ci recueillent les données d'inscription et les saisissent en vue de l'élaboration des listes préliminaire et définitive. Presque sans exception, les employés des organisations locales sont engagés pour de brèves périodes et n'ont souvent aucune formation en matière d'administration électorale.

## **Les politiques d'achat**

L'autorité centrale ou régionale responsable de l'inscription peut s'occuper de la majeure partie des achats, en réalisant des économies grâce à des achats groupés. L'administration locale peut s'occuper de la location à court terme des locaux, du mobilier et de l'équipement de communication. Elle doit respecter des limites de dépenses serrées. Des politiques d'achat claires permettront de bien l'orienter. Les politiques et procédures doivent être conformes aux normes applicables aux autres besoins d'approvisionnement du gouvernement.

En général, chaque gouvernement a ses propres politiques d'approvisionnement qui conviennent à sa situation. Les politiques doivent refléter le cadre législatif qui régit l'inscription électorale, de même que les politiques d'achat pour d'autres activités gouvernementales.

## **La sécurité**

L'inscription dans un système à liste périodique nécessite la distribution d'un gros volume de matériel à de nombreux endroits en peu de temps. Le matériel doit être en sécurité lors du transport et du stockage. Des mesures de sécurité appropriées sont donc essentielles au succès de l'inscription. Des problèmes de formulaires perdus ou de cartes d'identité volées, par exemple, peuvent miner la confiance du public dans l'intégrité du processus d'inscription et, par conséquent, compromettre la légitimité de l'élection.

Cependant, les cartes d'identité ne sont pas essentielles dans un système à liste périodique et sont d'ailleurs moins utilisées dans ce contexte. Les cartes d'identité officielles sont plus courantes dans un système à registre permanent.

## **Les achats dans le cadre d'un système de registre permanent**

Avec un registre permanent, l'autorité électorale doit établir des plans d'achats à long terme pour la mise à jour régulière de la liste. Par exemple, elle doit déterminer le type d'infrastructure qu'il

lui faudra et aura probablement besoin d'un personnel permanent de saisie des données et d'un personnel affecté aux systèmes, en plus de systèmes informatiques sophistiqués.

L'établissement d'une liste périodique implique de fortes pointes d'activités et des dépenses liées à l'inscription des électeurs, et l'autorité électorale doit planifier en conséquence. La liste permanente élimine ou du moins atténue les périodes de pointe, de sorte qu'il est moins nécessaire d'obtenir de grandes quantités d'équipement dont il faut se défaire peu après. Par contre, la liste permanente peut exiger qu'un certain nombre de centres ou bureaux régionaux et locaux servent de points de contact pour la mise à jour et l'établissement de la liste électorale.

### **La location d'ordinateurs et le soutien technique**

Que la liste soit périodique ou permanente, un bon équipement permet au personnel de bien exécuter ses fonctions et d'appliquer des procédures efficaces et efficientes.

Si l'on s'attend à une période intense d'activités – soit à cause d'une campagne intensive d'inscription pour une liste périodique, soit à cause d'une période de révision qui entraînera beaucoup de changements dans les données – il pourrait être préférable de louer des ordinateurs plutôt que de les acheter, et de sous-traiter le soutien technique. On peut habituellement obtenir un meilleur prix et un meilleur rendement si l'autorité centrale négocie le contrat de location.

Pour l'inscription en ligne, l'autorité électorale doit acheter ou élaborer du matériel et des services de soutien. Par ailleurs, les citoyens doivent eux-mêmes posséder la technologie appropriée pour accéder au site Web de l'autorité électorale. Lorsqu'elle fait des plans pour permettre le téléchargement de formulaires ou d'autres documents de son site Web, l'autorité électorale doit assurer l'accès même aux propriétaires d'ordinateurs de faible capacité.

## **5.6 L'infrastructure opérationnelle**

L'autorité électorale centrale peut concevoir bien avant un scrutin la majeure partie de l'infrastructure opérationnelle nécessaire à l'inscription. Le responsable de l'autorité électorale locale (p. ex. le directeur régional de l'inscription) peut alors mettre sur pied l'infrastructure peu avant le début de l'inscription. Le défi consiste à établir rapidement des bureaux qui ne serviront que pendant quelques semaines ou mois, avec un personnel ayant généralement peu d'expérience en inscription électorale.

### **Les besoins opérationnels**

Pour établir une infrastructure opérationnelle, il faut normalement:

- établir le budget pour les bureaux, le personnel et l'équipement;
- déterminer l'emplacement des bureaux tout en respectant les limites budgétaires;
- déterminer les besoins en équipement;
- préciser les fonctions du personnel;

- organiser des entretiens et des programmes de formation du personnel;
- estimer le nombre d'inscriptions à effectuer;
- diviser le territoire en un nombre approprié de sous-unités (sections de vote).

### **Les avantages d'une liste permanente à base géographique**

Dans une liste permanente, les données se peuvent organiser, conserver et suivre en fonction de la situation géographique (adresses) ou en fonction des électeurs individuels. Les adresses résidentielles sont l'une des caractéristiques les moins variables de l'environnement électoral, et une liste établie en fonction de ces adresses présente l'avantage d'être stable: même si les citoyens déménagent de plus en plus, les habitations ne se déplacent pas. Une liste permanente à base géographique facilite l'établissement d'une infrastructure électorale grandement décentralisée, qui permet de suivre les données dans chaque localité.

### **L'interconnexion de l'ensemble des données existantes**

Dans un système à registre électoral permanent ou à registre civil, l'autorité électorale dépend souvent des données reçues d'autres organismes publics pour mettre à jour la liste électorale. Or, chaque ensemble de données est recueilli par une organisation différente et pour une fin différente. L'autorité électorale doit donc trouver ou créer un élément commun pour relier tous ces ensembles et les rationaliser. À cette fin, elle doit notamment:

- *Déterminer l'exhaustivité des listes.* Toutes les listes peuvent être incomplètes à certains égards. Par exemple, les rôles d'imposition excluent les personnes qui ne font pas partie de la population active et qui n'ont aucun revenu imposable (ménagères, étudiants, retraités, etc.) Il en va de même des chômeurs chroniques ou de tous ceux qui ne peuvent pas travailler à cause d'un handicap. D'autres bases de données peuvent combler les lacunes – par exemple, les dossiers sur l'admissibilité à divers services sociaux, les registres de mariage et de permis de conduire ou les dossiers d'immigration et de naturalisation. Les dossiers de base sur les naissances et les décès sont normalement une composante clé de tout registre civil.
- *Attribuer un numéro d'identité unique.* Pour que les bases de données puissent communiquer entre elles, il faut un système qui permette de repérer le dossier de la même personne dans des bases de données différentes. Le moyen de loin le plus efficace consiste à assigner un numéro d'identité unique à chaque citoyen, numéro qui sera utilisé dans chacune des bases de données. Cela peut obliger toutes les bases à s'ajuster de manière à inclure ce numéro d'identité dans leurs dossiers. Le numéro d'identité du citoyen est le fondement de tout registre civil. Il peut être assigné à la naissance, ou à l'inscription de la naissance, et reste assigné à vie. Un tel système peut nécessiter une période de transition durant laquelle les personnes nées avant la mise en place du système peuvent obtenir un numéro d'identité et faire ajuster leurs dossiers. Cependant, les pays qui utilisent un registre électoral permanent n'assignent habituellement pas de numéro d'identité aux citoyens. Le personnel électoral doit donc trouver une autre façon de s'assurer qu'une

personne inscrite dans une base de données est la même que celle qui figure dans une autre base.

## 5.7 L'éducation électorale

Au cours d'une année ou même d'un cycle électoral typique, l'autorité électorale n'a pas toujours l'occasion de communiquer directement avec l'électorat à des fins éducatives. Cependant, pendant une initiative d'enregistrement des électeurs, l'autorité en charge des élections ou de l'enregistrement doit communiquer certaines informations aux électeurs et peut en profiter pour y joindre un volet éducatif. Le plus important est de fournir des renseignements de base sur l'inscription – les conditions d'éligibilité, les mécanismes d'inscription, etc. – mais il convient de parler aussi de l'importance du vote. On peut même cibler certains groupes comme les jeunes, les femmes, les collectivités ethniques ou les sans-abri.

### **Facteurs à prendre en compte dans un programme d'éducation**

Le type de processus utilisé pour inscrire les électeurs déterminera le contenu des messages. Si l'inscription se fait au moyen d'un recensement porte-à-porte, l'accent sera mis sur les raisons et le fonctionnement de l'opération. Ainsi, il faut expliquer aux électeurs que des agents d'inscription frapperont à leur porte, présenteront une preuve d'identité et recueilleront les données nécessaires pour inscrire sur la liste électorale chaque électeur éligible résidant dans chaque domicile.

Par contre, si l'inscription se fait dans des centres d'inscription, les messages aux électeurs servent plutôt à expliquer pourquoi il faut s'inscrire, et où et quand le faire. Enfin, dans les endroits desservis par une unité itinérante, on indique les dates de passage de l'unité.

### **L'enregistrement porte à porte**

Si un enregistrement porte à porte est effectué, le programme d'éducation électorale doit en faire connaître les dates et les heures – d'autant plus que l'horaire de visite des agents d'inscription est habituellement serré. Par ailleurs, lorsque personne ne répond pas à la porte, les agents d'inscription peuvent laisser une carte d'information indiquant notamment la date de leur prochaine visite ou un numéro de téléphone à appeler pour plus d'informations.

La sécurité est une question importante lors d'une opération d'enregistrement porte à porte. Comme les électeurs sont appelés à ouvrir leur porte aux agents d'inscription, un imposteur pourrait tenter d'y entrer illégalement. Le programme d'éducation électorale doit donc expliquer comment reconnaître les vrais agents d'inscription, et quelles preuves d'identité ces derniers posséderont.

La sécurité des agents d'inscription est également importante. Une mesure de protection commune est la condition qu'ils travaillent en équipes de deux. Cette méthode est plus coûteuse et plus complexe à gérer, mais elle présente de grands avantages sur le plan de la sécurité. Les règles

d'inscription elles-mêmes peuvent exiger la présence de deux agents d'inscription, chacun représentant un intérêt politique distinct, ou chacun étant nommé par un parti politique différent.

### **Les centres d'inscription**

Si l'inscription se fait dans des centres d'inscription, le programme d'éducation électorale souligne l'importance de l'inscription, en précisant les heures et dates d'ouverture des centres, et leurs adresses. D'autres messages peuvent expliquer aux électeurs quels documents apporter pour s'inscrire (p. ex. preuves d'identité, d'adresse ou de citoyenneté), leur indiquer s'ils peuvent inscrire également les membres de leur famille ou leur dire quoi faire s'ils ne peuvent pas se rendre à un centre d'inscription pendant les heures d'ouverture.

La sécurité ici est également un élément essentiel. Chaque centre d'inscription doit être examiné par les autorités en charge de l'inscription et les agents de sécurité. Les centres d'inscription peuvent être classés comme zones de risque élevé, zones de risque moyen et zones de risque moindre. De cette façon, les forces de sécurité peuvent être déployées en fonction du classement des risques.

### **Partenaires de l'éducation électorale**

Les programmes d'éducation électorale doivent mettre à contribution les principaux médias, qui aideront à diffuser les renseignements importants, soit par des publicités payantes, soit par des messages d'intérêt public gratuits. Dans les pays où l'État contrôle les principaux médias, l'impartialité politique des médias n'est pas toujours assurée. Dans ce cas, les organismes communautaires, les organisations non gouvernementales et les partis politiques eux-mêmes peuvent se charger d'expliquer pourquoi et comment s'inscrire.

Dans les nouvelles démocraties, des organisations non gouvernementales étrangères peuvent contribuer à l'éducation électorale. Dans ce cas (et dans la plupart des situations), le message central peut se résumer à: «Vous devez vous inscrire pour voter.»

### **Registre permanent et registre civil**

Lorsqu'on implante une liste électorale permanente, les exigences d'inscription sont les mêmes que pour une liste périodique. La différence, c'est que la liste périodique ne sert qu'à un scrutin : si une personne n'y est pas inscrite, le problème se limite à ce scrutin. Dans le cas d'une liste permanente, le succès de la première initiative d'inscription est déterminant pour la qualité à long terme du registre, et donc du processus démocratique. C'est pourquoi le programme d'éducation électorale doit bien faire comprendre les conséquences de la non-inscription.

Même dans les pays dotés d'un registre civil, un programme d'éducation sur l'inscription peut s'avérer utile. Puisque l'inscription au registre est généralement obligatoire, les messages peuvent informer les citoyens de toute nouvelle exigence et des peines prévues en cas de non-conformité. De plus, il faut informer les gens de l'effet que peut avoir sur leurs droits civiques ou

démocratiques le respect ou le non-respect des obligations d'inscription (p. ex. ceux qui omettent de s'inscrire à temps avant un scrutin peuvent encourir une amende ou être exclus du vote).

### **Ampleur des efforts d'éducation**

L'ampleur du programme d'éducation dépend de l'expérience que le pays peut avoir en matière de collecte de renseignements et d'élections démocratiques. Si la tenue de registres civils et l'organisation d'élections libres et justes sont des traditions de longue date, les électeurs seront habituellement sensibilisés à l'importance du vote, et le programme peut être modeste. Mais si le système d'inscription vient d'être remanié, ou si le pays a peu l'habitude des processus d'inscription et de vote démocratique, il faut un programme d'éducation de plus grande ampleur.

## **5.8 Sélection et formation du personnel**

La gestion efficace d'une campagne d'enregistrement électoral requiert le recrutement et la formation du personnel aux niveaux central et local. L'autorité électorale centrale comprend généralement de personnel permanent soumis aux conditions d'emploi de la fonction publique. Dans certains cas, ce personnel peut être placé sous l'autorité d'une commission électorale qui est indépendante du gouvernement.

Dans les bureaux locaux, la tâche sans doute la plus importante des agents administratifs, avant le début des opérations d'inscription des électeurs sur les listes électorales (par enregistrement porte à porte, aux centres d'inscription ou par voie postale), consiste à embaucher et à former le personnel chargé de l'inscription. Dans un système à liste périodique, la plupart du personnel chargé de l'inscription sont embauchés pour une courte période, et bon nombre des postes exigent peu de qualifications. Cependant, le calibre du personnel local peut donner une bonne idée des chances de succès ou d'intégrité de l'élection à venir. En effet, les employés des bureaux locaux ont des responsabilités très précises à assumer pendant la courte période d'inscription. S'il faut reprendre une étape du processus d'inscription, on gaspille du temps et on soulève des soupçons.

Le personnel en charge de la collecte des données ou les agents d'inscription et les autres employés des centres d'inscription locaux sont habituellement les seuls agents électoraux que rencontreront les électeurs. Ils sont donc le « visage » de l'organisme de gestion électorale et doivent adopter un comportement adéquat vis-à-vis du public. Ils doivent aussi être prêts à faire face à des personnes qui ont un comportement inapproprié. Par exemple, quelqu'un peut chercher à tromper un agent d'inscription dans le but de contourner les règles d'inscription.

Les employés locaux doivent être prêts à répondre aux questions les plus fréquentes, et doivent savoir dans quels cas et de quelle manière acheminer des questions à leurs superviseurs.

### **Catégories de travailleurs**

Les catégories de travailleurs nécessaires à l'inscription dépendent de la méthode de collecte des données. Un système d'enregistrement porte à porte implique une approche différente d'un système d'enregistrement des électeurs aux centres d'inscription. Dans certains pays, les partis

politiques ou les candidats proposent des noms pour les postes des agents d'inscription. Il convient alors de mettre en place des contrôles garantissant l'impartialité des personnes ainsi embauchées (p. ex. l'obligation de travailler en équipe de deux personnes de partis différents). Si l'inscription se fait par la poste, les préposés à l'inscription peuvent travailler dans une atmosphère plus anonyme.

Certaines exigences de dotation sont communes à toutes les méthodes d'inscription : un agent réviseur en chef ou superviseur (son titre officiel peut varier) dirige le bureau local et assume la responsabilité du processus d'inscription dans la circonscription. Il peut être secondé par un adjoint et assume trois grandes fonctions, dont chacune peut être assignée à une équipe distincte:

- collecte des données;
- établissement de la liste (y compris traitement des données);
- révision de la liste.

## **Recrutement**

Une des tâches principales du superviseur local est d'embaucher le personnel local. Il peut déléguer en partie de cette tâche aux autres agents électoraux. Les procédures de recrutement varient: dans certains cas, le personnel en charge de l'enregistrement des électeurs est choisi parmi des listes de noms fournis par les partis politiques, alors qu'ailleurs cette méthode est considérée trop partisane. L'important est que les électeurs fassent confiance au système d'inscription et le considèrent comme juste et impartial. Ainsi, s'il est considéré que le recrutement à partir de listes soumises par les partis politiques constitue une pratique illégitime, il vaut mieux procéder autrement. En tout cas, chaque employé doit comprendre clairement que le travail d'un agent électoral est une activité non partisane. D'autres méthodes peuvent comprendre des avis de recrutement ou l'emploi de personnel d'autres organismes publics. Quelle que soit la méthode de sélection des candidats retenus, elle doit être transparente. Le personnel temporaire devrait être employé à titre d'un contrat de travail à durée déterminée, en tenant compte de la minimisation des coûts.

## **Formation**

Les activités de formation devraient être réalisées dans des lieux adéquats et à l'aide de matériel de formation approprié. Pour faciliter la formation du personnel, l'organisme de gestion électorale peut fournir des manuels et organiser des séances de formation. Lors de la planification des activités de formation, les éléments suivants doivent être pris en compte:

- qui doit être formé;
- le calendrier des activités de formation;
- les méthodes de formation;
- le matériel et les lieux de formation;
- la surveillance continue du personnel en charge de la collecte des données.

Les responsabilités de chaque employé doivent être clairement expliquées, et leur exécution doit être examinée et discutée. La séance de formation est une excellente occasion de rappeler aux travailleurs l'importance de leur rôle dans l'intégrité de l'élection.

### **Rémunération**

L'autorité électorale locale veille à rémunérer les employés selon une échelle juste et normalisée. Le protocole de rémunération doit indiquer le taux de rémunération de chaque poste, ainsi que les exigences concernant le nombre d'heures travaillées et le travail accompli. Le protocole doit préciser si le salaire est versé au rendement ou à l'heure. Dans un système au rendement, on peut par exemple verser aux agents d'inscription un montant fixe pour chaque formulaire d'inscription rempli, montant auquel se peut ajouter un salaire horaire fixe ou un montant forfaitaire. Ce système peut améliorer la qualité du travail en motivant les employés à inscrire le plus d'électeurs possible, mais il risque aussi d'inciter les agents d'inscription à ajouter des noms frauduleusement.

### **Frais de déplacement**

La flexibilité est un aspect important, vu que certaines initiatives d'inscription requièrent le déplacement des employés ou des bénévoles. Par exemple ils peuvent être appelés à faire des visites porte-à-porte en dehors de leur quartier, établir un centre d'inscription dans une autre localité ou s'occuper d'une unité d'inscription itinérante. Lorsque le déplacement à des fins professionnelles est nécessaire, surtout s'il faut parcourir de longues distances, le personnel ne sera pas en mesure de fonctionner effectivement immédiatement dans les heures qui suivent. Dans ce cas, le régime de rémunération doit prévoir un mécanisme de remboursement des frais de déplacement. Habituellement, on verse une indemnité selon le kilométrage parcouru, un montant forfaitaire destiné à l'hébergement, et une allocation journalière pour les repas et les faux frais. Des plafonds et des normes sont établis pour garantir l'utilisation responsable de ces fonds, conformément aux politiques générales de l'autorité électorale.

### **Honnêteté et intégrité**

La légitimité du processus d'inscription et de l'élection elle-même dépend pour beaucoup des travailleurs électoraux. Il faut donc leur rappeler l'importance de l'honnêteté et de l'intégrité professionnelles, et leur signaler les conséquences de tout comportement malhonnête ou frauduleux. Tous les employés ou bénévoles peuvent être tenus de s'engager par serment ou par déclaration solennelle à respecter des conditions et des normes légales et éthiques.

### **Listes permanentes**

Dans un système à liste permanente, la sélection et la formation du personnel peuvent se dérouler de façon différente:

- Une liste permanente nécessite plus de personnel permanent. Pour une liste périodique, l'autorité électorale engage de personnel temporaire pendant la période de pointe de l'inscription, puis les renvoie lorsqu'ils ont terminé leurs tâches, le plus souvent quelques

mois à peine après leur embauche. Très peu de travailleurs restent employés par l'autorité électorale au terme de la campagne d'inscription. Mais avec une liste permanente, il faut maintenir un personnel permanent pour tenir la liste à jour.

- Le nombre plus élevé d'employés à contrat prolongé favorise la mise en œuvre de programmes de développement et favorise une gestion plus professionnelle.
- Comme plus d'employés sont engagés pour une durée prolongée, il est plus probable que le personnel recevra de la formation en gestion électorale.
- Les employés étant plus professionnels, ils seront plus à même de relever les défis que posent la tenue des listes ainsi que le suivi et la vérification des données.
- Bien que toute liste – permanente ou périodique – puisse fonctionner manuellement, les listes permanentes sont plus fréquemment informatisées. Si le processus d'inscription est davantage informatisé, l'autorité électorale doit être en mesure d'assurer la maintenance et les mises à niveau de ses ordinateurs, ce qui nécessite plus d'employés à long terme.

## 5.9 Période d'exécution

Dans le cas d'une liste électorale périodique, la période d'exécution (celle au cours de laquelle se fait l'inscription) est très brève : de quelques semaines à quelques mois. Par contre, la planification peut prendre des mois, sinon des années. La réussite de la période d'exécution dépend en grande partie de l'efficacité de la planification. Il faut également garder à l'esprit que l'intérêt du public pour le scrutin est beaucoup plus élevé au cours de la période d'exécution et que les erreurs ou problèmes dus à une mauvaise planification peuvent donc prendre plus d'importance et devenir une cause d'embarras. Ils peuvent aussi affecter la crédibilité du processus électoral. Lorsque l'inscription a lieu pendant une campagne électorale, elle suscite davantage d'intérêt de la part des médias, des partis, des candidats et de l'électorat, intérêt qui augmente à mesure que le jour de l'élection approche.

C'est au cours de la période d'exécution qu'émergent les différences considérables entre les systèmes à liste périodique et à liste permanente. Avec une liste périodique, l'essentiel du travail s'accomplit pendant la campagne électorale ou peu avant. Au cours de cette période, la pression est inévitablement intense, ce qui exige un rendement optimal du système et des employés.

Dans un système à liste permanente, on cherche à séparer la plupart des aspects du processus d'inscription et la période électorale, avec ses pressions et l'attention intense qu'elle suscite. L'inscription a plutôt lieu entre les élections, quand l'atmosphère est plus calme.

L'exécution est plus facile si l'initiative d'inscription est planifiée comme une campagne générale ayant des objectifs et des délais précis. Par exemple, il doit y avoir une date limite ferme pour la production de la liste préliminaire, qu'elle soit issue d'une liste périodique, d'un registre permanent ou d'un registre civil. Une fois cette date fixée, les planificateurs peuvent travailler à

rebours pour déterminer à quel moment chaque élément du processus d'inscription doit être terminé. Par exemple, le numéro de centres d'inscription (le cas échéant) et le numéro d'électeurs que doivent être inscrits par jour pour atteindre les objectifs de rendement; les matériel qui doit être fourni aux centres d'inscription et les lieux où ce matériel sera placé avant et après l'inscription; la manière dont les données seront saisies par voie électronique (en cas où des outils informatiques sont utilisés); si un nouveau système d'enregistrement des électeurs (biométrique, etc. ) est utilisé pour la première fois; le numéro d'employés qui doivent être recrutés, leurs catégories d'emploi, leur formation et les délai pour leur recrutement. Il faut répondre à toutes ces questions pour pouvoir établir le calendrier. La période d'examen et de révision de la liste préliminaire et la production de la liste définitive exigent une planification similaire.

### **Préparation en vue des problèmes**

Aussi détaillé et complet que soit le plan d'exécution, il y aura inévitablement des questions et des problèmes. S'ils sont prévisibles, ils peuvent être traités dans le plan lui-même. Voici certaines des questions les plus courantes à se poser avant une opération d'inscription:

- S'il y a un enregistrement porte à porte, qu'est-ce qui est prévu pour l'inscription des personnes handicapées, des personnes détenues aux établissements correctionnels et des sans-abri?
- Si l'on ouvre des centres d'inscription, combien de fois les citoyens doivent-ils s'y présenter et quels sont, par conséquent, les besoins en personnel?
- Que doit faire un employé de centre d'inscription si une personne qui veut s'inscrire n'a pas les pièces d'identité requises? Cette personne peut-elle s'inscrire quand même ou est-elle exclue?
- L'autorité électorale devrait-elle mettre sur pied des unités d'inscription itinérantes afin de réduire le temps de déplacement des électeurs habitant en région éloignée?
- Si des groupes de citoyens travaillent hors de leur circonscription ou à l'étranger (p. ex. dans les mines d'un pays voisin), l'autorité électorale devrait-elle prendre des mesures spéciales pour leur permettre de s'inscrire et de voter?
- Quand les données de plusieurs registres (p. ex. impôt, assurance santé) sont fusionnées, un des principaux défis consiste à déterminer l'identité unique des personnes qui apparaissent dans différents registres. Qu'arrive-t-il lorsqu'une liste contient un nom à une certaine adresse et qu'une autre contient un nom similaire, écrit un peu différemment, à la même adresse? Quelle entrée sera considérée comme la bonne, et comment en décidera-t-on?

### **Planification d'urgence**

Le plan d'exécution doit prévoir des mesures d'urgence, comme l'envoi de renforts si le personnel régulier se heurte à des difficultés qu'il ne peut pas régler. Dans un cas pareil, il faut toujours

commencer par communiquer avec le superviseur immédiat (du recensement ou de l'inscription). Voici d'autres problèmes pour lesquels des solutions peuvent être prévues:

- Lors de l'inscription, la demande peut dépasser les prévisions et déborder le personnel du centre d'inscription. Solution possible : augmenter le nombre d'employés et allonger les heures de fonctionnement.
- Il est possible que des opposants à l'élection recourent à l'intimidation pour empêcher l'inscription des électeurs éligibles. Une solution possible serait l'envoi par le gouvernement en place, ainsi que par d'autres intervenants, d'un flot régulier de messages dans lesquels ils soutiennent le processus électoral et s'engagent à accepter son résultat.
- De nombreux électeurs ne figurent pas sur la liste électorale ou l'adresse indiquée n'est pas la bonne. Solution possible : augmenter le nombre d'employés pendant la période de révision afin que ces citoyens puissent facilement s'inscrire ou mettre à jour leurs renseignements. On peut en outre permettre l'inscription le jour même de l'élection.
- Une panne technique empêche l'autorité électorale centrale de transmettre les listes électorales par voie électronique aux bureaux locaux aux fins d'impression. Solution possible: l'autorité centrale imprime les listes locales et les expédie aux bureaux locaux.

## **Informatisation**

L'informatique a grandement facilité la production et la tenue de registres civils. Dans les pays industrialisés ou en voie de développement, l'informatique joue un rôle important dans le processus d'inscription parce qu'elle permet l'entreposage à long terme et facilite la tenue des données (y compris leur modification et leur révision), et aide à intégrer différentes bases de données. De tous les systèmes d'inscription, le registre civil a le plus à gagner de l'informatisation parce qu'il sert à plusieurs fins et que son contenu doit continuellement être entretenu.

Mais l'informatique seule ne peut résoudre toutes les difficultés rencontrées au cours du processus d'inscription. Certes, elle peut aisément relever les irrégularités dans l'identification des électeurs, mais l'autorité électorale doit néanmoins décider du mode de résolution du problème. Il y a souvent plus d'une solution au même problème. Par exemple, toute autorité électorale doit confirmer l'identité de chaque électeur inscrit. Dans certains endroits, elle le fait en exigeant qu'un ou deux autres électeurs inscrits signent, à titre de témoins, le formulaire d'inscription rempli. Ailleurs, elle accepte que l'électeur lui-même, au moyen d'une déclaration, atteste de l'exactitude des renseignements sur le formulaire, sans qu'un témoin ait à signer. La première solution exclut la possibilité d'une inscription totalement informatisée, car la technologie permettant le témoignage électronique n'est pas aisément disponible. La deuxième solution est compatible avec l'inscription électronique.

## 5.10 La compilation des données d'inscription

L'enregistrement des électeurs consiste essentiellement à rassembler, vérifier et organiser des données afin d'établir la liste des électeurs admissibles. La compilation des données d'inscription est donc une tâche hautement importante.

Dans le cas d'une liste périodique, il faut habituellement déterminer bien à l'avance quelles données seront demandées des électeurs, puis concevoir des formulaires ou autres mécanismes de collecte des données.

La plupart du temps, les données à recueillir sont fixées par les lois ou règlements du pays : nom, adresse, citoyenneté, date de naissance et sexe de l'électeur. On peut aussi demander aux électeurs de fournir une photo ou des empreintes digitales. En général, les administrateurs électoraux essaient de recueillir les données essentielles pour l'identification de l'électeur et la vérification de la liste électorale, mais ils doivent aussi tenir compte du droit à la vie privée.

Parfois les agents électoraux sont appelés à recueillir des données sans rapport avec le processus électoral. Ils préféreront peut-être ne pas le faire, afin de ne pas décourager les électeurs de donner leur nom aux fins de l'inscription.

Dans le cas d'une liste permanente ou d'un registre civil, le processus de collecte initiale est le même que pour une liste périodique, sauf que les données sont ensuite tenues à jour. Habituellement, l'autorité électorale conclut des accords avec d'autres organismes publics afin qu'ils lui transfèrent les données des citoyens dont ils disposent. Par exemple, le bureau de l'impôt peut communiquer à l'autorité électorale les changements d'adresse que les électeurs lui déclarent. Le grand défi consiste à coupler les données ainsi reçues d'un autre organisme avec les données qui existent déjà sur la liste électorale. Dans certains pays, chaque citoyen possède d'un numéro d'identité unique, qui peut faciliter l'intégration des données provenant de sources différentes. Ailleurs, les données sont souvent organisées sur une base géographique, c'est-à-dire en fonction des adresses résidentielles.

### **Enregistrement porte à porte**

L'enregistrement porte à porte est généralement mené par des agents qui rendent visites porte à porte avec des formulaires sur lesquels ils inscrivent les données fournies par les résidents de chaque domicile, et ils peuvent laisser une copie aux résidents à titre de confirmation de l'inscription. Parfois, les formulaires contiennent déjà les noms des électeurs inscrits à chaque adresse lors du dernier recensement – une approche qui combine les caractéristiques des listes périodiques et permanentes. Les formulaires remplis sont remis au bureau d'inscription, où l'information est traitée manuellement ou électroniquement. Les agents d'inscription peuvent aussi avoir une liste de contrôle où ils marquent les actions faites à chaque résidence visitée, à l'intention des agents qui pourraient avoir à revisiter la même adresse pour achever l'inscription.

Parfois, les adresses sont déjà inscrites sur la liste de contrôle. Dans ce cas, il faut que chaque unité administrative fasse l'inventaire des adresses résidentielles légitimes – tâche qui peut

s'avérer difficile dans les régions éloignées habitées par des populations nomades ou réfugiées. Cette pratique, ardue et coûteuse, est rare.

### **Centres d'inscription**

Aux centres d'inscription, les formulaires d'inscription peuvent être remplis par les électeurs eux-mêmes ou par les agents d'inscription (le taux d'alphabétisation influera sur le choix de la méthode). Si des cartes d'électeur sont utilisées, c'est au centre d'inscription qu'elles seront habituellement délivrées à chaque électeur qui s'inscrit. Cependant, il est préférable d'utiliser une autre méthode si on craint que certains individus s'inscrivent à plusieurs centres différents afin de recevoir plusieurs cartes d'électeur.

### **Inscription par voie postale**

L'inscription par voie postale est habituellement une méthode moins coûteuse que l'enregistrement porte à porte ou aux centres d'inscription. Le principal défi est de s'assurer que tous les électeurs éligibles reçoivent un formulaire d'inscription.

La méthode la moins coûteuse consiste à inscrire tous les électeurs aux bureaux de vote, le jour du scrutin, mais cela implique le plus souvent de longues files d'attente.

### **Inscription électronique**

L'inscription électronique des électeurs peut prendre plusieurs formes. L'autorité électorale peut simplement publier sur un site Web des renseignements sur l'inscription. Elle peut aussi fournir sur le site Web les formulaires d'inscription, que les électeurs peuvent télécharger, imprimer, remplir et retourner à l'autorité électorale par voie postale ou autrement. Enfin, elle peut permettre aux électeurs inscrits de se connecter sur le site Web, de vérifier leurs données et de les corriger en ligne au cas échéant; les personnes non inscrites peuvent aussi y entamer leurs démarches d'inscription.

Dans les cas où la loi prévoit l'enregistrement des électeurs vivant à l'étranger, l'inscription électronique est la méthode idéale, puisqu'elle est économique et rapide. (voir: Les formulaires d'inscription pour voter à l'étranger - le cas d'Espagne)

### **Vérification des données partagées**

Les accords de partage de données permettent à l'autorité électorale de tenir les données à jour sans devoir assumer les frais d'une collecte de données faite directement auprès des électeurs. Cependant, avant de verser dans sa base de données les informations obtenues d'autres sources, l'autorité électorale peut vouloir en vérifier l'exactitude en contactant les électeurs (Par exemple, par courrier électronique, si les électeurs ont d'adresses électroniques, autrement d'autres moyens de communication doivent être employés.) pour leur demander de confirmer les changements à leurs dossiers.

## 5.11 Stockage des données d'inscription

Lorsqu'on tient une liste périodique, il faut gérer une grande quantité de données. Cette gestion peut se faire efficacement par ordinateur, mais il n'est pas toujours pratique ou possible de procéder ainsi. Que le système soit informatisé ou non, il doit remplir les fonctions suivantes:

- *Stockage des formulaires d'inscription.* Ces formulaires sont des documents juridiques extrêmement importants. Ils doivent être bien classés et protégés. Ils sont les seules preuves des inscriptions en double, et sont essentiels à l'engagement de poursuites contre les personnes qui votent deux fois.
- *Transfert de l'information des formulaires d'inscription à la liste électorale.* Dans un système informatisé, on peut utiliser une base de données. Sinon, la préparation manuelle de la liste se fait tout de suite après la collecte des données; habituellement, on commence à préparer la liste préliminaire avant de terminer la collecte des données.
- *Stockage et accès des données de la liste électorale.* Même dans le cas d'une liste périodique, les données sont souvent conservées d'une élection à l'autre. Dans le cas d'un registre permanent ou d'un registre civil, les changements se font de façon continue. Divers organismes doivent donc entreposer et gérer des données. L'informatique facilite beaucoup le stockage, mais les données provenant de sources différentes doivent quand même correspondre aux mêmes électeurs. Certaines autorités électorales ont constaté que l'appariement des données est plus facile si les bases de données d'inscription sont structurées en fonction des adresses plutôt que des personnes.
- *Gérer la collecte des données.* La collecte des données nécessite un cadre géographique, divisé en unités démographiques aussi petites que possible. En effet, il est ardu de gérer les inscriptions dans une circonscription de 40 000 électeurs si elles sont toutes dans un même fichier. Il est beaucoup plus simple de gérer 100 unités administratives de 400 électeurs chacune.

### Stockage à court terme

Tout système doit permettre le stockage à court terme des formulaires d'inscription remplis, jusqu'à ce que la liste électorale soit élaborée, vérifiée et finalisée. Dans beaucoup de pays, l'autorité électorale est tenue de conserver les formulaires originaux. Si des agents d'inscription sont utilisés, ils sont responsables des formulaires de leur secteur et établissent la liste correspondant au secteur ou aux noms qui leur sont assignés. À l'aide de ces listes, les autres agents d'inscription établissent généralement la liste globale du territoire. Dans certains cas, on ne dresse pas de liste nationale. Dans les systèmes à circonscriptions uninominales (où un député est élu par circonscription), la liste est parfois tenue à l'échelle locale.

Les formulaires d'inscription peuvent servir à vérifier les signatures sur les actes de candidature et sur les pétitions réclamant des référendums ou d'autres initiatives (celles-ci sont particulièrement communes dans les systèmes à liste permanente). Les formulaires vierges et les cartes d'identité de l'électeur doivent être entreposés en lieu sûr.

## **Transfert des données**

Les données doivent être envoyées des centres de collecte locaux (centres d'inscription ou bureaux d'inscription locaux dans le cas d'un enregistrement porte à porte) à l'autorité de gestion électorale centrale, qui établira la liste électorale nationale. Grâce à une base de données centralisée, on pourra envoyer et recevoir les données et vérifier rigoureusement leur exhaustivité et leur exactitude.

Le transfert électronique des données entre les bureaux locaux et les bureaux régionaux ou nationaux peut se faire de diverses façons. Si l'infrastructure existe, la communication peut se faire par Internet (ordinaire ou sans fil), par téléphonie ou par satellite. On peut aussi utiliser le service postal ou un autre système de livraison pour acheminer les données sur support physique (copies imprimées de la liste électorale, disquettes, CD, clés USB, etc.). Peu importe la méthode, il s'agit d'assurer un transfert sécuritaire et rapide.

Si on n'utilise pas d'ordinateur, on peut envoyer une liste tapée à la machine ou manuscrite. Il faut des politiques expliquant où et comment livrer les données, et en combien d'exemplaires.

## **Émission des listes électorales**

Si une liste nationale électorale est utilisée, les ordinateurs facilitent le transfert de données du centre local à l'autorité de gestion électorale nationale. L'utilisation de données centralisées peut être essentielle dans les pays où les députés ne sont pas choisis par circonscription, mais proportionnellement au nombre de votes obtenus par leur parti.

Dans d'autres systèmes, la liste couvre uniquement une région donnée – particulièrement dans les pays où les électeurs élisent un représentant par circonscription. Dans ce cas, les électeurs ne peuvent généralement voter que dans leur circonscription de résidence; les listes peuvent alors être tenues même à l'échelle des bureaux de vote. Dans les provinces du Canada, la liste périodique est tenue à l'échelle de chaque circonscription.

La collecte d'un grand volume de données d'inscription et la production des listes électorales sont des tâches laborieuses et très complexes. Aujourd'hui, ces tâches peuvent être pleinement automatisées grâce à des logiciels spécialisés. Les logiciels d'inscription sont invariablement conçus en fonction des besoins locaux et coûtent très cher.

### **5.12 Émission de la liste préliminaire**

Après avoir recueilli les données des électeurs sur les formulaires d'inscription, les agents électoraux peuvent produire la liste électorale préliminaire, qui est communiquée aux partis et aux candidats aux fins de leur campagne. L'autorité électorale l'utilise pour calculer le nombre d'électeurs dans chaque zone géographique, ce qui facilite la délimitation des bureaux de vote. De plus, les électeurs peuvent vérifier leurs données sur cette liste et demander des corrections, ou demander d'y être inscrits s'ils n'y figurent pas.

Dans le passé, les listes préliminaires étaient en général affichées publiquement, ou pouvaient être consultées dans un endroit public comme un bureau gouvernemental ou une bibliothèque. Cependant, beaucoup de pays ont mis fin à cette pratique pour des raisons de confidentialité. À présent, les électeurs reçoivent un document (p. ex. une carte postale) qui confirme leur inscription et leur indique où voter. Dans certains pays, les électeurs peuvent vérifier s'ils sont inscrits en communiquant avec l'autorité électorale en personne, par téléphone ou par Internet.

La liste préliminaire permet aux citoyens de vérifier s'ils sont inscrits au vote au prochain scrutin ou s'ils doivent demander au bureau d'inscription de modifier leurs renseignements. Quant aux partis et aux candidats, ils peuvent vérifier si la liste contient des renseignements frauduleux ou inexacts, et si certains de leurs partisans n'y figurent pas et devraient être incités à s'inscrire.

Si les préposés à l'inscription ne reçoivent aucune demande de modification, la liste préliminaire devient la liste définitive qui servira le jour de l'élection. Il est cependant improbable que les choses se passent ainsi, puisque les préposés n'auront sûrement pas réussi à communiquer avec tous les électeurs admissibles pendant l'inscription initiale. Le plus souvent, des demandes de changement sont reçues, et la liste préliminaire permet de déterminer dans quelle mesure le processus d'inscription a donné des résultats à jour, exacts et complets. Les changements requis sont apportés à la liste qui, une fois révisée, devient la liste définitive.

La liste préliminaire sert aussi:

- à donner aux partis, avant l'établissement de la liste définitive, une liste d'électeurs qu'ils peuvent appeler pour obtenir leur soutien dans un bureaux de vote, un quartier ou une circonscription électorale déterminés;
- à calculer, dans certains pays, le montant du financement public auquel ont droit les candidats ou partis, ainsi que les plafonds de dépenses qu'ils doivent respecter;
- à calculer le nombre nécessaire de bureaux de vote qui doivent être établis et de bulletins de vote qui doivent être imprimés.

### **Rôle des partis politiques**

La liste préliminaire est habituellement soumise à l'examen des partis politiques – une vérification supplémentaire dans le processus. Les partis ont tout intérêt à examiner la liste et à en confirmer l'exactitude, et leur participation au processus d'inscription est cruciale:

- L'ouverture et la transparence sont essentielles à la tenue d'élections libres et équitables. Aucun renseignement important ne doit être caché. En remettant la liste préliminaire aux partis, l'autorité électorale favorise la transparence du processus.
- Pour améliorer la qualité de la liste, les administrateurs électoraux font habituellement appel aux électeurs et aux organisations civiles. Les partis peuvent souvent apporter des corrections à la liste, qui gagne ainsi en actualité, en exactitude et en exhaustivité.

## **Protection de la vie privée**

Les vérifications externes de la liste ne doivent pas compromettre le droit à la vie privée des électeurs inscrits. Dans certains pays, les procédures d'inscription des électeurs et les renseignements en découlant ont suscité des inquiétudes sur le plan de la confidentialité. Pour des raisons de sécurité personnelle, il peut être nécessaire d'omettre des listes des noms de certains électeurs : juges, policiers, personnes menacées d'agression par un ex-conjoint, etc. Ces personnes peuvent être inscrites sur une liste d'électeurs anonymes ou « silencieux ».

Parfois, les tiers – c'est-à-dire les personnes ou entités autres que l'autorité électorale et le citoyen lui-même – n'ont accès qu'à des renseignements limités. Certains pays limitent l'affichage des numéros d'identité des citoyens; d'autres ne révèlent pas l'âge ou l'adresse municipale. La plupart interdisent l'usage des listes à des fins non électorales, afin notamment que les électeurs ne soient pas submergés d'offres de nature commerciale.

## **Liste préliminaire**

Le moment où la liste préliminaire est établie diffère selon qu'une liste périodique ou une liste permanente soient utilisées. Dans certains systèmes à liste périodique, l'autorité électorale élabore la liste préliminaire pendant la période électorale en conduisant une opération d'inscription. Dans un système à liste permanente, l'autorité électorale accomplit la plupart du travail bien avant le début de la campagne électorale. Si le travail a été bien fait (c'est-à-dire si les trois conditions de mise à jour, d'exactitude et d'intégralité sont satisfaites), peu de changements seront apportés à la liste pendant la période électorale.

Cette méthode de travail permet faire face aux défis qui se présentent. Évidemment, il n'est pas possible d'éliminer tous les défis posés lors du processus d'enregistrement électorale – sauf dans les pays qui utilisent un registre civil.

Dans les pays qui utilisent un tel registre, une liste préliminaire n'est pas nécessaire, pourvu que le registre soit bien conçu et tenu à jour. En effet, il est généralement obligatoire de s'inscrire au registre, et les données qui s'y trouvent peuvent servir à plusieurs fins, dont les élections. Normalement, l'inscription a lieu à la naissance ou à la naturalisation, et les citoyens sont tenus de signaler promptement toute modification à leurs données (p. ex. changement de nom, d'adresse ou d'état civil). La liste étant continuellement mise à jour, il n'est pas nécessaire de produire une liste préliminaire quand une élection est convoquée.

## **5.13 Méthode de production de la liste électorale**

La production de la liste électorale préliminaire se fait en plusieurs étapes.

### **Collecte et saisie des données**

À mesure que les données d'inscription sont recueillies par les agents d'inscription ou aux centres d'inscription, des préposés les entrent dans des formulaires de liste électorale préliminaire, ou à

l'ordinateur si le processus est informatisé. Dans les deux cas, les données peuvent être entrées à l'échelle des circonscriptions ou du pays. Dans cette dernière éventualité, elles peuvent aussi être utilisées ultérieurement à l'échelle locale. Parfois les données sont traitées manuellement : elles sont alors inscrites à la main dans un grand registre, et l'électeur reçoit une confirmation.

La collecte des données est habituellement organisée en fonction de petites unités géographiques. S'il n'existe pas de divisions administratives officielles (appelées sections de vote, zones de vote, districts de votation, etc.), on peut prendre pour unités les collectivités, villages ou quartiers, ou même les secteurs desservis par les bureaux de vote. En général, il est impossible de trier des dizaines de milliers d'inscriptions et de les classer manuellement sur une liste; même à l'ordinateur, les listes énormes sont difficiles à gérer. On préfère souvent, à l'ordinateur, trier les données géographiquement, par rue et numéro municipal. Cette méthode facilite beaucoup les activités de campagne.

À la fin de la collecte des données par une opération d'enregistrement porte à porte, une période d'inscription par voie postale peut être prévue. Si le système d'inscription est informatisé, cette période coïncide avec la dernière étape de la saisie des données pour la liste préliminaire. Si le système est manuel, tous les documents de référence doivent être rassemblés avant que les données ne soient transcrites sur la liste. La liste peut être rédigée à la main ou à la machine à écrire, puis reproduite par impression offset ou photocopie.

### **Production de la liste**

La liste est produite le plus souvent à partir d'un cadre géographique, c'est-à-dire qu'on rassemble toutes les inscriptions d'une unité géographique, et on imprime ou on crée une liste des électeurs inscrits de l'unité, puis on imprime ou on crée une liste des électeurs inscrits classés selon un ordre prédéterminé. Dans le cas des listes manuelles, on utilise d'ordinaire l'ordre alphabétique (nom de famille et prénom), mais aussi le nom du quartier, la rue ou le numéro municipal. La liste préliminaire peut indiquer le sexe de chaque électeur, sa profession, son âge et son numéro de téléphone.

Les inscriptions sur la liste peuvent donc être regroupées par zone géographique ou élément géographique (p. ex. rue), ou par ville, village ou autre groupement de population. Enfin, elles peuvent être simplement présentées en ordre alphabétique.

Chaque étape de la production de la liste est essentielle. Les retards, les erreurs de transcription ou de frappe et les fautes d'impression peuvent considérablement en réduire l'efficacité. Il faut prévoir à l'avance les installations et fournitures de reproduction, de même que les solutions d'urgence à utiliser en cas de problème de production. Toute difficulté peut entraîner une augmentation des coûts ou soulever des doutes sur l'intégrité de la liste. Si l'inscription des électeurs se fait pendant la période électorale, chaque étape du processus doit respecter strictement les délais.

## **Production au niveau national ou local?**

Question importante: faut-il produire et imprimer la liste préliminaire à l'échelle locale ou nationale? La méthode devrait être la même que celle prévue pour la liste définitive, ce qui permet d'en vérifier l'efficacité. Si les listes sont imprimées localement à partir d'une base de données centrale, il faut un système efficace de transmission des données, ainsi que de bonnes installations locales d'impression et de sauvegarde. Si les listes sont imprimées à l'échelle nationale, il faut prévoir un bon système de distribution.

Dans tous les cas, une grande quantité d'information doit être échangée entre les bureaux locaux et centraux. Des systèmes sécuritaires et fiables de transmission des données – par réseau physique ou électronique – sont donc nécessaires.

### **5.14 Tenue de la liste électorale**

Une fois créées, les listes permanentes doivent être tenues à jour. En effet, comme l'inscription au vote n'est généralement pas obligatoire (sauf dans les pays dotés d'un registre civil), il incombe à l'autorité électorale de rechercher les modifications aux renseignements des électeurs – changements d'adresse, perte du droit de vote, etc. Chaque année, dans certaines sociétés, jusqu'à 20 % des électeurs déménagent – parfois plus encore en milieu urbain. Par conséquent, à moins que les électeurs ne soient tenus par la loi d'informer l'autorité électorale de leur déménagement, la liste électorale peut devenir périmée très rapidement.

### **Mise à jour de la liste électorale**

Les autorités électorales utilisent les techniques suivantes pour mettre à jour leurs registres permanents:

- *Partage des données.* Négociation d'ententes de partage avec d'autres organismes gouvernementaux. Dans les pays dotés d'un registre permanent, la mise en commun des données est chose très courante, par exemple avec le bureau de l'impôt, à qui les citoyens sont souvent tenus de fournir leurs coordonnées. L'autorité électorale peut obtenir les changements d'adresse auprès de l'administration de l'habitation ou du service des postes. En Nouvelle-Zélande, l'organisme de gestion électorale est une division du service des postes, ce qui facilite l'échange des données. Enfin, dans les fédérations, il peut exister des ententes de partage entre l'autorité électorale nationale et les organismes électoraux des provinces ou des États.
- *Cartes de confirmation.* Envoi de cartes de confirmation aux électeurs, en demandant ou en exigeant qu'ils confirment l'exactitude de leurs renseignements afin de conserver leur droit de vote. La carte peut être produite chaque fois que l'autorité électorale est avisée d'un changement d'adresse par un autre organisme. Elle sert à vérifier l'exactitude des nouveaux renseignements. Lorsqu'on n'utilise pas un numéro d'identité du citoyen (ce qui est habituellement le cas dans les pays dotés d'un registre permanent), ces cartes permettent de vérifier avec certitude l'identité de l'électeur.

- *Enregistrement porte à porte ciblé ou général.* Dans les secteurs à forte mobilité, l'enregistrement ciblé peut être rentable. Il doit être tenu immédiatement avant l'élection, et probablement pendant la campagne elle-même; ainsi, le jour de l'élection, la plupart des électeurs résideront toujours là où les agents d'inscription les ont rencontrés. Cela dit, l'enregistrement ciblé porte à porte ne règle pas tous les problèmes. Selon de nombreuses autorités électorales, il devient de moins en moins fiable comme méthode d'inscription, et les agents d'inscription ont parfois de la difficulté à contacter les électeurs – surtout dans les centres urbains, où l'accès aux immeubles d'habitation est limité, et où les citoyens sont moins susceptibles d'ouvrir aux inconnus. Lorsqu'ils ne réussissent pas à parler directement aux résidents, les agents d'inscription doivent laisser à la porte des documents d'éducation électorale fournissant des informations sur le processus d'inscription aux listes électorales.
- *Procédures simplifiées.* Simplification du processus d'inscription des nouveaux électeurs, c'est-à-dire des personnes qui ont récemment atteint l'âge requis pour voter ou ont satisfait aux conditions d'éligibilité. Il revient à chaque pays de déterminer la procédure d'inscription des électeurs. Les citoyens doivent voir le vote (et l'inscription) comme un privilège et une responsabilité. S'ils s'inscrivent au vote dès qu'ils satisfont aux exigences, ils seront davantage sensibilisés à l'importance cruciale de la participation au processus démocratique. Pour encourager l'inscription, l'autorité électorale peut adopter des procédures conviviales et faciliter l'accès aux formulaires prescrits – notamment dans les bureaux de poste, les centres d'inscription électorale, les bureaux d'enregistrement des véhicules automobiles et d'autres endroits publics.
- *Registre provisoire.* Établissement d'un registre provisoire des jeunes qui atteindront l'âge de voter dans un an ou deux. Si l'âge de vote est 18 ans, les jeunes de 16 ou 17 ans peuvent être inscrits dans ce registre provisoire, puis transférés à la liste générale le jour de leur 18<sup>e</sup> anniversaire. Grâce à l'inscription précoce, moins d'électeurs ont besoin d'être inscrits juste avant l'élection, ce qui allège la tâche durant cette période de pointe. De plus, comme les jeunes de 16 ou 17 ans vont encore à l'école dans de nombreux pays, l'autorité électorale dispose ainsi d'un moyen d'intégrer l'éducation électorale aux programmes d'enseignement secondaire.

### **Formulaires postaux**

Partout dans le monde, on a adopté la méthode postale – relativement efficace – pour mener les recensements de la population. Appliquée aux électeurs admissibles, cette méthode peut augmenter considérablement le taux d'inscription, ce qui peut en justifier le coût.

La méthode la plus coûteuse de mise à jour d'une liste permanente est l'inscription des électeurs de porte en porte, puisqu'elle nécessite un vaste effectif. Son coût peut toutefois être limité si on étale les visites des domiciles, ou si on les concentre seulement à certains endroits pendant la période d'inscription, mais il reste que l'efficacité du porte-à-porte est réduite par les habitudes de vie modernes et des problèmes croissants de sécurité. Pour toutes ces raisons, d'autres façons de communiquer avec les électeurs doivent être envisagées.

La méthode la plus courante de mise à jour de la liste électorale est la diffusion de formulaires d'inscription postaux. Ces formulaires peuvent, par exemple, être insérés dans les annuaires téléphoniques. Le taux de réponse est plus élevé s'ils sont préadressés et si l'enveloppe de retour est préaffranchie. Cette méthode d'inscription peut coûter cher, mais elle coûte beaucoup moins cher que les autres méthodes.

### **Radiation de la liste électorale**

Contrairement aux ajouts, les radiations de la liste électorale découlent rarement d'une demande reçue de la personne concernée : elles sont souvent causées par le décès de l'électeur, sa condamnation judiciaire ou son émigration. Les parents de la personne peuvent demander sa radiation, mais elles omettent souvent de le faire.

C'est pourquoi l'autorité électorale compte habituellement sur d'autres autorités pour obtenir des informations essentielles pour déterminer les cas de radiation. Les procédures d'actualisation de la liste peuvent prévoir l'intégration des données de diverses sources : bureaux de l'état civil, rubriques nécrologiques des journaux, famille de l'électeur, etc. En général, les tribunaux fournissent des données sur les condamnations au criminel, et les autorités médicales, sur les cas d'incapacité mentale.

### **Épuration de la liste**

Certaines autorités électorales utilisent une méthode controversée d'actualisation de la liste, qui consiste à radier tout électeur qui n'a pas voté à un certain nombre de scrutins consécutifs (le plus souvent, deux). Cette personne reçoit un ou plusieurs avis postaux, et n'est radiée que si elle ne répond pas. Dans certains systèmes, la personne est d'abord radiée, puis on lui envoie un formulaire d'inscription ou de l'information sur la réinscription.

Les partisans de l'épuration considèrent que cette méthode permet d'économiser beaucoup d'argent, puisqu'elle réduit le nombre des électeurs à qui il faut envoyer les documents d'inscription officiels. Ils estiment aussi que l'épuration donne des listes plus exactes, car elle compense pour les ratés des mécanismes permettant de repérer les électeurs décédés, déménagés hors de la circonscription ou devenus inadmissibles.

Par contre, les adversaires de cette technique soutiennent qu'elle a pour effet d'exclure les personnes déjà susceptibles de ne pas participer à la politique et aux élections. Selon eux, l'épuration élimine un nombre disproportionné de personnes marginalisées socialement ou économiquement, ou pour qui l'inscription pose des obstacles particuliers.

Les opinions varient quant à l'efficacité de la méthode. Une forme d'épuration peut être nécessaire pour maintenir l'actualité des listes. Les listes remplies de non-électeurs n'ont rien pour rehausser la réputation des administrateurs électoraux, et faussent les taux de participation. Si l'épuration automatique peut apparaître comme un procédé brutal, certains trouvent qu'il est hautement justifié, en revanche, d'avertir les électeurs qu'ils risquent d'être radiés s'ils ne donnent pas signe de vie à l'intérieur d'un certain délai.

## 5.15 Stratégies promotionnelles

Une fois produite la liste électorale préliminaire, les intervenants doivent être en mesure de la consulter. La large diffusion de la liste est essentielle à l'intégrité électorale. L'autorité électorale doit toutefois adopter des stratégies de communication adéquates. Par ailleurs, la publication de la liste crée d'intéressantes occasions pour faire de l'éducation électorale.

### Stratégies médiatiques

La liste peut être diffusée au moyen d'annonces à la télévision et à la radio. Celles-ci peuvent être complétées – ou remplacées, en l'absence de médias électroniques – par des panneaux d'affichage, des annonces dans les journaux, des feuillets et des affiches. Des médias sociaux et d'autres réseaux sociaux peuvent également être utilisés pour la diffusion de la liste. Ces initiatives informent toutes les parties prenantes aux élections, y compris les électeurs, sur les délais et l'endroit (p. ex. bureau d'inscription) où ils peuvent consulter la liste électorale. Pour des raisons de confidentialité, cette consultation peut toutefois être limitée, par exemple les électeurs peuvent être autorisés à consulter seulement leurs propres données et pas la liste complète.

La publication de la liste peut résulter coûteuse, surtout au moyen d'une vaste campagne de publicité. Des messages d'intérêt public pourraient donc être utilisés. Ceux-ci sont habituellement moins coûteux que de la publicité, mais ils risquent d'atteindre moins de gens. L'essentiel du message doit être : « Vous êtes inscrit si vous répondez aux conditions suivantes: ... ». Les électeurs ne sont pas toujours tenus de vérifier s'ils sont inscrits. Dans certains cas, ils reçoivent une attestation d'inscription au moment de s'inscrire, ou reçoivent par la poste une carte confirmant leur inscription et leur indiquant où et quand voter.

La stratégie choisie dépend du contexte. Dans les pays démocratiques de longue date, la diffusion de messages d'intérêt public et l'envoi d'une carte d'information à tous les électeurs inscrits peuvent suffire. Dans les pays où les élections et la démocratie sont des réalités plus récentes, il peut être judicieux d'investir davantage dans la publicité et l'éducation électorale.

### Stratégies non médiatiques

Les médias ne sont pas les seuls moyens de rendre publique la liste préliminaire. Par exemple, une solution serait en annonçant la publication en posant des avis dans les lieux publics. Dans certaines sociétés, l'annonce peut se faire au son des tambours ou à travers des représentations théâtrales. En général, des exemplaires de la liste sont envoyés directement aux partis politiques (conformément à la loi) et à d'autres intervenants. Bref, les moyens de publiciser la liste ne manquent pas; les seules limites seraient éventuellement d'ordre financier.

### Protection de la liste

La liste électorale ne doit servir qu'à des fins électorales, et les stratégies promotionnelles ne doivent pas enfreindre ce principe. Or, si on affiche la liste dans un endroit public, elle risque d'être arrachée ou vandalisée. C'est pourquoi de nombreux pays préfèrent établir des centres de

révision, ou des préposés vérifient sur demande l'inscription des électeurs. Cette vérification doit se faire de façon conviviale pour l'électeur, et sans grever les ressources disponibles.

### **5.16 Consignation des modifications à la liste préliminaire**

Lorsque la liste électorale préliminaire a été compilée et mise à la disposition des électeurs et des partis politiques, la prochaine étape consiste à consigner les modifications requises. Il peut être nécessaire de réviser la liste pour différentes raisons:

- certains électeurs souhaitent que leur nom soit ajouté à la liste parce qu'ils n'ont pas été inscrits lors du recensement porte-à-porte initial ou n'ont pas pu se rendre au centre d'inscription pendant la période d'inscription;
- certains électeurs ont déménagé depuis la dernière mise à jour de la liste et leur nouvelle adresse n'a pas été enregistrée;
- certains électeurs viennent d'atteindre l'âge du vote, d'acquérir leur citoyenneté ou de satisfaire à d'autres exigences électorales, et ces changements n'ont pas été enregistrés;
- certains électeurs veulent corriger des erreurs d'enregistrement ou de transcription (p. ex. adresse ou nom mal orthographié);
- certains veulent être radiés de la liste.

En bref, les données de la liste peuvent être inexactes ou incomplètes pour plusieurs raisons. La période de révision permet d'en améliorer la qualité. Cela renforce la crédibilité et la confiance du public aux élections et accroît la légitimité du processus électoral.

#### **Radiation de la liste préliminaire**

Le nom d'un électeur peut être radié de la liste électorale préliminaire s'il est établi que cette personne ne satisfait pas aux conditions d'éligibilité qui sont souvent clairement énoncées dans la loi électorale du pays concerné. Cela s'effectue normalement dans le cadre d'une procédure judiciaire ou semi-judiciaire afin de prévenir les radiations frauduleuses.

Les responsables de l'enregistrement doivent radier le nom des électeurs décédés. Il leur faut habituellement une preuve documentaire du décès, que l'autorité électorale peut se procurer au moyen d'une entente de partage de données avec le bureau des statistiques de l'état civil.

En général, un électeur ne peut pas demander la radiation d'une autre personne. Cette mesure vise à empêcher les partisans d'un parti de faire radier des noms d'adversaires.

#### **Réclamations et plaintes**

Dans la mesure du possible, l'ajout de noms à la liste préliminaire ou la correction des données qui y figurent devraient être des tâches administratives plutôt que des responsabilités judiciaires ou quasi judiciaires. Il convient toutefois de respecter les procédures appropriées lors de la radiation d'un nom. Souvent, un tribunal de révision ou un organisme quasi judiciaire de même ordre reçoit

le mandat d'entendre les réclamations visant la liste préliminaire. Il a le pouvoir (parfois de concert avec le directeur de l'inscription) de modifier la liste selon les résultats de l'audience.

Dans de nombreux pays, l'audition des plaintes est considérée comme une tâche administrative des fonctionnaires électoraux plutôt qu'une responsabilité de l'appareil judiciaire. Le directeur de l'inscription s'assure que toute personne dont l'éligibilité à voter fait l'objet d'une réclamation de même que les requérants sont informés de la date et du lieu de l'audience portant sur la révision. Tous ont le droit d'assister à l'audience, de présenter des documents ou des observations. Le tribunal statue en dernier ressort sur toute contestation de la liste préliminaire.

Il faut noter deux points:

- Si les électeurs peuvent s'inscrire le jour de l'élection, cette procédure ne s'applique pas puisqu'une audience n'aurait lieu qu'après l'élection.
- Si la liste préliminaire est de mauvaise qualité, le système d'audiences peut se surcharger et il peut alors s'avérer nécessaire d'accélérer les procédures.

### **5.17 Production de la liste électorale définitive**

La liste électorale définitive est générée par un processus informatisé ou par la transcription manuelle des données de la liste préliminaire et des renseignements fournis par le tribunal de révision. Dans les deux cas, les listes sont souvent produites pour de petites unités administratives (une circonscription électorale peut compter une centaine ou plus de ces unités). La liste est alors configurée sur une base géographique (c'est-à-dire par adresses), par ordre alphabétique ou selon une combinaison des deux.

#### **Production centralisée ou locale**

Dans certains pays, l'autorité électorale centrale produit la liste définitive, surtout si celle-ci est informatisée. Les bureaux locaux transmettent les fichiers à l'autorité centrale, qui compile les données dans une liste unique. Cette liste peut alors être imprimée en entier, par circonscription ou par bureau de vote. Toutefois, il arrive souvent que la liste ne soit pas centralisée. Quand l'enregistrement des électeurs est réalisé au cours de la période électorale, les délais sont trop serrés pour permettre la production centralisée d'une liste périodique. Lorsque les listes électorales sont tenues à jour et imprimées localement, les bureaux locaux doivent être équipés d'installations d'impression et de systèmes informatiques adéquats.

Le bureau ou la section de vote, qui regroupe souvent jusqu'à 400 électeurs environ, constitue généralement la plus petite unité électorale. En termes administratifs, il s'agit de l'unité la plus gérable pour ce qui est d'organiser et d'imprimer la liste électorale.

Dans d'autres pays, l'autorité électorale au niveau de la circonscription produit la liste définitive qui sera utilisée localement. Il peut en envoyer un exemplaire à l'autorité électorale centrale, mais il demeure responsable du traitement de la liste.

## **Registre civil, un système sans liste électorale distincte**

Les pays munis d'un registre civil n'ont pas de ministère ou d'organisme responsable de la liste électorale en tant qu'entité distincte du registre, et n'ont parfois même pas de liste physique distincte. Dans un certain pays, le bureau d'impôt local conserve les dossiers de l'état civil pour tous les résidents de sa région. Son personnel comporte des spécialistes en matière de population, mais pas d'unité électorale distincte. De plus, on n'imprime pas de liste électorale définitive. La liste électorale est plutôt un sous-ensemble des dossiers conservés dans le registre de la population. Celui-ci n'est jamais fermé, car il est essentiel à l'obtention de renseignements civils pour les ministères et les organismes gouvernementaux, de même que pour le secteur privé (p. ex. banques et compagnies d'assurance). Toutefois, il peut y avoir une date limite pour qu'une personne soit considérée comme admissible au vote et qu'on détermine la circonscription dans laquelle elle doit voter. Les changements postérieurs à cette date peuvent être consignés dans le registre civil, mais n'affectent pas la capacité de la personne à voter, ou dans quel bureau de vote elle peut le faire.

### **5.18 Distribution de la liste électorale définitive**

Le jour de l'élection, le bureau de vote doit disposer d'un exemplaire de la liste électorale définitive de la circonscription. C'est une exigence absolue qu'il convient de respecter d'une manière ou d'une autre, selon l'endroit. Dans certains pays, il incombe aux bureaux de vote locaux de compiler la liste préliminaire, de consigner les modifications, d'établir la liste définitive et de l'imprimer. La tâche est donc très décentralisée, même si les mêmes normes s'appliquent dans l'ensemble du pays. La liste définitive n'a pas à être distribuée, car elle a été constituée localement. D'autres pays ont une approche plus centralisée de la production de listes, approche qui exige des modes appropriés de distribution des listes aux bureaux locaux. De plus en plus, on transmet les listes par voie électronique, par installations câblées ou par satellite. Cependant, certains pays impriment encore la liste en un point central et en distribuent des exemplaires aux bureaux locaux. Peu importe le mode de distribution, la sécurité de la transmission est essentielle au maintien de l'intégrité du système d'inscription des électeurs.

### **Utilisation de la liste électorale par les partis et les candidats**

Pour l'autorité électorale, la liste électorale confirme l'éligibilité des personnes qui y figurent. Pour les partis et les candidats, elle fournit les noms et les coordonnées (normalement, l'adresse) de tous les électeurs éligibles lors de la prochaine élection. Habituellement, les partis politiques et les candidats font des efforts de démarchage électorale considérables en communiquant avec les électeurs pour voir lesquels sont susceptibles de les appuyer et en distribuant du matériel de propagande électorale.

Le démarchage électorale donne également la chance aux partis et aux candidats de demander de l'aide bénévole ou un appui financier pour leur campagne électorale. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils souhaitent obtenir l'adresse postale des électeurs au moment de l'inscription. L'adresse résidentielle est souvent la même que l'adresse postale, mais pas toujours,

particulièrement dans les zones rurales. Les solliciteurs demandent parfois aux électeurs la permission d'installer une affiche électorale sur leur maison ou leur terrain, ou de faire du démarchage électorale auprès de leurs voisins et amis au nom du candidat ou du parti.

Les partis et les candidats utilisent des techniques modernes pour déterminer la probabilité qu'un électeur les appuie à l'élection. Cet appui peut être catégorisé (très vraisemblable, possible ou peu vraisemblable), et la stratégie de campagne du candidat sera différente selon la catégorie. Les militants engagés, par exemple, reçoivent souvent de l'information destinée à renforcer leurs convictions. Les partisans possibles peuvent faire l'objet d'une approche plus dynamique, notamment une visite personnelle par le candidat, là où c'est possible. Les électeurs qui ont peu de chances de soutenir un candidat peuvent être totalement ignorés, en espérant que ce silence contribuera à désintéresser ces électeurs des élections et les rende moins susceptibles d'aller voter. Les partis et les candidats offrent également de l'aide, y compris de transport vers les bureaux de vote pour les électeurs qui sont identifiés comme des partisans probables.

### **Contribution des partis et des candidats à la liste électorale**

Dans de nombreux pays démocratiques, les campagnes ont des caractéristiques centralisées et décentralisées, et peuvent avoir des répercussions importantes tant sur le plan national que local. Les campagnes nationales peuvent être menées au moyen des médias principaux, comme la radio, la télévision et les journaux; les listes électorales ne sont pas utilisées. Pour ce qui est des campagnes locales, cependant, l'élément clé est souvent le démarchage porte à porte: c'est là que la liste électorale est d'une grande utilité. Par conséquent, les partis et les candidats peuvent être des contributeurs actifs et souvent bienvenus dans le processus de création d'une liste électorale définitive.

Le rôle des partis politiques dans l'examen et la révision de la liste doit être considéré avec prudence par l'organisme de gestion électorale. Lorsqu'ils font usage des renseignements que peuvent fournir les partis politiques, les agents électoraux doivent se méfier des personnes manifestant un intérêt partisan.

Le calendrier de production de la liste électorale est un élément important pour plusieurs partis politiques. En général, les partis et les candidats reçoivent une liste préliminaire au début de la campagne électorale et ils l'utilisent à des fins de campagne. Il est possible que la liste définitive soit imprimée trop tard pour que les partis puissent vraiment l'utiliser. Elle leur permet toutefois de vérifier si les changements demandés ont bien été apportés à la liste préliminaire. Elle leur donne également la chance de confirmer officiellement la qualité de la liste.

### **5.19 Traçabilité des décisions et des modifications**

Une liste électorale dont les données sont à jour, exactes et complètes constitue un élément essentiel des élections libres et justes. Si le processus d'inscription est bien documenté, ouvert et transparent, la légitimité du système électoral et l'intégrité des élections seront mieux assurées.

## **Conservation des documents**

Pour chaque électeur inscrit sur une liste périodique, l'autorité électorale doit garder une copie du formulaire d'inscription ainsi que tout document utilisé pour déterminer l'admissibilité de l'électeur. Par précaution, il convient de conserver l'information pendant une période raisonnable (six mois, par exemple) allant au moins jusqu'à l'expiration du délai de contestation des résultats du scrutin. Les agents d'inscription doivent classer efficacement tous les dossiers d'inscription qu'ils ont traités. Il importe non seulement de créer une liste des électeurs à partir de ces dossiers, mais aussi de bien organiser les documents de base, qui pourraient s'avérer utiles en cas de différends.

En règle générale, une liste périodique est dressée dans un court laps de temps juste avant le déclenchement d'une élection ou au cours de la campagne. C'est pourquoi la tenue de dossiers d'électeurs a moins d'importance pour une liste périodique que pour une liste permanente ou un registre civil. En fait, la non-nécessité de conserver les renseignements et de les mettre à jour régulièrement est l'un des grands avantages de la liste périodique.

Il reste que l'intégrité de la liste électorale peut être contestée. Les administrateurs électoraux doivent être prêts à justifier leurs décisions quant à l'admissibilité de tout électeur ou groupe d'électeurs. Ils doivent également être en mesure de répondre à d'éventuelles accusations de partialité politique. Par conséquent, ils doivent au moins conserver un certain temps les documents relatifs à l'admissibilité: formulaires d'inscription, demandes de contestation concernant l'inscription d'un électeur ou la décision d'un tribunal, etc. De plus, l'information doit rester facilement accessible, bien que les documents classés puissent se compter par millions. Il faut donc un système de classement pratique, organisé en général par unité administrative et par région.

Les administrateurs électoraux doivent documenter le motif de leurs décisions: l'absence de documentation justificative dénote un manque de professionnalisme et donne l'impression d'un comportement arbitraire. L'intégrité de l'autorité électorale peut alors être remise en question, sans parler de la légitimité de l'élection. En revanche, le fait de maintenir des dossiers permet à l'autorité de rendre des décisions cohérentes dans des cas similaires. Il s'agit là toutefois de circonstances exceptionnelles, puisque le processus décisionnel doit normalement être guidé par des politiques bien définies.

## **Mécanismes d'appel**

Lorsqu'elle évalue l'admissibilité d'un électeur potentiel, l'autorité électorale peut conclure qu'il n'a pas qualité d'électeur, qu'il s'est inscrit de manière frauduleuse, qu'il s'est inscrit ou a voté plus d'une fois, ou qu'il n'est pas habilité à signer un acte de candidature ou une requête en révocation. Toutes ces décisions doivent être ouvertes et transparentes.

Par ailleurs, il est essentiel d'établir des mécanismes d'appel appropriés. L'appelant pourrait d'abord s'adresser à l'autorité électorale elle-même, généralement le directeur du bureau local. Par

la suite, il devrait pouvoir faire appel à la commission électorale, s'il en existe une, ou au plus haut fonctionnaire électoral. Enfin, au besoin, la cause devrait pouvoir être portée devant les tribunaux.

### **Piste de vérification**

La piste de vérification a pour but de détecter les erreurs dans les données d'inscription, d'expliquer les discordances et de bien gérer l'information. Pour faciliter la vérification du registre des électeurs, il faut surtout conserver les renseignements utilisés pour la mise à jour des dossiers. Les questions suivantes illustrent les types de renseignements à conserver:

- La modification provient-elle de l'électeur ou d'une autre source, comme le ministère de la santé publique?
- Quel est le nom du commis qui a entré la modification dans le système?
- Où et quand cela a-t-il été fait?

Avoir réponse à ces questions permet de résoudre les discordances entre les données de différentes sources. Il est bon de se donner comme règle que l'information la plus récente est la plus fiable. Une autre règle consiste à communiquer directement avec l'électeur lorsqu'il y a divergence entre les bases de données.

Il faut aussi un mécanisme qui oblige les citoyens à confirmer l'exactitude de leurs données d'inscription et à les corriger s'il y a lieu. On songe par exemple à la carte d'information de l'électeur, expédiée directement au domicile de l'électeur en début de campagne. Elle peut contenir des renseignements importants : la marche à suivre pour corriger les données figurant sur la carte, la date de l'élection, les fonctions briguées par les candidats ainsi que l'emplacement et les heures d'ouverture du centre d'inscription électorale et du bureau de vote.

### **Supervision de la collecte de données**

Dans le cas d'une liste permanente ou d'un registre civil, le maintien d'une piste de vérification pourrait exiger la supervision de la collecte de données. Il est possible que l'autorité électorale ne soit pas chargée de recueillir les données d'inscription et dépende d'autres organismes publics pour obtenir des renseignements de qualité. On pourrait remédier au problème en confiant à l'autorité électorale le pouvoir de superviser le travail de collecte des autres organismes.

## **5.20 Date limite d'inscription**

Une opération d'inscription électorale vise à créer une liste électorale qui sera aussi complète, à jour et exacte que possible le jour de l'élection. Il faut toutefois déterminer une date limite d'inscription, qui dépend du contexte. L'un des facteurs à prendre en considération est le processus de mise en candidature : dans bien des cas, les candidats doivent faire signer leur acte de candidature par des électeurs admissibles (parfois des centaines). Pour confirmer l'admissibilité des signataires, il faut qu'au moins une liste préliminaire ait été établie.

Les facteurs suivants peuvent aussi influencer sur le choix de la date limite d'inscription:

- La durée de la période nécessaire à la production de la liste définitive, estimée en fonction de la période d'inscription intensive préélectorale.
- Le fait que la participation électorale soit obligatoire ou non. Si l'inscription est obligatoire, la date limite peut être fixée plus tôt parce que les électeurs savent qu'ils seront passibles d'une amende s'ils ne mettent pas à jour leurs renseignements.
- Le degré de centralisation de la liste électorale. Les systèmes décentralisés peuvent peut-être réagir plus vite aux changements de données d'inscription, ce qui permet de clôturer l'inscription à une date plus tardive.

### **Fixer la date limite à partir de la date d'élection**

La meilleure façon de fixer la date limite d'inscription consiste à remonter le calendrier à rebours à partir de la date de l'élection, en tenant compte de divers éléments clés. Par exemple:

- Combien faudra-t-il de temps, une fois que le tribunal de révision aura fini son travail, pour produire et distribuer la liste électorale définitive?
- Le tribunal de révision siègera-t-il une journée, une semaine, deux semaines ou plus?
- À compter de la production de la liste préliminaire, il doit s'écouler combien de temps avant le début des audiences du tribunal de révision?
- Combien de temps faut-il pour réviser la liste préliminaire?
- Combien de temps avant le jour de l'élection les partis ou les candidats doivent-ils recevoir la liste préliminaire? Une semaine, un mois, trois mois ou quelque autre délai?
- Combien de temps prendront l'inscription de tous les électeurs et la production de la liste préliminaire?

Chacune de ces variables peut avoir un impact important sur la durée de la période d'inscription.

### **Il faut être réaliste**

L'opération d'inscription a pour but ultime la production de la liste électorale définitive. Avec un système à liste périodique, les risques d'échec sont plus élevés parce que le gros du travail doit être réalisé dans des délais serrés, le plus souvent juste avant l'élection. Dans ces conditions, la pression est inévitablement plus forte, surtout à l'approche du jour de l'élection.

Évidemment, les administrateurs électoraux veulent que leur liste soit aussi exacte, à jour et complète que possible, mais ils doivent faire preuve de réalisme et reconnaître les défis logistiques posés par ce travail, de même que les moyens d'action limités de l'autorité électorale locale ou nationale. Les administrateurs doivent disposer de ressources financières, matérielles et humaines suffisantes. Le succès dépend parfois de l'existence d'une infrastructure sociale ou gouvernementale bien établie qui peut répondre à la demande. Si les planificateurs ont sous-estimé

le temps nécessaire à la production de la liste électorale, il vaut mieux se montrer indulgent que d'imposer des exigences sévères et excessives.

### **Dates limites dans le cas d'un registre civil**

Dans les systèmes à liste périodique ou permanente, une date limite d'inscription est habituellement prévue pour la liste préliminaire et pour la liste définitive. Par contre, dans les systèmes à registre civil, l'inscription ne cesse jamais parce que le registre est essentiel à l'administration des services gouvernementaux.

Cela dit, il se peut que les électeurs soient tenus de fournir leurs modifications au registre civil avant une certaine date pour qu'ils soient en vigueur avant une élection. Par exemple, les personnes qui signalent un changement d'adresse après cette date pourraient être obligées de voter dans leur ancienne circonscription, tandis que celles qui ne sont toujours pas inscrites dans le registre à la date limite pourraient être privées de la possibilité de voter. Dans les faits, ces situations se produisent rarement, car l'inscription est généralement obligatoire dans les systèmes à registre civil.

### **5.21 Révisions de liste liées au vote par anticipation**

La plupart des systèmes électoraux démocratiques permettent le vote par anticipation. Ainsi, les électeurs éligibles qui ne peuvent pas se rendre à leur bureau de vote le jour de l'élection peuvent quand même voter. L'inscription y joue un rôle dans les deux situations suivantes:

- Une personne souhaite voter à un bureau de vote par anticipation, mais elle n'est pas encore inscrite. Il faut donc décider si elle peut s'inscrire et voter. Cette décision n'est pas de nature administrative; elle est habituellement prise par les élus et est énoncée dans la loi électorale. Il est probable que la règle sera la même si une personne non inscrite se présente à un bureau de vote ordinaire. La loi peut conférer au président du bureau de vote par anticipation l'autorité d'ajouter la personne à la liste. La loi peut aussi prescrire la forme du bulletin et, le cas échéant, de l'enveloppe qui seront utilisés.
- Après le vote par anticipation, la liste électorale doit être actualisée en vue de son utilisation le jour de l'élection. Il s'agit d'une étape normale du processus : les noms de ceux qui ont voté par anticipation sont radiés de la liste afin d'empêcher ces électeurs de voter une seconde fois le jour du scrutin ordinaire.

### **5.22 Réclamations**

Une fois produite la liste électorale préliminaire, et avant de produire la liste définitive, l'autorité électorale doit prévoir une période pendant laquelle les électeurs ou d'autres intervenants peuvent examiner la liste et demander officiellement l'ajout ou la radiation de certains noms.

Jusqu'à récemment, ces réclamations étaient souvent entendues par des instances judiciaires ou quasi judiciaires. Aujourd'hui, dans les démocraties bien établies, la procédure pour l'examen des réclamations relève de l'administration, et ce sont les agents électoraux qui sont appelés à statuer.

Bien sûr, les demandes de modification à la liste électorale ne doivent pas toujours passer par ce processus. Elles concernent souvent de simples questions administratives, comme quand un électeur éligible constate qu'il n'a pas été inscrit sur la liste préliminaire alors qu'il souhaite voter. Par contre, lorsqu'une personne s'oppose à la présence sur la liste d'un électeur dont elle dit qu'il est soit inéligible soit décédé, une procédure plus complexe doit être prévue. Il faut alors produire des documents officiels ou instituer un mécanisme de règlement des différends.

Habituellement, le requérant doit se présenter en personne devant la cour d'appel, le tribunal de révision ou l'autorité électorale. L'audience doit avoir lieu à un endroit assez proche pour que la personne n'ait pas à faire de grands déplacements ou de grandes dépenses pour s'y rendre. Par ailleurs, l'autorité établie pour trancher l'appel doit être équitable, et être perçue comme telle. Quelle que soit cette autorité, ses décisions doivent être susceptibles de recours, normalement auprès d'une juridiction.

### **5.23 Modifications à la liste le jour de l'élection**

La question de l'inscription le jour du scrutin est traitée différemment selon les pays. Dans les démocraties utilisant une liste périodique (c'est-à-dire une toute nouvelle liste à chaque élection), plusieurs raisons peuvent expliquer l'absence d'un nom de la liste préliminaire ou définitive : l'électeur peut avoir oublié de s'inscrire; ignorer qu'il fallait s'inscrire ou qu'une campagne d'inscription était en cours; ou avoir été malade ou en voyage pendant la période d'inscription. Dans les systèmes utilisant une liste permanente, d'autres raisons s'appliquent : des électeurs peuvent avoir déménagé récemment sans que leur nouvelle adresse ait été enregistrée dans le cadre des échanges de données de l'autorité électorale. Ils peuvent aussi avoir omis de mettre à jour leurs données pendant la période de révision, ou de s'inscrire s'ils ont satisfait récemment aux critères d'éligibilité à voter.

Habituellement, la procédure d'inscription le jour du scrutin est régie par la législation nationale, et non réglée au cas par cas. Si la loi permet l'inscription le jour du scrutin, elle doit en fixer clairement les paramètres. Par exemple, l'inscription le jour du scrutin doit-elle être autorisée uniquement dans des circonstances exceptionnelles? Certaines autorités électorales permettent à tout électeur éligible de s'inscrire et de voter le jour du scrutin s'il présente les pièces d'identité requises; mais d'autres autorités électorales le refusent.

Par ailleurs, est-ce que l'autorité électorale doit tenir une liste des personnes qui s'inscrivent le jour du scrutin? Doit-elle conserver une copie des documents présentés par ces personnes pour s'inscrire (p. ex. permis de conduire avec photo ou formulaire d'inscription signé)? Dans ce cas, elle devra garantir la sécurité de ces documents au bureau de vote. Elle devra peut-être aussi déclarer le nombre d'électeurs inscrits le jour du scrutin, et indiquer où et quand les partis politiques peuvent consulter la liste de ces électeurs.

## Minimiser les risques de fraude électorale

L'inscription le jour du scrutin peut augmenter considérablement les risques de fraude électorale. Les mesures suivantes peuvent les minimiser:

- *Identification.* Les électeurs doivent montrer une preuve d'identité portant leur photo, et confirmer leur éligibilité. (Les risques de fraude électorale sont les plus bas dans les pays où tous les citoyens ou presque tous possèdent d'une preuve d'identité, surtout avec une photo.)
- *Voter dans le quartier de résidence.* Les électeurs sont assignés à un bureau de vote précis dans leur quartier, et ils doivent prouver qu'ils habitent à ce quartier.
- *Connaissance personnelle.* Le personnel du bureau de vote vient du même quartier que les électeurs qui s'y présentent. Ils les connaissent donc personnellement. Bien sûr, c'est rarement le cas dans les grands centres urbains.
- *Marquer les personnes qui ont voté.* Les électeurs doivent tremper leur doigt dans de l'encre indélébile pour montrer qu'ils ont voté. Ils doivent en outre prouver qu'ils satisfont aux exigences de résidence et aux autres conditions d'éligibilité pour voter.

## 6. Bibliographie

Afrique du Sud. Independent Electoral Commission. *IEC Processes. Registration*, [www.elections.org.za/electoral.asp?KSId=3&KId=2](http://www.elections.org.za/electoral.asp?KSId=3&KId=2).

———. *Report of the Independent Electoral Commission: The South African Elections of April 1994*. Johannesburg, 1994.

———. *Why & how do I register?* [www.elections.org.za/Why\\_register.asp](http://www.elections.org.za/Why_register.asp).

Australian Electoral Commission. *Continuous Roll Update (CRU) Procedures Manual*. 2002.

———. *Enrolment*, [www.aec.gov.au/content/what/enrolment/index.htm](http://www.aec.gov.au/content/what/enrolment/index.htm).

Australian National Audit Office. *Australian Electoral Commission: Integrity of the Electoral Roll*. Report of the Australian National Audit Office. Canberra, 2002.

Bakary, Tessy, et Susan L. Palmer. *May 17, 1997 Legislative Elections in Cameroon*. Washington, D.C.: IFES, 1997.

Bayer, Thomas C. *The Ivory Coast, Voters Registry Revision and Elections Preparation: A Technical Assessment*. Washington, D.C.: IFES, 1994.

Black, Jerome H. « From Enumeration to the National Register of Electors: An Account and an Evaluation. » *Choices* vol.9 n<sup>o</sup>.7 (août 2003).

———. « The National Register of Electors: Raising Questions About the New Approach to Voter Registration in Canada. » *Policy Matters* vol. 1, n<sup>o</sup>. 10. Montréal: Institut de recherche en politiques publiques, décembre 2000.

Butler, David. « The Case for an Electoral Commission: Keeping election law up-to-date, » King-Hall Paper n<sup>o</sup>.5. Londres, Royaume-Uni: Hansard Society for Parliamentary Government, 1998.

Butler, Vic, and Joe Baxter. *Report on Issues in Preparation for the 1999 General Elections in Malawi*. Washington, D.C.: IFES, 1998.

Caltech–MIT Voting Technology Project. *Voting: What Is, What Could Be*. California Institute of Technology and the Massachusetts Institute of Technology Corporation, 2001, [www.vote.caltech.edu/reports/2001report.htm](http://www.vote.caltech.edu/reports/2001report.htm).

Carroll, David, et al. *Civil and Voter Registration and Identification System: Proposed Implementation System*. Washington, D.C.: IFES, 1995.

Carty, R. Kenneth. « Citizens, Electors, Voters and Parties in Canada, or the Case of the Missing Voters' List. » *Registering Voters: Comparative Perspectives*, ed. John C. Courtney. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1991.

Choe, Yonhyok. *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*. Göteborg, Suède: Göteborg University, 1997.

Chowdhury, Jafar Ahmed. *Voter Registration and Identity Cards in South Asian Countries*. Dhaka, Bangladesh, 1997.

Courtney, John C., ed. *Registering Voters: Comparative Perspectives*. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1991.

Courtney, John C., and David Smith. « Registering Voters: Canada in Comparative Context. » *Democratic Rights and Electoral Reform in Canada*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in Canada, ed. Michael Cassidy, vol. 10. Toronto: Dundurn, 1991.

Danemark. Ministère de l'Intérieur. *The Civil Registration System in Denmark*. 2001, [www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=4](http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=4).

———. *Danish Act on the Civil Registration System*. 2000, [www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=140&s=4](http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=140&s=4).

———. *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*. Copenhagen: Ministère de l'Intérieur, 1996.

Directeur général des élections du Canada. *Canada's Electoral System: Strengthening the Foundation*. Ottawa: Ministère de l'approvisionnement et des services du Canada, 1996, [www.elections.ca/loi/ref/strength\\_e.pdf](http://www.elections.ca/loi/ref/strength_e.pdf).

———. *Modernizing the Electoral Process: Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 37th general election*. Ottawa: Ministère de l'Approvisionnement et des Services du Canada, 2001, [www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=index&dir=rep/r37&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=index&dir=rep/r37&lang=e&textonly=false)

Dundas, Carl, ed. *Let's Talk About Elections*. From the proceedings of the Workshop on Election Management Training, Gaborone, Botswana, 18–29 mars, 1996. Londres, Royaume Uni: Commonwealth Secretariat, 1997.

Edgeworth, Linda, and Scott R. Lansell. *Technical Election Assessment: Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Washington, D.C.: IFES, 1994.

Edgeworth, Linda, et al. *Election Official Training in Bangladesh: Project Overview and Recommendations*. Washington, D.C.: IFES, 1996.

Élections Canada. « Description of the National Register of Electors, » [www.elections.ca/content.asp?section=ins&document=national&dir=nre&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=ins&document=national&dir=nre&lang=e&textonly=false).

———. *The Register of Electors Project: A Report on Research and Feasibility*. Ottawa, 1996.

———. *Report of the Chief Electoral Officer on the 36th General Election*. Ottawa, 1997.

Elections New Zealand. *Enrolling*, [www.elections.org.nz/enrol\\_faqs.html](http://www.elections.org.nz/enrol_faqs.html).

États-Unis. Federal Electoral Commission. « Developing a statewide voter registration database: Procedures, alternatives and general models. » 1997.

———. *The Impact of the National Voter Registration Act of 1993 on the Administration of Elections for Federal Office 1995–96*. Washington, D.C.

États-Unis. National Association of Secretaries of State. *Election Reform: State by State Best Practices*. Washington, D.C., 2001.

États-Unis. National Commission on Federal Election Reform. *Statewide Voter Registration Databases. Election Reform Briefing*. mars 2002.

———. « Summary of Principal Recommendations. » *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*. Miller Center for Public Affairs, University of Virginia. 2001.

États-Unis. National Conference of State Legislatures. « Voting in America. » Final Report of the Elections Reform Task Force. 2001.

Ghana. Electoral Commission. *Voter Registration Official's Manual*. 1995.

Hansen, Mark. « Voter Registration. » *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*, Report of the National Commission on Election Reform. Miller Center for Public Affairs, University of Virginia, 2001.

Hansen, Mogens Herman. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*. Trans. J.A. Crook. Oxford, Royaume Uni: Blackwell, 1991.

Herrero, Juan Manuel. « Mexico: The Electoral Register. » Document présenté à la « Second Trilateral Conference on Electoral Systems, » Ottawa, 10–12 mai, 1995.

IFES. *Computerizing Ghana's Electoral System – Requirements Analysis*. Washington, D.C., 1995.

IFES et Organization for Security and Cooperation in Europe. « Organizational Guidelines for the Provisional Election Commission. » *On-Site Technical Assistance Mission: Bosnia-Herzegovina*. Washington, D.C.: IFES, 1996.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International IDEA, 1997.

Kimberling, William C. « A Rational Approach to Evaluating Voter Registration. » *Registering Voters: Comparative Perspectives*, ed. John C. Courtney. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1991.

Pays Bas. Ministère de l'Intérieur. « Elections in the Netherlands. » La Haye: Electoral Council, 1998.

Neufeld, Harry. *A Permanent Register of Voters for Uganda*. Rapport de mission établi en vertu du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Project UGA/93/S14. New York: PNUD, 1994.

———. « The Range of Advanced Technologies Available for Election Organizations. » *Let's Talk About Elections*, ed. Carl W. Dundas. De la réunion du « Workshop on Election Management Training, » Gaborone, Botswana, 18–29 mars, 1996. Londres, Royaume Uni: Commonwealth Secretariat, 1997.

Pelletier, Alain. « Registration of Electors. » *Compendium of Election Administration in Canada*. Ottawa: Ministre de l'Approvisionnement et des Services du Canada, 2003, [www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=index&dir=com&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=index&dir=com&lang=e&textonly=false).

Phillips, Kevin P., et Paul H. Blackman. *Electoral Reform and Voter Participation: Federal Registration, a False Remedy for Voter Apathy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute; Stanford, California: Hoover Institute, 1975.

Pinto-Duschinsky, Michael. « Electoral Registration in Britain: Is There a Case for Reform? » *Registering Voters: Comparative Perspectives*, ed. John C. Courtney. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1991.

Queensland, Australia. Electoral and Administrative Review Commission. *Report on the Review of the Elections Act 1983–1991 and Related Matters*, vol. 1. Queensland: V.R. Ward, 1991.

Rose, Richard. « Evaluating Election Turnout. » *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International IDEA, 1997.

Seligson, Mitchell, et al. « Who Votes in Central America? A Comparative Analysis. » *Elections and Democracy in Central America*, ed. Mitchell A. Seligson and John A. Booth, rev. ed. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995.

Smith, David E. « Federal Voter Enumeration in Canada: An Assessment. » *Registering Voters: Comparative Perspectives*, ed. John C. Courtney. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1991.

Suède. *Population Registration in Sweden*. Stockholm: National Tax Board, 2000.

Teixeira, Ruy A. *Why Americans Don't Vote: Turnout Decline in the United States, 1960–1984*. New York: Greenwood, 1987.

United Kingdom Electoral Commission. *FAQ – Registering to vote*, 2006, [www.aboutmyvote.co.uk/FAQ/RegToVote.cfm](http://www.aboutmyvote.co.uk/FAQ/RegToVote.cfm).

———. *Understanding electoral registration*, septembre 2005, [www.electoralcommission.gov.uk/templates/search/document.cfm/13545](http://www.electoralcommission.gov.uk/templates/search/document.cfm/13545).

Wolfinger, Raymond E. « The Politics of Voter Registration Reform. » *Registering Voters: Comparative Perspectives*, ed. John C. Courtney. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1991.

“Voter Registration in Africa: A Comparative Analysis”, EISA, 2010.

