
Une liste électorale permanente

par Louis Lavoie

L'importance de réduire les dépenses et d'améliorer les programmes, les systèmes et les procédures concernant l'inscription des électeurs au Canada est de nouveau à l'ordre du jour. Pour trouver des moyens de réaliser d'importantes économies, il importe de se défaire de systèmes répétitifs et désuets à tous les paliers de gouvernement et, du même coup, de réduire la période électorale d'au moins quinze jours. Les temps et les modes de vie ayant changé, nos systèmes doivent donc refléter cette évolution.

L'inscription des électeurs est la pierre angulaire du processus démocratique. Sans elle, les citoyens ne pourraient légitimement se prévaloir de leur droit de vote. Pour qu'un système d'inscription des électeurs soit jugé adéquat pour une société libre et démocratique comme le Canada, il doit être conçu selon les principes énoncés ci-après :

- Il doit permettre à tous les citoyens qui ont qualité d'électeurs d'être inscrits sur la liste électorale.
- Il doit être conçu de manière à prévenir toute fraude.
- Il doit être généralement accepté comme moyen reconnu et légitime de dresser méthodiquement la liste des électeurs.
- Il doit offrir l'accessibilité universelle, être généralement perçu comme étant juste, raisonnable et efficace en fonction des coûts.

Le Canada est la seule démocratie au monde qui attend qu'une élection soit déclenchée pour procéder à l'inscription des citoyens qui ont qualité d'électeur. Puisque la date exacte du scrutin n'est jamais connue, les gouvernements fédéral et provinciaux assument, en matière d'inscription des électeurs, une bien plus grande responsabilité que ne le font les gouvernements d'autres démocraties.

Depuis 1938, le système d'inscription des électeurs au Canada n'a que peu ou pas changé. Les principes fondamentaux établis à l'époque définissent en grande partie le système actuel, qui se veut long, compliqué et lourd. L'inscription représente également la partie la plus coûteuse de l'élection, et il s'agit certainement d'un système moins pratique que celui en vigueur dans les pays qui ne font pas de recensement à chaque élection. Les États-Unis, le Mexique, le Royaume-Uni, l'Australie et la France établissent une liste permanente, sous une forme ou une autre.

Au niveau fédéral, le recensement organisé par les directeurs de scrutin dans chacune des 295 circonscriptions comptant en moyenne 70 000 électeurs constitue de loin la portion la plus onéreuse de l'élection. Lors de celle de 1988, 24 655 000 dollars ont été versés en salaires aux recenseurs. En outre, la révision qui suit le recensement a coûté 3 145 000 dollars. L'impression et l'envoi postal des «cartes de bureau de scrutin» ont également coûté plus de 8 500 000 dollars. Par conséquent, le coût total du recensement pour l'élection fédérale de 1988 s'est élevé à un peu plus de 36 000 000 de dollars. Une fois indexé, ce montant s'élève à près de 50 000 000 de dollars en 1995.

Les données provinciales disponibles indiqueraient qu'un montant comparable a été consacré à l'inscription des électeurs lors des récentes élections provinciales et territoriales. À l'heure actuelle, seule la Colombie-Britannique tient une liste électorale permanente. Au niveau municipal, les listes sont parfois établies à partir des registres locaux et elles sont souvent informatisées.

Le ministre responsable de la réforme électorale au Québec a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 40, qui vise à instaurer un système de liste permanente informatisée

Louis Lavoie était Directeur de la Planification stratégique et des services internationaux avec Élections Canada. Depuis sa retraite en 1991 il est conseiller en systèmes électoraux.

d'inscription des électeurs, qui serait utilisée lors des élections provinciales, municipales et scolaires. Ces listes seraient tenues à jour grâce au registre d'assurance santé du Québec. On estime que la nouvelle procédure permettrait de ramener la période électorale de 47 à 33 jours et de faire économiser des millions de dollars au cours des prochaines années.

Le programme mis de l'avant par le Québec prévoit un recensement complet en septembre de cette année en vue des élections municipales qui seront suivies d'un référendum devant avoir lieu à l'automne. Ce recensement permettra d'établir une base de données pour le nouveau système d'inscription qui sera utilisé à l'occasion des élections provinciales, municipales et scolaires.

Types de listes permanentes

On compte habituellement deux types de liste électorale permanente. C'est la durée permise pour les ajouts, les corrections et les suppressions qui les différencie. Les deux sont continus du fait que l'information est conservée une fois recueillie. Les deux types fondamentaux s'établissent comme suit :

1) lorsqu'il y a une durée stipulée pour l'inscription ou pour y apporter des modifications, et que les listes subséquentes sont en vigueur pour toutes les élections déclenchées durant une période d'au moins un an après une date donnée, on les appelle «listes fermées» ou tout simplement «listes permanentes». Puisqu'elles se fondent sur des renseignements datant déjà de quelques mois au moment où elles sont «fermées», ces listes deviennent rapidement périmées, en particulier lorsque la population est très mobile. Il s'agit du type de listes utilisées dans bon nombre de pays de l'Europe de l'Ouest, notamment le Royaume-Uni.

2) lorsqu'il est permis de faire des ajouts, des corrections et des suppressions n'importe quand jusqu'à une date donnée avant l'élection, on les appelle «fichiers électoraux continus». En Australie, où l'on se sert de ce type de listes, il est permis de modifier n'importe l'inscription quand jusqu'à la date d'émission du bref d'élection.

Cependant, la principale différence c'est que le second type fournit habituellement des listes plus à jour. Dans les deux cas, c'est à l'électeur qu'il incombe de s'inscrire, tandis qu'en vertu du système de recensement en vigueur au Canada, c'est à l'État qu'incombe cette responsabilité.

L'instauration de listes permanentes au Canada

La question de l'établissement de listes électORALES permanentes a fait souvent l'objet de recherches et d'études au Canada, comme en témoignent les documents ci-après :

- 1968 Rapport du commissaire à la représentation sur les méthodes d'inscription des électeurs et sur le vote des absents (Nelson Castonguay)

- 1975 Examen des moyens possibles de réduire la période électorale (Jean-Marc Hamel)
- 1986 Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale (gouvernement)
- 1992 La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (gouvernement)

La Commission royale a formulé plusieurs importantes recommandations relatives à l'inscription. Ses recommandations ont été examinées par le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale et grâce à l'adoption du projet de loi C-114, la plupart d'entre elles sont maintenant enchâssées dans la *Loi électorale du Canada*. Elles ont notamment eu pour effet de moderniser dans une certaine mesure le processus de recensement et de le rendre plus efficace et facile. La Commission n'a pas recommandé la création, pour l'instant, de listes permanentes surtout en raison de la mobilité de la population canadienne et de la complexité que représente l'établissement d'un système, qui pourrait être utilisé par les autorités fédérales, provinciales et municipales.

En 1992, pour la première fois au Canada, toutes les listes électorales fédérales ont été informatisées en faisant la saisie des données recueillies par les recenseurs à l'aide d'un logiciel normalisé : Élections Canada : automatisation de la liste électorale des électeurs (ÉCAPLÉ). Appliqué à l'échelle nationale, le système a été organisé et mis en oeuvre par circonscription. On a donc pu se servir des listes de circonscriptions pour le référendum constitutionnel sur l'accord de Charlottetown, tenu le 26 octobre 1992. Le système offre de nombreux avantages, ne serait-ce que celui d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité des registres de recensement. Toute l'information peut être mémorisée sur un disque compact. Le système est permanent et les avantages devraient continuer de croître, non seulement au niveau fédéral, mais aussi aux niveaux municipal et provincial, grâce au partage d'information entre les responsables des élections. Des représentants d'Élections Canada à Ottawa ont rencontré à maintes reprises leurs homologues provinciaux afin de discuter de divers systèmes opérationnels visant à concevoir un modèle générique qui permettrait l'utilisation des fichiers électORAUX continus à tous les paliers de gouvernement au Canada. Jusqu'ici, la réaction des provinces a été positive, mais les consultations doivent se poursuivre.

Après avoir effectué une étude sur la question, le Groupe des conseillers gouvernementaux a jugé réalisable, en principe, un système d'inscription des électeurs qui comporterait :

- un recensement initial pour établir des listes exactes;
- une mise à jour des listes grâce aux sources d'information gouvernementales actuelles, telles les cartes de changement d'adresse postale, les dossiers de la citoyenneté, les statistiques provinciales de l'état civil, etc.;
- un envoi postal à chaque ménage après l'émission du bref d'élection;

- un délai de quelques jours après l'émission du bref d'élection pour apporter des corrections aux listes.

Arguments «en faveur» et «contre» une liste permanente

Le Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale, publié par le président du Conseil privé en 1986, compte un chapitre intitulé «Liste électorale permanente» dans lequel sont présentés des arguments en faveur et contre l'établissement d'un tel système.

Arguments en faveur

- Une liste permanente permet de raccourcir la période entre l'annonce de l'élection et le jour du scrutin.
- On élimine les efforts en double par les trois paliers de gouvernement.
- Une liste permanente pour tous les paliers de gouvernement serait plus commode pour les électeurs.
- Le coût d'un tel système pourrait être évalué avec une assez d'exactitude après une étude opérationnelle approfondie; même si son développement coûte cher, à long terme il fera réaliser d'importantes économies.

Arguments contre

- Une liste permanente ne serait pas nécessairement plus exacte, plus complète ou plus à jour que ne le permet le système de recensement actuel, suivi d'une révision.
- Avec une liste permanente, il incomberait davantage à chaque électeur de s'inscrire qu'en vertu du système actuel. Aux États-Unis, où l'inscription des électeurs est purement volontaire, seulement 50 à 60 p. 100 des électeurs admissibles s'inscrivent. Par contre, au Canada le taux d'inscription atteint 90 p. 100.
- La mise à jour de l'information est le principal problème que posent les listes permanentes. Il s'agit d'un problème particulier au Canada, où il n'y a pas de dates fixes pour les élections et où il y a une très forte mobilité de la population.
- Un autre argument veut que les électeurs risqueraient de s'opposer aux répercussions pratiques d'une liste électorale informatisée. Par exemple, les gens pourraient s'opposer à fournir un changement d'adresse à Postes Canada si ces renseignements étaient utilisés à d'autres fins. Ils pourraient également éprouver de la méfiance à l'égard d'une banque intégrée de données d'une telle envergure.

Mise en oeuvre d'un système fiable

Le plus grand défi que pose la mise en oeuvre d'une liste permanente consisterait à déterminer comment mettre les listes à jour de manière efficace, rentable et acceptable pour le public canadien.

La collecte des données nécessaires pour la mise à jour des listes pourrait se faire en servant de l'information fournie par le ministère de la Citoyenneté et par Postes Canada.

Pour voter au Canada, un électeur doit être citoyen canadien et âgé de dix-huit ans. L'enregistrement de la citoyenneté pourrait être rendu obligatoire pour tous les Canadiens par la délivrance d'une carte d'identité de citoyen sur laquelle figureraient le nom, l'adresse (peut-être), la photo et la date de naissance de la personne. Cette carte existe déjà, mais elle n'est ni obligatoire ni bien connue et, en outre, il en coûte 35 dollars pour l'obtenir.

On croit qu'il serait préférable d'utiliser ce genre de carte plutôt que les données de l'assurance santé qui ne sont pas reliées à la citoyenneté. Postes Canada pourrait fournir chaque mois les renseignements sur les changements d'adresse. Il va de soi que c'est à l'électeur qu'il incomberait de veiller à ce que les renseignements fournis soient exacts.

Pour qu'une liste électorale permanente informatisée soit exacte et efficace, il faut un plus grand degré de coopération entre le fédéral, les provinces et les territoires. Il faut éviter le double emploi et normaliser les divers éléments du système. La création de listes permanentes pourrait initialement poser des difficultés, mais la réduction d'environ quinze jours de la période électorale et la compression des coûts, comme dans d'autres pays, offrent certainement des avantages à long terme.

En fin de compte, c'est à nos députés qu'il incomberait d'apporter les changements nécessaires puisque que la Loi électorale du Canada devrait être de nouveau modifiée afin de permettre l'élaboration d'un système de fichier électoral continu ou de listes permanentes adapté au contexte canadien.

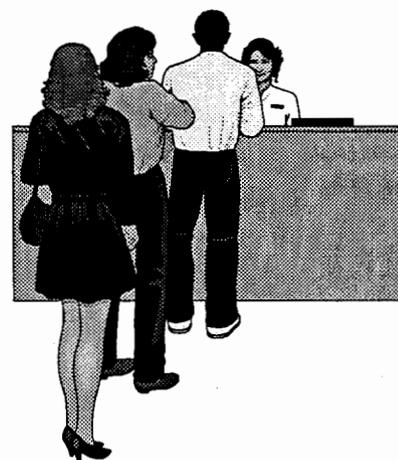
Effets de la mise en oeuvre

L'élimination du recensement ferait disparaître le porte à porte effectué par les recenseurs, qui faisaient souvent un excellent travail dans des conditions difficiles. Pour une élection fédérale, il faut engager environ 85 000 recenseurs pour une semaine au traitement d'environ 275 dollars par personne, soit un grand total de plus de 23 millions de dollars. Si on ajoute à cela les chiffres pour les élections provinciales et municipales, ce montant double presque.

De plus, il est devenu de plus en plus difficile de recruter de bons recenseurs en raison de la disponibilité exigée des gens et de la rémunération qui leur est versée. Ce problème est plus grave dans l'Ouest. Le fait que les gens s'absentent plus souvent ou qu'ils refusent tout simplement d'ouvrir leur porte à des étrangers complique aussi le recensement. Ce fut particulièrement le cas lors de la récente élection provinciale tenue le 8 juin dernier en Ontario.

Le coût de l'élection fédérale de 1993 est évalué à 187 millions de dollars, tel qu'indiqué par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre lors de sa séance du 21 avril 1994. Les coûts pourraient être plus élevés une fois toutes les dépenses comptabilisées. Toutefois, nous n'avons pas eu le montant total révisé. Ce fut l'élection la plus chère de l'histoire du pays. Sauf pour le Québec, il n'y a pas eu de recensement lors de cette élection, ce qui s'est traduit par d'importantes économies qui ont toutefois été compensées dans une grande mesure par un système de révision plus complexe. La mise en oeuvre du projet de loi C-114, qui a facilité l'exercice du droit de vote pour certaines catégories d'électeurs, a également entraîné une importante hausse des coûts. On a aussi apporté beaucoup d'améliorations au chapitre des communications, de l'élaboration d'une planification stratégique et de l'utilisation d'une technologie de pointe.

Je crois qu'il est important de continuer d'adapter le système d'inscription des électeurs pour faire en sorte qu'il réponde aux préoccupations des contribuables; cependant, nous devons



également veiller à ce que les modifications apportées au système ne briment pas nos droits démocratiques fondamentaux.