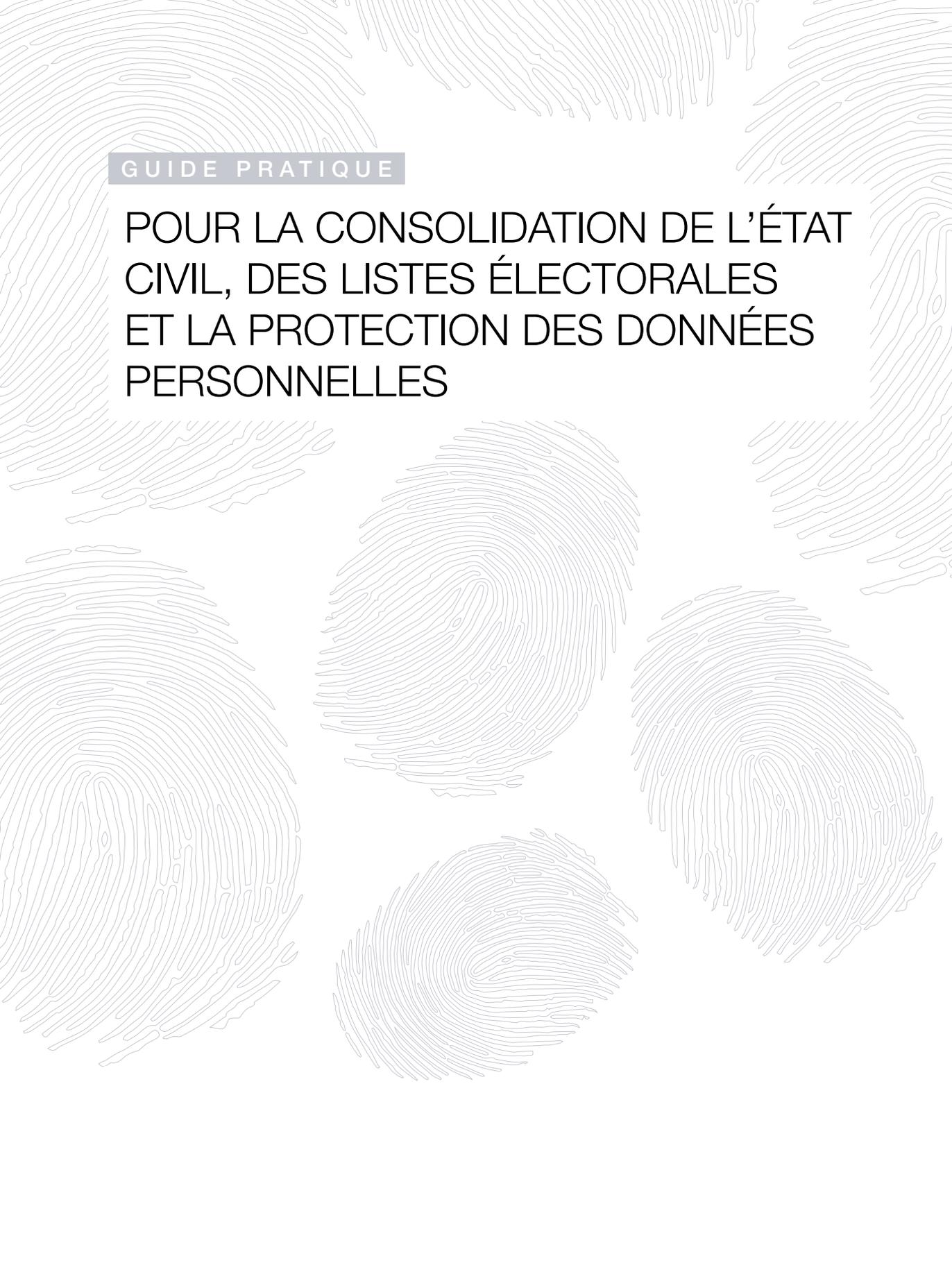


GUIDE PRATIQUE

POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT CIVIL, DES LISTES ÉLECTORALES ET LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



The background of the entire page is a repeating pattern of fingerprints in a light gray color. The fingerprints are scattered across the page, with some being larger and more prominent than others. The lines of the fingerprints are detailed and realistic, showing the characteristic ridges and valleys.

GUIDE PRATIQUE

POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT CIVIL, DES LISTES ÉLECTORALES ET LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Produit par la Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme

Directeur : **Christophe GUILHOU**

Sous-Directeurs : **Martine ANSTETT** et **Georges NAKSEU-NGUEFANG**

Coordination des réseaux institutionnels de la Francophonie : **Caroline NOKERMAN**

Spécialistes de programme : **Cyrille ZOGO-ONDO** et **Hervé BARRAQUAND**

Avec la collaboration étroite des réseaux institutionnels de la Francophonie :

Association francophone des Autorités de protection des données personnelles - **AFAPDP**

Association du Notariat francophone - **ANF**

Réseau des compétences électorales francophones - **RECEF**

Avec le concours de : **Jean-Paul ALATERRE**

Avec l'appui de la Direction de la communication et du partenariat

Chargée des publications : **Nathalie ROSTINI**

Conception graphique et réalisation : **Aneta VUILLAUME**

Révision : **Réjane CROUZET**

© Organisation internationale de la Francophonie, Paris, avril 2014. Tous droits réservés. ISBN 978-92-9028-385-0

Ce document participe à la protection de l'environnement. Imprimé en France par STIPA.



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	5
PRÉFACE.....	7
SYNTHÈSE.....	9
ENJEUX ET PRINCIPES FONDAMENTAUX	11
Les enjeux.....	11
Les principes fondamentaux.....	13
ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL	29
Le contexte.....	29
Vers l'établissement d'un plan national.....	34
L'élaboration d'une législation appropriée.....	40
Une typologie des faits et des données d'état civil.....	47
Les composantes du processus d'enregistrement des faits d'état civil.....	53
La mise en place d'une organisation et d'un système de gestion.....	58
Vers l'informatisation complète de l'enregistrement.....	64
Le financement du système d'enregistrement des faits d'état civil.....	82
REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS ET LISTES ÉLECTORALES.....	85
Le registre national des électeurs.....	85
Les sources d'informations relatives aux électeurs.....	91
Les sources d'informations relatives aux territoires électoraux.....	94
L'organisme de gestion des élections.....	99
La production des listes électorales.....	103
L'identification des électeurs et l'information à l'électeur.....	113
Les listes électorales définitives et l'exercice du droit de vote.....	116
Le travail postélectoral et le cycle de vie du RNE.....	120
CONCLUSION	123
GLOSSAIRE.....	125
SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	131
DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE	133

AVANT-PROPOS

Depuis plusieurs années, la Francophonie mobilise ses efforts en vue de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes en répondant aux engagements pris par les États et gouvernements francophones qui font des élections un élément essentiel pour la consolidation de la démocratie. Toutefois, les résultats obtenus dans la conduite des processus électoraux dans l'espace francophone doivent encore être améliorés en ce qui concerne la fiabilité du fichier électoral.

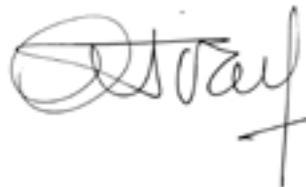
En effet, au cours des vingt dernières années, la Francophonie a déployé de nombreuses missions d'observation ou d'information et de contact dans le domaine électoral, conformément à la Déclaration de Bamako. Elles ont mis en évidence que la plupart des États francophones, notamment les pays en sortie de crise, éprouvent encore de sérieuses difficultés quant à l'identification, l'enregistrement des électeurs et la constitution des listes électorales. Ces difficultés sont en partie liées à l'absence ou à une mauvaise tenue du registre d'état civil qui empêche l'élaboration d'une liste électorale reflétant l'ensemble de la population en âge de voter.

Afin de surmonter cette difficulté majeure, et en alliant leurs compétences institutionnelles sur la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et ses réseaux se sont engagés à mettre en commun leurs expertises pour offrir des outils de connaissance

de ces sujets prioritaires. Ce partenariat avec trois réseaux institutionnels francophones a permis de mieux identifier les enjeux de l'état civil dans le cadre de la constitution de listes électorales fiables et transparentes. Ce guide expose aussi la problématique connexe de la protection des données personnelles.

Par ailleurs, l'enregistrement des faits d'état civil ne conditionne pas seulement le droit de voter, il confère le droit à sa propre identité et tous les droits fondamentaux du citoyen qui en dépendent. Pas moins d'une vingtaine de droits de l'Homme, comme le droit à la santé ou à l'éducation, y sont rattachés. Au nom du respect de ces droits élémentaires, la Francophonie se devait de mettre des outils pratiques au service des institutions et administrations en charge de les initier et de les faire respecter.

Enfin, à travers ce guide pratique qui est une illustration opérationnelle des principes énoncés par les Nations unies sur l'état civil, l'OIF prend sa part dans les réflexions menées au niveau international en vue de contribuer à des solutions concertées.



Abdou DIOUF
Secrétaire général de la Francophonie

PRÉFACE

Dans bien des États, la base sur laquelle sont établies les listes électorales apparaît incertaine : l'état civil est généralement problématique, non seulement parce qu'il est incomplet ou mal organisé, mais aussi du fait d'une certaine confusion des patronymes qui sont d'usage récent dans quelques pays. Dans certains cas, l'état civil est simplement inexistant. Dans d'autres cas, c'est l'absence d'un recensement de la population qui peut rendre difficile l'établissement de la liste électorale.

Pour tenter de faire face aux difficultés rencontrées lors de l'établissement du fichier électoral et éviter les contestations qui en découlent et qui mettent à mal la conduite des opérations électorales, les autorités de certains États et gouvernements francophones en charge de l'établissement et la conservation de la liste électorale ont recours à la biométrie. Or, le développement de ces technologies dans la gestion des fichiers d'état civil, des listes électorales et dans la création des documents d'identité ne s'accompagne pas systématiquement d'un encadrement juridique et institutionnel approprié, notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel recueillies à l'occasion de l'enrôlement des personnes en âge de voter. Plus encore, plusieurs pays francophones du Sud engagés ou intéressés par les processus de « biométrisation » des données électorales ne disposent pas toujours d'une expertise nationale nécessaire à la gestion de cette nouvelle technologie.

C'est dans ce contexte que l'Organisation internationale de la Francophonie et les réseaux institutionnels concernés par ces problématiques, propose à travers ce guide des outils concrets pour répondre à ces défis. Ainsi, avec l'appui déterminant de trois réseaux institutionnels de la Francophonie que sont l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), l'Association du Notariat francophone (ANF) et le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), l'OIF a élaboré ce guide des bonnes pratiques pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles du citoyen.

Ce guide pratique est le troisième ouvrage de ce type dans les domaines de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme afin de contribuer de manière plus efficace à l'assimilation des connaissances et l'échange de bonnes pratiques entre les différents États. Il n'a pas vocation à fixer des normes applicables aux États membres de la Francophonie. Il se veut un recueil des pratiques positives qui ont été développées au sein de l'espace francophone dans le domaine de la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles. Les principes consignés ici sont autant de recommandations pour les administrations en charge de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles, de manière à leur fournir les outils essentiels dont elles ont

besoin dans l'accomplissement de leurs missions respectives. C'est cette voie qui est privilégiée dans la démarche de l'OIF dont les actions se situent en appui des initiatives nationales.

À travers cette publication, résultat d'un travail institutionnel collectif et inédit, l'OIF espère encourager la promotion et le respect des droits fondamentaux des citoyens qui découlent de l'enregistrement des faits d'état civil : du droit à

sa propre identité au droit de vote, en passant par la garantie de la protection de ses données personnelles.



Christophe GUILHOU

Directeur

Direction de la paix, de la démocratie
et des droits de l'Homme

SYNTHÈSE

Conformément aux engagements pris par la Francophonie dans la Déclaration de Bamako adoptée en novembre 2000, en matière de démocratie et d'État de droit, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) se mobilise sur les sujets majeurs que sont l'état civil, les listes électorales, ainsi que la protection des données personnelles.

Les besoins dans ces domaines sont immenses : ils sont reconnus comme une urgence au niveau continental, tant par l'Organisation des Nations unies (ONU) que par l'Union africaine (UA). Le droit à l'identité citoyenne via un état civil consolidé, le droit de vote avec la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, et le droit à la protection des données personnelles sont des préoccupations étroitement liées ; dont les principaux enjeux et principes sont traités dans ce guide constitué de deux parties : l'enregistrement des faits d'état civil ; et le registre national des électeurs et les listes électorales.

L'objectif est de permettre à chaque État et gouvernement de décliner son propre plan de consolidation de l'état civil et son système de gestion des listes électorales, en prenant en compte la protection des données personnelles dès la conception. Des expériences francophones diversifiées ont fait émerger des principes communs ; ils sont repris ici.

Ce guide francophone ne prétend pas être un nouveau document théorique de référence pour l'état civil et la gestion des listes électorales. À vocation opérationnelle, il fait siens les principes énoncés par les six manuels de

l'ONU sur l'état civil auxquels il se réfère et les traduit en conseils pratiques pour la gestion d'un projet d'amélioration ou de refondation de l'état civil. L'articulation fondamentale entre l'état civil et les listes électorales y est clairement démontrée, répondant ainsi à la nécessité pour les pays de disposer à la fois d'un système informatisé d'enregistrement des faits d'état civil et d'un système de gestion des listes électorales. Ce guide propose une méthodologie de conduite de projet, transposable par chaque pays en plan national pour l'état civil, d'une part, pour le registre national des électeurs et les listes électorales, d'autre part ; les deux domaines relevant des compétences souveraines des États. Il réalise une traduction opérationnelle des principes énoncés par les Nations unies sur l'état civil.

Pour réussir, ces projets appellent un engagement au plus haut niveau de l'État et la mise en place d'une structure *ad hoc* pérenne qui les accompagne tout au long d'un processus allant de la conception à la réalisation. À cette fin, il est nécessaire d'établir un cadre légal et des pratiques claires en matière de protection des données, incluant un mécanisme de contrôle indépendant assuré par une autorité de protection des données. Ce contre-pouvoir démocratique est une condition pour gagner la confiance des citoyens. Sans contrôle indépendant *a priori* et *a posteriori*, sans possibilité pour les personnes d'exercer leurs droits à l'information et à la rectification de leurs données, les mesures de protection sont inutiles, et, partant, les décisions et élections peuvent être contestées.

Ce guide traite l'ensemble des composantes d'un état civil informatisé centralisé, depuis l'analyse des besoins jusqu'à son déploiement et à sa maintenance.

Pour l'élaboration de listes électorales consensuelles, la problématique informatique est la même que pour l'état civil, dans un contexte où les conditions d'exercice du droit de vote et la défaillance qualitative des listes électorales en Afrique francophone sont périodiquement évoquées comme un obstacle majeur à l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes. Faute de pouvoir se baser sur un registre d'état civil fiable, nombre de pays procèdent à des recensements électoraux avant la tenue d'un scrutin afin d'établir les listes électorales. Ce procédé ne permet pas de consolider et d'améliorer la qualité des listes électorales.

Pour fiabiliser les listes électorales, il est proposé de mettre en place un registre national des électeurs (RNE) basé sur l'état civil et d'autres sources d'informations, afin de le maintenir à jour de façon permanente entre les scrutins en vue d'améliorer la qualité des listes électorales dans la durée. Pour assurer le succès de la réalisation d'un RNE, il est fondamental d'avoir un organisme de gestion des élections (OGE) permanent dans lequel une direction est dédiée à l'administration du RNE. De plus, il est recommandé de confier l'étude des cas particuliers à une commission permanente et multipartite dans le but d'assurer la transparence du RNE.

À l'approche d'un événement électoral, il est préconisé de procéder à une révision des listes

électorales afin de permettre aux électeurs de valider ou de modifier leur inscription sur les listes électorales provisoires. L'objectif principal de cet exercice est de mettre à jour la relation entre l'électeur et son lieu de vote. L'OGE procède ensuite à un « dédoublonnage » avant la production des listes électorales définitives qui sont utilisées lors du vote. Eu égard à la sensibilité des données électorales – c'est également vrai pour celles de l'état civil –, un très haut niveau de protection doit garantir la transparence de la gestion des fichiers, en particulier dans un contexte d'informatisation centralisée, le corollaire étant une information systématique et des recours pour l'exercice des droits des personnes concernées.

Lors d'un scrutin, le rôle de l'OGE est d'informer les électeurs des modalités du vote et de l'emplacement de leur lieu de vote : ils doivent être inscrits sur une liste électorale et s'identifier en conformité avec la législation électorale. Il est recommandé d'utiliser la période post-électorale pour améliorer la qualité du RNE en procédant à l'évaluation de sa qualité et à sa mise à jour régulière.

Les projets relatifs à l'état civil, au recensement et à l'établissement des listes électorales exigeant un investissement important, les États trouveront par ailleurs dans ce guide des outils pour présenter aux bailleurs de fonds des dossiers de projet recevables parce que conformes aux prescriptions internationales et porteurs de développement pérenne, dans le respect des droits de l'Homme et de la protection des données personnelles.

ENJEUX ET PRINCIPES FONDAMENTAUX

LES ENJEUX

Ce guide francophone se veut une traduction opérationnelle de la Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000, pour réaliser les engagements pris en matière de démocratie et d'État de droit, en particulier sur les sujets majeurs de l'état civil, des listes électorales et de la protection des données personnelles.

L'état civil fondant l'identité, le droit à l'identité citoyenne passe par un système d'enregistrement des faits d'état civil solide, exhaustif et permanent, maillé sur tout le territoire. Sa consolidation doit être une priorité absolue, comme les États africains membres de l'OIF s'y sont engagés avec l'agenda 2020, fixé lors de la II^e Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, réunie à Durban en septembre 2012 sous l'égide de l'ONU.

<http://www.uneca.org/fr/crmc2>

La fiabilité des listes électorales dépend de la bonne tenue du fichier d'état civil. Pour ne plus avoir à recourir aux recensements à chaque échéance électorale, les listes d'électeurs doivent être alimentées par un état civil solide et pérenne.

Les pays francophones bénéficient aujourd'hui de la démocratisation des technologies informatiques et des réseaux de télécommunications pour traduire dans des systèmes d'information nationaux le droit à l'identité que les textes fondamentaux accordent à tout être humain, en particulier à chaque enfant qui naît. Dans un monde informatisé, il est important de protéger les données personnelles collectées et stockées dès la conception des systèmes d'information.

Depuis 2004, les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie ont souligné à l'occasion de chaque Sommet l'importance pour les États d'adopter des règles pour la protection des données personnelles, de renforcer les dispositifs juridiques et la coopération au niveau national (Bucarest, 2006) et au niveau international (Montreux, 2010, et Kinshasa, 2013), en prenant en compte les enjeux de la protection des données personnelles :

- enjeu politique, d'une part, le droit fondamental à la protection des données étant indispensable au fonctionnement d'une société démocratique;
- enjeu économique, d'autre part, le droit à la protection des données personnelles étant indispensable au développement d'une économie numérique durable.

C'est pourquoi le droit à l'identité citoyenne à travers un état civil consolidé, la tenue d'élections transparentes avec des listes électorales consensuelles et la protection des données personnelles sont traités dans ce guide pratique. Celui-ci vise à décliner en plan national le cycle complexe et continu du recueil de l'information, de son traitement et de la protection des données.

Les enjeux pour les citoyens

Parmi les droits de l'Homme (cf. le chapitre 2) qui dépendent de l'enregistrement des faits d'état civil figurent, notamment, le droit à sa propre identité, le droit de l'enfant à un nom et à une nationalité, le droit de se marier, le droit à la propriété. Fondement du droit à l'identité, l'enregistrement à l'état civil établit les liens entre identité et nationalité, et ouvre l'exercice du droit de vote.

Dans son rapport *État civil et démocratie* publié en juillet 2013, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) rappelle que l'un de ses objectifs est de « *promouvoir la démocratie, l'État de droit et les droits de la personne, plus particulièrement au sein de la communauté francophone* ». Le rapporteur, Michèle André, sénatrice française, souhaite que l'état civil, serviteur de l'intérêt des personnes, soit désormais traité comme une priorité : « *C'est l'état d'une personne qui la fait exister juridiquement et qui conditionne sa vie juridique. Ce qui était vrai autrefois l'est plus encore aujourd'hui : il n'est plus possible, dans notre monde, d'accéder à ses droits sans état civil.* » http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2013_07_session_cap_rapportetatcivil.pdf

Si les carences de l'état civil en Afrique sont depuis longtemps soulignées par les institutions internationales, le rapporteur retient que « *les institutions ou les impératifs sociaux évoluent souvent sous l'influence ou les effets des progrès scientifiques et techniques, et que l'état civil n'échappe pas à ce mouvement* ». La démocratisation des réseaux et des systèmes informatiques offre au continent africain une perspective nouvelle de modernisation et de consolidation de son état civil, au grand bénéfice du citoyen, à condition que ce dernier reste au centre des dispositifs informatiques.

Dans l'espace francophone, le recours à la biométrie se généralise pour garantir l'unicité des identités. Alors que des programmes de consolidation de l'état civil comportant la collecte et le stockage de données biométriques sont en projet, un encadrement juridique est nécessaire pour prévenir les risques liés à l'informatisation des fichiers, notamment à travers les traces biométriques. Les dispositifs biométriques, parce qu'ils permettent d'identifier une personne par ses caractéristiques physiques, biologiques, sont particulièrement sensibles et doivent faire l'objet d'une attention particulière, notamment de la part des autorités de protection des données personnelles quand elles existent.

Si une nouvelle loi autorisant l'ensemble des modifications organisationnelles liées à l'informatisation et à la biométrie est requise, de même une loi de protection des données et la création d'une commission de contrôle indépendante sont indispensables. Ces dispositions s'inscrivent dans l'esprit des conclusions du Sommet de Kinshasa de 2012, où les chefs d'État et de gouvernement membres de l'OIF ont « *réaffirmé leur volonté de contribuer à l'édification d'une société de l'information ouverte, transparente et démocratique* » et « *à l'adoption de normes mondiales et de législations nationales définissant les principes d'une protection effective des données personnelles* ». Malgré les engagements pris lors des précédents Sommets et le développement de la société numérique, seuls quarante-deux États francophones sur soixante-dix-sept, dont dix africains, étaient dotés fin 2013 d'une loi de protection des données personnelles.

L'informatisation de l'état civil est désormais incontournable et le bien-fondé de la biométrie est admis, en particulier en matière électorale. Mais face aux risques spécifiques de détournement des fichiers biométriques, de discrimination entre les citoyens, d'interconnexion avec d'autres fichiers, d'exploitation à des fins commerciales ou de communication politique et, enfin, face au risque d'usurpation d'identité, un principe essentiel doit guider chacune des phases successives de la mise en œuvre de la biométrie, celui du respect de la proportionnalité entre les objectifs poursuivis et les moyens déployés.

Les enjeux pour l'État

La consolidation de l'état civil sert à renforcer l'action publique. L'identification des individus et, par là même, la connaissance de la population grâce aux statistiques publiques obtenues par la politique d'enregistrement des faits de l'état civil, permet de rationaliser les politiques publiques, de moderniser l'État et de garantir la transparence dans l'accès aux services publics.

L'état civil, comme source de fichiers sectoriels, notamment pour les listes électorales, est un enjeu civique et politique. La liste électorale appartient à la catégorie des « registres de population », qui répondent aux objectifs administratifs d'un État, tels que la perception de l'impôt ou les procédures relatives à la délivrance des documents d'identité. La fiabilité du fichier de la population est un facteur majeur de l'efficacité de l'action publique, dont le premier retour est la confiance des citoyens.

Difficulté récurrente identifiée par les missions électorales francophones organisées depuis 1992, la fiabilité des listes électorales figure parmi les principales recommandations émises par l'OIF. Or, sans listes électorales fiables, il n'est pas possible d'organiser des élections exemptes de contestations.

Par ailleurs, lors de la II^e Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil en septembre 2012 à Durban, les participants ont reconnu l'importance des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans la promotion de l'agenda de développement en Afrique, y compris dans l'accélération du processus d'intégration régionale, l'atteinte des priorités du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (New Partnership for Africa's Development – NEPAD) et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La stabilité politique et juridique en est l'enjeu. Ils se sont engagés à élaborer des politiques visant à réformer et améliorer leurs systèmes d'état civil et à les intégrer dans les plans et programmes de développement nationaux, en prenant en compte les spécificités nationales. À cet effet, ils ont décidé d'élaborer d'urgence des plans d'actions nationaux budgétisés, pour évaluer de façon exhaustive les systèmes actuels d'état civil, les réformer et les améliorer avec le soutien du Secrétariat de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) et des organisations partenaires.

Dans une période marquée par une forte croissance en Afrique, la connaissance statistique de la population est un puissant relais du développement économique ; et celle des caractéristiques de la population et du marché national favorise la création d'entreprises et attire les investissements étrangers.

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

L'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 proclame « *le droit de chacun à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique* », affirmant ainsi l'identité et l'unicité de l'individu. La charte de l'ONU et la Déclaration des droits de l'enfant de 1959 confortent ce droit universel à l'identité.

La Francophonie s'est dotée depuis 2000 d'un texte normatif sur la démocratie (Déclaration de Bamako), à l'issue d'un processus inédit, associant États, gouvernements, parlementaires, maires, experts, universitaires, représentants des organisations non gouvernementales, de

la société civile et des médias, qui a érigé en principes la consolidation de l'État de droit, développant les principes de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, précisant qu'il faut « *s'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables* ». www.francophonie.org/-Textes-de-referance-.html

En matière de protection des données personnelles, il n'existe aucun instrument international contraignant. Les références juridiques dans ce domaine sont les textes adoptés par les organisations internationales ou régionales.

Ainsi, les Nations unies ont fixé des principes directeurs pour la réglementation des fichiers informatisés contenant des données personnelles en 1990 (résolution n° 45/95). www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/95&Lang=F

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également adopté des lignes directrices (non contraignantes) sur la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données en 1980, complétées par des déclarations et révisées en 2013. www.oecd.org/fr/internet/ieconomie/lignesdirectricesregissantlaprotectiondelaviepriveeetlesflux-transfrontieresdedonneesdecaracterepersonnel.htm

Outre les lois nationales adoptées dans quarante et un pays francophones, deux textes européens font référence pour la protection des données :

- La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel STE n° 108 du Conseil de l'Europe (dite Convention 108) : adoptée le 28 janvier 1981, la Convention 108 est le seul texte contraignant en matière de protection des données personnelles à vocation internationale. Les pays non membres du Conseil de l'Europe peuvent demander à adhérer à la Convention. www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/convention_fr.asp
- La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:fr:HTML>

Enfin, l'acte additionnel A/SA 1/01/10 relatif à la protection des données à caractère personnel dans l'espace de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), adopté en février 2010, est le seul instrument régional contraignant africain. www.ecowas.int/publications/fr/actes_add_telecoms/SIGNED-Personal_Data.pdf

Ces textes incluent les grands principes de la protection des données personnelles, à reprendre dans un texte de loi nationale, régionale ou internationale. Ils sont reconnus par les autorités de protection des données et rassemblés dans les « standards internationaux de protection des données personnelles » adoptés en 2009, à Madrid, lors de la 31^e Conférence internationale des commissaires à la protection des données et à la vie privée. www.privacyconference2009.org/dpas_space/space_reserved/documentos_adoptados/common/2009_Madrid/estandares_resolucion_madrid_en.pdf

L'identité, un droit inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de l'ONU (1948)

L'identité et l'unicité de l'individu

Le droit de chacun à une identité propre, internationalement reconnu par la Convention relative aux droits de l'enfant, approuvée par l'ONU le 20 novembre 1989, découle fondamentalement de l'acte de naissance de l'individu. Le droit pour l'enfant de connaître ses parents et le droit à la non-discrimination sur la base de la naissance, tous deux inscrits dans la Convention de 1989, sont des droits de la personne humaine qui sont établis lorsque le système d'enregistrement des faits d'état civil fonctionne correctement.

Le présent guide montre la relation entre l'enregistrement des faits d'état civil et les droits de l'Homme consacrés par les déclarations et conventions internationales. S'agissant de l'identification – l'une des contributions fondamentales de l'enregistrement des faits d'état civil au fonctionnement de la société –, il rappelle que les droits de l'Homme sont indissociables de ce droit fondamental et dépendent à leur tour de l'enregistrement des faits d'état civil.

Historiquement, l'état civil déterminait la capacité des individus d'agir légalement en tant qu'hommes libres, citoyens et membres d'une famille. Au niveau international, après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui reconnaît la personnalité et l'égalité juridiques et interdit toute forme de discrimination sur la base du sexe, de la filiation et de la situation matrimoniale, le concept d'état civil a évolué. Il couvre désormais également les situations dans lesquelles les personnes peuvent se trouver et qui influent sur leur aptitude à agir, mais aussi les situations qui créent des droits et devoirs spécifiques (situation matrimoniale, relations découlant des liens entre le père et le fils).

La citoyenneté et l'identification dès la naissance

En matière de nationalité, c'est l'État qui a la responsabilité d'établir qui fait partie de ses ressortissants et de déterminer les critères d'attribution, d'acquisition, de perte ou de réattribution de la nationalité. Dans le domaine international, la nationalité constitue un droit individuel fondamental, comme le stipule la Convention relative aux droits de l'enfant, approuvée par l'ONU le 20 novembre 1989. Ses articles 7 et 8 font de la nationalité une partie intégrante de l'identité de l'enfant en établissant un lien direct entre la déclaration de naissance et le droit d'acquérir une nationalité. Au niveau privé, la nationalité constitue un élément essentiel de l'état civil, en ce sens qu'elle détermine les autres droits et obligations de l'individu au regard de ses liens avec un État particulier.

L'importance de la nationalité ainsi établie, l'enregistrement des faits d'état civil constitue l'instrument approprié pour prendre acte de la nationalité, qu'elle découle de la naissance ou qu'elle ait été acquise ultérieurement. La législation en matière d'enregistrement doit réglementer les procédures pour la nationalité et faciliter l'obtention de preuves de la nationalité, qui est l'un des éléments fondamentaux à consigner dans le registre de l'état civil. Cette exigence nécessite du personnel qualifié ayant de larges attributions quant à l'évaluation juridique des éléments enregistrables.

Quant au « nom », son lien étroit avec l'acte de naissance suppose que cet instrument fondateur de l'identification personnelle soit consigné comme élément indissociable de l'acte de naissance.

Les modifications ultérieures doivent aussi être enregistrées pour assurer et sauvegarder les contrôles nécessaires concernant l'identification des personnes. Bien que les règlements de fond concernant les noms de famille soient assujettis au droit interne, la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit établir les règles concernant le nom initial, de façon à éviter des situations discriminatoires pouvant révéler indirectement une filiation indéterminée, par exemple si des références obligatoires à l'identité, tels les noms de famille et prénoms des parents, manquent dans l'acte lorsqu'un certificat est ultérieurement demandé pour obtenir le document d'identification utilisé dans le pays concerné.

Dans l'idéal, la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit définir les principes juridictionnels généraux applicables au registre de l'état civil de chaque pays, de façon à assurer une couverture universelle de l'ensemble du territoire national et des différents groupes constituant la population. Dans cette optique, deux principes de base sont à utiliser simultanément :

- la compétence découle du fait que les événements enregistrés concernent des nationaux du pays, résidents ou non et quel que soit le mode d'acquisition de la nationalité, y inclus les détenteurs d'une double nationalité ;
- la compétence repose sur le caractère obligatoire de l'enregistrement de tous les faits d'état civil intervenant sur le territoire national, qu'ils concernent les nationaux ou les étrangers.

Le droit de vote, un droit fondamental

Le droit de vote est un droit fondamental à la base de la démocratie. À cet effet, l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, prévoit que :

- toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;
- toute personne a le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ;
- la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu, périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret, ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Dans l'espace francophone, la Déclaration de Bamako complète et développe les principes de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Sa section IV-B prévoit des engagements relatifs à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. L'article 7 précise notamment qu'il faut « *s'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables* » ; et l'article 9 qu'il faut « *garantir la pleine participation des citoyens au scrutin* ». Ainsi, une liste électorale fiable est à la base de la participation à la démocratie pour tout citoyen possédant la qualité d'électeur.

La transparence des processus de confection et de mise à jour des listes électorales est très importante, car elle favorise le développement d'un sentiment de confiance dans la qualité de celles-ci.

Les droits et les devoirs de l'électeur

Voter est un droit fondamental. Cependant, ce droit est accompagné de conditions et de devoirs pour le citoyen. En effet, pour pouvoir exercer son droit de vote, le citoyen doit posséder la qualité d'électeur et s'assurer qu'il est inscrit sur la liste électorale associée à son domicile.

Les textes légaux des différents pays prévoient les conditions que chaque citoyen doit remplir pour avoir la qualité d'électeur : avoir la citoyenneté du pays, avoir l'âge de la majorité, résider au pays ou encore ne pas être privé de ses droits électoraux...

De plus, pour exercer son droit de vote, l'électeur doit satisfaire les différentes exigences administratives prévues dans la législation électorale de son pays, comme être inscrit sur la liste électorale. Les modalités d'inscription sont diverses d'un pays à l'autre. En principe, un électeur ayant la volonté de s'inscrire ou de faire modifier son inscription sur la liste électorale doit y parvenir sans ingérence politique. Les institutions publiques ont la responsabilité de prévoir des mesures facilitant les mises à jour (inscription, correction, déménagement, radiation) des listes électorales, afin de permettre à tout citoyen ayant la qualité d'électeur de participer à la démocratie en exerçant son droit de vote.

Le principe « un électeur, un vote »

Dans certains pays francophones, la qualité des listes électorales ne fait pas consensus et ne permet pas d'assurer le principe fondamental « un électeur, un vote ». Ainsi, quand les listes électorales ne contiennent pas de doublons qui permettent à des électeurs de voter plus d'une fois, c'est le phénomène inverse qui est observé : des électeurs ne sont pas inscrits du tout ou alors pas au bon endroit. Ils sont donc privés de leur droit de vote.

Trois indicateurs sont généralement utilisés pour mesurer la qualité des listes électorales : la transparence, la couverture et l'actualité.

- Le taux de transparence indique le pourcentage de données qu'un électeur peut valider et, au besoin, mettre à jour au regard de son inscription sur la liste électorale. Ce critère permet de s'assurer de l'intégrité, de la complétude, de la traçabilité, de la sécurisation et de l'utilisation adéquate des données.
- Le taux de couverture indique le pourcentage d'électeurs inscrits sur les listes électorales par rapport à la population totale ayant la qualité d'électeur. Cet indicateur permet également de s'assurer qu'aucun sous-groupe de la population n'a été volontairement écarté, il garantit donc l'égalité de traitement des citoyens.
- Le taux d'actualité indique le pourcentage d'électeurs inscrits sur les listes électorales associées à leur domicile ou au bon bureau de vote. L'atteinte de ce critère de qualité exige également que l'ensemble des données nécessaires à la confection des listes électorales soit complètement renseigné.

En plus de priver certains électeurs de leurs droits démocratiques, la mauvaise qualité des listes électorales peut influencer le résultat du scrutin, par exemple lorsqu'un sous-groupe est sous-représenté ou surreprésenté en fonction de sa région de domicile, de son âge, de son sexe, de son ethnie, de sa religion ou de sa langue.

Les conclusions du séminaire sur « La biométrie en matière électorale », organisé par l'OIF et le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) à Libreville les 6 et 7 décembre 2012, illustrent les enjeux pour le citoyen de la transparence des élections (<http://recef.org/>). Les échanges effectués lors de ce séminaire ont permis de prendre la mesure des enjeux et des défis que doivent relever les administrations et les organismes chargés de l'organisation des élections, en vue de la fiabilisation des listes électorales et de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, conformément aux engagements de la Déclaration de Bamako de 2000.

Ainsi, les participants ont tiré le bilan suivant :

- a) bien que constituant une avancée certaine dans l'identification des personnes en âge de voter, la biométrie ne saurait être la panacée et l'unique solution face aux obstacles liés à l'organisation, à la supervision et au contrôle des élections ainsi qu'à la gestion durable des processus électoraux ;
- b) la « biométrisation » des processus électoraux apparaît à terme comme un phénomène irréversible, en dépit de son coût et des faibles capacités opérationnelles et techniques des administrations et des organes chargés de l'organisation des élections ;
- c) la mise en œuvre de la biométrie dans le domaine électoral ne prend pas suffisamment en compte les spécificités nationales.

Les recommandations suivantes ont été formulées à l'issue de la rencontre :

- la mise en œuvre de la biométrie dans le processus électoral doit aller de concert avec la protection des droits de la personne, incluant un encadrement strict de l'usage des données à caractère personnel ;
- compte tenu des coûts liés à la mise en œuvre de la biométrie, et des besoins en développement des capacités des administrations et des organismes chargés de l'organisation des élections, il est souhaitable d'établir des synergies aussi bien à l'échelle nationale, régionale qu'internationale. Par ailleurs, pour garantir la souveraineté nationale et l'appropriation des processus de « biométrisation », il importe que leur financement soit inclus dans le budget national des élections ;
- si la « biométrisation » des processus électoraux doit obéir à des exigences juridiques, techniques et opérationnelles, les acteurs impliqués gagnent en revanche à rechercher et/ou à renforcer la confiance de la population dans le processus électoral, gage d'une élection apaisée.

Une démographie dynamique, des électeurs en mouvement et des élections ancrées dans le territoire

La gestion d'une élection est un événement ancré dans le territoire nécessitant une logistique fine et rigoureuse.

Plusieurs pays francophones, notamment en Afrique subsaharienne, ont une démographie très dynamique. Le taux de croissance de la population est élevé et l'âge médian, généralement peu élevé, se situe entre 18 et 25 ans. Dans certains cas, les conflits amènent une grande partie de la population à se déplacer et s'installer temporairement dans des camps de réfugiés, à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire national.

Il est essentiel que les organismes de gestion des élections, qui ont la responsabilité d'établir les listes électorales, mettent en place des mécanismes assurant la mise à jour permanente ou périodique de leur registre national des électeurs (RNE). Ils doivent chercher à inclure, autant que possible, des informations concernant le domicile de l'électeur et, de là, à établir l'association entre l'électeur et son centre de vote, afin de planifier au mieux le nombre et la localisation des bureaux de vote.

L'importance croissante de la protection des données personnelles

Le droit à la protection des données personnelles est un droit récent, il est lié au développement des technologies de l'information et de la communication. Applicable à l'ensemble des activités de la vie publique et privée qui ont de plus en plus recours aux outils informatiques et numériques, il est par nature transversal et devenu incontournable. Enregistrer des données sur les personnes et mettre en place un système de traitement de ces données ne sont pas des actes anodins.

Le principal objectif du droit à la protection des données personnelles est de garantir que l'informatique est au service des personnes, sous leur contrôle (et non l'inverse): c'est-à-dire que l'introduction de moyens informatiques plus efficaces ne doit pas s'accompagner d'un recul des libertés. Adopter une loi générale sur la protection des données personnelles revient à sécuriser l'environnement juridique et technique des traitements de données concernant les individus, à proposer une réflexion et un contrôle préalables et continus sur la finalité, la structure, l'utilisation des traitements, à analyser les failles de sécurité et, de fait, à renforcer la transparence et la confiance des citoyens dans les systèmes informatiques et ceux qui les administrent (le « responsable », voir ci-après).

Quelques définitions

→ Qu'est-ce qu'une « donnée » ou un « renseignement à caractère personnel » ?

Une « donnée » ou un « renseignement à caractère personnel » est une information relative à une personne identifiée, ou qui permet d'identifier une personne directement ou indirectement. Cela concerne donc aussi bien les informations directement nominatives (le nom et le prénom) que les informations qui permettent d'identifier indirectement une personne physique. C'est le cas d'un numéro de téléphone (pour identifier le titulaire d'une ligne téléphonique), d'un numéro de plaque d'immatriculation (qui renvoie au titulaire d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule) ou encore d'un numéro de parcelle immobilière (qui indique le propriétaire). C'est également le cas d'éléments du corps humain, tels que l'empreinte digitale ou l'ADN d'une personne. Il s'agit aussi de toutes les données rattachées à une personne, par exemple, le nombre de repas de cantine facturés aux parents d'un enfant.

→ Qu'est-ce qu'un « traitement des données personnelles » ?

Un « traitement des données à caractère personnel » est une notion très large. Il s'agit de toute opération portant sur des données, quel que soit le procédé technique utilisé, notamment la collecte, l'enregistrement, la conservation, la modification, l'extraction, la consultation, la communication, le transfert, l'interconnexion mais aussi le verrouillage, l'effacement ou la destruction. La « personne concernée » est la personne dont les données font l'objet d'un traitement.

→ Qui est la « personne responsable » dans le droit à la protection des données personnelles ?

Une « personne responsable » ou le « responsable de traitement » est la personne ou l'organisme qui décide de la création d'un traitement, qui en détermine l'objet et définit les moyens mis en œuvre à cet effet. Il s'agit du maire pour un traitement mis en œuvre à l'échelle d'une commune, du ministère pour un traitement mis en œuvre à l'échelle nationale.

Dans le droit, une loi de protection des données intègre deux composantes :

- un ensemble de principes correspondant à des droits et obligations des personnes ;
- une institution de mise en œuvre de la loi.

Les règles d'or de la protection des données personnelles

Pour la création, l'accès et le contrôle des fichiers d'état civil et des listes électorales, le cadre juridique est inscrit dans plusieurs lois, généralement le Code civil, le Code électoral ou Loi électorale, et la Loi de protection des données personnelles.

La consolidation des fichiers d'état civil et des listes électorales concerne donc plusieurs textes législatifs et plusieurs institutions, qui doivent s'imprégner de la loi et de la culture de la protection des données personnelles.

Un travail de sensibilisation est à mener en amont, au moment de l'adoption/de la modification des lois entourant la création des fichiers publics. Dès le départ, les règles de la protection des données personnelles doivent être prises en compte et intégrées aux dispositifs législatifs, les références à la protection des données personnelles doivent être systématiques dans les textes législatifs.

La protection des données se traduit par le droit de déterminer quand, comment et dans quelle mesure les données personnelles peuvent être communiquées. Le droit à la protection des données obéit à cinq règles d'or. Elles sont reprises sous forme de tableaux ci-après (sources : textes internationaux de référence, lois nationales de protection des données personnelles des pays francophones).

RÈGLE D'OR N° 1 : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR ENCADRER LE TRAITEMENT DES DONNÉES

Ces principes sont nécessaires dans une société démocratique et doivent être précisés dans des textes législatifs clairs.

LA FINALITÉ

Quelle est la finalité du traitement ?
À quoi va servir le traitement ?

Que dit le droit ? Le traitement des données personnelles doit être limité à la réalisation de finalités spécifiques, explicites et légitimes de la personne responsable.
Contre-exemple : le détournement de finalité. La personne responsable ne doit pas mettre en œuvre un traitement qui serait incompatible avec les finalités pour lesquelles les données personnelles ont été collectées, à moins d'avoir obtenu le consentement explicite, libre et informé de la personne concernée. En d'autres termes, le traitement des données sert un ou plusieurs objectifs déterminés par avance par le responsable. L'utilisation des données pour toute autre raison est interdite sauf si la personne concernée a donné préalablement son accord (« *consentement explicite, libre et informé* »).

LA LÉGITIMITÉ OU LÉGALITÉ DU TRAITEMENT

Ce traitement est-il légitime ?
Est-il conforme au droit ?

Que dit le droit ? D'une manière générale, les données personnelles ne peuvent être traitées que dans l'une des situations suivantes :

- Après obtention du consentement explicite, libre et informé de la personne concernée ;
- Lorsque l'intérêt légitime de la personne responsable justifie le traitement, dès lors que les intérêts légitimes, droits et libertés de la personne concernée ne prévalent pas ;
- Lorsque le traitement est nécessaire au maintien ou à l'exécution d'une relation juridique entre la personne responsable et la personne concernée ;
- Lorsque le traitement est nécessaire pour être en conformité avec une obligation imposée à la personne responsable par la législation nationale applicable, ou est mené par une autorité publique dans l'exercice de ses pouvoirs ;
- Quand il existe des circonstances exceptionnelles qui menacent la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée ou d'une autre personne.

La personne responsable doit mettre en place des procédures simples, rapides et efficaces pour permettre aux personnes concernées de retirer leur consentement à tout moment. Lesdites procédures ne doivent pas entraîner des délais ou des coûts injustifiés, ni des bénéfices quelconques pour la personne responsable.

Les données personnelles doivent être traitées loyalement, dans le respect de la loi nationale applicable et également des droits et libertés des individus en conformité avec les objectifs et principes de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En particulier, tout traitement des données personnelles qui entraîne une discrimination illégale ou arbitraire à l'encontre de la personne concernée doit être considéré comme illégitime.

LA PROPORTIONNALITÉ

La quantité des données collectées est-elle suffisante ?
On ne recueille pas d'informations ou de données « au cas où ».

Que dit le droit ? Le traitement des données personnelles doit être limité aux données adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités fixées (voir le principe de finalité). En particulier, la personne responsable doit faire des efforts raisonnables pour limiter le traitement des données personnelles au minimum nécessaire.

L'EXACTITUDE

Les données collectées et traitées sont-elles exactes ?
Comment les mettre à jour pour garantir la qualité du traitement ?

Que dit le droit ? La personne responsable doit en tout temps s'assurer que les données personnelles sont exactes, suffisantes et tenues à jour de telle sorte qu'elles remplissent les finalités pour lesquelles elles sont traitées.

LA DURÉE DE CONSERVATION LIMITÉE

Au bout de quel délai doit-on détruire ou archiver les données ?

Que dit le droit ? La personne responsable doit limiter la durée de conservation des données personnelles traitées au minimum nécessaire. Ainsi, lorsque les données personnelles ne sont plus nécessaires pour atteindre les finalités qui ont légitimé leur traitement, elles doivent être effacées ou rendues anonymes.

RÈGLE D'OR N° 2 : DES DROITS POUR LES PERSONNES

Les textes fondamentaux consacrent des droits aux personnes dont les données sont traitées (les « personnes concernées ») :

- Accès aux informations sur les traitements mis en œuvre à partir de leurs données ;
- Possibilité d'accéder aux données qui les concernent et de les corriger ;
- Possibilité de s'opposer au traitement de leurs données.

Il s'agit de permettre aux personnes de consulter leurs renseignements personnels, d'en contester l'exactitude et de les modifier si nécessaire.

LE DROIT À L'INFORMATION

Toute personne a le droit de savoir si elle fait l'objet d'un traitement. Tout responsable d'un traitement a l'obligation d'informer les personnes concernées.

Exemples d'informations à communiquer :

- l'identité du responsable du traitement,
- les catégories de données concernées,
- la finalité des informations collectées,
- le fait de savoir si la réponse aux questions est obligatoire ou facultative ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse,
- les destinataires des informations,
- les modalités d'exercice des droits reconnus à la personne (droit d'accès, de rectification et d'opposition),
- la durée de conservation des données,
- les éventuels transferts de données vers un pays tiers.

Quand ?

- Les personnes sont informées au moment de la collecte des données.
- Pour les fichiers constitués à partir de données cédées, louées ou achetées, l'information des personnes concernées doit être réalisée dès la création du nouveau fichier.

Comment ?

- Affichage,
- Formulaires,
- Questionnaires,
- Courriers,
- Site intranet ou internet,
- Par l'intermédiaire des instances représentatives du personnel.

LE DROIT D'ACCÈS

Toute personne justifiant de son identité a le droit d'interroger le responsable d'un traitement pour savoir s'il détient des informations sur elle, et, le cas échéant, d'en obtenir une copie. Le droit d'accès est un droit personnel et aucune motivation n'est requise.

Exemples :

- accès au dossier professionnel ou médical,
- accès au traitement de données situées à l'étranger : coopération internationale entre autorités de protection des données personnelles.

La personne concernée peut avoir accès aux informations sur :

- la finalité du traitement,
- la catégorie de données enregistrées,
- l'origine des informations collectées,
- l'identité des destinataires,
- les transferts éventuels vers des pays tiers.

Les limites du droit d'accès : les demandes abusives caractérisées par leur nombre ou le caractère répétitif ou systématique.

Deux modalités d'accès :

- droit d'accès indirect applicable aux fichiers intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique par le biais d'une demande par courrier à l'autorité de protection des données,
- droit d'accès direct par lettre de renseignement à la société ou à l'administration.

LE DROIT D'OPPOSITION

Toute personne a la possibilité de refuser, pour des motifs légitimes, de figurer dans un fichier. Toute personne a le droit d'être informée avant que ses données ne soient pour la première fois communiquées à des tiers ou utilisées pour le compte de tiers à des fins de prospection.

Exemples :

- la mise en ligne de ses coordonnées ou de sa photographie,
- les sollicitations commerciales.

Quand ? Lors de la collecte ou à tout moment en s'adressant au responsable du fichier.

<p>LE DROIT DE RECTIFICATION ET DE SUPPRESSION</p>	<p>Toute personne peut exiger du responsable d'un traitement que soient rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées des données qui sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • inexactes, incomplètes, • équivoques, • périmées, • ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite. <p>En pratique :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une lettre à l'organisme concerné, • aucuns frais (voir le principe de légitimité), • la preuve des modifications ou suppressions relève du responsable du traitement qui doit la notifier à la personne concernée. <p>En ce qui concerne le droit d'information, d'opposition ou de rectification, des dérogations sont prévues pour la sécurité publique, la défense nationale, la protection des droits fondamentaux des tiers.</p>
---	---

RÈGLE D'OR N° 3 : LES OBLIGATIONS DES RESPONSABLES DE TRAITEMENT

Définir la responsabilité d'une personne consiste à veiller à ce qu'une personne soit activement responsable des données et mette en place des politiques et des procédures appropriées.

La personne responsable doit :

- prendre toutes les mesures nécessaires pour observer les principes et obligations exposés dans le présent guide et dans la législation nationale applicable ;
- avoir les mécanismes internes en place pour démontrer l'observation des principes aux personnes concernées et aux autorités de contrôle dans l'exercice de leurs pouvoirs.

Le responsable de traitement doit également respecter les droits des personnes et pouvoir répondre aux personnes qui demandent à exercer l'un de leurs droits.

<p>PLEINS FEUX SUR LA TRANSPARENCE</p> <p>À ce titre, l'une des obligations de la personne responsable est le respect du principe de <i>transparence</i> qui consiste à faire connaître les politiques et les pratiques en matière de vie privée d'un organisme en fournissant de l'information aux citoyens.</p>	<p>Que dit le droit ? (voir également le droit à l'information ci-dessus)</p> <p>Chaque personne responsable doit avoir une politique transparente en relation avec le traitement des données personnelles, et doit fournir aux personnes concernées, au minimum, des informations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sur son identité, • sur la finalité envisagée du traitement de leurs données personnelles, • sur les destinataires à qui leurs données personnelles seront divulguées, • sur les moyens d'exercer leurs droits, ainsi que toute autre information nécessaire pour garantir un traitement loyal desdites données personnelles. <p>Toute information à fournir à la personne concernée doit l'être dans une forme intelligible, utilisant un langage clair et simple.</p> <p>Lorsque les données personnelles ont été collectées directement auprès de la personne concernée, l'information doit être fournie au moment de la collecte (par exemple, au moment où la personne remplit un formulaire de collecte de données, elle doit prendre connaissance des informations sur : qui collecte ses données, dans quel but, et sur ses droits), à moins qu'elle n'ait été fournie auparavant (avant de remplir son formulaire, la personne a été informée que ses données seront collectées, par qui elles seront collectés, et pourquoi). La personne peut être invitée à cocher une case avec cette mention : « <i>J'ai bien pris connaissance des informations concernant l'usage des données et le responsable de traitement...</i> ».</p> <p>Lorsque les données personnelles n'ont pas été collectées directement auprès de la personne concernée, la personne responsable doit informer la personne concernée qu'elle détient ses données et comment elle les a récupérées (par exemple un achat d'une base de données à un autre responsable de traitement). Cette information doit être fournie dans un délai raisonnable. Si cette mesure de conformité est impossible ou implique un effort disproportionné de la part de la personne responsable (par exemple, récupérer les contacts d'un très grand nombre de personnes concernées), elle peut être remplacée par des mesures alternatives, comme un communiqué ou une mention sur son site internet.</p>
--	---

RÈGLE D'OR N° 4 : LA SÉCURITÉ

Assurer la sécurité des fichiers fait partie des obligations du responsable de traitement.

Que dit le droit ?

Tout responsable de traitement informatique de données personnelles doit adopter des mesures de sécurité physiques (des locaux), logiques (des systèmes d'information) et adaptées à la nature des données et aux risques présentés par le traitement. Par exemple, les données sensibles (biométriques, entre autres) ou les traitements dont les données sont convoitées sont à protéger par des mesures de sécurité plus importantes. Certaines lois nationales de protection des données prévoient des sanctions en cas de non-respect de la sécurité des fichiers.

LES OUTILS

Les guides de la CNIL en France sont consultables sur www.cnil.fr/documentation/guides : le guide « Sécurité » (2010) ; les deux guides « Gestion des risques » (2012).

RÈGLE D'OR N° 5 : L'AUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Pour garantir l'application des principes de la protection des données personnelles, il est nécessaire de mettre en place une autorité de contrôle indépendante.

Son indépendance lui permet de contrôler tous les traitements mis en place, aussi bien par les acteurs privés que par les acteurs publics, par exemple lors de l'informatisation de l'État. Elle lui permet également d'être réactive et capable de préciser les modalités d'application des principes généraux, au fur et à mesure de l'évolution des pratiques/ technologies. Ses décisions peuvent néanmoins être contestées devant les hautes juridictions nationales.

Entre autres missions, elle doit pouvoir traiter les plaintes des personnes (citoyens, consommateurs...) par le biais de ses pouvoirs d'investigation, de médiation et de sanctions, y compris quand elles ont une dimension internationale.

Dotée d'un budget propre, ses principales missions sont :

- d'informer les personnes concernées de leurs droits et les responsables de traitement de leurs obligations ;
- de veiller à ce que les traitements de données à caractère personnel soient mis en œuvre conformément aux dispositions législatives en vigueur.

RÔLE DE CONSEIL ET D'INFORMATION

L'autorité de protection des données personnelles peut conseiller et renseigner les personnes et les organismes qui envisagent de mettre en œuvre des fichiers informatiques, que ce soit au téléphone, par courrier ou par ses publications. Elle peut recevoir également les plaintes concernant le non-respect de la loi.

CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ DES FICHIERS À LA LOI

L'autorité de protection des données personnelles vérifie, en préalable à la mise en place de fichiers, que les caractéristiques des traitements concernés sont bien conformes à la loi et autorise, lorsque sa loi fondatrice le prévoit, la mise en œuvre des traitements qui, aux termes de la loi, nécessitent une attention particulière du fait de leur contenu ou de leur finalité. Par exemple, les traitements de données sensibles ou politiques. Elle dispose d'un pouvoir de contrôle qui permet à ses membres et ses agents d'accéder à tous les locaux professionnels. Sur place, ils peuvent demander communication de tout document nécessaire et en prendre copie, recueillir tout renseignement utile et accéder aux programmes informatiques et aux données.

La législation doit, dans tous les cas, prévoir un faisceau de mesures de nature à assurer l'indépendance, des pouvoirs et des moyens spécifiques à l'autorité de protection des données personnelles pour qu'elle exerce convenablement sa mission. Ce dispositif doit être complété par des mécanismes appropriés de mise en œuvre et de sanctions. L'autorité de protection des données personnelles devient alors un contre-pouvoir démocratique pour rétablir la confiance des citoyens et électeurs.

La gestion de projet, un exercice périlleux

Démarches de gestion de projet

La gestion de projet est une démarche visant à organiser de bout en bout le bon déroulement d'un projet. L'expérience montre que, sans vision systémique, tout projet structurant, tel que l'état civil ou les listes électorales, est voué à l'échec. Le projet peut faire partie d'un ensemble plus complexe, souvent appelé programme. Le programme recouvre alors l'ensemble des composantes permettant d'aboutir au résultat final dans toutes ses dimensions : juridique, organisationnelle, informatique, technique, mais aussi formation des personnels, logistique et communication.

LES RÈGLES

Un projet ou programme de dimension nationale est multidimensionnel. Il combine cinq aspects :

- fonctionnel : réponse à un besoin ;
- technique : respect des spécifications et des contraintes de mise en œuvre ;
- organisationnel : à la fois prise en compte du mode de fonctionnement traditionnel (des rôles, des fonctions, de la culture, de la résistance au changement) de la structure cible et incitation habile au changement ;
- temporel : respect des échéances ;
- financier : respect du budget.

Ces cinq aspects se retrouvent dans l'acronyme « SMART » pour : spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporel.

Un projet global peut être décomposé en lots ou en sous-projets, afin d'obtenir des sous-ensembles dont la complexité est plus facile à appréhender. Le découpage d'un projet en sous-ensembles maîtrisables est essentiel à la conduite dudit projet et donc à sa réussite. Il facilite également la planification. La conduite du projet est confiée à un directeur de projet ou de programme. Ce responsable rend compte à un comité de pilotage.

LES PRATIQUES EFFICACES

En ce qui concerne l'aspect psychosociologique de la gestion d'une équipe projet, il est usuel de distinguer cinq phases successives :

- l'étape d'observation correspond à la rencontre des membres de l'équipe ;
- l'étape de cohésion doit permettre de constituer une équipe soudée ;
- l'étape de différenciation permet de tirer parti des différences entre les membres de l'équipe ;
- l'étape d'organisation utilise les techniques traditionnelles de la gestion de projet pour formaliser la gestion des ressources, planifier et contrôler le risque ;
- l'étape de production décrit le fonctionnement effectif de l'équipe.

Déroulement et pilotage du projet

LES RÈGLES

Le déroulement d'un projet comprend les différentes « macro-phases » suivantes :

- lancement du projet ;
- mise en place de l'infrastructure du projet (organisation) et des outils de suivi (tableau de bord, agenda, revues de projet) ;
- réalisation du projet (pilote puis déploiement) ;
- contrôle/surveillance ;
- clôture du projet.

Dès le lancement du projet, il est indispensable de mettre en place les différents outils (tableau de bord, gestion des risques, agenda, revues de projet) permettant de piloter le projet tout au long de sa durée de vie, afin d'en assurer le succès ou de préconiser son éventuel abandon.

L'agenda (ou planning) est un outil permettant de suivre le déroulement du projet ; de déterminer en priorité l'affectation des ressources humaines et financières ; d'anticiper d'éventuelles mesures pour respecter les différents jalons, notamment par l'analyse du chemin critique, et les ressources disponibles.

L'établissement d'un tableau de bord synthétique des risques du projet est utilisé pour catégoriser les niveaux de risque, suivre les évolutions et les éventuels risques apparus lors de la réalisation du projet afin de privilégier les actions à mener pour maîtriser les risques.

Parmi les problèmes souvent rencontrés en gestion de projet figurent les dépassements de délai et de budget. Selon une étude de juillet 2011 du Gartner Group, *Risk Management Key Initiative Overview* (Paul Proctor et Dan Blum) seul un projet sur cinq respecte les délais et les budgets, et trois quarts ne sont pas conformes aux concepts de départ. Les causes d'échec sont multiples : cadrage ou spécifications incomplètes ou imprécises, sous-estimation des charges et des délais, difficultés techniques imprévues, manque de ressources, de coordination. La loi de Hofstadter (ou loi de glissement de planning) est une loi empirique sur la difficulté de la planification dans le domaine de la recherche et du développement. Concernant en particulier la gestion de développements logiciels, elle énonce qu'« *un projet prend toujours plus de temps qu'on ne le croit, même en prenant en compte la loi de Hofstadter* ».

Négliger la communication autour du projet est une erreur majeure, tant il est nécessaire de communiquer, sur tous supports, aux différentes étapes, surtout pour des projets structurants comme l'état civil ou les élections, qui concernent toute la population d'un pays.

✂ LES OUTILS

Ordre séquentiel des étapes d'un projet :

- Identifier les acteurs et leur rôle, ainsi que les types de services utilisateurs ;
- Réaliser une étude préalable valant état des lieux et nécessité de changement ;
- Réaliser une étude détaillée pour déterminer le périmètre du projet et ses termes de référence ;
- Préparer un cahier des charges fonctionnelles avec des experts régionaux et internationaux (utiliser un modèle type) et intégrer dès la conception les principes de protection des données ;
- Estimer les coûts (conseil externe) sur la durée complète du projet ;
- Assurer les financements dans la durée, pour l'investissement et le fonctionnement ;
- Recourir aux marchés publics par des appels d'offres internationaux, de préférence restreints ;
- Allotir et différencier les lots du maître d'œuvre et ceux de l'assistance au maître d'ouvrage ;
- Organiser des ateliers de spécifications fonctionnelles détaillées avec le maître d'œuvre retenu ;
- Valider tous les développements logiciels avec les utilisateurs ;
- Expérimenter avant de généraliser : lancer un pilote représentatif de la situation du pays (géographie, typologie population) et l'évaluer au préalable.

Les outils logiciels de gestion de projet

Il existe de nombreux logiciels de gestion de projet sur le marché, dont certains sont libres de droit. Ils facilitent le travail et automatisent les tâches de sauvegarde et de gestion du temps. Par exemple, les systèmes de gestion de versions ou de configuration enregistrent les différentes étapes d'un projet et gardent une trace des différentes dates de modification.

Certains logiciels de gestion de projet sont dédiés à la planification, c'est-à-dire l'ordonnement de tâches en vue de leur réalisation future. Plusieurs méthodes sont utilisées, par exemple : PERT (Project Evaluation and Review Technique) avec la détermination du chemin critique, ou PDM (Precedence Diagram Method) utilisée par la majorité des logiciels de planification.

Une alternative intéressante à ces méthodes classiques existe depuis quelques années : certains logiciels de gestion de projet s'attachent au suivi des résultats (pilotage par les livrables), afin d'identifier en amont les risques de dérapage (dépassement de budget ou de délai), de manière à sécuriser les projets. Les méthodes utilisées sont principalement :

- le suivi opérationnel (à l'aide d'un tableau de bord permettant de comparer l'avancement réel du projet par rapport aux prévisions) ;
- les outils permettant de « zoomer » pour approfondir l'analyse des données ;
- l'automatisation des « rapports », disponibles en temps réel ;
- le partage de l'information entre les collaborateurs pour une meilleure synchronisation des acteurs.

LES PRATIQUES EFFICACES

Alors que le maître d'œuvre utilise un outil de gestion de projet, le maître d'ouvrage doit également disposer du sien, de préférence avec pilotage par les livrables.

LES OUTILS

Où trouver l'information ?

Créée en 1982, l'Association francophone de management de projet rassemble des professionnels : praticiens, consultants, formateurs, enseignants – chercheurs et étudiants. Membre de l'International Cost Engineering Council (ICEC), du Réseau des associations professionnelles francophones (RAPF) et du Réseau normalisation et Francophonie (RNF), elle mène et soutient toutes actions (échanges, colloques, référentiels) favorisant la réussite des projets.

www.afitep.org

www.afitep.fr

ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL*

LE CONTEXTE

L'ONU définit l'enregistrement des faits d'état civil comme « *la prise en compte continue, permanente, obligatoire et universelle de l'occurrence et des caractéristiques des événements vitaux concernant la population ainsi que prévue par les différents règlements et conditions légales en vigueur dans chaque pays* ».

L'enregistrement des faits d'état civil vise un double objectif : administratif et juridique, d'une part, statistique, démographique et épidémiologique, d'autre part.

Les statistiques de l'état civil servent à recueillir des mesures précises et à jour de l'évolution de la population, à étudier et analyser les tendances démographiques d'un pays. Elles constituent des sources de données fondamentales pour le secteur de la santé, dans la mise en œuvre des programmes de santé ou d'études épidémiologiques. La mesure et le suivi de la plupart des indicateurs des Objectifs de développement pour le millénaire exigent la mise à disposition de manière permanente et en temps utile de données statistiques de l'état civil.

Lorsqu'un système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil fonctionne normalement, il constitue une précieuse source d'informations. Il permet une utilisation constante et permanente de données collectées une seule fois, lorsque les faits d'état civil et leurs caractéristiques sont consignés au moyen d'une méthode d'enregistrement conforme aux recommandations de l'ONU, énoncées dans les « Principes et recommandations pour un système national de statistiques de l'état civil ».

L'état civil d'un pays forme un tout cohérent et ne se résume pas à une collection d'actes distincts et séparés qui auraient chacun leur logique propre et répondraient à des objectifs différents : c'est une représentation du peuple qui en est l'objet, et il dépasse largement le cadre d'une administration civile.

L'état civil fonde la notion d'identité, laquelle peut, selon les pays et les cultures, recouvrir un sens différent. L'état civil d'un pays doit refléter la conception profonde de l'identité individuelle et collective du ou des peuples qui le composent. Bien loin d'être une collection d'actes, un état civil est une vision collective du monde dont les actes n'en sont, au final, que la réalisation concrète.

* Note phase II du projet IBOGA – Analyse concrète de l'état civil – (Libreville, octobre 2012). B. Monnier, expert état civil auprès de la société ODI-C.

 LES RÈGLES

Principes de l'ONU pour l'enregistrement des faits d'état civil :

- principe de légalité ;
- protection des intérêts des individus ;
- principe du caractère officiel et obligatoire ;
- principe de simplification pour le citoyen ;
- principe de gratuité du service.

Droits de l'Homme dépendant de l'enregistrement des faits d'état civil :

- droit à sa propre identité ;
- droit de l'enfant de connaître ses parents ;
- droit à la non-discrimination en raison de la naissance ;
- droit de l'enfant à un nom ;
- droit de l'enfant à une nationalité ;
- droit à la santé ;
- droit de la famille à la protection ;
- droits des délinquants juvéniles ;
- droit à l'éducation ;
- droit à l'entretien et à la protection ;
- droit de se marier ;
- droit des mineurs à la protection contre le mariage ;
- droit à la protection contre le mariage forcé ;
- droit de s'alimenter ;
- droit de se vêtir ;
- droit de se loger ;
- droit au travail (à l'emploi) ;
- droit à la propriété ;
- droit d'hériter ;
- droit de migrer ;
- droit à la Sécurité sociale ;
- droit des époux à la garde des enfants ;
- droit d'élire (de voter) et d'être élu.

L'enregistrement des faits d'état civil en Afrique aujourd'hui

En Afrique, l'enregistrement des faits d'état civil dans sa forme moderne a été introduit par l'administration coloniale au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. La tenue des registres d'état civil y a toujours été difficile, en termes de complétude et d'exhaustivité des faits. Cependant, ces dernières années, certains pays ont enregistré des succès en matière d'enregistrement des naissances, succès malheureusement érodés à la suite de troubles politiques. D'autres pays ont lancé récemment un programme national de refondation globale de l'enregistrement des faits d'état civil, appuyé sur la biométrie. Malgré ces initiatives, selon les constats dressés par l'ONU, depuis la parution de ses manuels de procédures à la fin des années 1990, l'état civil en Afrique,

et particulièrement dans les pays francophones, est dans une situation critique, fâcheuse pour l'émergence, et il faut désormais lancer un programme au niveau continental.

Les Nations unies observent que même dans les grands centres urbains où l'état civil est tenu de manière cohérente, avec production d'actes et classement des archives, il est pénalisé par une insuffisance de moyens, des habitudes administratives et des pratiques inadaptées, lesquelles tirent leur origine du déficit de formation des agents chargés de la rédaction des actes, de l'absence de contrôle de l'officier de l'état civil, autorité signataire, souvent accaparé par d'autres charges.

Outre qu'elles peuvent être la cause de nullité d'actes, de telles pratiques amènent à des manœuvres et des arrangements qui aboutissent à fausser les données, volontairement ou non. Elles génèrent des falsifications et des usurpations multiples dans l'ensemble des actes de la vie administrative des citoyens et dans l'établissement de leurs documents au cours de leur vie.

Les initiatives régionales

Dans la plupart des pays africains, les initiatives et les efforts déjà entrepris pour améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil relèvent essentiellement de projets ou d'exercices ponctuels pilotés par des institutions isolées. Les systèmes d'état civil étant perçus comme défaillants, les efforts déployés dans la région ont surtout visé à obtenir des statistiques démographiques sur une base régulière.

Des initiatives ont suivi la parution des six manuels des Nations unies pour l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil (parus fin des années 1990-début 2000), mais la participation et la contribution des organisations régionales, telles que la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission de l'Union africaine (CUA), n'ont pas été suffisantes pour lancer le processus au niveau continental.

L'état civil et la citoyenneté sont des activités régaliennes, mais des synergies avec les ONG et les institutions internationales s'imposent aux États, dont les efforts sont appuyés par des organismes internationaux, tels que la Division de statistique de l'ONU, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) a abordé la question sous l'angle des droits de l'enfant et s'est essentiellement préoccupé de l'enregistrement des naissances, avec un succès certain, notamment dans des opérations d'envergure pour enregistrer les « enfants fantômes », alors que cinquante millions d'enfants par an dans le monde ne seraient pas enregistrés à l'état civil, principalement en Afrique et en Asie, selon les statistiques de l'UNICEF.

L'Association du notariat francophone (ANF) a initié une action visant à la délivrance, à grande échelle, des actes de naissance aux enfants africains qui n'en ont pas. Elle a élaboré à cet effet un programme qui s'articule autour de la recherche de partenariat et de la mise en place concrète sur le terrain de la stratégie de délivrance des actes de naissance dans les zones rurales et les quartiers défavorisés des grandes villes africaines.

✂ LES OUTILS

Les six manuels édités par l'ONU :

- manuel d'élaboration du cadre juridique de l'état civil ;
- manuel de gestion et de tenue ;
- manuel d'informatisation ;
- manuel de formation ;
- manuel du programme d'information et d'éducation ;
- manuel de communication des données et de l'archivage.

<http://unstats.un.org/unsd/pubs/gesgrid.asp?mysearch=demographicpopulation>

Le Programme africain 2010-2015

En rupture avec les pratiques isolées antérieures, le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (Africa Program for Accelerated Improvement of Civil Registration and Vital Statistics – APAL-CRVS), adopté lors de la 1^{re} Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement de l'état civil en 2010 à Addis-Abeba, devait servir à orienter les pays dans le suivi des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, pour la période de 2010 à 2015. Il constitue désormais le principal programme d'enregistrement des faits d'état civil en Afrique, visant à aider les pays à se doter de systèmes complets et efficaces.

Réunis en septembre 2012 en Afrique du Sud à Durban pour leur seconde conférence, à la suite d'une réunion des experts internationaux, les ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil ont reconnu de façon solennelle l'importance de l'état civil en tant qu'activité régalienne de l'État, avec des implications directes sur la sécurité, les politiques publiques, la gouvernance, la planification et le développement des systèmes de suivi-évaluation au niveau national. La déclaration finale de la conférence mentionne à ce sujet que les ministres ont établi comme priorité l'enregistrement des faits d'état civil dans l'agenda politique régional, et adopté des mesures pour réformer et améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (CRVS).

Ils reconnaissent l'importance des systèmes CRVS dans la promotion de l'agenda de développement en Afrique, y compris dans l'accélération du processus d'intégration régionale, l'atteinte des priorités du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et des Objectifs du millénaire pour le développement. Les ministres se sont engagés à :

- adopter des lois et formuler des politiques qui garantissent l'enregistrement à temps et obligatoire de tous les événements vitaux qui surviennent dans leurs pays, ainsi que l'accès équitable aux systèmes CRVS à toutes les personnes, nonobstant leur nationalité ou statut légal ;
- à cet effet, poursuivre les efforts dans la révision et la mise à jour de la législation sur l'état civil et de la loi statistique dans leurs pays respectifs, en se conformant aux directives et normes régionales et internationales, et en tenant compte de l'évolution des besoins et des innovations ;
- adopter les technologies appropriées pour accélérer l'enregistrement des faits d'état civil, la gestion des informations d'état civil et assurer leur protection contre les catastrophes naturelles, les guerres civiles ;

- accorder une plus grande priorité aux systèmes CRVS et assurer une allocation adéquate en ressources humaines et financières pour le fonctionnement quotidien des systèmes CRVS dans leurs pays, y compris la mise en œuvre de plans d'action nationaux en vue d'assurer leur durabilité et leur appropriation par leurs pays respectifs ;
- établir des mécanismes de coordination de haut niveau impliquant toutes les parties prenantes pour le fonctionnement efficient des systèmes CRVS, et ce en tenant compte du caractère multisectoriel et intégré des services de l'état civil ;
- assurer la cohérence entre les systèmes d'information et de gestion sanitaires et les systèmes CRVS, et les intégrer dans les stratégies nationales de développement de la statistique ;
- continuer de renforcer et de faciliter la coordination entre les instituts nationaux de statistique et les structures en charge de l'état civil dans la gestion et le suivi des défis liés aux systèmes CRVS ;
- continuer à prendre des mesures visant à améliorer la disponibilité et l'accessibilité des services d'état civil en décentralisant les services au niveau local à travers des structures et réseaux existants, en particulier dans les structures sanitaires.

Parmi les recommandations, on note en particulier que, pour améliorer la prestation des services aux citoyens, les pays africains doivent :

- persévérer dans leurs efforts pour mettre en place des systèmes d'état civil pour enregistrer tous les événements vitaux qui se produisent sur leur territoire sans distinction de nationalité ou de statut légal et délivrer les certificats et documents appropriés gratuitement ;
- s'assurer que l'accès aux services d'enregistrement soit effectif pour l'ensemble de la population en minimisant le plus possible le coût de l'accès et faire en sorte que ce coût ne varie pas de façon significative au sein et entre les zones géographiques ;
- décentraliser l'état civil à travers la création de bureaux et services de CRVS dans les districts, cantons, villages, camps de réfugiés et autres groupes spéciaux de population, de façon à assurer une couverture complète de la population et permettre aux populations rurales et marginalisées d'accéder aux systèmes d'état civil, y compris à travers la mise en place d'équipes mobiles d'enregistrement.

Pour répondre aux besoins des groupes de population marginalisés, les pays africains doivent :

- promouvoir l'enregistrement des enfants les plus vulnérables, tels que les enfants de la rue, les enfants à risque et les enfants placés dans des institutions et à qui un acte de naissance assurerait la protection voulue ;
- promulguer ou mettre à jour les lois et mettre en œuvre les politiques portant sur l'enregistrement des événements vitaux afin d'assurer l'enregistrement à temps et obligatoire pour tous les enfants réfugiés, incluant les rapatriés et les déplacés internes sur le territoire national ;
- inclure la nationalité d'origine dans l'enregistrement des événements vitaux des réfugiés.

Pour promouvoir la sensibilisation de la population, les pays africains doivent :

- continuer à renforcer les campagnes de sensibilisation sur les systèmes CRVS au niveau national et local, en utilisant tous les supports, notamment les systèmes d'éducation et de santé dans les milieux ruraux, et dans toutes les langues locales du pays ;
- sensibiliser les parlementaires, les autorités judiciaires et exécutives sur l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil et, si nécessaire, établir une commission parlementaire sur les CRVS pour le suivi des activités d'enregistrement des faits d'état civil et de l'affectation d'une dotation budgétaire adéquate.

VERS L'ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN NATIONAL

Un système d'enregistrement des faits d'état civil est nécessaire pour protéger les droits fondamentaux de l'individu à un statut social et à des avantages individuels. Le système établit l'identité, la citoyenneté, les relations parentales, la qualité d'héritier et fournit des données d'admissibilité aux prestations sociales et divers droits liés à l'âge, comme l'entrée à l'école, le droit au travail et le permis de conduire.

En tant que système d'enregistrement universel, le système d'enregistrement des faits d'état civil sauvegarde ces droits pour toute la population résidente. Couplé au système statistique national, il permet, dans certains pays, d'identifier les causes de décès et de repérer les besoins individuels, tels que les soins de santé maternelle et infantile.

Ce guide a pour objectif d'être décliné en plan national, adapté aux réalités démographiques, culturelles et géographiques de chaque pays. Il ne prétend pas être un nouveau guide de référence de l'état civil. De par sa vocation opérationnelle, il fait siens les principes énoncés dans les six manuels de l'ONU et les décline en propositions pratiques pour la gestion d'un projet d'amélioration ou de refondation de l'état civil.

Ce guide répond à la nécessité pour les États de disposer d'un système informatisé d'enregistrement des faits d'état civil. Il propose un canevas, une méthode de conduite de projet, déclinable à volonté par chaque pays en plan national, l'état civil étant une compétence souveraine.

Un plan national

LES PRATIQUES EFFICACES

Les actions de démarrage du plan national listées ci-après sont à mener avant la phase d'informatisation :

- consulter les manuels des Nations unies ;
- évaluer l'état du système d'enregistrement des faits d'état civil du pays ;
- organiser des ateliers et des séminaires pour les retours d'évaluation ;
- consulter les principaux intervenants et partenaires ;
- définir les rôles des différents intervenants et partenaires ;
- mettre en place un groupe technique de travail ;
- définir les concepts du contenu du modèle opérationnel et des processus ;
- interfacier le manuel opérationnel avec un manuel de formation ;
- élaborer un plan de transition vers l'informatisation du système ;
- rechercher et garantir des financements pérennes.

CHRONOGRAMME DES ACTIONS DE DÉMARRAGE DU PLAN NATIONAL D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL													
ACTIONS	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	
Consulter les manuels des Nations unies	■	■											
Évaluer l'état du système d'enregistrement des faits d'état civil	■	■	■										
Organiser des ateliers et des séminaires pour les retours d'évaluation				■									
Consulter les principaux intervenants et partenaires	■	■	■										
Définir les rôles des différents intervenants et partenaires				■	■	■							
Mettre en place un groupe technique de travail							■						
Définir les concepts du contenu du modèle opérationnel et des processus								■	■				
Interfacier le manuel opérationnel avec un manuel de formation									■	■			
Élaborer un plan de transition vers l'informatisation du système										■	■	■	
Rechercher des financements pérennes						■	■	■	■	■	■	■	

M = mois

Ces propositions pratiques appellent des interrogations préalables au changement. En effet, l'une des caractéristiques du système d'enregistrement des faits d'état civil tel que prévu par le canevas des Nations unies est la création d'une base de données centrale et nationale, où chaque citoyen a un numéro identifiant et où sont enregistrés tous les faits d'état civil qui se sont produits à l'échelle du pays, dans un contexte de fragilité des documents probatoires. L'état civil ne relève donc plus de la seule compétence communale, mais aussi d'un échelon centralisé. Nous aboutissons ainsi à une gestion locale, agrégée au niveau central.

L'accès de l'ensemble des bureaux locaux au système central est une simplification considérable des processus, pour le plus grand bénéfice du citoyen, puisqu'un fait peut être enregistré en tout point du territoire par un agent du site où cet acte s'est produit, sans échange complexe avec la mairie de naissance, comme c'est le cas le plus souvent.

C'est un bouleversement dont il faut prendre en compte toutes les conséquences. Dans cette nouvelle organisation, de nombreuses questions apparaissent auxquelles il faut apporter des réponses, au cours de l'étude détaillée qui est incluse dans le plan national.

✂ LES OUTILS

Les questions à se poser avant la réorganisation

- Quelle entité est responsable de la gestion de la base de données nationale ?
- Le concept de « registres de l'état civil » doit-il être conservé ?
- Faut-il maintenir l'édition papier des actes et des registres ?
- Quelles limites géographiques aux compétences de l'officier de l'état civil ?
- Quelle signature des actes ?
- Habilitation à signer : doit-on envisager une délégation de signature ?
- Quelles sont les spécificités du fichier de l'état civil au regard des autres fichiers centraux ?
- Consolidation ou refondation de l'état civil ?

→ Quelle entité est responsable de la gestion de la base de données nationale ?

La première des questions est de savoir quelle entité administrative et juridique est responsable de la gestion de la base de données ainsi créée. Le plus souvent, c'est soit le ministère de la Justice, responsable de l'état civil, soit le ministère de l'Intérieur. On peut aussi imaginer une autre entité indépendante, à créer le cas échéant. Dans tous les cas, un contrôle indépendant est assuré par une autorité de protection des données personnelles.

→ Le concept de « registres de l'état civil » doit-il être conservé ?

Le plus souvent, les registres de l'état civil, au format papier, sont ouverts chaque année par le juge civil et clos par l'officier de l'état civil. Dans un état civil purement électronique, le support du registre papier n'est plus une obligation. Comment les procédures légales d'ouverture et de clôture annuelles des registres peuvent-elles alors être maintenues ? Si les registres papier sont à terme supprimés, il convient de veiller à conserver une numérotation des faits au niveau national pour garantir la cohérence et éviter les fraudes par insertion (pour mémoire, actuellement, la numérotation des faits suit en règle générale une série annuelle incrémentielle pour chaque bureau local de l'état civil).

→ Faut-il maintenir l'édition papier des actes et des registres ?

Quelles que puissent être les carences et faiblesses de la gestion papier de l'état civil africain, la filière papier des documents administratifs relatifs à l'état civil est partout une tradition bien ancrée dans l'administration locale. Elle est pratiquée de manière constante depuis le début de l'existence administrative des pays africains qui ont adopté cet héritage colonial après l'indépendance. Aujourd'hui, l'état civil « virtuel » n'a pas de réalité juridique, et sa mise en œuvre immédiate risque d'apporter plus de désordre que de progrès sur le terrain. Aussi, le support papier est encore la seule preuve matérielle et concrète de l'acte. L'état civil papier doit, au moins partiellement, être conservé, même si le passage à l'informatique permet en théorie de s'en dispenser.

Pour l'impression des actes, il faut remettre une preuve tangible de l'enregistrement aux déclarants de naissance et de décès ou aux comparants des mariages. Cette preuve est non seulement éditée mais aussi signée par l'officier. Une impression systématique demeurera incontournable pour les actes.

Les bureaux locaux de l'état civil ne pourront probablement pas, eux non plus, se passer du support papier pour les actes qu'ils auront dressés ou transcrits. Le support papier représente pour les agents un dispositif sécurisant pour l'accompagnement du changement et l'impression des documents leur permet d'assurer la continuité du service avec les postes de travail locaux en cas de communication rompue avec le site central. Dans une optique de continuité de service, il convient de prévoir la possibilité de stocker temporairement des enregistrements informatiques en mode local, pour pallier les pannes du réseau.

→ Quelles limites géographiques aux compétences de l'officier de l'état civil ?

Un dispositif national suppose des compétences nationales, c'est-à-dire qui couvrent l'ensemble du territoire. On peut se demander dans ces conditions comment doivent être définies les limites géographiques des compétences des officiers de l'état civil dans le nouveau système. Dans un changement d'une si grande ampleur, le bon sens appelle à ne pas bouleverser les compétences de l'autorité. L'officier municipal de l'état civil doit être maintenu comme autorité de référence, en réponse à l'exigence de proximité.

Mais une base nationale a des conséquences sur l'exercice de l'autorité : l'apposition d'une mention (de reconnaissance, de désaveu de paternité, de mariage, de divorce, de décès) sur un acte de naissance de la compétence d'un officier municipal est enregistrée au fichier central par

une autorité du lieu où s'est produit l'acte. L'officier de l'état civil de la mairie de naissance n'a plus à apposer sa signature, alors que celle-ci fonde actuellement la valeur juridique de l'acte.

→ Quelle signature des actes ?

En matière d'état civil, la signature est essentielle, car elle fonde la validité juridique de l'acte. Un acte non signé n'a aucune valeur. L'acte tire sa valeur juridique de deux conditions : il doit être signé, et l'autorité signataire doit être dûment habilitée ; ce doit être un officier ou son mandataire délégué. Il convient d'envisager les modalités de la signature, dès lors que l'acte est dématérialisé. On peut imaginer plusieurs possibilités :

- Les actes peuvent être validés par une signature électronique, exclusivement détenue par l'officier et éventuellement par les officiers délégués. Il y aurait alors lieu de prévoir un annuaire électronique des personnes habilitées à signer, avec la mise en œuvre d'une infrastructure à gestion de clés (IGC) et une gestion stricte des annulations et des révocations.
- Les actes, imprimés sur format papier et matériellement signés, peuvent aussi être scannés, le document scanné étant associé au fichier électronique de l'acte.

Les deux solutions ci-dessus ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

→ Habilitation à signer : doit-on envisager une délégation de signature ?

La réponse est clairement « oui », car nombre des difficultés constatées aujourd'hui tirent leur origine du manque de disponibilité de l'officier signataire. Tout plaide pour une délégation de signature qui soit permanente et révocable, avec un annuaire électronique de gestion des autorisations. Sur ce point, la Conférence de Durban de 2012 indique dans ses recommandations que les pays africains doivent « *promulguer de nouvelles lois sur les signatures électroniques afin de faciliter la signature en ligne des documents et l'authentification des transactions et enregistrements électroniques relatifs au système CRVS* ».

→ Quelles sont les spécificités du fichier de l'état civil au regard des autres fichiers centraux ?

Créé soit au fil de l'eau, soit par un recensement global à vocation d'état civil, le fichier d'état civil sert à terme à différents services de l'État, mais les règles d'échange des données doivent être clairement définies.

On peut se demander si le fichier d'état civil sera distinct du fichier central des citoyens, ou s'il s'agira d'un seul et même fichier. Peu d'arguments, en dehors des coûts d'investissement initial, plaident pour qu'il s'agisse d'un seul et même fichier. En revanche, les avantages d'un fichier d'état civil séparé sont nombreux :

- l'état civil répond à des obligations législatives et réglementaires particulières et doit rester juridiquement isolé ;
- un fichier de l'état civil séparé et étanche n'est pas pollué par d'autres sources qui peuvent avoir besoin de se connecter à un fichier central des citoyens ;
- on imagine qu'un tel fichier central des citoyens, accessible à des acteurs habilités, est alimenté par différents acteurs administratifs dont ceux de l'état civil, mais aussi de la santé ou de l'éducation. L'inverse ne doit surtout pas être possible. Il doit s'agir d'une relation univoque entre le serveur de l'état civil, qui fournit des données, et le serveur du fichier central des citoyens, s'il existe, qui les reçoit. Ainsi la séparation des deux acteurs permet à chacun de jouer son rôle sans interférer l'un sur l'autre, les faits d'état civil ne devant pas être pollués par des données externes ;
- enfin, et ce n'est pas le moindre argument, la séparation des fichiers est un principe élémentaire du droit pour la protection des données citoyennes.

→ Consolidation ou refondation de l'état civil ?

Cette question est fondamentale car elle détermine si l'état civil existant peut être exploité en l'état et amélioré par une informatisation. Les observations des institutions internationales concernant le taux d'enregistrement des faits d'état civil ne plaident guère pour la continuation sur la seule base des registres actuels.

De plus, les observations des experts sur le terrain prouvent qu'il existe un différentiel important entre le taux d'enregistrement des faits et leur taux réel d'utilisation possible. De fait, un taux supposé de 80 % se traduit le plus souvent par un taux de 50 % d'enregistrements exploitables. Cette distorsion s'explique en premier lieu par la mauvaise qualité de stockage : registres papier illisibles, détruits par l'humidité ou mangés par les insectes. En outre, on constate généralement qu'une même personne a souvent un enregistrement d'état civil incomplet. Quand la naissance a été enregistrée, le mariage l'est rarement, pour des raisons multiples, dont la première tient à l'absence d'unité de lieu : un mariage célébré dans la commune A doit être enregistré dans les communes de naissance B et C des époux. Quant aux décès et aux actes issus d'une décision judiciaire (divorce, adoption, annulation, séparation judiciaire, reconnaissance, légitimation), leurs taux d'enregistrement sont si faibles que la consolidation de l'existant relève de la fiction.

Il en résulte que la plupart des pays qui optent pour une solution d'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil le font via une procédure initiale de recensement global, appuyé par la biométrie pour garantir l'unicité des personnes. Les autorités procèdent ensuite à un collationnement des données avec tous les documents papier exploitables et valident les enregistrements de la population jusqu'alors « invisible » par des procédures judiciaires usuelles, comme les jugements supplétifs.

Au demeurant, l'état civil relevant de la souveraineté nationale, ce guide pratique ne peut décider en lieu et place des autorités de chaque pays. C'est l'état des lieux réalisé par les autorités qui permet de choisir entre la consolidation de l'existant et la refondation par un recensement global.

Pour une protection efficace des données personnelles

La protection efficace des données personnelles passe inévitablement par une prise en compte en amont de cette problématique. Cela permet de responsabiliser et de sensibiliser au plus tôt tous les acteurs du projet, mais également génère un gain de temps et d'argent car la problématique est prise en compte dès la conception de nouveaux projets.

Une des méthodes de prise en compte en amont de la protection des données personnelles, connue sous sa formulation anglaise Privacy by design (protection intégrée de la vie privée – PIVP), a été développée par une équipe de spécialistes au Canada (Ontario) et fait aujourd'hui référence au plan mondial. Cette méthode a été codifiée en sept principes, repris dans une résolution de la 32^e Conférence internationale des commissaires à la protection des données et à la vie privée qui s'est tenue en octobre 2010 à Jérusalem, en Israël (www.privacybydesign.ca). Ils sont décrits ci-après.

1. Prendre des mesures proactives et non réactives ; des mesures préventives et non correctives

La traduction opérationnelle consiste à prévoir et à prévenir les incidents d'atteinte à la vie privée avant qu'ils ne se produisent. La PIVP n'attend pas que des risques pour la vie privée se concrétisent. Elle ne propose aucune solution pour résoudre les cas d'atteinte à la vie privée qui se sont déjà produits. La PIVP intervient avant et non après de tels incidents.

2. Assurer la protection implicite de la vie privée

La PIVP est implicite. Elle vise à procurer le maximum de protection de la vie privée en veillant à ce que les renseignements personnels soient systématiquement protégés au sein des systèmes informatiques et par les pratiques internes des organismes. En conséquence, la vie privée d'un particulier est protégée même s'il ne se manifeste pas, car la protection de sa vie privée est intégrée dans le système implicitement.

3. Intégrer la protection de la vie privée dans la conception des systèmes et des pratiques

La PIVP est intégrée dans la conception et l'architecture des systèmes informatiques et des pratiques des organismes ; elle n'y est pas greffée après coup. La protection de la vie privée devient un élément essentiel des fonctionnalités de base en phase de conception. Elle fait partie intégrante de la conception fonctionnelle du système.

4. Assurer une fonctionnalité intégrale selon un paradigme à somme positive et non à somme nulle

La PIVP vise à tenir compte de tous les intérêts et objectifs légitimes en cause selon un paradigme à somme positive et non selon une approche périmée à somme nulle, qui nécessite des compromis inutiles. La PIVP dépasse les fausses dichotomies, par exemple celle qui oppose la protection de la vie privée à la sécurité, en démontrant qu'il est vraiment possible de réaliser ces deux objectifs à la fois.

5. Assurer la sécurité de bout en bout, pendant toute la période de conservation des renseignements

La PIVP, lorsqu'elle est intégrée dans le système avant que l'on ne commence à collecter les renseignements qu'il contiendra, persiste de façon sécurisée pendant toute la période de conservation de ces renseignements ; ainsi, des mesures de sécurité essentielles à la protection de la vie privée sont mises en œuvre du début jusqu'à la fin. Cela permet d'assurer la conservation sécurisée des données, puis leur destruction sécurisée à la fin de leur période de conservation. Ainsi, la PIVP assure une gestion intégrale, sécurisée et de bout en bout des renseignements pendant toute leur période de conservation.

6. Assurer la visibilité et la transparence

Grâce à la PIVP, tous les intervenants sont assurés que, quelles que soient les technologies employées, le système fonctionne conformément aux promesses et aux objectifs établis, sous réserve d'une vérification indépendante. Les éléments et le fonctionnement du système demeurent visibles et transparents, tant pour les utilisateurs que pour les fournisseurs. La vérification indépendante permet d'établir un climat de confiance.

7. Respecter la vie privée des utilisateurs

Avant tout, la PIVP oblige les concepteurs et les utilisateurs à privilégier les intérêts des particuliers en prévoyant notamment des mesures strictes et implicites de protection de la vie privée, des exigences appropriées quant aux avis, et des fonctions habilitantes et conviviales, axées sur l'utilisateur.

L'ÉLABORATION D'UNE LÉGISLATION APPROPRIÉE

LES RÈGLES

- La loi de l'état civil doit être conforme à la Constitution, mais elle ne doit pas être détaillée au point de restreindre les possibilités d'ajustement administratif sous la forme de règlements.
- La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit énoncer des directives claires sur le type d'organisation adopté pour le système d'enregistrement des faits d'état civil dans le pays.
- Le modèle de loi pour l'état civil proposé par les Nations unies dans son manuel d'élaboration du cadre juridique est prévu pour une structure administrative centralisée, mais les mêmes fonctions et procédures peuvent s'appliquer à une structure décentralisée.
- Une législation détaillée et complète doit garantir la continuité, la permanence, la couverture universelle et le caractère obligatoire du système d'enregistrement des faits d'état civil.

L'élaboration d'une législation et de directives

Le type d'organisation doit être compatible avec les conditions de vie dans le pays et avec les structures gouvernementales existantes afin de mieux promouvoir la mise en place du système d'enregistrement.

LES OUTILS

Quel domaines doit couvrir la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil ?

- Définir les objectifs du système.
- Rendre obligatoire l'enregistrement des faits d'état civil.
- Prévoir des sanctions en cas d'infraction commise par le personnel de l'enregistrement ou les autorités officielles.
- Indiquer les fonctions du système.
- Indiquer les services administratifs qui doivent participer au système.
- Mettre en place un mode de financement du système.

L'enregistrement des faits d'état civil d'un pays peut être centralisé ou décentralisé.

Un système centralisé d'enregistrement doit :

- faciliter l'adoption d'un cadre juridique normé pour toutes les subdivisions de l'enregistrement des faits d'état civil ;
- faciliter l'interprétation des normes et règlements ;
- permettre l'adoption de formulaires et procédures à l'échelle du pays ;
- favoriser l'exercice d'un contrôle direct sur le système ;
- améliorer la qualité des travaux de recherche fondés sur la base de registres d'état civil tenus selon des techniques d'archivage uniformes ;

- faciliter la formation et la fourniture d'une assistance technique au niveau local ;
- permettre une sauvegarde centralisée des actes établis au niveau local.

Un système centralisé d'enregistrement peut comporter un seul organisme pour l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil, ou il peut avoir plusieurs agences administratives distinctes pour chacune des deux fonctions.

Les pays ayant un système politique fédéral, un vaste territoire ou une population nombreuse peuvent opter avantageusement pour une administration décentralisée.

L'administration décentralisée gère l'enregistrement des faits d'état civil au niveau principal des subdivisions territoriales (par exemple, province ou région). Il existe deux modèles principaux pour le système décentralisé :

- dans le premier, une administration régionale gère à la fois l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil ;
- dans le second, une administration régionale à plusieurs niveaux gère l'enregistrement des faits d'état civil, tandis que les statistiques de l'état civil sont établies au niveau de l'État fédéral ou fédéré.

Définition des normes

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

Modèle de loi pour l'enregistrement des faits d'état civil préconisé par l'ONU :

- la loi sur l'état civil encourage le recours aux technologies avancées, tant au niveau central qu'au niveau local,
- la loi autorise la participation du système d'enregistrement des faits d'état civil aux activités du système administratif pour les statistiques de l'état civil.

Trois fonctions principales incombent au système d'enregistrement des faits d'état civil :

- une fonction juridique (enregistrer les événements qui sont à l'origine de l'état civil) ;
- une fonction statistique (collecte des données sur ces événements pour compiler les statistiques démographiques) ;
- une fonction collaborative (coopération avec d'autres entités publiques pour offrir des services à la population).

LES OUTILS

Quelles fonctions doit décrire la loi sur l'enregistrement des faits de l'état civil ?

- Des dispositions générales : objectifs et caractère obligatoire.
- La structure organisationnelle.
- Les principes de nationalité et de territorialité pour assurer une couverture totale de l'état civil.
- Les mécanismes de l'enregistrement.
- Les procédures spécifiques relatives à l'enregistrement des naissances, mariages, divorces, décès, morts fœtales, etc.
- La responsabilité en matière de conservation, stockage, recherche, et la protection des actes d'état civil.
- Les fonctions de coordination du directeur général.
- Des procédures de correction et d'amendement des actes de l'état civil.
- Les techniques de délivrance de copies certifiées.
- Des dispositions pour un système administratif des statistiques de l'état civil.
- Les procédures d'établissement des bulletins statistiques.
- Les responsabilités et les sanctions en cas de non-respect de la loi par le personnel de l'enregistrement et les autorités officielles.
- Le mode de financement du système.
- Les modalités d'entrée en vigueur de la loi.

Les écueils juridiques

LES OUTILS

Les écueils de fond à éviter :

- absence de déclaration de naissance ;
- déclarations multiples d'une même naissance ;
- délai dépassé pour la déclaration de naissance ;
- absence d'inscription des mentions marginales sur les actes de naissance ;
- absence de déclaration de décès ;
- fausses déclarations.

Pour tous ces écueils, l'analyse des causes permet de trouver les réponses organisationnelles appropriées dans le projet de consolidation.

→ Absence de déclaration de naissance

Les Nations unies et l'OMS relèvent qu'une partie de la population africaine ne possède pas d'acte de naissance. Par suite, ces personnes ne disposent d'aucune existence juridique légale et, en conséquence, ne sont pas en mesure de se procurer le moindre document administratif, pas plus que de bénéficier des droits ou prestations fournis par l'État aux citoyens.

→ Déclarations multiples d'une même naissance

La pratique de la déclaration par la mère et par un autre parent conduit à ce qu'une naissance est parfois déclarée à plusieurs reprises, en des lieux différents, avec risque de confusion patronymique, dans la mesure où chaque déclarant a la possibilité de donner à l'enfant des noms différents.

Cette situation, où aucun recoupement des différentes identités attribuées à la même personne ne peut être réalisé, rend impossible la détection manuelle des doublons de l'état civil et a fortiori leur élimination. Cette pratique est de nature à permettre la délivrance de documents d'identité sous plusieurs patronymes à une seule et même personne. Il en résulte dans le parcours de vie administrative pour ce type de citoyen une possible démultiplication des documents et actes réalisés (achats fonciers multiples, utilisation de prête-noms, renforcée par le fait qu'il s'agit d'une vraie fausse identité).

→ Délais dépassés pour la déclaration de naissance

Le plus souvent, un règlement oblige à effectuer les déclarations de naissance dans un court délai. En raison de la surcharge des services de maternité, de nombreuses familles ne peuvent obtenir la « déclaration de naissance » dans les délais prescrits. Établi par une personne ayant assisté à l'accouchement, en général le médecin accoucheur ou la sage-femme, ce document est exigé pour dresser l'acte. La pratique fait que, souvent, les maternités ne délivrent ce document d'obligation réglementaire qu'après paiement des frais d'accouchement. Il s'agit là d'un chantage préjudiciable aux familles et, surtout, au nouveau-né. Mais même dans le cas où les frais auraient dûment été réglés, certaines familles n'obtiennent pas ce document en raison de l'engorgement du service hospitalier. Pour les personnes concernées, il en résulte l'obligation de recourir aux tribunaux pour obtenir un jugement supplétif, ce qui entraîne de nouveaux frais et d'importants retards.

Par ailleurs, le délai de déclaration est souvent trop court pour permettre une gestion sereine de l'état civil des citoyens. Une adaptation du délai de déclaration au contexte géographique et culturel est souhaitable. Par exemple, si les parents ont obligation de respecter la coutume dans la dévolution des noms du nouveau-né, il se peut que la réunion de la famille ne soit pas possible dans le délai légal.

Une simplification des démarches paraît aussi nécessaire. Ainsi, l'un des parents peut simplement procéder à la déclaration de la naissance auprès des services de l'état civil, muni d'un document daté et signé d'un médecin certifiant l'existence et la qualité de nouveau-né de l'enfant. Cette solution est suffisante, simplificatrice, et libère les familles des contraintes du certificat de naissance des hôpitaux et maternités.

→ Absence d'inscription des mentions marginales sur les actes de naissance

Compte tenu de leurs effets sur l'état des personnes, tous les actes ultérieurs à l'acte de naissance doivent être enregistrés à l'état civil sans condition de délai. L'état civil doit particulièrement s'attacher à ce que les mentions d'actes ultérieurs – mariage, divorce, adoption, reconnaissance, légitimation, décès – soient inscrites dans les plus brefs délais sur l'acte de naissance de la personne concernée. Ce n'est qu'à cette condition que l'état civil du pays sera valide. Or les transmissions des mentions sont particulièrement aléatoires, lorsqu'elles existent. L'un des objectifs de ce guide est de promouvoir l'automatisation des inscriptions de mentions sur l'acte de naissance et de rendre celles-ci immédiates, remplissant ainsi les conditions d'exhaustivité et d'exactitude (cf. le chapitre relatif à l'informatisation).

→ Absence de déclaration de décès

Les Nations unies observent que de nombreux décès ne sont pas enregistrés, à l'image de ce qui se passe pour la naissance. L'absence de déclaration de décès d'une personne entraîne de nombreux effets pervers, comme l'appropriation induite des biens et effets de la personne défunte, voire l'utilisation de ses documents d'identité et de voyage à des fins frauduleuses.

À cet égard se pose la question de la capacité personnelle ou juridique des personnes qui déclarent un décès, et de la disposition des pièces justificatives permettant l'enregistrement du décès, notamment le certificat de décès signé par un médecin. Se pose aussi la question de la durée du deuil du conjoint survivant et de l'obligation traditionnelle qui peut lui être faite de ne pas se déplacer. Il est souhaitable de créer une obligation légale pour le conjoint survivant d'être présent lors de l'enregistrement du décès à l'état civil, aux fins d'écarter toute spoliation par les familles. Aucun acte juridique ou notarié ne peut être passé sans la présence du conjoint survivant et la remise, *intuitu personæ*, du volet « papier » ou du récépissé électronique de la déclaration de décès. L'absence de déclaration de décès provoque des effets non seulement dans l'état des personnes mais aussi dans le fonctionnement de l'État, jusque dans la législation électorale.

→ Fausses déclarations

Les effets pervers de l'absence ou la fausse déclaration se rencontrent à nouveau dans le domaine des actes de reconnaissance ou de la transcription des jugements d'adoption. On retrouve les mêmes pratiques pour les déclarations de naissance et les mêmes effets induits sur la propriété, la succession, le mariage.

LES OUTILS

Les écueils de forme à éviter :

- l'ouverture et la clôture des registres,
- les délais d'enregistrement.

→ L'ouverture et la clôture des registres

En règle générale, les registres de l'état civil sont annuels, soit globaux pour tous les actes, soit spécifiques à chaque type d'acte (registre des naissances, des mariages, des décès, etc.). Ils sont ouverts au premier jour de l'année par le président du tribunal d'instance qui signe le procès-verbal d'ouverture du registre et en cote et paraphe chaque page.

Le plus souvent, les registres sont clos en fin d'année par l'officier de l'état civil (et non par le président du tribunal). La formule de clôture – qui doit logiquement recenser le nombre d'actes reçus au cours de l'année – intervient sur la dernière feuille, ce qui interdit d'y ajouter des actes en dehors de l'année civile considérée. Toutefois, il peut arriver que les registres ne fassent pas l'objet d'une clôture en bonne et due forme par l'officier qui en a la charge. Il en résulte toute une série de dysfonctionnements et de pratiques administratives illicites.

En effet, l'absence de clôture d'un registre administratif permet d'y ajouter à volonté des actes ou des déclarations établis postérieurement et de manière apocryphe, et de les inclure dans lesdits registres. Et cela d'autant plus facilement que les volumes ouverts ne sont pas complètement remplis au moment où doit intervenir leur clôture administrative. Les pratiques illicites de prébendes, modestes mais fréquentes, pour la remise aux familles des documents permettant

la déclaration de naissance sont facilitées par l'absence de clôture des registres. Là encore, l'informatisation s'impose comme une nécessité pour la gestion rigoureuse des dates des faits.

→ Les délais d'enregistrement

Si les lieux médicalisés d'accouchement n'établissent pas ou ne remettent pas les « certificats de naissance », preuve matérielle de la naissance de l'enfant, dans les délais légaux exigés pour la déclaration par les familles, les parents se retrouvent démunis pour effectuer la déclaration de naissance à l'état civil. Dans ces conditions, le recours aux tribunaux pour l'établissement d'un jugement supplétif devient obligatoire, sauf à accepter de laisser l'enfant sans acte de naissance, invisible dans la population. Ce sujet mérite une attention particulière lors de l'élaboration des textes.

LES OUTILS

Les écueils liés à l'indisponibilité de l'autorité signataire :

- Signature et capacité personnelle ou fonctionnelle ?
- Délégation de signature, de pouvoir ou de fonction ?

→ Signature et capacité personnelle ou fonctionnelle ?

La signature d'un acte lui confère sa valeur juridique et sa force probante. Un acte, même rédigé dans les formes sur le registre adéquat, est sans valeur aussi longtemps que l'officier de l'état civil n'y a pas apposé sa signature enregistrée.

Certaines pratiques de l'état civil mentionnent dans le corps de l'acte lui-même le nom et la qualité de l'officier qui a dressé l'acte concerné. La signature ne peut alors être autre que celle de l'officier ou de l'agent mentionné. Ce cas, où la capacité est liée à la personne, permet une identification précise de l'agent, puisqu'il est mentionné nominativement dans l'acte lui-même, ce qui est un avantage.

En revanche, une telle pratique impose que les actes soient signés au fil de l'eau, aussitôt qu'ils ont été rédigés. En effet, en cas d'absence qui empêcherait l'officier d'exercer ses fonctions et d'apposer sa signature, les actes s'accumuleraient sans qu'il soit possible de leur conférer une existence juridique. Pis, en cas d'absence définitive, tous les actes non signés sont considérés comme nuls et doivent être à nouveau établis, sauf à être insérés pour la période en cause dans un registre non clôturé correspondant à la période concernée, ce qui revient à cautionner une pratique illicite. En résumé, la pratique de capacité personnelle met à mal le principe de continuité de l'action de l'État. Elle ne saurait être maintenue dans l'état civil moderne d'un État soucieux de bonne gouvernance.

Il existe une pratique différente, la capacité fonctionnelle, qui considère que l'officier agit en qualité et que sa signature ne relève pas de sa personne mais de sa fonction. Dans ce cas, l'acte prend valeur juridique quel que soit le signataire dès lors que celui-ci en détient la capacité légale. Dans ces conditions, la continuité de l'action de l'État reste assurée.

Que la capacité soit personnelle ou fonctionnelle, elle n'apporte pas de solution au problème de l'indisponibilité de l'officier, problème récurrent dans les grands centres urbains et qui ne peut trouver de solution que par la délégation de signature, de pouvoir ou de fonction.

→ Délégation de signature, de pouvoir ou de fonction ?

En matière d'état civil, l'absence de délégation génère des problèmes multiples liés à l'absence ou la non-disponibilité de l'autorité pour signer et à l'accumulation des actes dépendant de l'autorité et de la disponibilité d'une seule personne. Un officier de l'état civil doit pouvoir déléguer sa signature, acte juridique qui permet la réalisation et l'officialisation des actes pour compte et par délégation de l'autorité habilitée. On peut toutefois comprendre la réticence des officiers à déléguer leur signature puisque leur responsabilité reste engagée par les actes effectués par leur délégataire.

La délégation de pouvoir peut également être envisagée ; c'est un acte juridique par lequel une autorité, le « délégant », se dessaisit d'une fraction des pouvoirs qui lui sont conférés et les transfère à une autorité subordonnée, le « délégataire ». Le délégataire assume alors les obligations et responsabilités liées aux pouvoirs qui lui ont été délégués. Aussi, en cas de manquement à une obligation, le délégataire est-il responsable en lieu et place du délégant.

Dans ce cas de figure, si la responsabilité pénale de l'officier de l'état civil est dérogée pour les actes exécutés par son délégataire, on peut comprendre que le maire soit réticent à abandonner une partie de ce pouvoir dont il est légalement dépositaire. L'état civil est l'exercice direct de la puissance publique auprès des citoyens et l'un des meilleurs moyens pour un élu de rester en contact avec ses électeurs.

Ni simple délégation de signature, ni délégation de pouvoir, la délégation de fonction est une forme intermédiaire de délégation, qui peut être envisagée pour faciliter les opérations de saisie des actes. La délégation de fonction permet à l'autorité de confier l'exercice d'une de ses compétences à un subordonné. Elle n'a pas pour effet de priver l'officier de l'état civil de ses pouvoirs en la matière, car il demeure libre d'exercer les attributions qu'il a déléguées. En contrepartie, il doit contrôler et surveiller la façon dont ses subordonnés remplissent les fonctions qui leur sont déléguées. Le maire, le préfet ou le sous-préfet ne sont dans ce cas pas totalement exonérés de leur responsabilité.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

Quelle que soit la forme qu'elle prenne, la délégation de signature, de pouvoir ou de fonction permet de résoudre de nombreux problèmes rencontrés par les services et d'accélérer les procédures, au grand bénéfice des populations. Pour assurer une disponibilité maximale du service de l'état civil, la réponse aux difficultés pratiques générées par la délégation peut être l'utilisation d'une carte d'agent public sécurisée par les officiers de l'état civil et leurs délégués dans un contexte d'administration électronique utilisant la signature électronique.

→ Principe d'utilisation de la signature électronique

1) L'officier de l'état civil est en premier lieu authentifié par une carte à puce, laquelle est révoquée en cas de perte ou vol et utilisable uniquement par son propriétaire (seul détenteur du code d'accès « PIN »). Un téléservice « état civil » vérifie la validité de la carte à puce auprès d'une infrastructure à gestion de clés (IGC), qui dispose d'un annuaire et d'une liste de révocation.

2) L'officier de l'état civil authentifié va enregistrer et signer les données sur le logiciel local de gestion de l'état civil (alors qu'il apposait une signature manuscrite dans un registre papier).

Les données transmises au site central via le télé-service « état civil » ont valeur probante avec signature par un officier d'état civil ou un agent délégué habilité.

La signature électronique n'est pas l'apposition d'une image de la signature manuscrite. Elle consiste à faire le lien entre l'identité du signataire et le contenu du document pour garantir l'authenticité de celui-ci et le rendre infalsifiable. Pour ce faire, un logiciel et un certificat électronique de signature permettent de sceller le document pour garantir son intégrité. Un autre certificat permet d'authentifier et de tracer l'identité du signataire. La technologie de la carte à puce est recommandée car elle permet d'intégrer la norme logicielle internationale d'identification, authentification et signature (IAS).

LES MODALITÉS DES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE	
Capacité personnelle	La signature ne peut alors être autre que celle de l'officier ou de l'agent mentionné, nommément désigné dans l'acte.
Capacité fonctionnelle	L'officier agit ès qualités et sa signature ne relève pas de sa personne mais de sa fonction.
Délégation de signature	La délégation de signature permet la réalisation et l'officialisation des actes pour compte et par délégation de l'autorité habilitée.
Délégation de pouvoir	La délégation de pouvoir transfère le pouvoir à un « délégataire », qui devient responsable en lieu et place du délégant.
Délégation de fonction	La délégation de fonction permet à l'autorité de confier l'exercice d'une de ses compétences à un subordonné, en demeurant libre d'exercer les attributions déléguées.

UNE TYPOLOGIE DES FAITS ET DES DONNÉES D'ÉTAT CIVIL

LES RÈGLES

Un système d'enregistrement des faits d'état civil a pour but ultime d'enregistrer les naissances, les morts fœtales, les décès, les mariages, les divorces, les annulations de mariage, les séparations judiciaires, les adoptions, les légitimations et les reconnaissances.

L'appréciation de la nécessité de la collecte est un des principes fondamentaux de la protection des données personnelles. Il ne faut collecter que les données nécessaires et pertinentes à la tenue du fichier. Concrètement, pour l'inscription d'une naissance, il n'est par exemple pas nécessaire de savoir si les parents sont fumeurs.

Les types de faits d'état civil

Les définitions des faits d'état civil, d'une grande précision, ont été établies par les Nations unies en fonction de l'utilisation statistique des données recueillies (voir le tableau ci-après).

TYPOLOGIE DES FAITS D'ÉTAT CIVIL	
Naissance vivante	Expulsion ou extraction complète du corps de la mère, indépendamment de la durée de gestation, d'un produit de la conception qui, après cette séparation, respire ou manifeste tout autre signe de vie, tel que battements de cœur, pulsations du cordon ombilical ou contractions effectives d'un muscle soumis à l'action de la volonté, que le cordon ombilical ait été coupé ou non et que le placenta soit ou non demeuré attaché ; tout produit d'une telle naissance est considéré « enfant né vivant ». Tous les enfants nés vivants doivent être enregistrés et comptés comme tels, quelle que soit la durée de la gestation, qu'ils soient morts ou vivants à l'époque de l'enregistrement ; ceux qui décèdent à n'importe quel moment après la naissance doivent également être enregistrés et comptés comme décédés.
Mort fœtale	Décès d'un produit de la conception avant l'expulsion ou l'extraction complète du corps de la mère, quelle que soit la durée de la grossesse. Le décès est indiqué par le fait que, après cette séparation, le fœtus ne respire ni ne manifeste aucun autre signe de vie, tel que battements de cœur, pulsations du cordon ombilical ou contractions effectives d'un muscle soumis à l'action de la volonté. On distingue trois grandes catégories de morts fœtales : <ul style="list-style-type: none">• précoces, les morts intervenant avant 20 semaines complètes de gestation ;• intermédiaires, les morts intervenant entre 20 et 28 semaines de gestation ;• tardives, les morts intervenant après 28 semaines complètes ou plus de gestation.
Décès	Disparition permanente de tout signe de vie à un moment quelconque postérieur à la naissance vivante (cessation des fonctions vitales après la naissance sans possibilité de réanimation). Cette définition ne comprend donc pas les morts fœtales.
Mariage	Acte, cérémonie ou procédure qui établit un rapport légal entre mari et femme. L'union peut être rendue légale par une procédure civile ou religieuse ou par toute autre procédure conforme à la législation du pays.
Divorce	Dissolution légale et définitive des liens du mariage, c'est-à-dire la séparation de l'époux et de l'épouse, qui confie aux parties le droit de se remarier civilement ou religieusement ou selon toute autre procédure, conformément à la législation du pays.
Annulation	Déclaration de l'invalidité ou nullité d'un mariage prononcée par une autorité compétente, conformément à la législation du pays : l'annulation rend aux parties le statut qu'elles avaient avant le mariage.
Séparation judiciaire	Séparation des époux à la suite d'une décision judiciaire prise conformément aux législations des pays. La séparation judiciaire ne confère jamais aux parties le droit de se remarier.
Adoption	Prise en charge légale et volontaire de l'enfant d'une autre personne et fait de l'élever comme son propre enfant, conformément à la législation du pays.
Légitimation	Conférer officiellement à une personne les statuts et droits afférents à la légitimité, conformément à la législation du pays.
Reconnaissance	Reconnaître légalement, soit volontairement, soit obligatoirement, la paternité d'un enfant né hors mariage.

Les faits d'état civil « prioritaires » et les faits « complémentaires »

L'objectif principal d'un système d'état civil est la production de documents juridiques relatifs à des faits d'état civil qui concernent la population d'un pays (ou d'une province dans un système décentralisé).

Il n'est pas toujours possible pour un pays d'enregistrer ou de publier des statistiques sur les dix catégories recommandées de faits d'état civil.

LES OUTILS

L'ordre de priorité des faits d'état civil à enregistrer

- Les naissances et les décès (y compris les morts fœtales) sont enregistrés en priorité.
- Les mariages et les divorces viennent ensuite.
- L'objectif final est d'inclure les faits complémentaires : annulations, séparations judiciaires, adoptions, légitimations et reconnaissances, contrats de mariage.

Cette répartition montre le phasage possible de l'enregistrement des faits d'état civil par le plan national.

Pour la bonne compréhension des priorités établies, naissances, morts fœtales et décès forment le bloc des faits à enregistrer en première priorité. Avec les mariages et les divorces, ils forment le bloc des faits prioritaires.

Les annulations, séparations, adoptions, légitimations et reconnaissances forment le bloc des faits complémentaires.

LES PRATIQUES EFFICACES

Les faits complémentaires résultant de décisions de justice qui doivent être transcrites dans l'état civil, il importe de connecter rapidement les greffes des tribunaux au système central, ainsi que les offices notariaux, afin que les décisions soient transmises sous format électronique, où elles sont enregistrées sans délai par l'officier d'état civil compétent. Ce système évitera les doubles saisies et les erreurs associées.

Les données de l'état civil

Le tableau ci-après est fourni à titre indicatif (source : *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Élaboration d'un cadre juridique, ONU*). En effet, les informations collectées doivent être raisonnablement nécessaires à la gestion de l'état civil et adaptées aux spécificités nationales.

**DICTIONNAIRE DES DONNÉES DES ENTITÉS LOGIQUES ET INFORMATIONS LES CONCERNANT
DANS LE SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL**

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Personne	✓	✓	✓	Numéro identifiant personnel (NIP)
	✓	✓	✓	Situation (vivant, mort, disparu)
	✓	✓	✓	Situation matrimoniale
	✓	✓	✓	Sexe
	✓		✓	Nom(s)
	✓		✓	Prénom(s)
	✓	✓	✓	NIP de la mère
	✓	✓	✓	NIP du père
	✓			Adresse (rue et numéro, quartier, hameau, village)
	✓			Code postal
✓			Code du pays (nationalité)	

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Naissance		✓	✓	NIP
		✓	✓	Date de naissance
		✓	✓	Lieu de naissance
			✓	Date d'enregistrement de naissance
		✓		Personne ayant assisté
		✓		Poids
		✓		Type de filiation
		✓		Lieu de résidence de la mère
			✓	Numéro du certificat de naissance

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Décès		✓	✓	NIP
		✓	✓	Date du décès
		✓	✓	Lieu du décès
			✓	Date d'enregistrement du décès
		✓		Cause du décès
		✓		Auteur du certificat
			✓	Numéro du certificat de décès
		✓		Lieu de résidence du défunt
	✓		Lieu de résidence de la mère (moins d'un an)	

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Mort fœtale	✓			NIP de la mère
		✓		Date du décès
		✓		Lieu du décès
				Date d'enregistrement de la mort fœtale
		✓		Sexe du fœtus
		✓		Durée de gestation du fœtus
		✓		Type de filiation du fœtus

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Mariage		✓	✓	NIP de l'époux
		✓	✓	NIP de l'épouse
		✓	✓	Date du mariage
		✓	✓	Lieu du mariage
			✓	Date d'enregistrement du mariage
		✓	✓	Type de mariage
		✓		Niveau d'alphabétisation de l'époux
		✓		Niveau d'alphabétisation de l'épouse
		✓		Profession de l'époux
		✓		Profession de l'épouse
			✓	Numéro du certificat de mariage

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Divorce		✓	✓	NIP de l'époux
		✓	✓	NIP de l'épouse
		✓	✓	Date du divorce
		✓	✓	Lieu du divorce
			✓	Date d'enregistrement du divorce
		✓		Lieu de résidence des époux
		✓		Nombre d'enfants à charge
		✓		Profession de l'époux
		✓		Profession de l'épouse

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Annulation			✓	NIP de l'époux
			✓	NIP de l'épouse
			✓	Date de l'annulation
			✓	Lieu de l'annulation
			✓	Date d'enregistrement de l'annulation
			✓	Autorité agissante

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Séparation			✓	NIP de l'époux
			✓	NIP de l'épouse
			✓	Date de la séparation
			✓	Lieu de la séparation
			✓	Date d'enregistrement de la séparation
			✓	Autorité agissante

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Adoption			✓	NIP
			✓	Date d'adoption
			✓	Lieu d'adoption
			✓	Date d'enregistrement de l'adoption
			✓	NIP de la mère adoptive
			✓	NIP du père adoptif

ENTITÉ LOGIQUE	INFO POPULATION	INFO STAT	INFO ÉTAT CIVIL	DONNÉES
Légitimation			✓	NIP
			✓	Date de la légitimation
			✓	Lieu de la légitimation
			✓	Date d'enregistrement de la légitimation
			✓	Type de filiation
			✓	Autorité agissante

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

Les adresses résidentielles étant au centre de tout bon système d'enregistrement des faits de l'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil, les pays sont encouragés à tirer avantage des systèmes d'information géographiques (SIG) et à introduire des adresses physiques uniques de résidence. Cette information est pertinente pour toutes les politiques publiques.

LES COMPOSANTES DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL

LES RÈGLES

- Quelle que soit la structure choisie au niveau national, l'enregistrement des faits d'état civil s'effectue au niveau local, dans des structures de proximité.
- Les mairies hébergent traditionnellement les services de l'état civil, mais on peut imaginer la mise en œuvre de l'état civil dans des centres d'accueil du citoyen ou toute autre formule qui offre au public des services mutualisés en un même lieu.
- Les responsabilités des officiers locaux de l'état civil doivent être clairement définies dans la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil.
- Il est du devoir du service national d'enregistrement des faits d'état civil de fournir des orientations et des instructions aux officiers locaux sur une base continue, de suivre et d'évaluer leur travail.
- Les programmes de formation initiale doivent être très soignés et leur durée avoisiner une vingtaine de jours (cf. le manuel de formation des Nations unies).
- Le plan national de l'état civil doit prévoir les formations, initiale et continue.
- Le service national d'enregistrement a la responsabilité de maintenir l'efficacité de l'état civil local à travers la surveillance, l'éducation, les programmes d'incitation pour les officiers locaux et l'application de sanctions en cas de violations.
- Les actes d'état civil sont des documents officiels ayant une valeur légale et ils nécessitent une sauvegarde permanente.
- Les données doivent être collectées pour permettre l'établissement de statistiques selon le lieu de résidence habituelle et selon le lieu de l'événement.
- Les annotations complémentaires sont des additions aux actes d'état civil et doivent être justifiées par une décision judiciaire (acte notarié pour les contrats de mariage).
- Les amendements sont des corrections apportées aux actes d'état civil qui modifient des données enregistrées de façon erronée au moment de leur enregistrement.

L'infrastructure humaine et institutionnelle

LES OUTILS

Déterminer les acteurs du processus d'enregistrement des faits d'état civil :

- l'officier local de l'état civil ;
- le déclarant, le notificateur, le témoin ;
- le personnel médical pour les naissances et les décès ;
- la famille, les ménages ;
- l'organisme chargé de l'administration du système d'enregistrement des faits d'état civil ;
- les bureaux locaux d'enregistrement ;
- l'organisme chargé de l'enregistrement des statistiques de l'état civil ;
- le gouvernement central et infranational ;
- les tribunaux pour les décisions de justice impactant l'état civil (divorce, annulation, séparation judiciaire, reconnaissance, adoption, légitimation) ;
- les notaires pour certaines mentions marginales.

L'officier local de l'état civil est l'autorité légale pour l'enregistrement des faits d'état civil. Il peut déléguer sa compétence à des subordonnés, dans les conditions mentionnées plus haut. Il faut veiller à la nomination du personnel le plus compétent dans chaque bureau d'enregistrement local. Les insuffisances au niveau du bureau local se traduisent par des omissions, des saisies illisibles ou des données incomplètes, très préjudiciables au citoyen et à l'État. L'officier local exerce des fonctions de responsabilité qui doivent lui valoir prestige et considération dans la communauté. Le niveau de rémunération doit être attractif pour attirer un personnel compétent.

LES OUTILS

Quelles sont les obligations de l'officier local de l'état civil ?

- Enregistrer des informations précises concernant les faits d'état civil ;
- Veiller à ce que la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil soit respectée ;
- Effectuer des contrôles afin de garantir l'exactitude et l'exhaustivité des événements enregistrés ;
- Assurer la conservation des actes et effectuer des sauvegardes des documents de l'état civil ;
- Informer le public du caractère obligatoire et des exigences de l'enregistrement des faits d'état civil ;
- Informer le public de l'intérêt que présentent les statistiques de l'état civil ;
- Établir des bulletins statistiques et les transmettre à l'organisme statistique en temps utile et répondre à toutes les questions les concernant ;
- Délivrer des copies certifiées conformes des documents.

Chaque officier local de l'état civil exerce ses fonctions sur un territoire juridictionnel, qui constitue une zone d'enregistrement primaire où la population et la zone géographique sont dimensionnées pour être gérables et qui doit être facilement accessible à la population qu'elle dessert.

Des bureaux d'enregistrement supplémentaires (par exemple, dans les hôpitaux ou autres établissements de santé) constituent des zones secondaires d'enregistrement.

Les problèmes de distance, de terrain ou de transport peuvent nécessiter une unité d'enregistrement mobile ou itinérante pour compléter la zone d'enregistrement primaire.

✂ LES OUTILS

Sur quelles bases déterminer le nombre de bureaux locaux nécessaire ?

- La taille de la population.
- Le personnel disponible pour faire le travail.
- les ressources matérielles disponibles par bureau.
- L'accessibilité (distance, topographie, climat, transport).
- Le niveau d'alphabétisation de la population de la zone.
- La simplicité des procédures requises.
- La qualité et la précision des documents.

Le déclarant est tenu par la loi de rendre compte à l'officier local de l'état civil des caractéristiques de l'événement et des personnes concernées par le fait d'état civil. La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit désigner le(s) déclarant(s) pour chaque type de fait d'état civil (voir le tableau ci-après).

Pour les naissances, les décès et les morts fœtales, la personne qui communique l'information joue le rôle de déclarant. L'établissement d'un certificat médical incombe au médecin traitant ou à l'officier de police judiciaire.

LES DÉCLARANTS APPROPRIÉS PAR TYPE DE FAIT D'ÉTAT CIVIL	
FAIT D'ÉTAT CIVIL	DÉCLARANT
Naissance vivante	<ul style="list-style-type: none"> • Le responsable d'établissement si la naissance a eu lieu dans un établissement • La mère • Le père • L'accoucheur • Le plus proche parent de la mère
Mort fœtale	Mêmes personnes que pour la naissance vivante
Décès d'un enfant de moins d'un an	<ul style="list-style-type: none"> • Le responsable de l'établissement si le décès est survenu dans un établissement • La mère • Le père • Le plus proche parent de la mère • Tout autre adulte informé
Décès d'un adulte	<ul style="list-style-type: none"> • Le responsable de l'établissement si le décès est survenu dans un établissement • Le parent le plus proche (par exemple : conjoint survivant, frère, sœur, parent) • Tout autre adulte informé
Mariage	<ul style="list-style-type: none"> • La mariée • Le marié
Divorce	<ul style="list-style-type: none"> • Chacune des parties • Le pétitionnaire du divorce

Les instruments d'enregistrement

L'enregistrement des actes d'état civil se fait soit dans :

- le livre registre : chaque acte est enregistré dans un livre relié pré-imprimé au moment où le fait d'état civil est notifié ;
- les registres à feuilles volantes ou à fiches : ils offrent une meilleure lisibilité, la flexibilité dans le tri, et facilitent la photocopie ;
- l'enregistrement électronique : il apporte rapidité et gain de place, mais le coût initial et la disponibilité du personnel technique doivent être pris en compte. C'est ce dernier type qui est préconisé par les Nations unies car lui seul permet la gestion centralisée des données.

Les actes d'état civil sont des documents officiels ayant une valeur légale qui nécessitent une sauvegarde permanente. C'est pourquoi :

- l'enregistrement électronique, qui est la cible de moyen terme retenue par les manuels ONU, nécessite peu d'espace de stockage ;
- les registres à fiches sont rangés dans un meuble spécial qui prend généralement plus d'espace que le rayonnage ouvert servant aux feuilles volantes et aux livres registres.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

La sécurité et la préservation des documents enregistrés sont les objectifs prioritaires du système d'enregistrement des faits d'état civil :

- l'archivage informatique centralisé des actes d'état civil est une réponse efficace pour assurer la conservation permanente de ces documents ;
- la politique de conservation permanente s'applique également aux documents d'enregistrement auxiliaires, tels que les ordonnances judiciaires, les papiers d'adoption et les preuves documentaires (documents justificatifs) ;
- dans le contexte d'enregistrement électronique préconisé, le stockage des documents probatoires est facilité par la mise en œuvre d'une gestion électronique de documents (GED) avec numérisation de ces documents qui sont rattachés à l'acte de référence par son numéro identifiant ;
- l'archivage de secours des fichiers sur un site distant des fichiers d'usage quotidien est une garantie contre la perte à la suite d'une catastrophe majeure ;
- l'archivage de secours, de même que le site central, doit être classé comme point sensible et, à ce titre, bénéficier d'une sécurité au niveau tant physique que logistique ;
- en cas d'indisponibilité du site central, une procédure de basculement sur le site de secours doit être possible dans un délai de quelques heures au maximum, ce qui suppose de tester régulièrement la procédure de basculement d'un site vers l'autre.

Les procédures

Pour chaque type d'événement, la loi de l'enregistrement des faits d'état civil doit préciser si l'enregistrement est à effectuer au lieu de résidence habituelle ou au lieu de l'événement. La plupart des habitants ont une seule résidence, mais certains en ont plusieurs, certains n'en ont pas et d'autres sont à la recherche d'un lieu de résidence.

La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit prévoir les cas d'enregistrement tardif ou retardé et des efforts de sensibilisation doivent être entrepris pour en réduire le nombre.

L'officier local de l'état civil doit avoir une connaissance approfondie des formulaires officiels utilisés comme moyens de preuves documentaires des actes d'enregistrement. L'entraînement avec les formulaires est une part importante de la formation.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

- L'enregistrement doit pouvoir être effectué sur le lieu de résidence habituelle ou sur celui du fait d'état civil.
- Le lieu doit être précisé pour les faits d'état civil survenant dans les véhicules en mouvement, l'espace aérien et maritime, national et international.
- La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit préciser les délais à observer pour notifier chaque type de fait d'état civil.
- Les faits d'état civil prioritaires (naissances vivantes, morts fœtales, décès, mariages, divorces) doivent être enregistrés sans délai.
- Pour éviter les risques de confusion, les programmes nationaux doivent fixer pour chaque type d'événement un délai unique applicable dans tout le pays.
- L'enregistrement d'un fait d'état civil notifié dans le délai spécifié doit être gratuit.
- Des frais fixés par barème peuvent être exigés pour la délivrance de copies certifiées.

L'enregistrement universel

Les annotations complémentaires sont des additions aux actes d'état civil et doivent être justifiées par une décision judiciaire (acte notarié pour les contrats de mariage) :

- la légitimation, la reconnaissance volontaire et la détermination judiciaire de la filiation sont des exemples d'annotations complémentaires apportées à l'acte de naissance ;
- le contrat de mariage, les décisions d'annulation, de séparation et de divorce et les instruments modifiant le régime financier des parties sont des exemples d'annotations complémentaires apportées à l'acte de mariage.

Les amendements sont des corrections apportées aux actes d'état civil qui modifient des données enregistrées de façon erronée au moment de l'enregistrement. Ils sont en général décidés par un tribunal compétent ou par l'administration d'enregistrement des faits d'état civil, ou une combinaison des deux.

Il existe trois méthodes pour corriger un acte d'état civil :

- insérer des données sans indication qu'une correction a été apportée ;
- biffer les données et insérer lisiblement la correction au-dessus des données rayées ;
- établir un acte nouveau avec des renvois à l'acte initial.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

L'enregistrement électronique permet de visualiser et tracer les corrections effectuées en une seule opération.

Quand un acte d'état civil est modifié, la modification doit aussi être reproduite sur les copies de l'acte détenues par d'autres autorités d'enregistrement. La gestion électronique permet d'automatiser la transmission aux autres autorités.

Les copies certifiées des actes d'état civil constituent des preuves et doivent être protégées contre toute utilisation frauduleuse.

Le croisement de fichiers d'état civil à des fins de vérification des données, par exemple la confrontation des actes de décès d'enfants de moins d'un an avec les actes de naissance est un important mode d'utilisation des actes d'état civil pour le contrôle de cohérence.

Le croisement des actes d'état civil avec les fichiers d'autres systèmes de données – registres d'infirmités des naissances, registres de cancers, études de cohorte, listes d'inscription des électeurs, listes de sélection des jurés, registre de la population, fichiers des documents d'identité et fichiers de pension – doit être utilisé exclusivement pour répondre aux besoins de vérification de cohérence de l'administration de l'état civil ou à des fins de recherche scientifique. Dans ce dernier cas, un contrat à portée déontologique est signé avec l'université ou l'organisme de recherche concerné et l'autorisation est donnée par l'autorité de protection des données personnelles.

LA MISE EN PLACE D'UNE ORGANISATION ET D'UN SYSTÈME DE GESTION

LES RÈGLES

- Mettre en place une structure organisationnelle.
- Mettre en place un système efficace, intégré et coordonné de gestion.
- Évaluer la complétude des enregistrements des faits.
- Prendre des mesures pour améliorer le système de gestion de l'enregistrement.
- Améliorer la formation, la communication et l'information du public.

L'immensité de la tâche de consolidation ou de refondation de l'état civil est telle que des synergies sont à rechercher entre tous les acteurs.

Un type approprié de structure organisationnelle

LES OUTILS

Quelles actions conduire pour la structure organisationnelle ?

- Créer ou désigner l'organisme chargé des responsabilités administratives.
- Recruter et affecter des officiers d'état civil compétents.
- Définir les devoirs et responsabilités des officiers de l'état civil.
- Renforcer les capacités des officiers de l'état civil et des autres membres du personnel.
- Identifier et définir les devoirs des déclarants et des notificateurs.
- Ouvrir un nombre adéquat de bureaux d'enregistrement locaux.
- Intégrer et coordonner les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.
- Évaluer le fonctionnement de la direction de projet.
- Évaluer l'enregistrement des faits d'état civil, les relations entre les parties prenantes et les partenaires.
- Créer des mécanismes pour la rétroaction, notamment l'organisation massive d'audiences foraines de magistrats pour obtenir des jugements supplétifs.

Un système efficace, intégré et coordonné

Que l'enregistrement des faits d'état civil soit centralisé ou décentralisé, des activités de coordination doivent être intégrées dans le système d'enregistrement des faits d'état civil.

Même si les statistiques d'état civil et l'enregistrement des faits d'état civil relèvent d'une seule institution ou d'organismes distincts, la coordination est très importante, car les statistiques de l'état civil utilisent souvent le même personnel et les mêmes formulaires que l'enregistrement des faits d'état civil pour recueillir les données.

Les fonctions doubles d'enregistrement et de certification doivent être coordonnées avec la fonction des statistiques de l'état civil.

LES OUTILS

Les domaines à mettre en coordination avec le service de la statistique :

- les concepts et les définitions ;
- la conception et l'utilisation des formulaires de collecte ;
- les campagnes de formation, d'éducation et de publicité ;
- la délivrance de documents ;
- les permis d'inhumation, les reconnaissances, les légitimations, les adoptions, les amendements et les inscriptions tardives ;
- les méthodes de codage, de saisie de données et de vérification ;
- les classifications et tabulations ;
- les modifications apportées aux déclarations de l'année courante.

Le système d'enregistrement des faits d'état civil doit être en communication avec le recensement, les enquêtes démographiques par sondage, les registres de population, l'immigration et la santé publique, et en général avec les organismes chargés des statistiques sociales et économiques.

Il est nécessaire d'assurer la coordination avec les producteurs des données extraites des actes, les officiers locaux de l'état civil, les déclarants ecclésiastiques, les notificateurs, les autorités judiciaires et statistiques.

LES OUTILS

Les principaux outils de coordination :

- un comité national de coordination interinstitutionnelle ;
- un comité de coordination permanent intra-institutions ;
- une législation uniforme ;
- des ateliers, des conférences et des bulletins d'information ;
- des consultants locaux.

Évaluer la complétude de l'enregistrement

Il convient d'évaluer le degré de complétude des enregistrements des faits d'état civil, notamment pour les zones à faible enregistrement.

Pendant le transfert de données, des erreurs et omissions peuvent se produire. Des dispositifs de réception et de contrôle doivent suivre les données aux différents niveaux de transmission exigés par la structure organisationnelle.

Des contrôles informatiques de fréquence comparant le nombre attendu d'actes au nombre réellement reçu servent à vérifier l'intégralité de la transmission de données.

LES OUTILS

Les moyens de détection de l'incomplétude :

- utiliser les registres de l'état civil ;
- utiliser les recensements et le calendrier des enquêtes ;
- utiliser l'enregistrement tardif comme indicateur de l'incomplétude ;
- évaluer la couverture des groupes de population et des zones géographiques.

L'universalité de l'enregistrement des faits d'état civil est garantie par des contrôles de l'exhaustivité de l'enregistrement selon des méthodes directes ou indirectes.

Les méthodes d'évaluation directe servent à contrôler l'exhaustivité des données et à découvrir les causes des problèmes rencontrés. L'évaluation directe de l'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil correspond à un recoupement des actes de l'état civil avec les enregistrements provenant d'une source indépendante.

LES OUTILS

Les quatre méthodes d'évaluation directe :

- recours aux actes d'état civil comme source indépendante ;
- utilisation de documents administratifs ou sociaux ;
- utilisation de listes provenant de recensements ou d'enquêtes comme sources indépendantes ;
- systèmes de double enregistrement.

L'association par paires (appariement) des enregistrements de décès d'enfants de moins d'un an et des actes de naissance permet d'évaluer l'exhaustivité de cette partie du fichier.

L'appariement des décès d'enfants de moins d'un an et des naissances permet de vérifier une partie du fichier où l'omission d'enregistrement de l'un ou l'autre acte peut se produire fréquemment.

On utilise généralement des documents administratifs ou sociaux pour collationner le fichier de l'enregistrement des faits de l'état civil au niveau de l'enregistrement central car on doit disposer d'enregistrements provenant d'autres organismes comme sources indépendantes de collationnement.

Les listes de données des recensements et les enquêtes peuvent être comparées aux actes d'état civil pour des périodes de temps déterminées.

Les méthodes directes peuvent permettre de réaliser au niveau national et au niveau local des analyses de l'exhaustivité et de la qualité de l'enregistrement des faits d'état civil. Des requêtes peuvent automatiser ces recherches dans le contexte d'un système informatisé.

Les méthodes d'évaluation indirecte indiquent s'il existe ou non un problème de qualité de données.

LES OUTILS

Les six méthodes d'évaluation indirecte :

- comparaison des tendances ;
- surveillance des inscriptions tardives ;
- bulletin de masculinité à la naissance ;
- comparaison avec les données de recensement ;
- comparaison des taux avec des populations similaires ou des périodes antérieures ;
- utilisation de méthodes des données incomplètes aux fins de comparaison.

La comparaison des tendances et la surveillance des enregistrements tardifs sont des méthodes d'évaluation utiles au niveau local et national.

Les méthodes d'évaluation indirecte ont l'avantage d'être applicables dès que les données sont disponibles pour une vérification.

✂ LES OUTILS

Les facteurs à considérer dans le choix d'une étude d'évaluation appropriée :

- les objectifs de l'étude ;
- le degré de précision de l'évaluation ;
- la période pendant laquelle on a besoin des résultats ;
- le type d'événement à étudier ;
- si l'étude doit porter sur l'exhaustivité, sur la qualité ou sur les deux ;
- les ressources disponibles.

Prendre des mesures pour améliorer l'enregistrement

La mise à disposition d'informations individuelles, la numérotation et le contenu des documents

✂ LES OUTILS

Les actions pour améliorer le système de gestion :

- assurer la sécurité des registres ;
- préserver la confidentialité des registres ;
- procéder à une évaluation périodique de la qualité des données ;
- rectifier les documents comme il se doit ;
- superviser et suivre les activités d'enregistrement et de gestion.

La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil et les règlements connexes doivent assurer la confidentialité des données individuelles des actes d'état civil. Il convient toutefois de faire en sorte que les restrictions en matière de confidentialité n'entravent pas l'utilisation légitime des données à des fins scientifiques et de recherche. Un modèle de loi et de règlements d'application figurent dans le document des Nations unies, *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil: élaboration d'un cadre juridique*.

Grâce à des accords conclus entre institutions, les fichiers d'actes d'état civil peuvent être partagés avec d'autres organismes publics. La loi et les règlements doivent préciser les critères selon lesquels l'administrateur en charge de l'état civil peut communiquer des données à des chercheurs qualifiés.

Le document d'enregistrement des faits d'état civil contient les données utilisées à des fins juridiques et des données pour répondre aux besoins à la fois juridiques et statistiques. Si un document unique de collecte est utilisé, il peut également comporter des rubriques destinées uniquement à l'utilisation statistique. Les actes d'état civil sont numérotés, de préférence de façon séquentielle, pour chaque année civile et par type d'événement.

Les manuels des Nations unies mentionnent les données à inclure dans les actes d'état civil.

LES OUTILS

Où trouver l'information sur le contenu des actes et l'encodage des faits ?

Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Élaboration d'un cadre juridique, ce document de l'ONU :

- décrit le contenu type des actes (pages 31-34) ;
- propose des formulaires pour l'encodage des faits (pages 49-70).

La formation, la communication et l'information du public

Le plan d'action national pour l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil accorde une attention constante à l'évolution des technologies, à la formation initiale et continue du personnel au niveau national, régional et local, ainsi qu'à la formation du public.

Des interventions pédagogiques auprès des décideurs gouvernementaux et des hauts fonctionnaires sont nécessaires pour obtenir un engagement fort sur des ressources suffisantes pour le système.

Les fonctionnaires, le public et les membres d'institutions extérieures, de professions et d'organismes qui participent à l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil ont besoin d'une formation spécialisée sur le système.

La formation du personnel interne porte sur les aspects juridiques du système, les processus techniques, l'indexation, la codification, la saisie des données et leur vérification, la documentation pour les modifications, la coopération avec d'autres institutions, ainsi que sur les questions de confidentialité et de protection de la vie privée.

Un programme de connaissance du terrain est utile à la formation des professionnels extérieurs.

Le programme de formation et communication inclut la rédaction de manuels d'instruction pour les officiers locaux de l'état civil et les déclarants, une lettre d'information à périodicité régulière, des visites sur le terrain pour les nouveaux employés, et des actions de formation pour informer le personnel des faits nouveaux.

Des séminaires et ateliers permettent l'échange d'idées et de bonnes pratiques.

Des sondages auprès des utilisateurs fournissent de bons retours d'information.

Des comités nationaux et régionaux spécialisés organisent les mesures de soutien au système et coordonnent la participation des groupes extérieurs intéressés.

Une campagne de sensibilisation sur l'importance de leur contribution au système d'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil doit être menée à l'intention des médecins, agents de santé, personnels hospitaliers et de clinique, médecins légistes et des pompes funèbres, officiers d'état civil en charge des mariages, et des autorités locales concernées.

Le caractère obligatoire de l'enregistrement des faits d'état civil nécessite un programme de sensibilisation forte et continue orienté vers le grand public.

LES OUTILS

Contenu d'une campagne de sensibilisation pour l'amélioration de l'état civil :

- lancement de la campagne avec les médias ;
- surveillance des effets de la campagne sur le système ;
- travaux de recherche périodiques sur l'impact et l'efficacité de la campagne ;
- évaluation de la campagne ;
- mesures de révision/modification pour améliorer en permanence le système.

VERS L'INFORMATISATION COMPLÈTE DE L'ENREGISTREMENT

Le Programme africain 2010-2015 d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil (APAI-CRVS) insiste sur la nécessité d'adopter les technologies informatiques pour accélérer l'enregistrement des faits et la gestion des informations d'état civil. Il recommande aussi d'assurer la cohérence entre les systèmes d'information (SI) de gestion sanitaire (pour les naissances et les décès) et ceux de l'état civil et des statistiques, et de les intégrer dans les stratégies nationales de développement de la statistique. La cohérence première voulue entre le système d'information de l'état civil et celui des statistiques implique l'agrégation des données de l'état civil à un niveau central pour permettre les échanges entre les deux systèmes d'information, mais la centralisation des données répond en premier lieu au souci de simplifier l'enregistrement des faits d'état civil, comme l'illustrent les schémas d'enregistrement d'un mariage avec et sans système central (une action en mode centralisé contre cinq en mode décentralisé) présentés plus loin.

La nécessité d'homogénéité et de complétude des données d'état civil appelle une forte professionnalisation du site central, dont on comprend bien qu'il doit donner l'exemple de la qualité et impulser la réactivité des bureaux locaux de l'état civil.

Par ailleurs, le programme continental recommande de décentraliser l'état civil à travers la création de bureaux et services de CRVS dans les districts, cantons, villages, camps de réfugiés et autres groupes spéciaux de population, de façon à assurer une couverture complète de la population et de permettre aux populations rurales et marginalisées d'accéder aux systèmes d'état civil, y compris à travers la mise en place d'équipes mobiles d'enregistrement, dans un contexte nouveau marqué par les outils nomades où l'état civil va vers le citoyen et non plus l'inverse.

Le paradoxe de gestion de la proximité dans un contexte informatisé centralisé est résolu par les technologies du téléphone mobile et de l'internet pour le transfert des données, et par l'ordinateur portable pour les équipes mobiles d'enregistrement. Ces technologies, appuyées par un solide plan de formation national, vont permettre de diffuser des méthodes uniformes et de professionnaliser le système au plus près des citoyens. Incidemment, la centralisation permet aussi de garantir la protection physique et logique des données, dans des sites centraux qui peuvent bénéficier de mesures de protection de haut niveau, et il est plus facile de protéger deux sites, principal et de secours, que cinq cents ou mille bureaux stockant leurs données en mode décentralisé.

LES RÈGLES

Le choix de l'informatisation est incontournable pour la consolidation de l'état civil et c'est pourquoi ce mode de gestion et d'enregistrement a fait l'objet de toutes les attentions lors de la conférence ministérielle de Durban en septembre 2012.

Le saut qualitatif demandé par les Nations unies et accepté par les ministres en charge de l'état civil ne peut se concevoir qu'avec une standardisation et une automatisation avancée.

L'informatisation concerne à la fois les bureaux locaux et le site central, qui est secouru. Elle nécessite la mise en place d'un réseau de télécommunications qui relie tous les acteurs, ainsi qu'un module d'administration électronique pour associer les acteurs externes (consulats, hôpitaux, tribunaux et notaires).

L'immensité de la tâche impose une planification du déploiement et des ressources.

LES OUTILS

Les principaux points présidant au choix de l'informatisation :

- définition des objectifs et des buts de l'informatisation ;
- définition de l'étendue des systèmes d'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil ;
- définition de la typologie de la clé unique à utiliser pour l'enregistrement ;
- mise en place de l'organisme chargé de l'informatisation ;
- choix de la stratégie globale d'élaboration des systèmes et de leur fonctionnement, prenant en compte la protection des données personnelles ;
- choix d'une stratégie de conversion ou d'initialisation des données ;
- appels d'offres ;
- acquisition et configuration des matériels et logiciels ;
- fonctionnement, évolution et maintenance des systèmes.

Ces éléments sont à prendre en compte, que l'on envisage la mise en œuvre intégrale du système ou d'une partie seulement. On peut également utiliser la liste si l'on envisage d'informatiser par la suite l'ensemble du système lorsque les ressources limitent au début l'informatisation à une de ses parties seulement. Ce type de planification assurera la transparence au moment de l'addition de nouvelles actions ou de nouveaux faits.

La « clé unique du fichier » et l'identifiant personnel

Les Nations unies incitent les pays à utiliser un numéro d'identification personnel (NIP) attribué à chaque individu au moment de sa naissance en vue d'une utilisation administrative entre institutions.

Ce numéro d'identification personnel, unique, affecté à chaque personne et à chaque fait répond aux exigences informatiques de clé unique pour chaque enregistrement dans un fichier. Il permet d'établir automatiquement un lien entre les diverses informations enregistrées à l'état civil pour une même personne. Une des principales décisions du projet national d'état civil consiste

à savoir s'il y a lieu d'utiliser le numéro d'enregistrement à l'état civil comme numéro national unique dans le cas où l'on envisage de transformer l'enregistrement des faits d'état civil en un registre de la population. Même si l'on décide de ne pas l'utiliser comme numéro d'identification personnel, l'affectation d'un numéro unique à chaque personne rend les informations obtenues au moment de l'enregistrement plus utiles pour les statistiques.

En affectant à chacun un numéro polyvalent (un numéro unique utilisable par plusieurs administrations par exemple) dès la naissance, une interface est créée non seulement entre l'enregistrement et les statistiques des faits d'état civil, mais clairement aussi au bénéfice de plusieurs autres systèmes administratifs. Dans le cas d'une personne, l'utilisation d'un numéro d'identification unique polyvalent facilite cette identification dans tous les organismes publics et la personne n'a que ce numéro à retenir pour se faire reconnaître et faire valoir ses droits.

Toutefois, le recours à un numéro d'identification personnel comportant des données comme la date et la commune du lieu de naissance peut heurter les convictions psychologiques, culturelles ou politiques. C'est pourquoi il faut étudier la question avec grand soin. L'étude comparative de la situation dans différents pays montre qu'il est possible, voire recommandé, d'utiliser d'autres systèmes de numérotation : le numéro d'enregistrement unique peut comporter une dizaine de chiffres, être généré au hasard par l'ordinateur et ne donner aucune information d'ordre personnel. Il peut également être affecté en séquence lors d'une année donnée ou consister en séries distinctes de numéros séquentiels affectés à des institutions ou à des zones géographiques particulières. Le numéro peut être un identificateur des documents et non un identificateur personnel. Il convient cependant de noter que l'efficacité de l'enregistrement informatisé diminue de façon notable si l'on ne recourt pas à un numéro identifiant personnel.

Certains pays ont fait le choix d'attribuer un numéro d'identification unique, alors que d'autres y sont opposés. Du point de vue du droit de la protection des données, l'utilisation d'un identifiant unique présente deux risques principaux :

- celui de la révélation de données sans même connaître le nom, quand le numéro d'identification inclut des informations personnelles (âge, lieu de naissance) ;
- celui de l'interconnexion de fichiers et donc de l'utilisation des données à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont initialement été collectées (voir le principe de finalité). Dans ce cas, un même numéro est utilisé pour les relations avec plusieurs services de l'administration pour identifier la personne, mais aussi pour échanger des données, avec le risque de servir d'identifiant pour des entités privées.

Pour éviter toute interconnexion non prévue ou non justifiée, que l'on utilise un identifiant unique ou non, il est important de prévoir :

- la sectorisation de l'identifiant : l'identifiant utilisé pour les interactions entre l'administré et les administrations de l'état civil est différent de l'identifiant utilisé dans d'autres secteurs (fiscalité, police, banque, services de santé, etc.) ;
- l'encadrement spécifique des interconnexions de données : les échanges de données entre les administrations sont expressément prévus par des textes qui précisent la finalité de l'échange, la nature des données échangées, les mesures de sécurité autour des échanges.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

Dans un contexte fréquent de dévolution tardive des noms et prénoms du nouveau-né, le recours à un numéro d'identification personnel comme clé unique permet d'enregistrer le nouveau-né sur la base de cette clé et des informations connues à la naissance (la mère, la date, le lieu, le sexe de l'enfant). L'absence provisoire des noms et prénoms n'est pas alors un frein pour l'enregistrement de la naissance sans délai, comme le recommande l'ONU. Une base de données centralisée de l'enregistrement des faits d'état civil sert de support à celle des statistiques de l'état civil pour éviter la redondance.

L'établissement des tableaux et la diffusion des statistiques d'état civil restent une responsabilité du système des statistiques de l'état civil, de préférence dans un autre organisme que celui gestionnaire de l'enregistrement des faits.

Les étapes de l'informatisation du système

L'informatisation doit couvrir à la fois les besoins d'information du système de l'enregistrement des faits d'état civil et de celui des statistiques de l'état civil, l'un de ses buts étant d'améliorer les données de l'enregistrement des faits de l'état civil et d'obtenir des données plus exactes, complètes et en temps opportun pour les statistiques de l'état civil.

L'informatisation des systèmes prend plusieurs années et exige une planification minutieuse.

🔧 LES OUTILS

Les trois étapes de l'informatisation de l'état civil (cf. le manuel de l'ONU)

ÉTAPE 1	
Faits d'état civil	Statistiques
Naissances vivantes	Naissances vivantes
Décès	Mortalité, mortalité infantile
Mariages	Nuptialité
Divorces	Divorcialité

Dès l'étape 1, il est possible de commencer à délivrer des certificats par ordinateur.

ÉTAPE 2	
Faits d'état civil	Statistiques
Morts fœtales	Mortalité fœtale
Annulations	Annulations
Séparations judiciaires	Séparations judiciaires
Adoptions	Adoptions
Légitimations	Légitimations
Reconnaissance de paternité ou maternité	Reconnaissance de paternité ou maternité

ÉTAPE 3	
Faits démographiques	Statistiques démographiques
Immigration (1 ^{er} enregistrement)	Immigration
Changement d'adresse	Migration, émigration
Changement de nom	
Octroi/retrait de la nationalité	
Délivrance de documents biométriques : CNI, passeport, titre de résident	

À l'étape 3, le système d'enregistrement des faits d'état civil se transforme en un système de registre démographique plus avancé ; la possibilité de délivrer des cartes d'identité, des passeports et des titres de séjour plus fiables à partir de la base de données se trouve augmentée.

Pour chacune des trois étapes, un chronogramme prévisionnel du marché d'informatisation est établi. Le chronogramme de chaque étape peut être divisé en deux parties :

- Phase amont du marché, correspondant aux études conduites par les services de l'État ;
- Phase de réalisation, correspondant à l'exécution du marché par le maître d'œuvre industriel sous la conduite du service de l'État désigné comme maître d'ouvrage et assisté d'experts.

Cette distinction entre le chronogramme de la phase d'études et celui de la phase d'exécution permet de neutraliser le délai lié à la négociation du marché.

PLANIFICATION DE LA PHASE D'ÉTUDES DE L'ÉTAPE 1 DE L'INFORMATISATION DES SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT					
ACTIONS	T1	T2	T3	T4	T5
Identifier les acteurs, leurs rôles et les types de services utilisateurs	■				
Réaliser une étude préalable valant état des lieux	■				
Réaliser une étude détaillée du périmètre du projet		■	■		
Rédiger les termes de référence			■		
Préparer le cahier des charges fonctionnelles			■	■	
Lancer l'appel d'offres international, avec lots MOE et AMOA				■	■
Estimer les coûts sur la durée complète du projet et rechercher des financements		■	■		
T = trimestre ■ Linéaire du projet ■ Recherche de financement					

Les trimestres 1 à 5 (avant dévolution du marché) sont consacrés :

- à une étude préalable valant état des lieux ;
- à une étude détaillée telle que mentionnée précédemment, incluant les spécifications fonctionnelles générales, l'impact organisationnel et le phasage prévisionnel du projet, ainsi que la cartographie détaillée et le nombre des points d'accès au système, le tout valant « termes de référence » du marché d'appel d'offres ;
- à l'appel à des consultants externes pour disposer d'une fourchette de coûts de chacune des prestations qui sont demandées à l'industriel. Les résultats servent de base aux dotations budgétaires pour la réalisation du plan ;
- à l'obtention des financements ;
- au lancement d'un marché d'appel d'offres international pour associer un industriel du secteur et un assistant du maître d'ouvrage.

Au démarrage du projet, une étude préalable valant état des lieux est établie par un groupe d'experts, conseillé si besoin par un consultant externe. Il est essentiel d'associer dès le départ l'ensemble des acteurs en charge de l'état civil (au minimum les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, des Affaires étrangères et des Finances, le service national des statistiques ainsi que l'institution en charge de la protection des données personnelles) et d'identifier ceux qui seront les « moteurs » de l'opération. Un ministère meneur est désigné, lequel nomme un directeur de projet.

PLANIFICATION DE LA PHASE D'EXÉCUTION DE L'ÉTAPE 1 DE L'INFORMATISATION DES SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT

ACTIONS	T6	T7	T8	T9	T10	T11	T12	T13	T14	T15	T16
Ateliers de spécifications fonctionnelles détaillées	■	■									
Développement de logiciels (tous validés avec les utilisateurs, plate-forme démo)			■	■							
Expérimentation avant généralisation : pilote représentatif					■						
Évaluation du pilote avant déploiement						■					
Déploiement du système central						■					
Déploiement du système central de secours							■				
Déploiement du logiciel des bureaux locaux pour les faits de l'étape 1							■	■	■	■	
Déploiement du réseau privé virtuel							■	■	■	■	
Plan de transition vers l'informatique centralisée	■	■									
Plan de formation des décideurs et des acteurs du système		■	■								
Formation des administrateurs, des utilisateurs et des partenaires externes				■	■						
Reprise des données ou initialisation par recensement (autre chronogramme)				■	■	■	■	■	■	■	■

T = trimestre ■ Linéaire du projet ■ Plan de transition ■ Plan de formation ■ Reprise de données/recensement

Les trimestres 6 à 16 (après dévolution du marché) sont consacrés :

- à des ateliers de spécifications fonctionnelles détaillées ;
- au développement de logiciels (tous validés avec les utilisateurs, plate-forme démo) ;
- au plan de transition vers l'informatique centralisée ;
- au plan de formation des décideurs et des acteurs du système ;
- à la formation des administrateurs, des utilisateurs et des partenaires externes ;
- à l'expérimentation avant généralisation : pilote représentatif ;
- à l'évaluation du pilote avant déploiement ;
- au déploiement du système central ;
- au déploiement du système central de secours ;
- au déploiement logiciel des bureaux locaux pour les faits de l'étape 1 ;
- au déploiement du réseau privé virtuel.

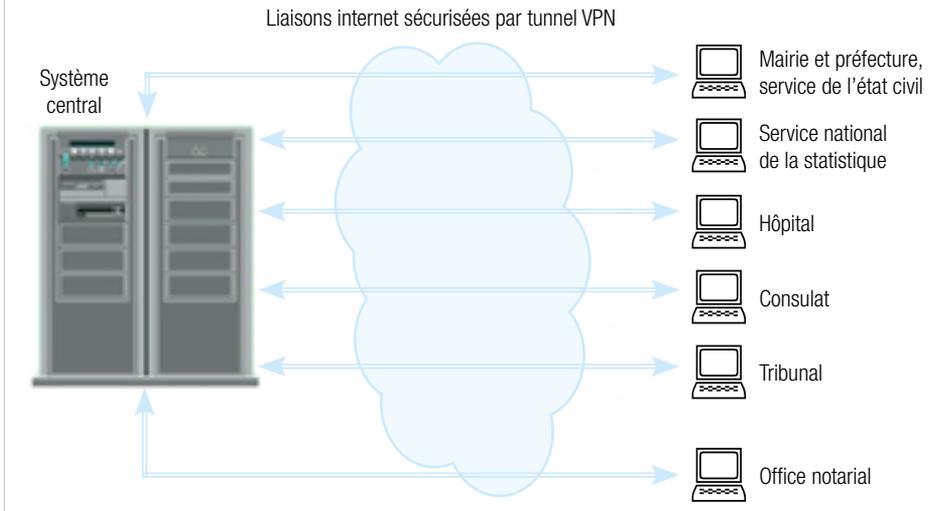
L'initialisation des données par recensement (ou bien la reprise des données existantes) fait l'objet d'un chronogramme spécifique non repris ici, mais qui doit être intégré à la planification générale.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

Un plan de transition est élaboré avec l'ensemble des acteurs et le déploiement global ne doit être effectué qu'après évaluation d'un projet pilote.

L'amélioration des procédures d'enregistrement par le développement d'un cadre juridique et administratif approprié est un prérequis nécessaire pour la transition vers un système informatisé. Un soin particulier doit être donné à l'identification des acteurs et de leur rôle dans le système de l'état civil. De même, les services bénéficiaires appelés à être reliés au système doivent être parties prenantes de la réflexion sur le périmètre du projet et ils sont associés à son étude détaillée.

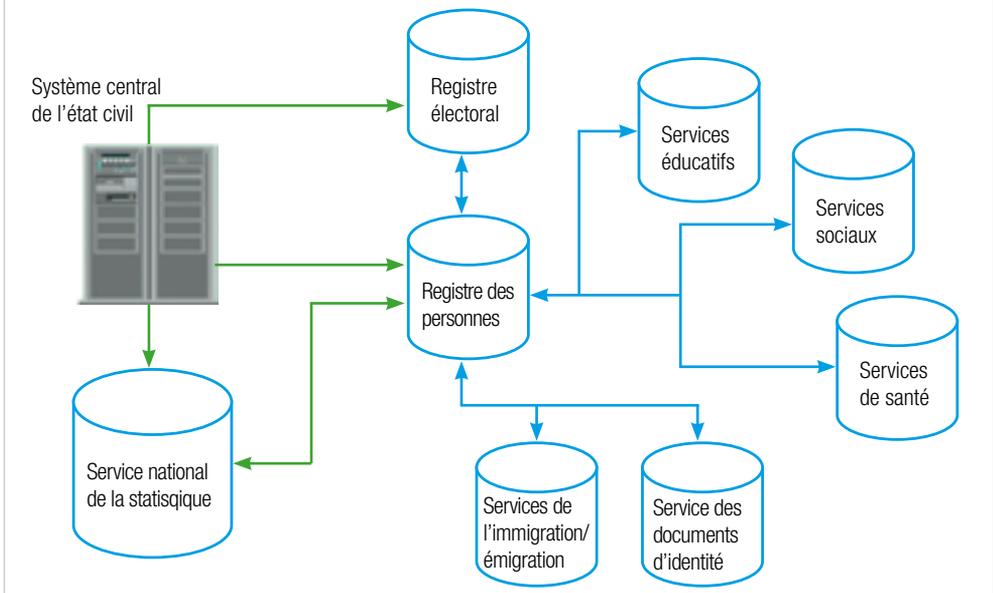
ACTEURS SOURCES DU SYSTÈME INFORMATISÉ DE L'ÉTAT CIVIL



LES RÈGLES

Pour une conception centrée autour du citoyen permettant le développement d'un système d'information respectant les principes de la vie privée, on veillera à produire en amont des spécifications un tableau de définition des types de services utilisateurs et un tableau décrivant les droits d'accès par type de services utilisateurs.

LES SERVICES BÉNÉFICIAIRES DE L'ÉTAT CIVIL



Dans un deuxième temps, l'étude préalable est complétée par une étude détaillée mentionnant le périmètre et les objectifs du nouveau système, les spécifications fonctionnelles générales, l'impact organisationnel et le phasage prévisionnel du projet. Le tout constitue les termes de référence d'un plan d'informatisation de l'état civil.

LES OUTILS

Exemple de table des matières proposée par les Nations unies pour l'étude détaillée

1. Situation actuelle
 - Description du système existant d'enregistrement des faits d'état civil
 - Faiblesses et problèmes
 2. Cadre général du système informatisé
 - Conception générale du système (incluant les choix retenus pour la protection des données personnelles, notamment le type de clé unique)
 - Organisation et gestion (périmètre et impact organisationnel)
 - Sécurité
 - Législation relative à l'état civil
 3. Structure du système futur
 - Exposé général de la solution (architecture système et spécifications fonctionnelles)
 - Matériels et logiciels
 - Initialisation de la base de données d'état civil (reprise de l'existant ou recensement)
 4. Dispositions ultérieures
 - Plan directeur d'utilisation
 - Normes
 - Formation
 - Analyse des risques
 - Prolongements du système (étapes ultérieures)
- Annexes
- Définition des conditions de fonctionnement
 - Législation relative à l'enregistrement des faits d'état civil

Dans un troisième temps, un marché d'appel d'offres est lancé pour associer un industriel du secteur, ou un groupement industriel, en qualité de maître d'œuvre. Cet appel d'offres veille à différencier en lots distincts l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) et la maîtrise d'œuvre (MOE). L'assistance à la maîtrise d'ouvrage fait appel aux experts métier locaux et, le cas échéant, à des experts internationaux.

LES OUTILS

Exemple de prestations d'un marché d'appel d'offres

Lot 1 : prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage

- 1.1 : Assistance au pilotage du projet « état civil »
- 1.2 : Validation d'aptitude du système « état civil » (hors interfaces externes)
- 1.3 : Validation d'aptitude des interfaces externes
- 1.4 : Assistance au déploiement et à la vérification de service régulier (VSR)

Lot 2 : prestations de maîtrise d'œuvre déléguée pour la réalisation et l'assistance au déploiement du système

- 2.1 : Gestion de projet « état civil »
- 2.2 : Spécifications détaillées des interfaces externes
- 2.3 : Spécifications fonctionnelles et techniques détaillées de l'état civil
- 2.4 : Conception de l'application « état civil », système central et local
- 2.5 : Réalisation de l'application « état civil », système central et local
- 2.6 : Installation du système sur la plate-forme de qualification
- 2.7 : Conception d'un module d'administration électronique
- 2.8 : Réalisation d'un module d'administration électronique
- 2.9 : Tests d'interopérabilité avec les SI gouvernementaux (ex. : SIG)
- 2.10 : Réalisation de la transition vers le système informatisé
- 2.11 : Mise en production et accompagnement du changement
- 2.12 : Assistance au raccordement des partenaires externes
- 2.13 : Fourniture de matériels
- 2.14 : Évolution des spécifications
- 2.15 : Maintenance corrective
- 2.16 : Maintenance adaptative et évolutive
- 2.17 : Transfert de compétences

Le processus d'informatisation nécessite la rédaction de spécifications fonctionnelles détaillées par un groupe de travail associant les professionnels locaux de l'état civil et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage à l'industriel maître d'œuvre retenu. Ces spécifications fonctionnelles détaillées sont le support des spécifications techniques que l'industriel doit fournir au maître d'ouvrage.

Si une refondation avec recensement biométrique global est nécessaire, les prestations du recensement doivent être détaillées séparément et inclure une méthode de collationnement avec les données exploitables des registres existants.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

- Conception et mise en œuvre d'une base de données nationale de l'état civil respectant dès la conception les règles de protection des données ;
- Réplication du système central par une unité de secours (distante du site principal et sécurisée) ;
- Mise en œuvre d'un « réseau privé virtuel » entre le site central et l'ensemble des bureaux locaux ;
- Mise en œuvre d'un logiciel de gestion de l'état civil uniforme pour l'ensemble des bureaux locaux, en technologie web (client léger) ;
- Mise en œuvre d'un module d'e-administration pour l'échange entre administrations et institutions partenaires ;
- Plan de formation et d'accompagnement du changement ;
- Plan de déploiement et de maintenance, corrective et évolutive ;
- Fonctionnalités d'administration et d'audit.

Le logiciel de gestion des bureaux locaux inclut les fonctionnalités suivantes :

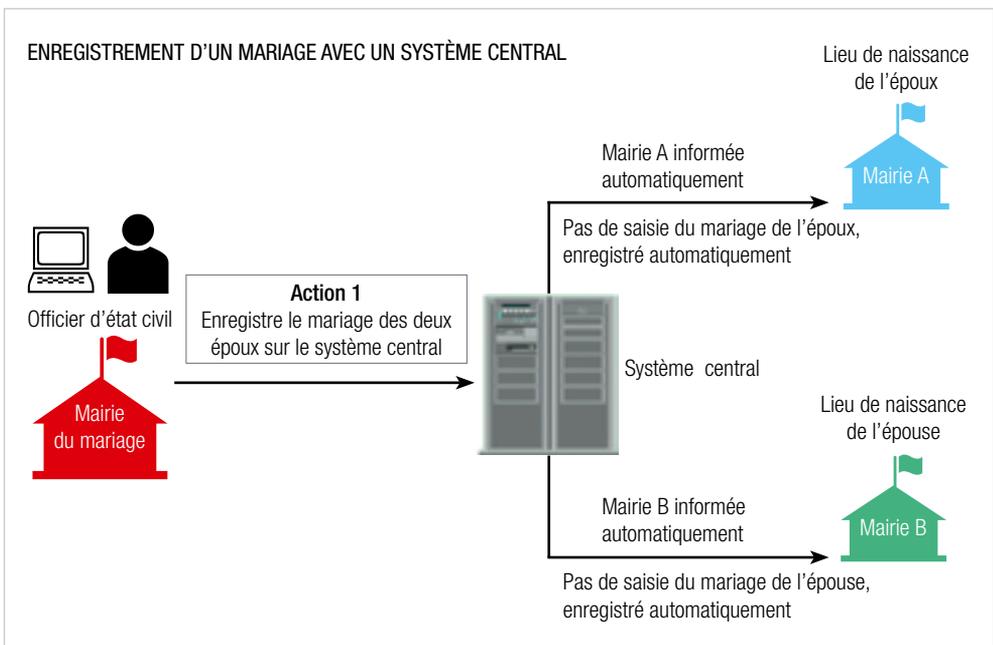
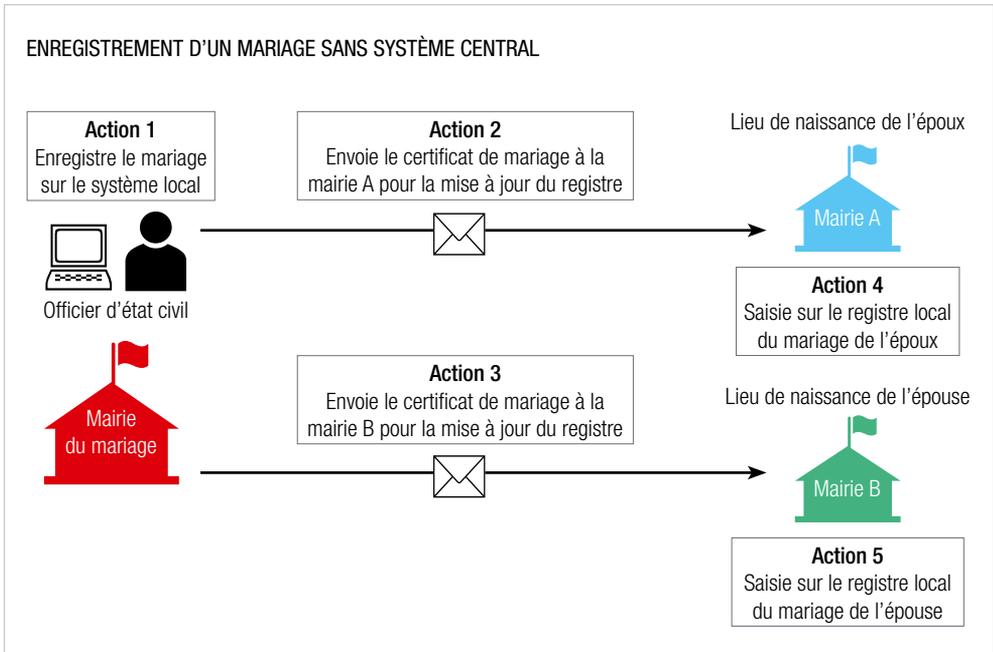
- contrôle de cohérence de l'enregistrement des données des faits d'état civil ;
- création et mise à jour des faits (annotations, amendements) ;
- recherches simples et complexes ;
- production des actes et des certificats (impression) ;
- production des registres d'état civil (impression).

Le système suisse « Infostar » est une expérience réussie de registre central informatisé de l'état civil. Il gère l'état civil de toute la Suisse. La généralisation date de 2006 et, depuis, le système central intègre tous les nouveaux faits d'état civil, reprenant les données de toute personne à chaque enregistrement d'un fait nouveau. À la question de savoir comment passer de l'ancien à l'actuel système, s'il fallait saisir dans le système informatique seulement les personnes liées à un nouvel événement ou bien systématiquement toute la population, le choix d'une reprise au fil de l'eau des personnes dans le nouveau système a été retenu. La saisie complète des 7 millions d'habitants a été rejetée car jugée trop onéreuse, estimée à 100 millions de dollars, soit dix fois plus que le développement du système lui-même. Cette situation d'une reprise au fil de l'eau a été rendue possible et justifiée par la grande qualité et l'exhaustivité des données d'état civil préexistantes dans les registres d'état civil des vingt-six cantons de la Confédération helvétique.

Sur le plan organisationnel, le système informatique centralisé représentant déjà un grand bouleversement, les autorités suisses n'ont pas souhaité apporter de modifications touchant à la répartition des tâches et à la compétence des cantons sur l'état civil. Un des objectifs était d'automatiser l'échange de données entre les services de l'état civil et les autres services administratifs, les bureaux des statistiques dans un premier temps, puis les hôpitaux et les services consulaires. Un module d'administration électronique a été développé à cet effet entre les services intéressés de la confédération et a permis d'atteindre ce but d'échanges automatisés, en les simplifiant.

Autre particularité, Infostar a été développé en interne par les services du ministère fédéral de la Justice. De même, le recours à la biométrie n'a pas été retenu, dès lors que les registres étaient considérés comme fiables et ne présentant pas de risques élevés de doublons.

L'illustration ci-après donne un exemple significatif de la simplification générée par un système informatique centralisé de l'état civil : on passe ainsi de cinq actions à une seule pour l'enregistrement d'un mariage. Les gains de productivité sont considérables et permettent aux agents de l'état civil de consacrer une plus grande part de leur temps à la qualité du service rendu aux citoyens, en veillant à l'exhaustivité et à la complétude des enregistrements.



En outre, dès lors qu'un registre centralisé est mis en œuvre, les annotations et amendements doivent pouvoir être transmis automatiquement au site central par voie électronique depuis le tribunal, voire l'étude notariale d'où émane la modification, de manière à simplifier le dispositif et à éviter les erreurs de saisie.

Cette considération conduit à recommander la mise en œuvre d'un module d'administration électronique permettant un échange de données sécurisé avec les institutions judiciaires et notariales alimentant le système d'information de l'état civil pour tous les actes complémentaires. Le même module d'administration électronique vaut pour les établissements hospitaliers (naissances et décès) et le réseau consulaire (faits concernant des nationaux résidant à l'étranger). Ce mode d'administration électronique doit contribuer à la couverture totale des groupes de population et des zones géographiques. Il est le corollaire indispensable d'un système électronique centralisé.

L'informatisation a une incidence sur le choix du personnel dont la formation inclut une connaissance experte et évaluée des logiciels utilisés (pratique de tous les types de cas d'usage). L'enregistrement informatique de l'ensemble des faits d'état civil nécessite un passage de la montée en charge.

La biométrie, dans quels cas et comment ?

La biométrie, définie comme l'analyse mathématique des caractéristiques biologiques, repose sur le principe de la reconnaissance de caractéristiques physiques d'une personne afin de déterminer ou de confirmer automatiquement son identité. Les empreintes digitales et la gamme d'indices généralement constitutifs de la biométrie offrent une preuve de l'identité d'une personne, en comparant ses caractéristiques biologiques, universelles, quasi uniques et immuables de la naissance à la mort, qui ne peuvent être associées qu'à un seul individu et le distinguent d'un autre.

Les cas d'usage

La biométrie est utilisée dans les domaines du judiciaire, du civil et du confort domestique. Pour le contexte de la biométrie civile qui nous intéresse ici, les instances de normalisation de l'ONU, que sont l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO), ont arrêté les technologies biométriques auxquelles recourir pour les documents de voyage et d'identité, à savoir : les empreintes digitales et l'iris pour l'identification ; les empreintes digitales, l'iris et le portrait pour l'authentification. Dans la pratique, la technologie des empreintes digitales à plat est la plus courante, la plus robuste et la moins onéreuse, le portrait étant peu fiable pour une reconnaissance faciale et l'iris trop cher pour être utilisé à grande échelle.

L'ONU a également défini les deux types d'usage suivants :

- *L'authentification*. C'est la comparaison dite « en 1 contre 1 » entre un élément biométrique d'un individu (iris ou empreintes digitales) et un référent de même nature inclus dans un document d'identité électronique, stocké sous forme d'image ou de gabarit inclus dans une carte à puce. C'est le schéma qui prévaut pour le passeport biométrique européen, où chaque citoyen de l'Union européenne peut obtenir dans son pays un « passeport biométrique » uniforme, où ses deux meilleures empreintes digitales sont stockées dans une carte à puce. L'objectif est de permettre une comparaison biométrique du porteur et de son passeport lors d'un contrôle d'identité, en particulier à la frontière, en sortant ou en entrant

dans l'espace Schengen. Ce dispositif permet au porteur d'un passeport de prouver son identité et d'utiliser les systèmes de facilitation de franchissement de la frontière, avec les automates ABC (Automatic Border Control).

- *L'identification*. C'est la comparaison dite « en 1 contre n », qui permet de reconnaître, par ses données biométriques, un individu au sein d'une population. Le principe est de comparer un jeu de données d'une personne à l'ensemble d'une base de données de référence, avec un système automatique qui transforme les images en gabarits numériques (pour les empreintes digitales, on parle d'Automatic Fingerprint Identification System ou AFIS). Ce dispositif permet de relever les doublons dans une base de données, ce qu'un système d'authentification ne peut pas faire.

Pour ce qui concerne l'état civil des pays francophones, le recours à la biométrie interviendrait dans le cas de refondation, en accompagnement d'un recensement à vocation d'état civil, dans un contexte où les documents probatoires font défaut. Lors d'un recensement global, la biométrie permet d'attester l'unicité des enregistrements, en excluant le risque d'identités multiples lié aux recensements généraux, et de reconstituer un état civil fiable, en éliminant les doublons par l'identification de chaque nouvel entrant dans la base de données qui se constitue. Dans ce cas, l'enrôlement doit sérieusement être mené parce que, s'agissant d'empreintes digitales, certains doigts ne sont pas toujours utilisables.

En outre, des abaques indiquent le nombre de données à capturer en fonction de la taille de la population et du critère de précision souhaité. À titre d'exemple, pour une population de 20 millions d'habitants, un taux d'erreur inférieur à un pour dix mille nécessite l'enregistrement de huit empreintes, sachant qu'en moyenne seules six sont exploitables. La cohérence entre les données biométriques et les données alphanumériques de l'identité étant conditionnée par la précision de l'acquisition des données, la typologie de l'enregistrement est un critère essentiel pour la validité de l'identité numérique.

Des avantages du recours à la biométrie

La biométrie est potentiellement garante de l'unicité d'une personne porteuse d'une identité numérique. Certaines technologies ont été suffisamment éprouvées pour représenter aujourd'hui une réponse aux enjeux de l'identification des personnes. Associée à la cryptographie, garante de la confidentialité et de l'authenticité des données personnelles, la biométrie peut être une solution aux défis de l'identification de masse posés par notre époque.

Les études menées sur l'acceptabilité de la biométrie civile montrent aussi que la technologie des empreintes digitales (et palmaires) est la mieux acceptée. Le fait de poser sa main à plat sur un capteur optique est vécu comme une marque d'affirmation de soi.

Sous réserve d'un usage approprié, la biométrie respecte les principes de la vie privée en permettant de préserver l'intégrité des données personnelles de l'identité. Le rappel des besoins et l'appréciation des technologies par l'usage, rapportés à la précision des systèmes biométriques, est l'approche à retenir pour expertiser l'enregistrement biométrique à des fins d'identification.

Le besoin d'encadrement de la biométrie

Les dispositifs biométriques, parce qu'ils permettent d'identifier une personne par ses caractéristiques physiques, biologiques, voire comportementales, sont particulièrement sensibles. C'est pourquoi il existe des lois nationales qui prévoient que la mise en œuvre de dispositifs biométriques soit soumise à l'analyse et à l'autorisation expresse de l'autorité nationale de protection des données personnelles.

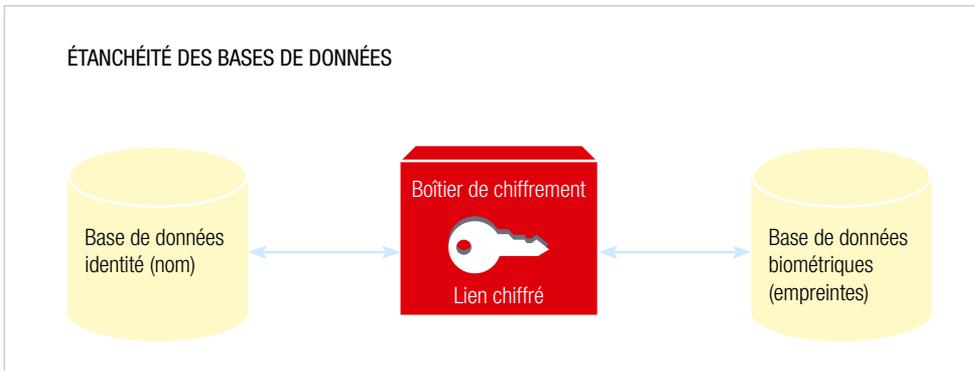
Aussi, la donnée biométrique étant une donnée spéciale car produite par le corps lui-même et le désignant de façon définitive, son mauvais usage ou son détournement peuvent avoir des conséquences graves. C'est pourquoi le recours à la biométrie doit être strictement encadré dans les lois, en particulier dans la loi de protection des données personnelles.

LES RÈGLES

Pour veiller à la protection des données dès la conception de l'application, il faut inclure des règles dès la phase d'analyse fonctionnelle :

- 1) La biométrie n'étant qu'un moyen, il faut peser les avantages et les inconvénients avant d'y recourir pour un projet d'état civil ou d'identité. Si son usage est décidé, il faut le proportionner aux besoins, en ayant le souci permanent de protéger les données des citoyens.
- 2) Recourir à la biométrie demande de respecter la séparation des bases de données alphanumériques et biométriques. Au regard des préconisations de protection des données et pour donner des garanties de non-détournement des bases de données constituées, il est pertinent de s'orienter vers des mécanismes permettant de rompre la liaison automatique entre un fichier biométrique et le fichier des attributs d'état civil correspondant. Recourir à une architecture de liaison cryptée adaptée entre les données d'état civil et la biométrie est une solution efficace, qui rend impossible l'association d'un jeu de données biométriques à une identité sans disposer du lien crypté entre les bases de données.
- 3) La troisième règle concerne la stricte gestion des profils d'accès au système, ce qui suppose de dresser en amont des spécifications fonctionnelles un tableau de définition des types de services utilisateurs et un tableau décrivant les droits d'accès par type de service utilisateur. Cette règle est complétée par la traçabilité totale des accès aux données, dissuasive pour les usages frauduleux et les personnes non habilitées.

Il convient en outre de fixer un contexte de saisie optimal des données biométriques pour limiter les rejets et la validation manuelle à un niveau acceptable. Et, bien entendu, les enregistrements dans les bases de données identité et biométrie ne sont pas rangés dans le même ordre...



🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

- Inclure les règles de protection des données dès la phase d'analyse fonctionnelle.
- Séparer les bases de données alphanumériques et biométriques.
- Mettre en œuvre une traçabilité totale des accès aux données.
- Professionnaliser les sites de saisie et d'enregistrement pour améliorer la précision et la qualité des données biométriques.
- Recourir exclusivement à des capteurs multi doigts pour les enregistrements.
- Retenir une saisie appropriée (nécessité, précision) lors du processus d'enregistrement.
- Utiliser les possibilités de la combinaison multimodale.

Le plan national de l'état civil doit analyser toutes les incidences des technologies biométriques sur l'organisation et l'usage des données et veiller à recourir à des solutions industrielles certifiées sur la précision, la qualité et l'interopérabilité, ce qui suppose des appels d'offres pour ne faire concourir que des candidats avec des références solides.

La référence normative des données biométriques à usage civil est le standard ISO/IEC n° 19794, sous le titre « formats d'échange des données biométriques ». Le format d'échange des données ANSI-NIST du National Institute of Standards and Technologies (NIST) doit être utilisé. Un système automatique de comparaison des empreintes digitales (AFIS) peut être mis en œuvre pour constituer le système national de l'état civil biométrique.

Pour dimensionner l'AFIS, il convient de calculer la population à gérer, en fonction de l'âge fixé pour la capture des données biométriques – sachant que la communauté internationale recommande de ne pas capturer les empreintes digitales des enfants de moins de 12 ans. La typologie des transactions entrantes et sortantes doit être décrite. Il faut estimer les flux sur l'ensemble du territoire en période de pointe, soit le nombre de transactions en identification [1 : n] pour la détection des doublons et le nombre de transactions/heure en authentification [1 : 1] pour les usages de contrôle.

✂ LES OUTILS

Liste des processus biométriques à gérer :

- l'acquisition des informations biométriques ;
- le processus d'identification d'une personne par comparaison avec l'ensemble des données stockées, incluant le processus de contrôle préalable d'unicité lors d'une entrée dans la base ;
- la suppression des doublons de jeux de données biométriques lors de l'insertion dans la base ;
- le processus de comparaison par la vérification simple d'un seul doigt ;
- le processus de comparaison par l'authentification forte, avec tous les doigts enregistrés ;
- les réponses aux requêtes posées par les utilisateurs de l'état civil ;
- le processus de gestion des hits (aide au décideur et modalités de recours à un expert), incluant ou non la reconnaissance faciale à titre subsidiaire.

Les performances de l'AFIS en temps de réponse et en précision doivent être décrites. Il en est de même pour la disponibilité du système et les règles relatives à la sécurité d'accès et à la confidentialité.

✂ LES OUTILS

Spécifications techniques de l'AFIS :

- les performances en temps de réponse et en précision ;
- les performances de disponibilité du système ;
- les règles relatives à la sécurité d'accès et à la confidentialité ;
- les spécifications requises pour la modularité au niveau système et logiciel, la flexibilité du système, l'intégrité des données et l'interopérabilité ;
- les fonctionnalités de mise à jour du système ;
- les fonctionnalités de consultation du système ;
- les fonctionnalités d'administration et d'audit ;
- la formation, le déploiement et la maintenance évolutive et corrective.

Les exigences du recours au recensement

La refondation de l'état civil exige un recensement. La vocation de ce recensement étant l'exhaustivité, il doit être « actif » : les agents recenseurs vont à la rencontre des citoyens, à leur domicile, comme pour un recensement national de la population. Il faut proscrire, en revanche, le recensement « passif » – les agents attendent la population dans des sites d'accueil –, car les pays qui ont opté pour ce genre de recensement ont connu des échecs sensibles : nombre de citoyens ne sont pas venus se faire recenser faute d'information ou de prise de conscience.

Idéalement, le recensement à vocation d'état civil est couplé avec le recensement statistique national de la population. Il est organisé avec le Service national de la statistique, lequel a une grande pratique des formulaires adaptés à l'encodage informatique et dispose de méthodes et

d'outils tels les systèmes d'information géographique avec localisation par GPS pour préparer le quadrillage du terrain, tant en zone urbaine que rurale.

L'organisation d'un tel recensement est un défi qui nécessite une préparation minutieuse. Le risque de doublons étant élevé, le recours à la biométrie peut être une garantie pour la fiabilité de la base de données qui est constituée.

L'élaboration d'un guide méthodologique du recensement biométrique est essentielle pour que tous les acteurs partagent les mêmes concepts.

LES OUTILS

Guide méthodologique d'un recensement biométrique :

- organisation en mode « actif » du recensement, au niveau national et local ;
- organisation technique (concepts, agenda, activités préparatoires) ;
- élaboration des documents techniques (formulaire et cartographie) ;
- organisation de la collecte des données biométriques ;
- outils de formation des personnels ;
- modalités d'exécution du recensement pilote ;
- campagne de communication et de sensibilisation ;
- équipes de collecte (composition, méthodes, supports) ;
- modalités de remontée des données collectées ;
- unités d'appui logistique, au niveau central et local ;
- traitements, analyses et diffusion des résultats.

La nécessité d'un accompagnement du changement

De ce qui précède, il apparaît clairement qu'il existe un saut générationnel entre les pratiques basées quasi exclusivement sur les registres « papier » et celles à adopter pour un système renoué s'appuyant sur l'informatique et ayant éventuellement recours à la biométrie.

Cette évolution implique une préparation des acteurs. Celle-ci concerne, dans l'ordre : les autorités gouvernementales responsables, puis les maires, préfets et sous-préfets, et les officiers de l'état civil chargés de sa mise en œuvre ; ensuite, les agents d'exécution, directement chargés de la rédaction des actes, de leur remise au public, de leur conservation et de leur archivage, et des avis de mention susceptibles d'affecter d'autres actes issus d'autres bureaux d'état civil ; et, enfin, la population.

Pour les agents de l'État et des collectivités locales, il convient de prévoir une formation initiale complète, dont l'assimilation est vérifiée par une évaluation. Il faut accorder une attention particulière à la préparation du plan de formation, lequel fait partie du plan national de l'état civil. Pour garantir la pérennité du système, il est nécessaire d'assurer une formation continue pour les agents en place, sans oublier de former les personnels nouveaux.

Quant à la population, elle doit être sensibilisée par de profondes campagnes basées sur le principe que l'état civil électronique est un progrès pour les citoyens, dès lors que l'objectif est la reconnaissance du droit de chacun à l'identité. Il convient aussi de rappeler l'éventail des droits ouverts par l'état civil (voir plus haut).

L'autre étape consiste à décider du type de mise en œuvre. Un seul processus semble s'imposer aujourd'hui, parce qu'il relève de la prudence et du bon sens : celui d'une mise en œuvre progressive, afin de maîtriser le changement sur la base d'une expérience pilote.

L'accompagnement du changement passe aussi par une évaluation de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. L'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil doit inclure des activités d'évaluation interne et externe, des études pilotes et des démonstrateurs disséminés sur tout le territoire.

LES OUTILS

Les outils du changement :

- la rédaction d'un plan de formation ;
- la sensibilisation des décideurs ;
- la formation initiale complète de tous les officiers de l'état civil et des agents d'exécution ;
- la programmation de la formation continue de tous les acteurs de l'état civil ;
- l'évaluation externe pour connaître la perception et les besoins des utilisateurs ;
- l'évaluation interne, pour mesurer les niveaux de performance et connaître les attitudes des fournisseurs de données, des opérateurs et des utilisateurs de données sur les performances du système ;
- les études pilotes et les démonstrateurs, pour évaluer les procédures et les nouvelles technologies ;
- la veille technologique, pour bénéficier des meilleurs outils dans l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil.

Du bon usage des registres informatisés d'état civil

LES RÈGLES

- 1) *Ne pas détourner l'usage.* Ces registres ayant été constitués à des fins de tenue de l'état civil, ils ne peuvent être utilisés à d'autres finalités, et notamment à des fins commerciales, de communication politique, ou bien de communication municipale par le maire. Ainsi, il est interdit pour un maire, candidat à sa réélection, d'adresser à de jeunes parents une lettre de félicitations pour la naissance de leur enfant ou encore une lettre de condoléances à l'occasion du décès d'un parent.
- 2) *Communication à des tiers.* Elle doit correspondre à la nature des faits et à une nécessité pour le service concerné, par exemple la notification des décès au service des impôts. Pendant la phase de conception fonctionnelle, l'établissement du dictionnaire des données et de la liste des services fournisseurs et acteurs du système permet de connaître la liste des services bénéficiaires et les données qui leur sont transmises.
- 3) *Recours à des sous-traitants.* En cas de recours à un prestataire externe (par exemple, pour des tâches de maintenance informatique ou pour la création de logiciels spécifiques), les autorités de protection des données personnelles recommandent que des mesures soient prises pour s'assurer que les garanties relatives à la sécurité et à la confidentialité des données, présentées par le prestataire, soient suffisantes. Le contrat écrit avec le prestataire externe doit contenir une clause sur sa mission et ses obligations, comme l'interdiction d'utiliser les données à d'autres fins que la mission, l'interdiction de les divulguer à des tiers et l'obligation en fin de contrat de restituer les données ou de les détruire de façon sécurisée.

LE FINANCEMENT DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ETAT CIVIL

LES RÈGLES

La tenue de l'état civil étant une compétence de souveraineté, les manuels des Nations unies recommandent un financement national de l'enregistrement des faits et de la délivrance des actes d'état civil.

Le système de l'état civil devant être continu dans le temps, son financement doit être pérenne et inscrit dans la programmation des finances de l'État et des collectivités territoriales impliquées.

L'évaluation des coûts

Dans le contexte de l'agenda 2020 des Nations unies, la question du coût de la consolidation de l'état civil est posée : dès lors qu'un plan national d'amélioration et/ou de refondation de l'état civil est décidé, la problématique du financement concerne à la fois l'investissement et le fonctionnement.

L'approche méthodologique de l'analyse financière d'un projet de cette importance doit être celle de « coût global de projet », envisageant la totalité des estimations financières sur la durée du projet, depuis l'étude préalable jusqu'à son déploiement territorial complet, étant entendu que la continuité du système génère en sus des coûts de fonctionnement annuels récurrents qu'il convient de budgéter de manière pérenne.

Il est nécessaire de prévoir la durée de réalisation du projet et son phasage, partant du principe que l'objectif est de tenir la feuille de route tracée par les Nations unies, c'est-à-dire l'informatisation de la gestion des faits et des actes, avec, à terme, des bureaux locaux équipés d'un logiciel de gestion uniforme et reliés à un système centralisé.

Il paraît raisonnable d'étaler la charge de travail sur sept à dix ans, durée pouvant être ajustée à mi-parcours en fonction de l'état d'avancement. Cette perspective inscrite dans le long terme facilite la programmation et permet de lier les financements aux réalisations effectuées. Un système d'évaluation peut être mis en place si des partenaires financiers externes sont associés au projet, notamment sur la partie lourde concernant l'investissement initial pour le réseau et le système central, voire le recensement biométrique.

Outre les « prérequis » organisationnels préalablement décrits, l'informatisation des systèmes exige une planification minutieuse du marché de réalisation.

LES PRATIQUES EFFICACES

Le phasage en trois étapes de réalisation comme mentionné plus haut doit correspondre à trois tranches de réalisation du marché dévolu à l'industriel chargé de la maîtrise d'œuvre. La première tranche est une tranche ferme, les deux autres, conditionnelles, ne sont affermies, après audit externe, que si la tranche précédente du marché a réalisé les objectifs prévus par l'étape d'informatisation concernée.

LES OUTILS

Liste des prestations de la tranche ferme du marché :

- réalisation d'un réseau virtuel privé ;
- réalisation du système central, avec système de secours ;
- étude de conception d'un module d'administration électronique ;
- réalisation d'un recensement biométrique (en cas de refondation) ;
- réalisation d'un pilote (et pilote de recensement le cas échéant) ;
- développement d'un logiciel pour les bureaux locaux ;
- formation des personnels ;
- déploiement pour les faits de l'état civil de l'étape 1.

Les tranches conditionnelles comprennent ce qui n'a pas été réalisé par la tranche ferme et les contenus métier des étapes 2 et 3, mentionnés plus haut. Les tranches conditionnelles incluent également des coûts d'exploitation et des coûts de maintenance. La première tranche conditionnelle concerne les faits complémentaires, issus de décisions judiciaires, elle doit inclure la réalisation du module d'administration électronique dont l'étude a été menée lors de la tranche ferme. Le même module est à déployer dans les établissements hospitaliers.

En outre, sur toute la durée du projet, une action de sensibilisation et d'information du public est conduite par les autorités nationales ou infranationales.

Il est essentiel à ce niveau de disposer d'une comptabilité de projet très précise et d'outils de gestion efficaces, notamment un tableau de bord d'analyse des risques.

Les modalités de financement

Le plan national pour l'état civil et l'estimation de coûts pour les prestations demandées à l'industriel et à l'assistance de la maîtrise d'ouvrage permettent de présenter un financement pour la décennie de mise en œuvre du plan.

La première année du plan d'informatisation est consacrée aux études et à la préparation du marché. Après dévolution du marché d'appel d'offres, la tranche ferme du marché, correspondant à la première étape du plan, peut être réalisée sur deux à trois ans, selon le calendrier suivant, où l'exemple de durée globale retenue pour les trois étapes est de huit ans :

- année 1 : études, préparation du marché, financement et appel d'offres ;
- années 2 à 4 : réalisation de la première étape, en tranche ferme du marché ;
- années 5 et 6 : réalisation de la deuxième étape, en tranche conditionnelle 1 ;
- années 7 et 8 : réalisation de la troisième étape, en tranche conditionnelle 2.

Le plan national peut ainsi être présenté aux autorités politiques et aux décideurs budgétaires avec une approche programmée des coûts.

L'effort d'investissement, particulièrement sur la tranche ferme où il s'agit de mettre en œuvre le cœur du système et le réseau, est tel qu'un appel aux partenaires techniques et financiers (PTF) est justifié pour cette partie du financement. Pour les pays les plus étendus et à la population la plus importante, il n'est pas exclu que le coût de la tranche ferme incluant la mise en œuvre du système central, du réseau, des matériels et des logiciels des postes clients, atteigne les 100 millions d'euros (valeur 2013). Chacune des deux tranches conditionnelles représente environ 25 à 30 % du coût de la tranche ferme.

À titre d'illustration, un pays de 17 millions d'habitants programme un budget de 52 millions d'euros, sur la période quinquennale 2013-2017, pour son plan national de l'état civil. L'État, selon le plan de financement, doit contribuer à hauteur de 15 millions d'euros, soit 30 %, tandis que les partenaires techniques et financiers (PTF) doivent s'engager à hauteur de 37 millions d'euros (70 %).

REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS ET LISTES ÉLECTORALES

Les missions d'évaluation électorale organisées par l'OIF, depuis plus d'une vingtaine d'années et en partenariat avec le RECEF, montrent que nombre de pays membres, en particulier en Afrique subsaharienne, éprouvent des difficultés quant à l'identification, l'enregistrement des électeurs et la constitution des listes électorales. Ces difficultés sont liées, pour l'essentiel, à une absence ou à une mauvaise tenue du registre d'état civil. À cet égard, les pays en sortie de crise sont la parfaite illustration des conséquences dramatiques que peuvent avoir les conflits sur le patrimoine électoral, en raison notamment de la désorganisation de l'administration, la destruction des édifices publics ainsi que des documents officiels.

Faute d'un registre d'état civil fiable, ces pays recourent parfois à des technologies complexes et coûteuses pour l'établissement des listes électorales qui nécessitent des investissements considérables en termes de moyens et de temps. De plus, les « recensements spéciaux » réalisés dans ce cadre ne permettent pas toujours d'établir des listes électorales exhaustives et permanentes. Il en résulte un « éternel » recommencement sans amélioration de la qualité des listes électorales. Pour rompre avec cette méthode d'enregistrement des électeurs et arriver à une gestion de la liste électorale inscrite dans la durée, l'OIF, dans le cadre des Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie de mars 2012, a initié une réflexion pour la mise en place dans les pays de l'espace francophone d'un registre national des électeurs (RNE). Les premiers éléments de cette réflexion sont consignés dans ce guide.

LE REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS

Le présent guide nomme « registre national des électeurs » la base de données permanente à partir de laquelle sont produites les listes électorales lors d'un scrutin et veut distinguer trois éléments : « l'état civil », le « registre national des électeurs » et les « listes électorales ».

Cette appellation n'est pas unique. Par exemple, au Bénin, on préfère les termes de « liste électorale permanente et informatisée » (LEPI), au Burkina Faso de « fichier électoral national », au Québec, de « liste électorale permanente » (LEP), au Canada, de « registre national des électeurs ». En Belgique, les listes électorales sont produites à partir d'un registre national des personnes physiques.

LES RÈGLES

La mise en place d'un registre national permanent des électeurs a le mérite de faciliter l'enrôlement et la mobilisation des personnes en âge de voter lors d'un scrutin. Il répond aux défis majeurs que pose l'établissement des listes électorales, en particulier dans les pays d'Afrique francophone où l'état civil est souvent difficile à établir. De plus, le recours au registre national des électeurs, étant une démarche transparente, conforte la confiance des électeurs dans les listes électorales.

LES PRATIQUES EFFICACES

- Une législation électorale consensuelle.
- Des citoyens ayant la qualité d'électeurs.
- Des électeurs ayant une relation avec le territoire électoral.

Avant d'entreprendre la création d'un RNE, il est important d'obtenir un consensus politique et d'ajuster la législation électorale nationale à cet effet. Elle doit être la plus précise possible, notamment en ce qui concerne la création et la mise à jour du RNE, de manière à ne laisser aucune place à des interprétations subjectives et à des contestations. Il est également nécessaire que la législation relative à la création d'un RNE soit précise sur certains aspects, tels que : le ou les organes de gestion ; la source principale de données ; la procédure d'inscription des électeurs ; la mise en œuvre du processus de révision des listes électorales qui en sont issues ; la répartition des tâches entre l'organisme de gestion des élections (OGE), ses démembrements et les commissions de révision ; le rôle des partis politiques dans la mise à jour du RNE ; l'encadrement de la protection des données personnelles, etc.

Chacune de ces étapes doit être caractérisée par le respect du principe de transparence. La recherche d'un consensus politique et social est la première étape de mise en œuvre d'un RNE pour arriver à des listes électorales fiables et acceptées par l'ensemble des acteurs prenant part au processus.

Le RNE est une base de données permanente contenant des informations sur les électeurs et les territoires électoraux. Il est, en principe, administré par un OGE. L'information sur les électeurs est tirée d'une source principale qui est soit le registre de l'état civil, soit la base de données établie à l'occasion du dernier recensement électoral, avec la possibilité de recourir à d'autres sources potentielles pour sa mise à jour. L'information sur les territoires est, quant à elle, tirée de différentes sources officielles. L'établissement des limites des territoires électoraux est sous la responsabilité de l'OGE.

Le RNE est mis à jour régulièrement ou périodiquement, pour éviter de recourir à des recensements électoraux exhaustifs. Le principe de base d'un RNE est l'amélioration constante de la qualité de son contenu, en vue de permettre l'établissement de listes électorales de qualité pour les scrutins. Sa mise en place réduit considérablement le temps imparti à la confection des listes électorales et engendre des économies.

LES OUTILS

La liste électorale permanente du Québec

Le registre national des électeurs est appelé « liste électorale permanente » (LEP). La LEP a été créée à partir des informations recueillies à l'occasion du recensement électoral réalisé lors du référendum de 1995 ; elle a été utilisée pour la première fois en 1997. Depuis cette date, elle sert pour la production de toutes les listes des élections municipales, scolaires et provinciales du Québec, de même que pour les référendums. Produire les listes électorales est une opération qui ne nécessite désormais que quelques heures. De plus, la LEP est une source importante pour la mise à jour du RNE du Canada pour le territoire québécois.

En 2013, le taux de couverture de la LEP était estimé à 92 % et son taux d'actualité à 97 %. Depuis sa création, il n'y a plus de recensement électoral et le Directeur général des élections du Québec estime avoir ainsi réalisé des économies de plus de 100 millions de dollars canadiens.

Source : Directeur général des élections du Québec. <http://electionsquebec.qc.ca/francais/>

Le registre d'état civil sert de source d'informations au RNE qui fait l'objet de mises à jour entre les consultations électorales. Avant toute échéance, une révision des listes électorales est effectuée, permettant aux électeurs de vérifier leur inscription et de procéder, en cas de besoin, à une actualisation de leurs données. À la suite de cette révision, l'ensemble des modifications apportées aux listes électorales est intégré au RNE, pour procéder à un dédoublonnage et améliorer sa qualité. Les listes électorales définitives sont, par la suite, produites en vue du vote.

Des électeurs et des territoires

Un RNE est composé de deux principales bases de données : celle relative aux électeurs et celle relative aux territoires. Par « territoire », il faut entendre le terme de « circonscription ». Les renseignements sur les électeurs peuvent varier d'un pays à un autre. Néanmoins, ils portent généralement sur le nom, le ou les prénoms, le sexe, la date de naissance, le domicile ainsi que le numéro d'identification unique.

LES OUTILS

Les informations sur l'électeur au Niger

ARTICLE 25

Doivent figurer sur la liste électorale les informations suivantes :

- noms ;
- prénom ;
- prénom de la mère ;
- surnom s'il y a lieu ;
- date et lieu de naissance ;
- situation matrimoniale ;
- nom et prénom du conjoint ;
- profession ;
- domicile et éventuellement numéro de téléphone de l'électeur ;
- adresse de l'électeur.

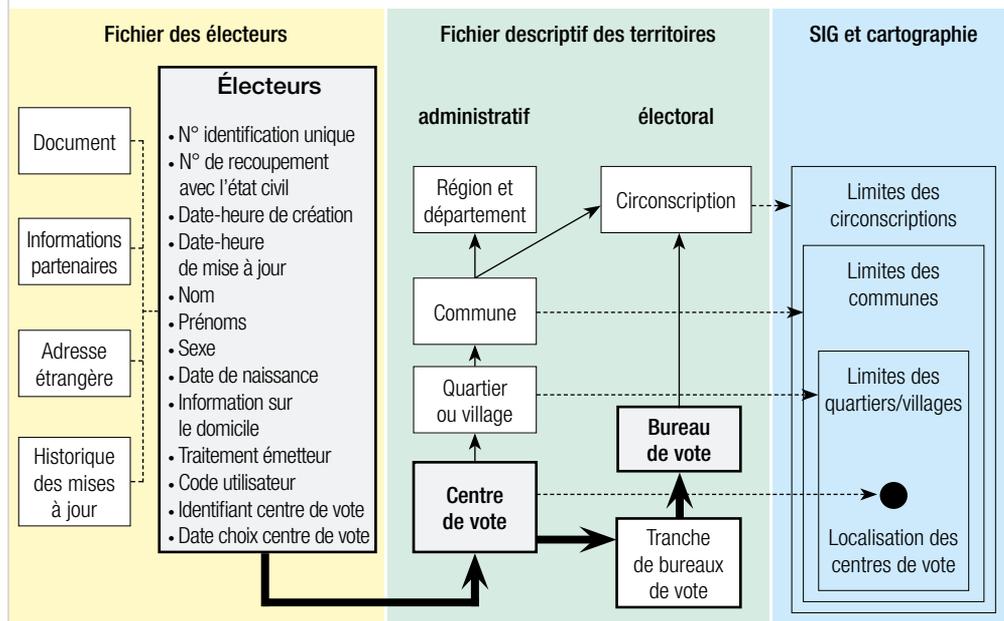
Source : Ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant Code électoral du Niger
<http://www.assemblee.ne/index.php/les-textes/le-code-electoral>

Les informations que l'on peut obtenir auprès d'un électeur sont tellement nombreuses et variées qu'il importe de ne retenir que celles qui sont utiles à l'administration des élections et appelées, à ce titre, à être intégrées dans un RNE. Il en est ainsi du numéro de recoupement avec le registre d'état civil, du statut de l'électeur, de la date-heure de création et de la date-heure de mise à jour. Ces attributs administratifs sont très importants pour la tenue du registre.

L'information territoriale peut être associée aux territoires physique, administratif et électoral. Un RNE permet de localiser les électeurs en les liant à la plus petite entité géographique (ex. : adresse, hameau, village ou encore un centre de vote). Ce rattachement est destiné à faciliter la production rapide des listes pour tous les types d'élections (nationale, provinciale, régionale, municipale, etc.). Par ailleurs, la localisation des électeurs sur le territoire aide à fixer ou à ajuster le nombre de représentants par circonscription électorale (circonscriptions plurinominales), ou à modifier les limites des circonscriptions électorales uninominales lors des élections législatives.

La localisation des électeurs vise enfin une meilleure répartition des bureaux sur le territoire électoral en vue de garantir l'exercice équitable du droit de vote pour l'ensemble des électeurs. Par conséquent, le développement d'un système d'information géographique (SIG) peut être associé au RNE. Mais dans le cas où la mise en place d'un SIG n'est pas possible, le RNE peut fonctionner avec une bonne base de données descriptives des territoires et des centres de vote en associant l'électeur à une circonscription électorale ainsi qu'à un centre de vote, qui doivent avoir un numéro unique pour l'ensemble du territoire national.

LA COMPOSITION DU RNE ET LA RELATION ENTRE L'ÉLECTEUR ET SA CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE



De citoyen à électeur

L'enregistrement des faits d'état civil concerne tous les citoyens, de la naissance à la mort, à la différence du statut d'électeur qui n'est pas nécessairement reconnu à chaque citoyen. Pour déterminer la qualité d'électeur, il est primordial d'intégrer, lors du processus de transmission des données du registre d'état civil vers le RNE, l'ensemble des variables qui la définissent, afin de ne pas inscrire les citoyens qui ne rempliraient pas les conditions établies par la loi. Cependant, cette qualité d'électeur est différente d'un pays à l'autre, en fonction de la législation électorale nationale.

LES OUTILS

Les conditions requises pour être électeur au Mali

ARTICLE 27 : Sont électeurs, les citoyens maliens des deux sexes, âgés de dix-huit ans au moins, jouissant de leurs droits civiques et politiques et ne tombant pas sous le coup des interdictions prévues par la loi ou prononcées par le juge.

ARTICLE 28 : Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale pendant la durée de la prescription légale de la peine :

- les personnes condamnées pour crime ;
- celles condamnées pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence, attentat aux mœurs, à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, supérieure à un mois ;
- celles condamnées à plus de trois mois d'emprisonnement avec ou sans sursis pour un délit autre que ceux énumérés au paragraphe 2 ci-dessus ;
- celles qui sont en état de contumace ;
- les faillis non réhabilités.

Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale les personnes privées du droit de vote par une décision de justice et les incapables majeurs.

ARTICLE 29 : Ne peuvent être inscrits sur la liste électorale, pendant un délai de cinq années, à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les condamnés :

- soit pour un délit autre que ceux énumérés au paragraphe 2 de l'article 28 ci-dessus, à une peine d'emprisonnement sans sursis, supérieure à un mois et n'excédant pas trois mois ;
- soit pour un délit quelconque, à une amende sans sursis, supérieure à deux cent mille francs.

ARTICLE 30 : Ne peuvent être inscrites sur la liste électorale pendant le délai fixé par le jugement les personnes auxquelles les tribunaux ont interdit le droit de vote.

Source : Loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant Loi électorale du Mali
<http://recef.org/bibliotheque/>

Dans cet extrait de la Loi électorale malienne, la citoyenneté et l'âge de la majorité apparaissent comme des facteurs essentiels d'obtention de la qualité d'électeur : il faut être âgé de 18 ans et ne pas avoir été condamné pour différents délits.

Ces dispositions impliquent la nécessité d'une base de données pour générer et partager l'information sur le citoyen, notamment en ce qui concerne son identité et ses condamnations éventuelles. L'OGE doit mettre en place des mécanismes de communication avec l'administration judiciaire et celle chargée des faits d'état civil pour disposer d'informations justes en temps réel sur l'identité des individus et les décisions judiciaires pouvant conduire ou non à la perte de la capacité électorale. Sans cela, le RNE compterait toute personne ne remplissant pas les conditions imposées par la loi électorale.

Il est également utile, surtout pour les pays dont la loi électorale n'impose aucune obligation de résidence nationale (ce qui est le cas au Mali), d'indiquer dans le RNE l'adresse des électeurs vivant à l'étranger afin de faciliter la mise en œuvre de leur droit de vote pour des élections organisées en dehors du territoire national. Les électeurs de la diaspora, comme les citoyens résidant sur le territoire national, doivent impérativement s'inscrire sur la liste électorale et disposer d'une carte d'électeur.

LES SOURCES D'INFORMATIONS RELATIVES AUX ÉLECTEURS

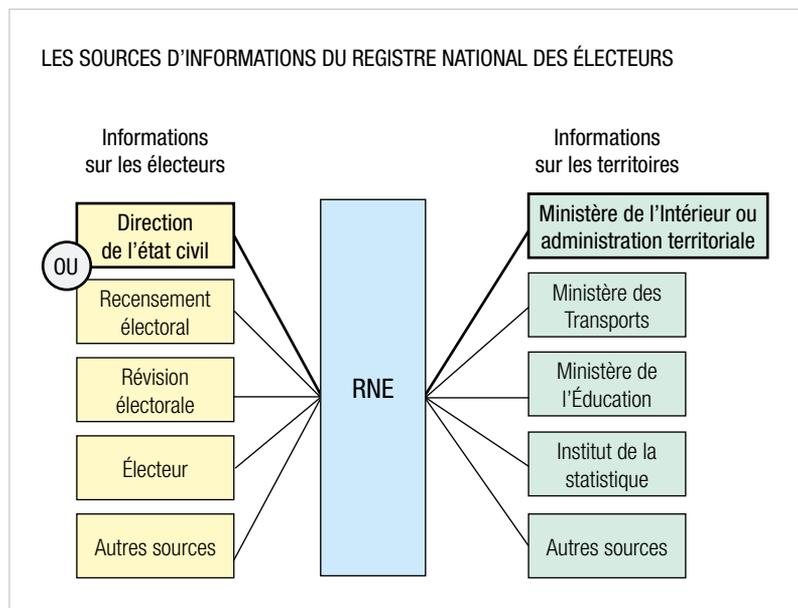
📖 LES RÈGLES

L'établissement d'un RNE nécessite une source principale de données qui doit elle-même être complétée par d'autres sources, notamment en ce qui concerne le volet territorial.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

- La source principale d'informations est le registre d'état civil.
- Un recensement national peut pallier l'absence ou des carences de l'état civil.
- D'autres d'informations peuvent compléter le RNE.
- L'électeur doit pouvoir s'inscrire directement auprès de l'OGE.
- L'intégration des différentes sources d'informations doit se faire selon un protocole assurant l'intégralité de l'information et la détection des doublons.

Bien que la source principale d'informations sur les électeurs soit le registre d'état civil, un recensement électoral spécial peut aider à la création ainsi qu'à la mise à jour du RNE comme le montre le schéma ci-après.



Le registre d'état civil

L'organisme en charge de l'état civil et « l'administrateur » du RNE établissent un espace d'échange en vertu d'un protocole d'accord permettant la communication sécurisée d'informations sur les électeurs. Cet échange sécurisé d'informations est rendu possible grâce à l'existence d'un numéro de recoupement.

Les recensements électoraux

En fonction de la période de mise à jour de l'état civil du pays, il est possible que le taux d'actualité de l'information sur le domicile des électeurs ne soit pas assez élevé pour assurer des listes électorales fiables. Dans ce cas de figure, l'OGÉ peut recourir périodiquement aux données du recensement national ou, au besoin, procéder à des recensements électoraux spéciaux.

Selon les législations, ces recensements spéciaux sont réalisés annuellement. L'objectif est d'actualiser le RNE, notamment les informations concernant le domicile des électeurs, facteur déterminant leur rattachement à un centre de vote, compte tenu des possibles déménagements entre deux mises à jour du registre.

L'actualisation du registre est une opération peu coûteuse et de bien moindre envergure que le processus de « biométrisation » dans lequel nombre de pays africains sont engagés depuis quelques années.

Les autres sources d'informations

Pour avoir un RNE complet et actualisé, il est recommandé de recourir à d'autres sources d'informations, en particulier pour les données territoriales. Certains pays décentralisent la gestion de leur état civil au niveau des provinces ou des communes, complété par les données constituées par les services consulaires, de la justice, des forces armées, etc. Ces sources complémentaires doivent être utilisées avec une grande précaution, car elles peuvent contenir des informations contradictoires en fonction de leurs dates de mise à jour. Par ailleurs, l'OGÉ se doit d'analyser la qualité de ces informations, avant de commencer à modifier le RNE.

Le Canada est un exemple en la matière avec un grand nombre de services gouvernementaux décentralisés dans dix provinces et trois territoires ; ce qui implique pour la mise à jour du registre des sources multiples d'informations. Il est important de ne pas perdre de vue la nécessité d'une protection appropriée des données personnelles dans la collecte et le traitement des informations nécessaires à la bonne tenue des listes électorales.

LES OUTILS

Les sources d'information du Registre national des électeurs du Canada :

- l'Agence du revenu du Canada pour les personnes qui cochent « Oui » dans la section d'Élections Canada sur leur déclaration de revenus fédérale, où il leur est demandé si elles ont la citoyenneté canadienne et si elles acceptent que leurs nom, date de naissance et adresse soient utilisés pour mettre à jour le registre ;
- Citoyenneté et Immigration Canada pour les personnes qui cochent « Oui » sur leur formulaire de demande de citoyenneté, acceptant ainsi que leurs nom, sexe, date de naissance et adresse soient utilisés pour mettre à jour le registre ;
- la Défense nationale pour les membres de la Force régulière des Forces canadiennes qui ont rempli un formulaire de Déclaration de résidence habituelle ;
- les organismes de délivrance des permis de conduire provinciaux et territoriaux à l'exception du Québec, où les renseignements des conducteurs figurent dans la liste électorale de la province, et du Manitoba, province avec laquelle Elections Canada n'a actuellement pas d'entente de partage des données ;
- les registres de l'état civil provinciaux et territoriaux à l'exception du Québec, où les renseignements sur l'état civil figurent dans la liste électorale de la province ;
- les organismes électoraux provinciaux dotés de listes électorales permanentes ;
- les listes électorales d'élections provinciales et territoriales récentes ;
- et les renseignements fournis par les électeurs lorsqu'ils s'inscrivent pour voter ou qu'ils mettent à jour leur inscription pendant les élections et entre celles-ci.

Source : Élections Canada

<http://www.elections.ca/accueil.aspx>

L'inscription directe par l'électeur

Un électeur doit pouvoir s'inscrire à tout moment au RNE ou mettre son dossier à jour en cas de changement de domicile, même s'il n'a pas été recensé ou n'apparaît pas dans le registre d'état civil. À cet effet, l'OGE prévoit des procédures appropriées d'inscription, de correction et de radiation.

Selon la législation électorale en vigueur, l'inscription au RNE peut être obligatoire ou facultative. En Belgique, par exemple, elle est obligatoire et le vote également. Au Canada, en revanche, l'inscription sur la liste électorale est facultative autant que le vote. Ces différenciations sont liées, pour l'essentiel, au contexte historique et culturel des États concernés. Quoi qu'il en soit, l'OGE doit mener des campagnes de sensibilisation à l'intention des électeurs afin de les inciter à aller vérifier la réalité de leur inscription et, au besoin, demander des corrections sur leur identité, leur domicile ou toute autre information personnelle. Cette implication des électeurs dans le processus d'établissement de la liste électorale a l'avantage de permettre un meilleur taux d'actualisation et d'accroître la transparence du RNE.

Des sources multiples et un seul registre national des électeurs

Le RNE peut être constitué à partir de plusieurs sources d'informations : cette diversité comporte des risques d'erreurs liés aux inscriptions multiples et aux radiations injustifiées.

Selon le contexte, il convient de hiérarchiser les différentes sources d'informations en fonction de critères précis, tels que :

- la qualité;
- l'exhaustivité et l'homogénéité sur l'ensemble du territoire;
- la date de mise à jour;
- la vérification (critère de transparence).

La mise à jour du RNE impose à l'OGE l'obligation d'identifier les sources les plus fiables. Par exemple, lorsqu'un électeur décède, sa mort est le plus souvent enregistrée par les services de santé, les forces de l'ordre, la mairie, l'état civil, etc. Un événement doit correspondre à une source d'informations unique afin de minimiser les risques d'erreur, voir le tableau ci-après.

ÉVÉNEMENT	SOURCE D'INFORMATIONS
Atteinte de l'âge requis pour voter	État civil
Condamnation judiciaire	Cours de justice
Service militaire	Forces armées
Déménagement	Mairie
Émigration à l'extérieur du pays	Ministère des Affaires étrangères
Mortalité	État civil

Il est important également, avant de procéder à toute modification dans la base de données du RNE, de mettre en place au préalable des procédés d'identification fiables, tels que :

- la méthode descriptive (nom, prénom, sexe, date de naissance, adresse, etc.);
- l'utilisation d'un numéro de recoupement prévu avec l'état civil;
- la vérification des données auprès de l'électeur;
- l'usage de la biométrie.

LES SOURCES D'INFORMATIONS RELATIVES AUX TERRITOIRES ÉLECTORAUX

LES RÈGLES

Au-delà de l'exigence de la fiabilité inhérente aux listes électorales garantissant le droit de vote à chaque électeur, il est important d'assurer aux électeurs une équité de représentation et d'accessibilité au vote dans toutes les régions.

🔑 LES PRATIQUES EFFICACES

- Une représentation électorale équitable pour tous les électeurs.
- Des centres de vote à une distance accessible pour les électeurs.
- Des bureaux de vote ayant un nombre équilibré d'électeurs.
- Une relation « électeur-territoire » à jour afin d'associer l'électeur à un centre de vote.

La représentation électorale et la gestion des territoires électoraux

La représentation électorale équitable

Une représentation électorale équitable est la condition à remplir pour assurer le principe fondamental : « un électeur, un vote ». La relation « un électeur, un vote » est étroitement liée au mode de scrutin. Lorsque ce scrutin est uninominal, il est recommandé que les circonscriptions électorales aient un nombre d'habitants ou d'électeurs similaire de façon à assurer une équité de représentation des électeurs. En cas de scrutin proportionnel, mixte ou de circonscriptions plurinominales, le nombre d'élus par circonscription doit être proportionnel à la population totale ou au nombre d'électeurs des circonscriptions.

Ainsi, la législation électorale prévoit des révisions périodiques des limites des circonscriptions et du nombre d'élus par circonscription, afin de garantir une représentation équitable des électeurs. La France a récemment procédé à une importante révision de ses circonscriptions électorales.

✂️ LES OUTILS

Les circonscriptions électorales de la France établies en 2010

En juillet 2008, le gouvernement français a entrepris de revoir les limites des circonscriptions électorales qui n'avaient pas été modifiées depuis 1986. Ce réajustement des circonscriptions a été réalisé par une commission *ad hoc*, nommée « Commission Guéna » du nom de son président. L'objectif était de revoir les limites des circonscriptions en fonction de l'évolution de la démographie française. Fait original, cette réforme a introduit onze circonscriptions internationales pour représenter les Français résidant à l'étranger. Le Conseil constitutionnel a validé les nouvelles circonscriptions électorales en février 2010 et ces dernières ont été utilisées lors des élections législatives de 2012.

Source : *redécoupage des circonscriptions législatives françaises en 2010*

http://fr.wikipedia.org/wiki/Redécoupage_des_circonscriptions_législatives_françaises_de_2010

Les informations contenues dans le RNE, notamment sur le lien associant l'électeur à la plus petite entité possible (adresse, endroit de domicile ou endroit de vote), permettent justement de procéder à la révision des circonscriptions électorales dans le respect des règles et des processus prévus dans la loi. Il est souhaitable que cette opération de révision se réalise en dehors ou en amont des périodes électorales de manière à travailler sereinement et à informer à temps les électeurs sur les changements apportés aux limites des circonscriptions.

La gestion des territoires électoraux

Une fois les circonscriptions délimitées et qu'il y est associé un nombre précis d'électeurs, on peut procéder à la détermination des centres et des bureaux de vote en veillant à ce qu'aucun électeur ne soit trop éloigné de son bureau de vote.

Par bureau de vote il faut entendre la plus petite entité électorale à laquelle est associé un électeur. Un centre de vote est le plus petit territoire électoral auquel sont associés plusieurs bureaux de vote. Quant à la circonscription électorale, elle peut regrouper plusieurs centres de vote. Il peut donc y avoir plusieurs bureaux de vote dans un centre. Même si la loi ne prévoit pas de limite au nombre d'électeurs par bureau de vote, l'OGÉ doit procéder à une répartition équilibrée des électeurs dans les différents centres établis à cet effet, de manière à assurer un accès équitable de tous au droit de vote et éviter ainsi de longues files d'attente lors du scrutin.

À titre indicatif, les lois électorales respectives des pays francophones ci-après fixent la limite du nombre d'électeurs autorisés à voter dans un bureau de vote : Québec (425), Mali (500), Niger (500), Centrafrique (700), Burkina Faso (800), Belgique (800) et Guinée (1 000). Certains États ont apporté des nuances à ces limitations. Par exemple, au Sénégal, les bureaux de vote en ville ne peuvent accueillir plus de 900 électeurs, et ceux des zones rurales plus de 500 électeurs. En Centrafrique, chaque bureau peut recevoir jusqu'à 700 électeurs, avec la possibilité d'y installer un deuxième isoloir afin d'accélérer le déroulement des opérations de vote. Au Niger, le code électoral prévoit la création d'un bureau de vote dans tout village ayant au moins 300 électeurs.

Un RNE à jour permet à l'OGÉ de déterminer longtemps à l'avance les centres de vote, d'y identifier les bureaux de vote et de procéder à des réajustements périodiques en fonction de l'évolution démographique de la population électorale.

L'information géographique et le territoire électoral

Le scrutin est un événement lié à l'existence d'un territoire électoral. Pour plus d'efficacité dans la gestion de cet événement, il est recommandé d'utiliser un SIG comprenant un maximum d'informations sur les territoires physique, administratif et électoral. En cas d'absence de SIG, il est possible d'administrer un RNE en associant les électeurs à des territoires administratifs et électoraux, voir dans « Les outils » ci-dessous quelques exemples d'informations à détenir sur les territoires.

LES OUTILS

Exemples d'informations géographiques

Territoire physique :

- cours d'eau ;
- montagnes et relief ;
- routes et autres infrastructures de transport.

Territoire social et administratif :

- frontières ;
- limites administratives (région, municipalité, hameau, district, etc.) ;
- infrastructures publiques et commerciales (ex. : école, mairie, etc.) ;
- localisation et répartition de certains phénomènes sociaux comme l'ethnie, la religion ou la langue de la population.

Territoire électoral :

- circonscriptions électorales ;
- secteurs électoraux ;
- sections de vote ;
- localisation des centres de vote ;
- localisation des électeurs inscrits au RNE (leur domiciliation – quartier, village) ;
- localisation des bureaux administratifs des démembrements électoraux.

Les sources d'informations géographiques sont très diverses d'un pays à un autre. Généralement, les données territoriales sont détenues par plusieurs administrations. Celles-ci les fournissent à l'OGE et en assurent la mise à jour chacune dans sa sphère de compétence :

- le ministère de l'Intérieur ;
- le ministère de l'Administration territoriale ;
- le ministère des Transports ;
- le ministère de l'Éducation ;
- l'Institution en charge de la statistique ;
- autres sources.

À défaut d'avoir un SIG en relation avec le RNE, un OGE peut prendre comme outil de travail des cartes détaillées du territoire national sur support papier, sur lesquelles il localise les principaux éléments nécessaires à l'administration des élections.

Un RNE peut très bien fonctionner sans être associé à un SIG à la condition d'avoir une base de données descriptive qui permet l'association aux territoires électoraux, comprenant en particulier les centres de vote et les bureaux de vote.

Le territoire électoral et le registre national des électeurs

La qualité de la mise en relation entre l'électeur, les territoires et le RNE permet de procéder rapidement aux différentes opérations nécessaires à la planification du scrutin, telles que :

- établir les limites des territoires électoraux selon les critères de la loi ;
- déterminer le nombre d'électeurs en fonction des différents territoires électoraux ;
- déterminer l'emplacement des bureaux des démembrements électoraux ;

- créer ou supprimer des centres et des bureaux de vote en fonction du nombre d'électeurs s'y rattachant ;
- déterminer les routes à utiliser et le délai nécessaire pour déployer le matériel électoral.

La localisation des bureaux de vote et l'appariement des électeurs

Une fois les circonscriptions électorales délimitées, l'OGE identifie les centres de vote qui accueilleront un ou plusieurs bureaux. Pour réaliser cet exercice, il peut s'appuyer sur ses démembrements territoriaux ou sur les représentants des administrations publiques municipales de l'ensemble du territoire. Certaines législations électorales francophones prévoient que les écoles et autres infrastructures publiques servent de centres de vote et hébergent plusieurs bureaux.

L'accessibilité de l'électeur à son centre de vote doit être assurée lors de son association à celui-ci. Une attention particulière est accordée aux régions rurales, peu densément peuplées. En effet, la distance que doit parcourir un électeur pour exercer son droit de vote doit être raisonnable. C'est pourquoi plusieurs législations électorales francophones prévoient la mise en place d'un centre de vote dans chaque village justifiant d'un nombre minimal d'électeurs. Dans tous les cas, il est souhaitable que les centres et bureaux de vote soient accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Lorsque cette importante opération de l'appariement des électeurs à leur centre de vote est réalisée avant la période électorale ou à ses débuts, il est plus facile d'indiquer à temps à l'électeur le lieu où il ira exercer son droit de vote.

En fonction du lien choisi entre l'électeur et le territoire (adresse ou centre de vote), l'appariement à la plus petite entité électorale (bureau de vote) empruntera des processus différents. Trois scénarios sont alors possibles :

- Si l'électeur est lié à une adresse (numéro, rue, municipalité), on doit s'assurer de disposer d'un support cartographique pour identifier les limites de chacune des circonscriptions auxquelles sont associés des centres et des bureaux de vote. Cette démarche est quelque peu difficile à mettre en œuvre dans une première phase de développement. Elle peut être un objectif à long terme.
- Si l'électeur est directement lié à un centre de vote en raison de sa proximité avec lui, le processus est différent : il faut créer un nombre donné de bureaux de vote en fonction des règles d'accessibilité. Par exemple, si 5 000 électeurs sont rattachés à un centre de vote, l'OGE divise la liste électorale de ce centre en 10 bureaux de 500 électeurs. Dans ce cas, l'électeur doit être informé du lieu d'exercice de son droit de vote. Cette démarche peut être transposée dans d'autres contextes électoraux.
- Si l'électeur est lié à un hameau ou un village, l'appariement au bureau de vote est difficile à effectuer, car le village peut être très étendu et l'OGE peut ne pas disposer d'informations assez précises pour déterminer le centre de vote le plus proche pour l'électeur. En effet, il arrive qu'un électeur soit amené à aller voter à l'autre bout du village alors qu'il a un centre plus près de son domicile. Une telle situation est à éviter dans la mesure où elle engendre des tensions durant le déroulement du vote.

L'ORGANISME DE GESTION DES ÉLECTIONS

LES RÈGLES

Il est fondamental qu'un OGE administre le RNE de façon continue et permanente, et il est recommandé de confier l'étude des cas particuliers à une commission permanente et multipartite.

LES PRATIQUES EFFICACES

- Mettre sur pied une direction permanente dédiée au RNE.
- Développer un système informatique dédié au RNE.
- Prévoir des processus de mise à jour de l'information du RNE.
- Confier les cas particuliers à une commission permanente et multipartite.
- Travailler de façon transparente de façon à assurer l'établissement d'un climat de confiance.

Une direction permanente dédiée au RNE

La création d'un RNE permanent doit aller de concert avec l'existence d'un OGE permanent qui gère l'ensemble du cycle électoral avec, en son sein, un département chargé exclusivement du RNE.

Pour favoriser le succès dans la mise en œuvre d'un RNE, il faut privilégier la compétence et la transparence lors de l'embauche du personnel. Ce dernier doit faire preuve de neutralité dans le cadre de son travail. Il est important de favoriser la formation continue, de sorte que les employés suivent les évolutions technologiques liées à leur partie.

LES OUTILS

L'expertise recherchée pour l'administration d'un RNE

Direction de la gouvernance du RNE et de la gestion des territoires électoraux :

- un chargé d'affaires en pilotage de système,
- un coordonnateur-analyste du système des données sur les électeurs,
- un coordonnateur-analyste du système du volet des données territoriales,
- des techniciens au règlement manuel des affectations relatives aux électeurs,
- des techniciens au règlement manuel des affectations relatives aux territoires,
- des agents de secrétariat

Les principales tâches de cette direction sont les suivantes : collaborer avec les organismes fournissant de l'information au RNE ; incorporer les modifications dans la base de données du RNE (électeur et territoire) ; produire les listes électorales provisoires et définitives ; procéder au dédoublement ; participer à la formation des commissions de révision ; appuyer le travail des commissions de révision et de la commission multipartite.

Direction des technologies de l'information :

- un responsable des serveurs, des postes informatiques et de la réseautique,
- des architectes de données et de traitements (Data Base Administrator),
- des analystes informatiques responsables des volets électeurs et territoires,
- des programmeurs informatiques,
- des agents de secrétariat.

Les principales tâches de cette direction sont les suivantes : achat, installation et entretien de tout le matériel informatique ; développement et programmation d'interfaces relatives à la base de données du RNE ; programmation des requêtes automatisées ; soutien technologique général à la direction de la gouvernance du RNE et aux démembrements électoraux.

Le nombre d'employés et les expertises requises varient d'un État à l'autre, en fonction de l'organisation administrative en place, de la charge de travail au moment d'un événement électoral et d'une mise à jour massive, suivant un recensement électoral ou une révision en période électorale. L'important est de conserver une expertise minimale à toutes les étapes du cycle de vie du RNE.

Afin de protéger les données collectées dans le RNE, il est important que le personnel y travaillant soit encadré par une réglementation stricte et un système enregistrant l'historique des accès et des modifications dans le RNE, de façon à assurer la transparence de toutes les opérations effectuées et à garantir l'intégrité de l'information tout en préservant la confidentialité des renseignements personnels des électeurs.

Un système informatique dédié au RNE

Un ordinateur par personne, des imprimantes et un minimum de deux serveurs constituent l'équipement de base. Le premier serveur est dédié à la base de données du RNE en production et le deuxième est utilisé, entre autres, pour réaliser une copie de sécurité. Il ne faut pas négliger le volet sécurité. Un antivirus doit être installé et maintenu à jour sur chaque ordinateur et serveur. Une protection adéquate de l'alimentation électrique est fortement conseillée pour protéger les investissements en temps et en argent.

Les logiciels aidant à la gestion de la base de données relationnelles et d'un SIG sont très nombreux. Il convient, avant de procéder à l'acquisition du matériel informatique, de bien évaluer ses besoins et d'acheter en fonction des moyens financiers disponibles pour son acquisition et son entretien.

L'acquisition de logiciels libres de droit (gratuits à l'achat) est à envisager car elle évite le renouvellement de licences et favorise le développement d'une expertise et l'économie locale (PostgreSQL et MySQL sont d'excellentes solutions pour les bases de données relationnelles ; PostGIS et Quantum GIS pour le SIG). L'investissement pour la formation des ressources internes est le même que celui pour l'achat de produits commerciaux.

LES OUTILS

Les principales caractéristiques d'un système de gestion de base de données (SGBD) dédié à un RNE :

- répond aux besoins de l'OGE, ainsi qu'au contexte législatif, financier et opérationnel ;
- doit être utilisé uniquement par des employés de l'OGE qui sont formés à cet effet et qui y sont autorisés ;
- doit contenir un nombre suffisant d'informations pour l'ensemble de la population électorale, généralement plusieurs millions d'entrées ;
- doit être associé à un interrogateur de base de données en mode consultation afin de permettre l'exécution de diverses requêtes ;
- doit permettre la création de différents profils d'utilisateurs, des accès associés uniques et sécurisés pour chaque utilisateur ;
- peut communiquer avec les démembrements électoraux et les commissions de révision ;
- permet d'associer un SIG ;
- permet le développement d'interfaces destinées aux différents utilisateurs, par exemple, un panorama pour la consultation uniquement et des formulaires simples pour saisir un ajout, une modification ou une radiation ;
- permet le développement d'applications web, par exemple pour que l'électeur puisse vérifier son inscription par internet.

La centralisation des sources d'informations et la mise à jour du RNE

En principe, un RNE est tenu à jour de façon permanente en fonction des différentes sources d'informations qui l'alimentent.

Si le registre d'état civil est la source principale des mises à jour des identités présentes au RNE, il est recommandé de prévoir un mécanisme d'alimentation périodique (hebdomadaire, mensuel, trimestriel) des modifications à apporter à l'état civil. Plusieurs cas de mises à jour peuvent être traités de façon automatisée ou semi-automatisée, comme l'ajout des citoyens ayant atteint l'âge de la majorité ou la radiation des personnes décédées.

Lors des mises à jour, il subsiste toujours des cas particuliers d'électeurs non recoupés avec l'état civil. C'est pourquoi il faut prévoir dans la législation électorale la création d'une commission multipatite de révision des cas particuliers.

Le traitement des cas particuliers

La centralisation de différentes sources d'informations peut soulever une incertitude sur le traitement de l'information relative à un ou à plusieurs électeurs. C'est précisément pour procéder à une analyse judicieuse des cas particuliers qu'il est recommandé de mettre en place une commission de révision dédiée. La composition d'une telle commission doit prévoir la présence des représentants des principaux partis politiques pour que ces derniers aient pleinement confiance dans les travaux qu'elle réalise. En 1999, le Québec s'est doté de la Commission permanente de révision.

Le mandat de la commission de révision est de vérifier des cas particuliers, comme celui d'un électeur inscrit, mais non recoupé avec le registre d'état civil, et pour qui l'on vérifie l'ensemble des renseignements relatifs à son inscription au RNE, même par assignation de témoins. Le travail de la commission permet donc de régler certaines situations dans la transparence en renforçant ainsi le sentiment de confiance envers le RNE.

La transparence du RNE

Un RNE mis à jour de façon permanente par une équipe de fonctionnaires nécessite la mise en place de certaines mesures de transparence, afin de favoriser un sentiment de confiance à l'égard des acteurs prenant part au processus électoral.

Deux mesures principales peuvent être prises pour assurer la transparence de la mise à jour du RNE. Premièrement, il est primordial de permettre à l'électeur de vérifier sa propre inscription au RNE et de procéder à la mise à jour de l'information le concernant.

Deuxièmement, il est important de prévoir un mécanisme de transmission de certaines informations du RNE aux partis politiques pour qu'ils constatent les travaux de mise à jour du registre. Ce partage d'informations peut se faire de façon périodique. Par exemple, au Québec, le Directeur général des élections transmet une copie des listes électorales de chacune des circonscriptions, trois fois par an, aux partis politiques. Cette démarche leur permet de mobiliser leur base électorale dans le cas où certains militants ne sont pas inscrits au registre.

La participation des partis politiques à l'amélioration du taux de couverture et du taux d'actualité du registre assure également le développement d'un registre d'une plus grande qualité. Il est toutefois important d'encadrer l'utilisation des listes électorales par les partis politiques afin de protéger les données personnelles des électeurs.

LA PRODUCTION DES LISTES ÉLECTORALES

LES RÈGLES

À l'approche d'une consultation, il est fortement recommandé de procéder à une révision électorale afin de permettre aux électeurs de valider ou de modifier leur inscription sur les listes électorales provisoires. Par la suite, il faut procéder à un dédoublonnage avant la production des listes définitives qui serviront lors du vote.

LES PRATIQUES EFFICACES

- L'OGÉ met sur pied les démembrements électoraux et les commissions de révision électorale.
- L'OGÉ établit un partage des tâches entre les démembrements et les commissions de révision en conformité avec la législation électorale.
- L'OGÉ distribue les listes électorales provisoires à l'intention des commissions de révision.
- L'OGÉ produit une campagne d'information et de sensibilisation à l'intention des électeurs.
- L'OGÉ procède à l'affichage des listes électorales qui doit permettre la vérification de son inscription par l'électeur, tout en assurant la protection de ses données personnelles.
- Les commissions de révision procèdent à la révision des listes électorales en apportant les modifications suivantes : inscription, correction et radiation.
- Les commissions de révision transmettent l'ensemble des modifications à l'OGÉ qui procède au dédoublonnage.
- Les travaux de révision des listes électorales doivent se faire dans la transparence.

Une fois le RNE bien établi, l'OGÉ est en mesure de produire les listes électorales nécessaires à la tenue d'un scrutin. Pour ce faire, une copie du registre est réalisée pour les archives. Elle sert de mesure de sécurité en cas de fausse manœuvre ou de destruction du fichier maître à la suite d'une catastrophe naturelle.

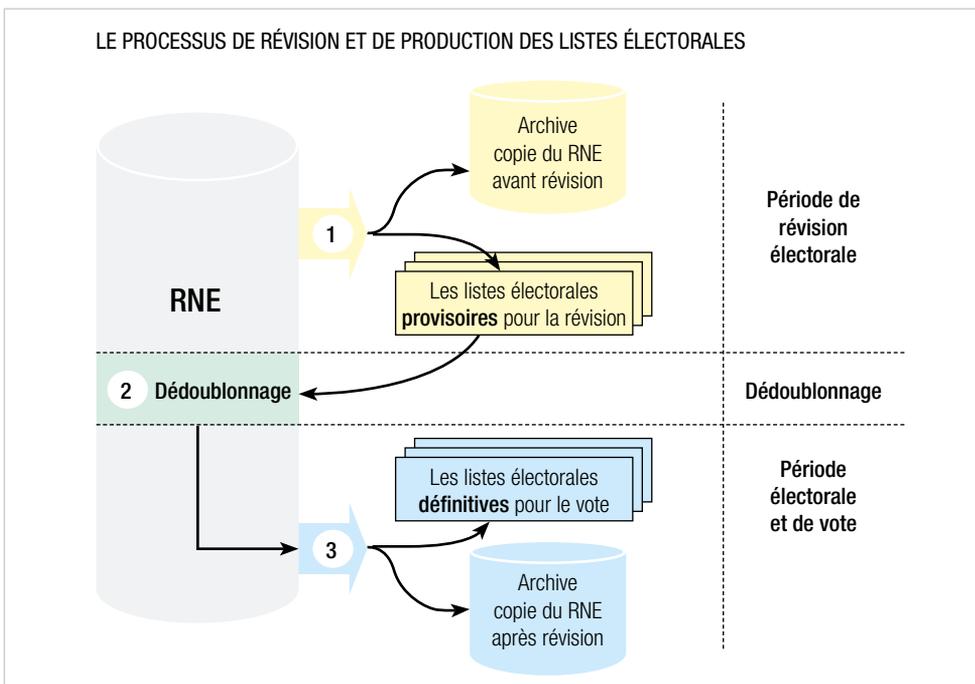
En conformité avec la législation électorale, l'OGÉ établit un chronogramme précis pour mettre en place les démembrements électoraux sur l'ensemble du territoire et y associer des commissions de révision qui permettront aux électeurs de vérifier leur inscription avant le scrutin. Selon les différentes législations électorales et les moyens dont disposent les États, ces commissions sont déployées quelques mois ou quelques jours avant le scrutin. Par exemple, la législation québécoise prévoit une révision préélectorale permettant à l'électeur de modifier son inscription jusqu'à quatre jours avant la date du scrutin, alors que la législation électorale malienne prévoit une révision annuelle du 1^{er} octobre au 31 décembre – les listes ainsi établies ou révisées servent pour les élections de l'année en cours jusqu'à la prochaine révision.

Idéalement, la période prévue pour la révision des listes électorales doit être la plus proche possible de la date du scrutin afin que les électeurs aient la possibilité de mettre leur dossier à jour, notamment leur association à un centre de vote. L'approche de la date du scrutin constitue un facteur de mobilisation des électeurs dans le processus de révision de la liste électorale.

L'OGE doit produire les listes électorales nécessaires à la révision électorale. S'il s'agit d'élections législatives, il y a autant de listes que de circonscriptions électorales et l'OGE doit les acheminer dans les démembrements électoraux – par voie informatique si l'infrastructure technologique le permet. Le même principe prévaut pour des élections à d'autres paliers électifs, telles que les communales. Pour assurer le succès de la révision des listes électorales, il est recommandé d'y associer les partis politiques et de faire une campagne de sensibilisation citoyenne.

Une fois la révision terminée, les modifications apportées aux listes électorales sont centralisées afin de vérifier si elles sont conformes à la législation électorale (unicité de l'électeur, qualité de l'électeur, etc.).

L'OGE produit et achemine les listes électorales définitives qui serviront au déroulement du scrutin. À l'issue de la révision, une copie du RNE doit aussi être archivée pour plus de sécurité. Le schéma ci-après illustre les grandes étapes du processus de révision des listes électorales.



Les démembrements électoraux et les commissions de révision

Selon la législation électorale en vigueur, il peut y avoir un ou plusieurs types de démembrements électoraux, par exemple, régionaux et locaux. Généralement, ils apportent leur appui aux travaux des commissions de révision, qui doivent être le plus décentralisé possible, de façon à offrir aux électeurs un plus grand accès.

LES OUTILS

Les démembrements de la CENI du Burkina Faso

ARTICLE 17

Les démembrements de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) sont :

- au niveau provincial, la Commission électorale provinciale indépendante (CEPI) ;
- au niveau communal, la Commission électorale communale indépendante (CECI) ;
- au niveau de l'arrondissement communal, la Commission électorale nationale indépendante d'arrondissement (CEIA).

Hors du territoire national, la CENI prend les dispositions nécessaires pour l'organisation des scrutins référendaires et présidentiels dans les ambassades et consulats généraux du Burkina Faso.

Source : Code électoral du Burkina Faso

Afin de garantir la transparence des opérations de révision, il est recommandé d'associer les représentants des partis politiques aux commissions de révision. Ces derniers mobilisent leur base militante pour participer à la révision de la liste électorale de la commune ou de la circonscription, suivant le type d'élection en cours, et surtout manifestent plus de confiance dans les listes électorales utilisées pour le scrutin. Cette façon de procéder contribue au développement d'un sentiment de confiance dans la bonne qualité des listes électorales définitives et à la disparition des allégations liées à la manipulation frauduleuse.

La communication avec les démembrements électoraux et les commissions de révision

La communication et le transfert d'informations entre l'OGÉ, ses démembrements et les commissions de révision peuvent être très différents d'un pays à l'autre. Deux options sont possibles selon que les démembrements électoraux et les commissions de révision sont :

- informatisés et peuvent effectuer des transactions informatiques avec l'OGÉ,
- informatisés sans possibilité d'effectuer des transactions informatiques avec l'OGÉ ou non informatisés.

Le niveau d'informatisation influence de manière significative l'organisation du travail entre l'OGÉ, les démembrements électoraux et les commissions de révision dispersées sur l'ensemble du territoire. En fonction de cette réalité, le chronogramme de la période de révision est établi en tenant compte de la nature et de la fiabilité de l'infrastructure technologique et de l'accès à l'électricité dans le pays.

Si les démembrements électoraux et les commissions de révision sont informatisés et qu'ils peuvent effectuer des transactions informatiques avec l'OGÉ, le travail peut être davantage décentralisé et la période de révision raccourcie, tout en facilitant un processus de dédoublement à réaliser en continu.

Les principales caractéristiques que l'on doit retrouver dans les applications informatiques et l'organisation du travail des démembrements électoraux informatisés sont les suivantes :

- une alimentation stable en électricité ;
- des postes informatiques pouvant effectuer des transactions avec le système central ;

- des interfaces et des formulaires simplifiés pour la saisie de l'information par des préposés. Pour les employés des démembrements électoraux ou des commissions de révision qui font la saisie des modifications sur l'ensemble du territoire, l'ordinateur n'est pas toujours d'un usage familial. Par conséquent, le recrutement d'une main-d'œuvre de qualité peut être un défi ;
- une imprimante pour imprimer les listes électorales provisoires ;
- un soutien informatique permanent dans les démembrements et au niveau de l'OGE ;
- un soutien permanent de la direction de la gouvernance du RNE et de la gestion des territoires électoraux pour le processus global de révision.

Compte tenu des nombreux défis que représente l'organisation du travail sur un modèle totalement informatisé, la plupart des pays choisissent de se passer du support informatique.

Si les démembrements électoraux et les commissions de révision sont informatisés sans la possibilité d'effectuer des transactions informatiques avec l'OGE ou sont non informatisés, une plus grande charge de travail doit être réalisée par l'OGE. De plus, la période de révision – ou le délai nécessaire avant de produire les listes électorales définitives – peut être plus longue du fait de la centralisation des modifications issues de la révision. Le dédoublement national effectué entre la révision et la période électorale nécessite souvent un travail de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, car les modifications issues de tout le territoire national doivent être saisies en même temps par des employés de l'OGE.

Les éléments caractéristiques que l'on doit retrouver dans l'organisation du travail des démembrements électoraux non informatisés sont les suivants :

- un nombre de copies de listes électorales provisoires nécessaires à la révision électorale, dont une copie triée par centre et par bureau de vote, et une autre par nom de famille classé par ordre alphabétique ;
- des formulaires papier de demande de changement que les commissions de révision pourront transmettre à l'OGE par l'entremise des démembrements. Idéalement, ces formulaires doivent comporter trois volets : un pour le demandeur, un pour le démembrement local et un pour l'OGE ;
- un soutien permanent de la direction de la gouvernance du RNE et de la gestion des territoires électoraux.

Dans les deux options, le plus important est de prévoir une formation adéquate de tous les personnels qui ont en charge la révision et de leur fournir un manuel de directives, qui explique le cadre légal de leur travail, la marche à suivre, ainsi qu'un répertoire d'études de cas qu'ils sont susceptibles de rencontrer.

La production et la distribution des listes électorales provisoires

Une fois les démembrements électoraux installés et prêts à effectuer la révision des listes, l'OGE procède à la production et à la distribution des listes électorales provisoires en conformité avec les réalités organisationnelles des démembrements. Tout d'abord, il effectue une copie du RNE en autant de circonscriptions électorales ou de territoires administratifs régionaux, de façon que chaque démembrement électoral ait une copie de la liste électorale relative à son territoire.

Ensuite, l'OGE transmet les listes électorales provisoires aux démembrements, par voie informatique ou physique. Tous les acteurs associés à ce processus (imprimeur, conducteur de camion, etc.) doivent être encadrés et prêter serment de ne pas modifier ou divulguer de l'information contenue dans les listes électorales. À cet effet, il est important de signer un contrat avec les différents prestataires de services et d'y inscrire une clause sur la protection des données personnelles des électeurs.

Les informations figurant sur les listes électorales concernent notamment :

- la date du scrutin ;
- la circonscription électorale ;
- le numéro unique de l'endroit de vote ;
- le numéro unique du bureau de vote ;
- le numéro unique de l'électeur ;
- la numérotation des électeurs pour chacune des listes électorales ;
- une pagination pour chacune des listes électorale.

Les campagnes d'éducation citoyenne

Pour favoriser la plus grande participation possible des électeurs à la révision de leur inscription sur la liste électorale provisoire, l'OGE doit prévoir une campagne de sensibilisation à l'intention des électeurs. À titre d'exemple, lors des élections législatives et municipales couplées du 2 décembre 2012, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) du Burkina Faso a organisé une ambitieuse campagne de sensibilisation au recensement biométrique et à l'établissement du fichier électoral biométrique. La CENI a notamment fait enregistrer une chanson qui était diffusée à la radio, intitulée « Le moment est arrivé ».

Plus la participation des électeurs est élevée lors de la révision des listes électorales, plus les taux de couverture et d'actualisation des listes électorales sont importants.

La diffusion et l'affichage des listes électorales provisoires et la protection de l'identité

Une pratique courante consiste à afficher les listes électorales sur les murs extérieurs d'édifices publics pour que les électeurs puissent vérifier leur inscription, au moment de la révision.

De plus, il a été observé dans certains États que l'OGE rend accessible l'intégralité des listes électorales sur son site internet dans le double objectif de favoriser la vérification de son inscription par l'électeur et d'assurer une totale transparence des listes électorales.

Bien que ces méthodes d'affichage apportent une certaine transparence dans le processus de révision des listes électorales et que cela facilite grandement la tâche de vérification de son inscription par l'électeur, il faut garder à l'esprit la protection de l'identité et des renseignements personnels des électeurs.

Les nouvelles technologies comme internet donnent des moyens supplémentaires de communication aux OGE avec les électeurs, mais diffuser sur internet les listes électorales complètes ou le RNE comporte le risque qu'ils soient utilisés à d'autres fins que celles prévues par la législation électorale, mettant ainsi en danger la confidentialité des données personnelles des électeurs.

Une des solutions à envisager est de prévoir une interface permettant aux électeurs de vérifier leur inscription sans avoir accès à l'ensemble des listes électorales. Une autre façon efficace de communiquer avec l'électeur lors d'une révision électorale est l'utilisation du message texte (SMS) ; elle a été expérimentée dans certains pays avec un grand succès.

La révision des listes électorales

La révision des listes électorales représente la dernière opportunité donnée à l'électeur de s'inscrire ou de modifier son inscription sur une des listes électorales avant la tenue du scrutin. Dans le cas où un électeur n'est pas associé au bon centre de vote, il peut en informer la commission et lui communiquer l'endroit le plus près de son domicile pour voter. Ce procédé favorise un plus grand accès de tous au vote.

Les commissions de révision sont constituées de personnes recommandées par les principaux partis politiques pour favoriser la transparence des opérations et le développement d'un sentiment de confiance envers les listes électorales définitives. Toutefois, un parti politique ne doit pas paralyser le travail d'une commission par le refus d'y nommer son représentant. Si tel est le cas, l'OGE doit être en mesure de nommer un membre indépendant afin de s'assurer du bon déroulement des travaux.

Le nombre de membres au sein des commissions de révision est à prévoir dans la législation électorale. Il varie en fonction du contexte de chaque pays. Le nombre de commissions est établi en fonction du prorata d'électeurs dans une circonscription ou une commune.

Il est primordial que les membres des commissions reçoivent une solide formation avant la période de révision électorale afin de prévenir les erreurs et favoriser l'établissement des listes électorales de meilleure qualité.

De plus, les commissions de révision doivent être bien outillées. L'accès à un système informatique et la formation nécessaire pour bien l'utiliser sont des moyens pour faciliter les échanges avec les démembrements et l'OGE concernant les modifications apportées durant la période de révision ou à la fin de celle-ci. Pour faciliter leur travail, elles doivent avoir en main une copie de la liste électorale provisoire triée par bureau de vote et une autre par le nom de famille classé par ordre alphabétique.

Les commissions de révision ont le pouvoir de statuer sur les demandes d'inscription, de correction et de radiation présentées par les électeurs. En cas de désaccord, elles peuvent généralement statuer avec une majorité simple. Elles doivent procéder en conformité avec la législation nationale quant aux documents d'identité et aux preuves de domicile que l'électeur doit présenter lors de sa demande de révision. Les demandes soumises par un tiers, un parent ou un conjoint sont recevables, mais doivent se conformer à la législation électorale nationale qui peut exiger, par exemple, une procuration ou d'autres modalités administratives. Dans ce cas, l'électeur doit être informé du changement apporté à son dossier, afin de s'assurer qu'il a donné son consentement et qu'aucune modification malintentionnée n'a été effectuée à son encontre.

LES OUTILS

Les trois modifications possibles lors d'une révision électorale

Inscription. Deux cas de figure : un nouvel électeur ou un déménagement. Dans le premier cas, l'électeur vient d'avoir l'âge requis pour voter, il vient d'acquérir la citoyenneté ou il n'avait pas été inscrit par le passé. Il doit présenter les pièces justificatives requises par la législation électorale, indiquer son adresse de domicile et/ou l'endroit de vote où il souhaite voter. Dans le second cas, il doit également indiquer son ancienne adresse de domicile de façon que son nom soit enlevé de la liste électorale qui y était associée et ainsi s'assurer qu'il ne vote pas deux fois.

Correction. Un électeur peut demander une correction si son identité (nom, prénoms, sexe, date de naissance), son adresse ou son association à un centre de vote contient une erreur : il doit présenter les pièces justificatives prouvant son identité et son lieu de domicile.

Radiation. Les demandes de radiation sont délicates puisqu'il en va du droit de vote d'un électeur. Pour chaque cas, il faut bien comprendre le motif et vérifier adéquatement l'ensemble des pièces justificatives pertinentes pour rendre une décision juste et éclairée. Les principales raisons d'une radiation sont : un décès, un déménagement ou la perte de la qualité d'électeur, comme la mise sous curatelle ou une condamnation judiciaire. Il faut obligatoirement prévoir des normes pour que des parents ou des conjoints puissent radier une personne, par exemple si elle est décédée, car elle ne pourra pas faire la demande de radiation elle-même.

Selon les législations, les commissions de révision peuvent avoir les pouvoirs d'enquête, de convocation et d'assignation. Elles ont le devoir de vérifier l'authenticité des informations qu'elles reçoivent. De plus, elles détiennent généralement le pouvoir de modifier une décision antérieure, si un fait nouveau est apporté.

La transmission des mises à jour des listes électorales locales vers le RNE et le dédoublonnage

À la fin de la période de révision, il est fortement recommandé que les commissions de révision transmettent à l'OGE un fichier de mise à jour regroupant l'ensemble des modifications (inscription, correction et radiation) apportées aux listes électorales. Si elles ne le peuvent pas, elles transmettent une copie de tous les formulaires de changement à l'OGE qui en fait la saisie dans le système central. La centralisation de cette information permet de mettre à jour la liste électorale nationale (copie du RNE du début de la période de révision). L'OGE peut ainsi procéder à la détection des doublons issus de la révision pour garantir l'inscription unique de chaque électeur et assurer le respect du principe « un électeur, un vote ». Selon les législations électorales, le calendrier électoral et le contexte politique, ces éventuels doublons sont traités directement par l'OGE et soumis aux commissions de révision pour qu'elles enquêtent sur des cas spéciaux.

Il a été observé que les pays n'ayant pas procédé à cette importante étape de centralisation des modifications issues de la révision et du dédoublonnage entre la période de révision et le vote se sont exposés à de vives critiques. Cette omission peut être une source importante de suspicion à l'endroit de la qualité des listes électorales et mener à des contestations judiciaires du résultat des élections.

Si la centralisation des modifications apportées aux listes électorales durant la période de révision ne peut se faire avant le scrutin, il est essentiel qu'elle soit réalisée dans la période postélectorale afin d'assurer la mise à jour du RNE et son amélioration d'un scrutin à l'autre.

La transparence, principe au cœur de la confection des listes électorales

Il est recommandé de transmettre les listes électorales définitives aux partis politiques et aux candidats indépendants, afin qu'ils attestent de l'intégrité du travail de révision. Ces partis sont au cœur du processus d'établissement des listes électorales, depuis la création du RNE jusqu'à l'établissement des listes électorales définitives. Ainsi, on limite les accusations de manipulation frauduleuse des listes électorales et on favorise le développement d'un sentiment de confiance dans la qualité générale des listes électorales utilisées le jour du scrutin.

Les bonnes et les mauvaises pratiques de l'utilisation des listes électorales

La transparence relative aux listes électorales doit être conciliée avec la protection des données personnelles des électeurs. Voici quelques exemples de cas :

- Au Québec : avant 1995, les listes étaient affichées publiquement. Depuis le recensement électoral qui a servi à la mise en place de la liste électorale permanente en 1995, la liste électorale est informatisée et a un caractère confidentiel. Elle ne peut plus être consultée par tout le monde et il existe des restrictions sur l'utilisation de l'information relative aux électeurs.
- En France : la CNIL a publié en janvier 2012 une nouvelle recommandation sur la communication politique et un guide à l'intention des partis politiques qui rappellent que la diffusion des listes électorales est permise, y compris par voie électronique (payante ou non), pour garantir la transparence et l'honnêteté des opérations électorales, mais que les conditions d'utilisation sont strictes : interdiction de conserver la liste des abstentionnistes au-delà de l'entre-deux tours de scrutin.

Dans certains pays, on fait appel à des prestataires (qui ont accès aux données personnelles) pour développer un logiciel et faire des traitements sur les données. Les autorités de protection des données recommandent que des mesures soient prises pour s'assurer que le prestataire présente des garanties suffisantes relatives à la sécurité et la confidentialité des données. Le contrat écrit avec le prestataire externe doit contenir une clause sur sa mission et ses obligations, comme l'interdiction d'utiliser les données à d'autres fins que la mission, l'interdiction de les divulguer à des tiers et l'obligation en fin de contrat de restituer les données ou de les détruire de façon sécuritaire.

Ces constats amènent une autre préoccupation qui est celle de s'assurer que les données ainsi collectées ne seront pas utilisées pour une finalité autre que celle qui les justifie. Par conséquent, l'utilisation des listes électorales doit être conforme au but préalablement défini et elles ne peuvent pas faire l'objet d'une exploitation qui serait incompatible avec ce but.

Au Québec, les listes électorales sont remises aux partis politiques et aux députés pour le seul travail électoral. Elles ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une exploitation commerciale ou encore servir à catégoriser la population par sa religion, son appartenance ethnique, etc.

Le rôle de l'autorité de protection des données personnelles dans les processus électoraux

La consolidation des fichiers publics préoccupe largement les autorités de protection des données personnelles. La mission des autorités de contrôle est de s'assurer que la mise en place et l'utilisation de ces fichiers soient encadrées et ne menacent pas la vie privée des citoyens. À cet effet, des règles précises doivent être édictées quant aux données collectées et utilisées.

En effet, partout dans le monde, l'évolution des technologies amène les autorités électorales à développer de nouveaux outils qui permettent d'obtenir une liste électorale plus représentative des citoyens et plus sécurisée. S'il faut se féliciter des avancées technologiques qui permettent de conserver les listes électorales d'une élection à une autre et d'assurer le droit de vote des électeurs, il faut aussi se préoccuper de l'utilisation des données ainsi collectées.

L'une des missions des autorités de protection des données personnelles est de contrôler le respect des règles de protection des données personnelles à travers les mesures juridiques et informatiques appliquées pour créer et gérer les fichiers d'état civil et les listes électorales.

Les décisions et actions citées ci-dessous constituent des exemples utiles aux autorités de protection des données personnelles et aux OGE. Ces exemples apportent également une aide pour définir et appréhender le rôle des autorités de protection des données personnelles dans la gestion des processus électoraux.

LES OUTILS

Exemples d'actions relatives à la protection des données personnelles

- Avis de la CIL du Burkina Faso à la demande de la CENI lors de la constitution des listes électorales en 2010, puis en 2012 avec l'introduction de la biométrie dans le processus électoral.
- Notes et communiqués (réguliers) des autorités pour mettre à jour et rappeler les obligations des responsables de traitement de données et les droits des personnes : la note sur les élections publiée par la Commission de la protection de la vie privée (CPVP) de la Belgique ou le guide pratique édité par la CNIL (France) sur la communication politique.
- En prévision de l'organisation du vote par Internet des députés représentant les Français établis hors de France (depuis 2009), la CNIL a participé activement à l'amélioration du dispositif de vote en imposant des mesures de réduction des risques pesant sur les données personnelles, en particulier au regard de l'expression de l'opinion politique.
- En prévision des investitures par les partis politiques de candidats à l'élection présidentielle française de 2012, la CNIL a accompagné la mise en place des « primaires » ouvertes aux seuls membres des associations politiques ou, plus largement, aux électeurs présents sur les listes électorales (Parti socialiste, Union pour un mouvement populaire et Europe-Écologie Les Verts).
- En prévision des élections présidentielle et législatives françaises, la CNIL a mis en place un Observatoire des élections en janvier 2012 pour entretenir un dialogue avec les partis politiques et les citoyens. L'Observatoire a rendu son bilan définitif en août 2012 après avoir visité notamment chaque parti mis en cause pour la gestion de ses fichiers de données. La CNIL a également adressé au gouvernement des propositions de modifications du cadre juridique en matière de prospection politique.

Une autre mission des autorités de protection des données personnelles est de faire connaître la jurisprudence et de jouer un rôle de conseil favorisant la protection des données personnelles dans les processus électoraux. L'ensemble des expériences montre que la vigilance des autorités de protection des données personnelles, à tous les stades et lors de chaque élection, est indispensable tant pour la protection des données que, plus largement, pour la sérénité démocratique entourant les processus électoraux.

Pour mettre en exergue le non-respect des règles de protection des données personnelles, dans le secteur public comme dans les autres secteurs, les autorités de protection des données personnelles bénéficient ou non des pouvoirs suivants :

- mener des contrôles (sur plainte ou à l'initiative de l'autorité) ;
- prononcer directement des sanctions et/ou saisir les autorités compétentes.

LES OUTILS

Exemples de pouvoirs détenus par certaines autorités de protection des données personnelles francophones :

- La CNIL a organisé en France le contrôle des élections primaires socialistes en octobre 2011. Au printemps 2012, à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel du cadre juridique instaurant le nouveau format du passeport (huit empreintes), la CNIL a contrôlé plusieurs services en charge de collecter les empreintes digitales pour constituer le nouveau passeport français.
- Le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) du Canada n'a pas compétence pour contrôler les listes d'état civil, qui sont de juridiction provinciale. En revanche, le CPVP a le droit d'intervenir en cas de non-respect des règles de protection des données personnelles relativement au RNE et aux listes électorales qui sont sous la responsabilité d'Élections Canada.
- La Commission de l'informatique et des libertés (CIL) du Burkina Faso a été associée en tant qu'observateur aux travaux de la CENI, notamment pour la sélection de la société chargée d'effectuer le recensement biométrique.

L'IDENTIFICATION DES ÉLECTEURS ET L'INFORMATION À L'ÉLECTEUR

LES RÈGLES

Pour s'assurer du bon déroulement d'une élection, il faut des listes électorales fiables, mais également être en mesure d'identifier correctement les électeurs pour éviter qu'un électeur usurpe l'identité d'un autre et vote à sa place. De plus, il faut que les électeurs soient correctement informés sur le déroulement du scrutin et de l'emplacement du centre de vote où ils doivent se présenter.

LES PRATIQUES EFFICACES

- Une carte nationale d'identité délivrée par l'État pour tous les citoyens.
- Des cartes d'électeur et de l'information à l'intention des électeurs sur leur lieu de vote.
- Une production de cartes d'électeur adaptée aux besoins du pays.
- Un acheminement efficace et sécuritaire des cartes d'électeur.
- Les cartes d'électeur doivent être mises à jour en fonction de leur cycle de vie.

L'état civil et l'émission d'une carte nationale d'identité

L'émission d'une carte d'identité est une responsabilité qui relève des services de l'État qui n'ont pas nécessairement une compétence électorale. Ainsi, pour s'identifier au moment du vote, un électeur doit présenter l'une ou l'autre des pièces d'identité acceptées par la législation électorale de son pays.

En plus des différentes pièces d'identité, plusieurs États francophones conditionnent l'exercice du droit de vote à la détention d'une carte d'électeur.

Les cartes d'identité et la carte d'électeur

Les différentes cartes d'identité ont vocation à établir l'identité de leur détenteur mais aussi à leur donner certains droits, comme le passage des frontières internationales (passeport) ou la conduite d'un véhicule à moteur (permis de conduire).

En matière électorale, la carte d'électeur identifie la personne qui vote le jour du scrutin. Selon les pays, elle sert également à la localisation du centre de vote ou au repérage de ce dernier sur la liste électorale. Une carte d'électeur peut donc contenir de l'information fixe, comme l'identité d'une personne, ou de l'information variable dans le temps, comme la localisation du centre de vote. Dans ce cas, il est possible de procéder à la mise à jour de « l'information changeante » sans avoir à refaire intégralement la carte d'électeur.

Certains États ne prévoient pas l'utilisation d'une carte d'électeur. Pour informer l'électeur des modalités électorales et de la localisation de son centre de vote, ils recourent à d'autres méthodes, telles que l'envoi d'avis d'information par la poste, comme c'est le cas au Québec et au Canada.

La production des cartes d'électeur

La production des cartes d'électeur peut être une tâche relativement lourde pour un OGE, car, pour empêcher toute falsification de cet important document, il doit recourir à une technologie suffisamment sophistiquée. Le coût de production d'une carte d'électeur peut être très élevé.

LES OUTILS

La carte d'électeur au Sénégal

ARTICLE L.55

L'Administration est chargée de l'impression et de l'établissement des cartes d'électeur aux frais de l'État.

Outre le numéro d'inscription de l'électeur, l'indication du lieu et du bureau de vote, la photographie numérisée, la signature le cas échéant, le code-barres des empreintes digitales, la date de délivrance, toutes les mentions figurant sur la liste électorale doivent être reportées sur la carte d'électeur.

La carte d'électeur a une durée de validité de dix ans. Elle est confectionnée selon les mêmes spécificités techniques et à partir de la même base de données que la carte nationale d'identité numérisée.

En cas de perte de la carte, l'électeur fait la déclaration auprès de la commission administrative. La commission établit une attestation sur la base de laquelle il peut demander la délivrance d'un duplicata.

Le renouvellement de la carte d'électeur expirée est effectué l'année qui suit l'expiration, pendant la révision ordinaire.

En cas de révision exceptionnelle précédant une élection générale, le renouvellement est fait auprès des commissions administratives créées à cet effet.

Toutefois, la carte d'électeur qui expire entre une révision des listes électorales et une élection peut être utilisée à titre exceptionnel.

Lors du renouvellement, la photo et l'adresse électorale peuvent faire l'objet de modifications.

Source : Loi n° 2012-01 relative au Code électoral

<http://www.au-senegal.com/le-code-electoral-du-senegal,3352.html>

À la lumière de ce qui précède, il apparaît qu'au Sénégal les cartes d'électeur sont confectionnées « *selon les mêmes spécificités techniques et à partir de la même base de données que la carte nationale d'identité numérisée* ».

En 2001, le Directeur général des élections du Québec, dans son étude *Une carte d'électeur numérisée avec photo : de la faisabilité à l'opportunité*, concluait que « *l'instauration d'une carte d'électeur à usage exclusif du système électoral ne comportait pas suffisamment d'avantages pour en justifier les coûts de constitution, de mise à jour et d'utilisation* ». Ce constat s'explique par le fait que les citoyens québécois disposent déjà de plusieurs cartes d'identité.

En République démocratique du Congo (RDC), par exemple, une grande partie de la population ne disposait d'aucune carte d'identité avant les élections de 2006. La production de cartes d'électeur par la CEI a été, dans ce pays, une solution non seulement pour l'identification de l'électeur lors du scrutin mais aussi pour l'affirmation de la citoyenneté de ces millions de personnes qui n'avaient jamais eu de pièces d'identité auparavant. Les exemples du Québec et de la RDC démontrent bien que l'importante question de la production d'une carte d'électeur est fonction du contexte particulier de chacun des États.

L'acheminement des cartes d'électeur et la gestion des cartes résiduelles

La carte d'électeur peut être produite lors d'un recensement électoral biométrique. Selon les cas, elle est remise instantanément à l'enrôlement ou envoyée plus tard à l'électeur. Cette dernière possibilité, la plus largement répandue, a l'avantage de donner le temps nécessaire à l'administration électorale pour la vérification de l'ensemble des données concernant l'électeur. Il en résulte une plus grande qualité des cartes ainsi établies.

Selon la législation électorale du pays, la carte d'électeur peut contenir une photographie numérique et les empreintes digitales, et être utilisée comme une pièce d'identité biométrique.

La carte d'électeur peut contenir un « code-barres » ou une puce électronique qui permet d'enregistrer de l'information sur l'électeur et de faciliter, ainsi, la mise en œuvre du vote électronique ou par internet, comme en Estonie, où la carte nationale d'identité est utilisée depuis février 2007 à plusieurs titres, notamment pour voter par internet.

Cela implique que la production, la gestion, l'acheminement des cartes d'électeur ainsi que leur conservation sont des opérations qui nécessitent un encadrement légal et administratif rigoureux, afin de garantir la protection des renseignements personnels qui y sont contenus et, par conséquent, d'empêcher leur falsification.

Le cycle de vie et de mise à jour des cartes d'électeur

La carte d'électeur, comme toute pièce d'identité, doit être mise à jour périodiquement. Dans l'exemple du Sénégal déjà mentionné, la carte d'électeur a une durée de vie maximale de dix ans. En fonction de la législation électorale, la carte d'électeur est mise à jour à des échéances très variables. Plus elle contient des informations précises sur l'exercice du vote, plus les cycles de mises à jour doivent être rapprochés. Toutefois, lorsque la carte n'est pas associée à l'adresse de l'électeur, sa durée de vie est plus longue.

Il peut être pratique de prévoir la mise à jour de l'information changeante, comme le domicile de l'électeur, dans un processus simplifié sans avoir à refaire la carte d'électeur intégralement.

LES LISTES ÉLECTORALES DÉFINITIVES ET L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

LES RÈGLES

Les listes électorales sont liées aux opérations de vote. L'OGÉ doit prévoir l'acheminement sécuritaire des listes électorales et des modalités d'identification et de marquage de celles-ci assurant le respect du principe « un électeur, un vote ».

LES PRATIQUES EFFICACES

- Assurer une production adéquate des listes électorales définitives et un acheminement sécuritaire de ces dernières vers les bureaux de vote.
- Prévoir des mesures d'identification des électeurs simples et efficaces.
- Assurer le secret du vote et contrer les tentatives d'achat de votes.
- Prévoir des mesures empêchant les électeurs de voter plus d'une fois.
- Prévoir des votes spéciaux pour les électeurs ayant des besoins particuliers.

L'OGÉ doit prévoir un acheminement sécuritaire des listes électorales définitives vers les bureaux de vote pour assurer le bon déroulement du vote, notamment en vérifiant que l'identité de l'électeur est exacte, qu'il ne vote pas plus d'une fois et que son vote demeure secret.

La production et l'acheminement des listes électorales définitives

À la suite de la révision des listes électorales et du dédoublonnage, l'OGÉ doit produire la totalité des listes électorales définitives et les transmettre à ses démembrements qui ont généralement la responsabilité de les acheminer à chacun des bureaux de vote, en conformité avec la législation électorale nationale. Si les systèmes informatiques le permettent, l'impression des listes est effectuée au niveau des démembrements.

La sécurisation de la production et de l'acheminement des listes électorales définitives (imprimeur, camionneur, employés électoraux) doit être assurée afin qu'elles soient livrées dans chacun des bureaux de vote au matin de l'élection, avant leur ouverture.

Les listes doivent être faciles à consulter, car elles conditionnent le repérage par le personnel électoral de l'information relative à l'électeur. Il est conseillé de n'inscrire sur les listes définitives que l'information utile, classée selon un ordre logique et pratique.

✂ LES OUTILS

Pour une bonne présentation des listes électorales :

- Trier les électeurs par le nom de famille classé par ordre alphabétique, selon leur adresse de domicile ou leur numéro d'identification unique.
- Remettre les listes reliées ou brochées au personnel du bureau de vote : lorsque la liste électorale n'est pas reliée, elle peut rapidement se retrouver en désordre et rendre très difficile le repérage d'un électeur.
- Numéroter l'ordonnancement des électeurs sur la liste électorale du bureau de vote.
- Paginer la liste électorale et y inclure un en-tête et un pied de page pour s'assurer de l'intégralité de la liste.
- Prévoir plus d'une liste électorale par bureau de vote, afin de faciliter l'identification de l'électeur dès l'entrée du centre de vote et lui indiquer le bureau où il doit voter.

La liste électorale, l'identification de l'électeur et le vote

Au moment de voter, l'électeur doit généralement remplir deux conditions : apparaître sur la liste électorale et disposer d'une carte d'identité. Les législations francophones sont assez diversifiées quant à la méthode d'identification des électeurs dans un bureau de vote : c'est soit la carte nationale d'identité qui est exigée, soit la carte d'électeur, soit tout autre document, comme c'est le cas au Niger (voir ci-dessous).

✂ LES OUTILS

L'identification de l'électeur au Niger

ARTICLE 25

Pour justifier son identité, l'électeur produit l'une des pièces suivantes :

- carte nationale d'identité ;
- passeport ;
- permis de conduire ;
- carte consulaire ;
- carte de militaire ou carte d'agent des forces de sécurité ;
- livret de pension civile ou militaire ;
- livret ou carte de famille.

À défaut de toutes ces pièces, il est provisoirement permis d'inscrire un électeur qui produit deux témoins valables pouvant attester sur l'honneur de l'exactitude de son identité.

Source : Ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant Code électoral

<http://www.assemblee.ne/index.php/les-textes/le-code-electoral>

Au Canada, pour les élections fédérales, il est permis de voter sans être inscrit sur la liste électorale et sans montrer de pièce d'identité, selon la procédure prévue par Élections Canada : « Prêter serment et demander à un électeur qui vous connaît de répondre de vous (vous devrez tous les deux faire une déclaration sous serment). Cet électeur doit avoir des pièces d'identité

autorisées et son nom doit figurer sur la liste électorale de la même section de vote que vous. Il ne peut répondre que d'une seule personne, laquelle ne peut répondre d'un autre électeur. »

Cette possibilité de voter en prêtant serment présente l'inconvénient de favoriser le vote multiple. Le vote sous serment ne peut donc être conçu que dans un contexte où il existe une réelle confiance entre les acteurs prenant part au processus électoral.

Le secret du vote et l'achat du vote

Le respect du principe « un électeur, un vote » va de pair avec l'aménagement d'un cadre garantissant le secret du vote. C'est pourquoi il est généralement prévu d'installer des isoaloirs pour que l'électeur vote à l'abri des regards.

Il est parfois dénoncé des cas de marchandage de voix. Pour combattre ce phénomène, la loi peut prévoir des mécanismes ne permettant pas à un électeur de « vendre » son vote et d'en apporter la preuve par le retour des bulletins du ou des candidats non choisi(s). À cette fin, certaines législations interdisent l'usage d'appareils photo ou de téléphones à l'intérieur de l'isoloir, l'objectif étant que l'électeur ne puisse prouver pour qui il a voté en échange d'une « récompense ».

Dans ce sens, l'usage du bulletin de vote unique tend à remplacer celui des bulletins de vote multiples (un bulletin par parti politique ou candidat) plus propices au marchandage.

Les votes multiples

Il existe plusieurs façons de lutter contre les votes multiples, dont celle qui consiste à marquer la liste électorale au passage de chaque électeur, qui sera démasqué automatiquement s'il se présente à nouveau. Une autre méthode très répandue est le marquage d'un doigt à l'encre indélébile qui dissuade l'électeur ainsi « repéré » de se rendre dans un deuxième bureau pour voter.

LES OUTILS

Liste d'émargement et utilisation de l'encre indélébile à Madagascar

ARTICLE 91

Après avoir introduit le bulletin dans l'urne, l'électeur appose sa signature sur la liste d'émargement ; s'il ne sait pas écrire, il y appose ses empreintes digitales. Dans les deux cas, un membre du bureau de vote contresigne chaque fois la signature ou les empreintes digitales de l'électeur sur la liste d'émargement.

Un membre du bureau de vote doit s'assurer de la conformité de la signature avec celle apposée sur la carte d'identité nationale.

Avant que l'électeur ne quitte le bureau de vote, un membre du bureau marque le pouce gauche de celui-ci à l'aide d'une encre indélébile ou tout autre produit similaire. En cas de mutilation éventuelle, les membres du bureau de vote décident du choix du doigt à marquer et en font mention sur la liste d'émargement.

Source : Loi organique n° 2012-005 portant Code électoral de Madagascar
<http://recef.org/bibliotheque/>

Certains pays utilisent également l'identification biométrique avec l'empreinte digitale. Toutefois, cette nouvelle technologie apporte également une complexité à la gestion d'un scrutin. Elle nécessite que tous les centres de vote soient alimentés en électricité, mais aussi un investissement considérable pour l'achat de terminaux informatiques, ainsi qu'une formation du personnel qui n'est pas toujours facile à mettre en place dans certaines contrées reculées.

Les votes spéciaux

Certaines législations admettent le recours aux votes spéciaux pour les personnes se trouvant dans une situation particulière.

LES OUTILS

Quels sont les votes spéciaux

- Vote par anticipation (voter avant le jour du scrutin).
- Vote dans un bureau de démembrement territorial.
- Vote au domicile de l'électeur.
- Vote dans les centres d'hébergement pour personnes âgées.
- Vote à l'hôpital.
- Vote pour les militaires.
- Vote pour les prisonniers.
- Vote dans les établissements d'enseignement.
- Vote pour les agents électoraux affectés loin de leur bureau de vote.
- Vote par la poste pour les électeurs résidant à l'extérieur du pays.
- Vote à l'ambassade pour les électeurs résidant à l'extérieur du pays.
- Vote par internet.
- Vote par procuration.

Toutes ces modalités de vote sont propres à la culture démocratique de chaque État, même si pour chaque système électoral il est nécessaire de prendre des dispositions de nature à lutter contre la fraude électorale et particulièrement les votes multiples.

LE TRAVAIL POSTÉLECTORAL ET LE CYCLE DE VIE DU RNE

LES RÈGLES

La période postélectorale permet d'améliorer la qualité du RNE en procédant à l'évaluation de sa qualité ainsi qu'à sa mise à jour régulière.

LES PRATIQUES EFFICACES

- Archiver et/ou détruire de façon sécuritaire les listes électorales marquées.
- Entretenir un partenariat avec l'autorité de protection des données personnelles.
- Évaluer périodiquement la qualité du RNE.
- Entreprendre des mesures visant à améliorer la qualité du RNE.

Pendant la période postélectorale, la mission de l'OGE se poursuit avec l'archivage des listes électorales annotées. À cette étape, l'institution électorale procède à une analyse exhaustive de la qualité de ces listes et du RNE de manière à entreprendre immédiatement des réformes nécessaires à l'amélioration de la qualité du RNE pour les élections à venir.

L'archivage et la destruction des listes électorales

Une fois le scrutin terminé, l'ensemble des listes électorales annotées et des documents contenant de l'information personnelle, comme les listes d'émargement, doit être retourné de façon sécurisée au bureau de l'OGE qui en disposera selon son calendrier de conservation des documents.

Le calendrier de conservation est un document de référence qui prévoit l'ensemble des délais de conservation ou de destruction des archives d'un organisme. Ainsi, l'OGE conserve durant un certain nombre de mois, voire d'années, les listes électorales annotées, car elles peuvent être utilisées dans un éventuel recours judiciaire. Après le délai fixé dans le calendrier de conservation, l'OGE les détruit par des méthodes sécurisées, telles que le déchiquetage ou la crémation.

Dans certains États francophones, les listes électorales annotées sont utilisées à des fins de recherche. Dans ce cas, la recherche doit être réalisée dans le cadre d'un protocole d'entente assurant la préservation de la confidentialité des données personnelles des électeurs.

La coopération entre les institutions

Pour l'OGÉ, la période postélectorale est propice à l'établissement de nouvelles collaborations, notamment avec l'autorité nationale de protection des données personnelles. Cette coopération est à la fois logique et bénéfique, en vue d'une meilleure prise en compte des règles de protection des données personnelles dans l'ensemble du processus électoral.

Les bénéfices d'une coopération entre l'OGÉ et l'autorité de protection des données personnelles sont principalement de :

- partager l'expertise, les expériences et les bonnes pratiques ;
- analyser les pratiques et projets en cours, pour proposer des solutions face aux évolutions technologiques ;
- élaborer des principes communs ;
- sensibiliser et former en amont les acteurs responsables de la gestion des processus électoraux.

L'évaluation de la qualité du RNE

La période postélectorale est propice à l'étude statistique du RNE. Les taux de transparence, de couverture et d'actualité présentés au début de ce guide sont des indices de base pour l'évaluation statistique de la qualité du RNE.

L'OGÉ peut affiner l'évaluation de la qualité du RNE, en modulant ces indices en fonction des groupes d'âge, du sexe et de la région de résidence. Ces études sont réalisées en croisant les statistiques en provenance de l'état civil et celles issues d'un recensement national.

L'utilisation de la pyramide des âges – comparer la population en âge de voter au nombre d'électeurs inscrits au RNE – peut être très intéressante, de même celle de la cartographie des taux de couverture et d'actualité. Ainsi, l'OGÉ peut circonscrire les points faibles du RNE. Par exemple, si la population masculine vivant en ville est mieux représentée dans le RNE que la population féminine vivant dans des régions rurales, l'OGÉ réalisera une campagne de sensibilisation ciblée pour toucher les groupes moins bien représentés.

Les mesures pour améliorer le RNE

Une fois l'analyse complète du RNE effectuée, l'OGÉ prend des mesures concrètes pour améliorer la qualité du registre. Il peut procéder à un recensement partiel dans des zones ciblées qui sont moins bien couvertes ; ou encore réaliser une campagne de sensibilisation régionale ou nationale pour inviter les électeurs à s'inscrire ou à mettre à jour leur inscription.

La mise à jour continue du RNE a pour conséquence une augmentation rapide de son taux de couverture. Ainsi, les listes électorales doivent être relativement complètes d'un scrutin à un autre, favorisant l'exercice des droits électoraux d'une large majorité de la population électorale.

Quand le travail de l'OGÉ est réalisé de façon transparente, qu'il inclut la participation des partis politiques tout en assurant la sécurité et la confidentialité des données personnelles des électeurs, il favorise le développement d'un large sentiment de confiance des électeurs et des partis politiques envers la base de tout système électoral : les listes électorales.

CONCLUSION

À travers ce guide pratique, l'Organisation internationale de la Francophonie et trois de ses réseaux institutionnels dont l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), l'Association du Notariat francophone (ANF) et le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) ont mis en exergue l'importance des faits d'état civil dans le processus d'élaboration de listes électorales ainsi que la protection des données recueillies dans le processus d'enregistrement des électeurs. Il s'agit donc d'une œuvre collective et multidimensionnelle inédite, inscrite dans une approche transversale et dont l'enjeu va bien au-delà de la seule matière électorale.

Traduction matérielle des principes énoncés par les Nations unies, les règles et les outils consignés dans ce guide constituent une source d'inspiration pour les administrateurs de l'état civil, du registre national des électeurs ou ceux en charge de la protection des données personnelles dans leurs missions respectives. Concrètement, il s'agit de contribuer à l'appropriation par les nationaux des mécanismes d'organisation des élections, notamment en ce qui concerne la maîtrise du fichier des électeurs.

Cet ouvrage a par ailleurs l'avantage d'offrir une sorte de « boîte à outils » pour l'élaboration ainsi que la présentation des projets d'état civil recevables auprès de bailleurs de fonds, conformément aux prescriptions internationales et aux instruments relatifs au respect des droits de l'Homme.

Pour sa part, l'OIF en tirera le meilleur bénéfice à travers ses actions en faveur de la consolidation des états civils et la fiabilisation des fichiers électoraux. La promotion de ce guide pratique doit permettre aux acteurs nationaux et internationaux de mieux prendre conscience des enjeux et responsabilités en la matière.

GLOSSAIRE

ACTE DE L'ÉTAT CIVIL : Document légal porté au registre de l'état civil et attestant de l'authenticité et des caractéristiques d'un fait d'état civil.

ADOPTION : Action consistant à prendre en charge légalement et volontairement l'enfant d'autres parents et à l'élever comme son propre enfant, conformément à la réglementation du pays. À l'issue d'un processus juridique, l'enfant adopté, qu'il soit lié ou non à l'adoptant, acquiert les droits et le statut d'un enfant biologique né des parents adoptifs.

ANNULATION : Déclaration d'invalidité ou de nullité d'un mariage légal par une autorité compétente, selon les lois du pays. L'annulation rend aux parties le statut qu'elles avaient avant le mariage.

AUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES : Autorité administrative indépendante chargée de garantir l'application des principes de la protection des données (les règles entourant la mise en œuvre du traitement de données, les droits des personnes, les obligations des responsables de traitement), notamment par la responsabilisation des acteurs et par des mécanismes de contrôle et de sanction.

BASE DE SONDAGE : Ensemble d'unités (personnes, ménages, institutions, événements, etc.) à partir desquelles on peut constituer un échantillon.

BUREAU DE VOTE : Plus petite entité électorale à laquelle est associé un électeur. Un bureau de vote est administré par le personnel électoral à la disposition de l'ensemble des électeurs qui y sont associés. On compte une urne par bureau de vote.

CAUSE CONTRIBUTIVE DU DÉCÈS : État pathologique significatif qui a contribué au décès, mais sans rapport avec la maladie ou l'affection ayant directement entraîné la mort.

CAUSE INITIALE DU DÉCÈS : Maladie ou traumatisme qui a déclenché la série d'événements pathologiques ayant directement provoqué la mort, ou circonstances de l'accident ou des actes de violence à l'origine de ce traumatisme. La cause initiale du décès sert de base pour la tabulation des statistiques de la mortalité (voir **CAUSE CONTRIBUTIVE DU DÉCÈS**).

CAUSES DE DÉCÈS : Toutes les maladies, affections pathologiques ou traumatismes ayant soit entraîné la mort, soit contribué à la provoquer, ainsi que les circonstances de l'accident ou des actes de violence à l'origine de ces traumatismes. À des fins statistiques, les symptômes ou modes de décès, comme la crise cardiaque ou l'asthénie, ne sont pas considérés comme des causes de décès (voir **CAUSE INITIALE DU DÉCÈS** et **CAUSE CONTRIBUTIVE DU DÉCÈS**).

CENTRE DE VOTE (ou ENDROIT DE VOTE LIEU DE VOTE) : Infrastructure accueillant un ou plusieurs bureaux de vote. La relation entre le centre de vote et l'électeur est à la base de la production des listes électorales et de son association à celui-là.

CERTIFICATEUR (DE LA CAUSE DU DÉCÈS) : Personne autorisée par la loi à délivrer un certificat, sous une forme prescrite, exposant les causes initiales ou contributives du décès et d'autres faits liés à l'événement pour communication à l'officier d'état civil local ou à d'autres personnes autorisées. Le certificateur est généralement le médecin qui a soigné la personne décédée dans sa

dernière maladie ou l'officier de police judiciaire pour les personnes qui n'ont pas été soignées par un médecin pendant leur dernière maladie, ou pour les morts non naturelles dues à un acte de violence ou à un accident.

CITOYENNETÉ : Nationalité légale d'une personne.

COMPLÉTUDE DE L'ENREGISTREMENT DE L'ÉTAT CIVIL : Situation où tous les faits d'état civil survenus dans la population d'un pays, dans une période indiquée, ont été enregistrés dans le système d'enregistrement de l'état civil. Le système atteint ainsi la couverture à 100 %. Tout écart par rapport à la couverture complète constitue une « erreur de couverture ».

COMPLÉTUDE DES STATISTIQUES DE L'ÉTAT CIVIL : Les statistiques de l'état civil établies à partir des registres de l'état civil sont considérées comme complètes lorsque, après l'enregistrement obligatoire de chaque fait d'état civil (voir **COMPLÉTUDE DE L'ENREGISTREMENT DE L'ÉTAT CIVIL**), un document statistique fondé sur des faits d'état civil est envoyé à l'organisme chargé d'établir et de publier les statistiques de l'état civil.

DATE DE L'ÉVÉNEMENT : Jour, mois et année où survient un fait d'état civil, y compris heures et minutes dans le cas de naissances et dans le cas de la mort d'enfants survenue dans leur première semaine de vie.

DATE DE L'ENREGISTREMENT : Jour, mois et année de l'enregistrement d'un fait d'état civil dans le registre d'état civil.

DÉCÈS : Disparition permanente de tout signe de vie à un moment quelconque postérieur à la naissance vivante (arrêt postnatal des fonctions vitales sans possibilité de réanimation). Cette définition exclut les morts fœtales (voir **MORT FŒTALE**).

DÉCLARANT : Personne légalement tenue de déclarer à l'officier d'état civil local l'existence effective d'un fait d'état civil et de fournir tous les renseignements et indications concernant ce fait. À partir de cette déclaration, le fait en question peut être enregistré légalement par l'officier d'état civil local.

DISPONIBILITÉ DE DONNÉES : Données collectées, enregistrées, traitées et stockées dans chaque système, l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil étant ainsi accessibles aux utilisateurs, sur leur demande, dans un format commode.

DIVORCE : Dissolution légale et définitive des liens du mariage ; séparation des conjoints qui confère aux parties le droit de se remarier civilement, religieusement ou selon d'autres dispositions conformément aux lois du pays considéré.

DONNÉE PERSONNELLE : Toute information relative à une personne identifiée, ou qui permet d'identifier une personne directement ou indirectement. Cela concerne donc aussi bien les informations *directement* nominatives que les informations permettant d'identifier *indirectement* une personne physique.

ÉCHANTILLONNAGE : Processus qui consiste à choisir un certain nombre de cas représentatifs parmi une population ou d'un groupe particulier, en vue d'en tirer des déductions concernant la population ou le groupe tout entier.

ÉLECTEUR : Personne qui a le droit de voter au cours d'une élection ou d'un référendum.

ENREGISTREMENT DE L'ÉTAT CIVIL : Enregistrement continu, permanent, obligatoire et universel des faits d'état civil et de leurs caractéristiques (naissances vivantes, décès, morts fœtales, mariages

et divorces), et d'autres faits concernant l'état civil de la population, en application de décrets, lois ou règlements, conformément aux prescriptions légales de chaque pays. Il permet d'établir et de fournir les documents légaux concernant ces faits. Ces actes constituent aussi la meilleure source de statistiques de l'état civil.

ENREGISTREMENT EN RETARD : Enregistrement d'un événement vital après la période prescrite, mais dans le délai de grâce spécifié.

ENREGISTREMENT TARDIF : Enregistrement d'un fait d'état civil après la période prescrite par la loi, les règles ou les règlements (y compris la période de grâce si elle est spécifiée). Le délai de grâce habituel étant d'un an après l'événement, on considère en général l'enregistrement d'un fait comme tardif s'il a lieu un an ou plus après que le fait s'est produit.

ERREUR D'ÉCHANTILLONNAGE : Type de résultat faux ou erroné obtenu lors d'une enquête ou d'une expérience et qui est dû au hasard (erreur aléatoire) quand le résultat obtenu à partir de l'échantillon diffère du résultat qui aurait été obtenu si la population entière avait été étudiée.

ERREURS QUALITATIVES : Erreurs dues à l'ignorance ou à l'oubli des faits, au refus de répondre à une question, à l'incapacité de comprendre une question ou à l'inaptitude du recenseur à formuler la question clairement ou à enregistrer correctement ses réponses.

EXACTITUDE DE L'ENREGISTREMENT : L'enregistrement est exact lorsque, sur l'acte d'état civil, les rubriques relatives à chaque fait d'état civil ont été correctement et complètement remplies, c'est-à-dire sans erreur dans les réponses et sans omission. Tout écart par rapport aux données correctes est appelé « erreur qualitative ».

FAITS D'ÉTAT CIVIL : Naissance vivante, décès, mort fœtale, mariage, divorce, adoption, légitimation, reconnaissance de parenté, annulation de mariage ou séparation légale.

INTERCONNEXION DES FICHIERS : Procédé, en général assisté par ordinateur, qui rassemble des informations de deux ou plusieurs fichiers de données dans un nouveau fichier combiné contenant des informations sur des individus ou des faits qui n'étaient pas accessibles dans les fichiers séparés.

LÉGITIMATION : Action conférant officiellement à une personne le statut et les droits d'une personne née d'une union légitime, conformément aux lois du pays considéré.

LISTES ÉLECTORALES : Listes utilisées lors d'une élection ou d'un référendum par le personnel électoral d'un bureau de vote afin de permettre le vote aux électeurs qui y sont inscrits.

MORT FŒTALE : Décès d'un produit de la conception survenu avant son expulsion complète ou son extraction du corps de sa mère, sans tenir compte de la durée de la gestation ; le décès est manifesté par le fait qu'après une telle séparation le fœtus ne respire pas et ne montre aucun signe de vie, comme le battement du cœur, la pulsation du cordon ombilical ou un mouvement défini de muscles volontaires.

MORTALITÉ INFANTILE : Décès d'enfants nés vivants, n'ayant pas atteint leur premier anniversaire.

MORTALITÉ MATERNELLE : Décès d'une femme pendant la grossesse ou dans un délai de 42 jours après le terme, sans tenir compte de la durée et du lieu de la grossesse, ainsi que de toute cause liée ou aggravée par la grossesse ou son traitement, mais non de causes accidentelles ou fortuites.

MORTALITÉ NÉONATALE : Décès survenu pendant les 28 premiers jours de vie.

NAISSANCE VIVANTE : Résultat de l'expulsion complète ou de l'extraction de sa mère d'un produit

de conception, sans tenir compte de la durée de grossesse, qui, après cette séparation, respire ou montre un autre signe de vie, comme le battement du cœur, la pulsation du cordon ombilical ou un mouvement défini de muscles volontaires, que le cordon ombilical ait été ou non coupé ou que le placenta soit ou non attaché. Tout produit d'un tel accouchement est considéré comme un enfant vivant.

NOTIFICATEUR : Personne désignée par l'officier d'état civil pour servir d'intermédiaire entre l'officier d'état civil local et le déclarant en vue de lui communiquer toutes les informations et caractéristiques relatives à un fait d'état civil qui doit être légalement enregistré par l'officier d'état civil local.

OFFICIER D'ÉTAT CIVIL : Fonctionnaire responsable de l'enregistrement des faits d'état civil dans une zone bien définie (pays entier, comté, quartier, commune, paroisse, etc.), ainsi que de l'enregistrement et de la notification d'informations sur les faits d'état civil à des fins juridiques et statistiques.

ORGANISME DE GESTION DES ÉLECTIONS : Institution ayant comme principale responsabilité d'administrer une élection ou un référendum au palier national.

PÉRIODE NÉONATALE : Elle commence à la naissance et finit 28 jours après celle-ci.

PÉRIODE PÉRINATALE : Elle commence à 22 semaines (154 jours) de gestation (moment où le poids du fœtus est normalement de 500 grammes) et finit 7 jours après la naissance.

PERMIS D'INHUMER : Document officiel délivré en cas de décès légalement enregistré, autorisant l'enlèvement du corps et son transfert au cimetière ou à un autre lieu de sépulture.

PERSONNE AYANT ASSISTÉ L'ACCOUCHÉE : Personne qui a aidé la mère à accoucher, par exemple un médecin, une sage-femme, une infirmière ou toute autre personne.

QUALITÉ DE DONNÉES : Dans le système d'enregistrement des faits d'état civil comme dans celui des statistiques de l'état civil, la qualité de données est mesurée selon leur degré de complétude, d'exactitude, de rapidité de présentation et de disponibilité (voir **EXACTITUDE, COMPLÉTUDE ET RAPIDITÉ D'EXÉCUTION DE L'ENREGISTREMENT**).

QUALITÉ DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL : Cette caractéristique de l'acte d'état civil concerne sa valeur comme preuve légale préférentielle de la réalité du fait d'état civil, ainsi que l'exactitude et la rapidité de sa compilation ultérieure à des fins statistiques.

RAPIDITÉ D'EXÉCUTION DE L'ENREGISTREMENT : Cette caractéristique d'un acte d'état civil est déterminée par la différence entre la date de l'événement et celle de son enregistrement, comparé à l'intervalle de temps prévu par la loi.

REGISTRE DE L'ÉTAT CIVIL : Dossier à feuilles volantes, registre, fichier électronique ou tout autre fichier officiel créé pour l'enregistrement permanent, conformément à des procédures établies, de chaque type de fait d'état civil et des données connexes concernant la population d'une zone bien définie (comté, district, commune, quartier, paroisse, etc.).

REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS : Il regroupe l'ensemble des informations relatives aux électeurs. Le RNE est à la base de la confection des listes électorales.

SECTEUR ÉLECTORAL : Territoire desservi par un même centre de vote.

SECTION DE VOTE : Plus petit territoire électoral, qui regroupe les électeurs votant dans un même bureau de vote. L'utilisation des sections de vote est facultative puisqu'elle implique une localisation précise du domicile de l'électeur sur le territoire, ce qui n'est pas possible dans tous les pays.

SÉPARATION LÉGALE : Séparation des époux, à la suite d'une décision judiciaire. La séparation légale ne confère jamais aux parties le droit de se remarier.

SYSTÈME DE STATISTIQUES DE L'ÉTAT CIVIL : Processus consistant à : 1) collecter, par voie d'enregistrement ou de dénombrement de faits d'état civil, des informations sur la fréquence de faits spécifiés et définis, et sur les caractéristiques pertinentes des faits eux-mêmes et de la personne ou des personnes qu'ils concernent ; 2) compiler, traiter, analyser, évaluer, présenter et diffuser ces données sous forme statistique (voir **FAITS D'ÉTAT CIVIL**).

SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL : Cadre institutionnel, juridique et technique mis en place par le gouvernement pour enregistrer les faits d'état civil sous une forme technique rationnelle, coordonnée et normalisée dans tout le pays, prenant en compte les caractéristiques culturelles et sociales du pays concerné (voir **ENREGISTREMENT DE L'ÉTAT CIVIL** et **SYSTÈME DE STATISTIQUES DE L'ÉTAT CIVIL**).

TAUX BRUT DE DIVORTIALITÉ : Il est calculé à partir du nombre de divorces survenus dans une population pendant une période donnée, en général une année civile. Il correspond au nombre de divorces survenus parmi la population d'une zone géographique déterminée pendant une année donnée par 1 000 habitants de la population totale en milieu d'année de la zone géographique considérée pendant la même année.

TAUX BRUT DE MORTALITÉ : Il est calculé à partir du nombre de décès survenus dans une population pendant une période donnée, en général une année civile. Il correspond au nombre de décès survenus parmi la population d'une zone géographique déterminée pendant une année donnée par 1 000 habitants de la population totale en milieu d'année de la zone géographique considérée pendant la même année.

TAUX BRUT DE NATALITÉ : Il est calculé à partir du nombre de naissances vivantes survenues dans une population pendant une période donnée, en général une année civile. Il correspond au nombre de naissances vivantes survenues parmi la population d'une zone géographique donnée pendant une année donnée par 1 000 habitants de la population totale en milieu d'année de la zone géographique considérée pendant la même année.

TAUX BRUT DE NUPTIALITÉ : Il est calculé à partir du nombre de mariages survenus dans une population pendant une période donnée, en général une année civile. Il correspond au nombre de mariages survenus parmi la population d'une zone géographique déterminée pendant une année donnée par 1 000 habitants de la population totale en milieu d'année de la zone géographique considérée pendant la même année.

TAUX D'ACTUALITÉ : Estimation du pourcentage d'électeurs inscrits au RNE ayant l'ensemble de ses informations à jour à un moment donné, notamment leur association à un centre de vote et à un bureau de vote. Le calcul de cet indicateur se produit lors d'une révision électorale. Il faut utiliser le nombre total de modifications, le diviser par le nombre total d'électeurs inscrits avant la période de révision et multiplier le résultat par 100.

TAUX DE COUVERTURE : Estimation du pourcentage d'électeurs inscrits au RNE par rapport à la population ayant la qualité d'électeur. Pour calculer cet indicateur, il faut utiliser le nombre d'électeurs inscrits au RNE, le diviser par la population ayant la qualité d'électeur et multiplier le résultat par 100.

TAUX DE MORTALITÉ FŒTALE (MORTINATALITÉ) : Il est calculé à partir du nombre de morts fœtales par rapport au nombre total de naissances (naissances vivantes + morts fœtales déclarées),

survenues pendant une période donnée, en général une année civile, dans une zone géographique donnée. Il correspond au nombre de morts fœtales survenues dans une zone géographique donnée, par 1 000 naissances vivantes survenues dans cette même zone géographique pendant la même année.

TAUX DE MORTALITÉ INFANTILE : Il est calculé à partir du nombre de décès d'enfants de moins de 1 an survenus pendant une période donnée, en général une année civile, dans une zone géographique donnée. Il correspond au nombre de décès d'enfants de moins de 1 an survenus dans une zone géographique donnée, par 1 000 naissances vivantes survenues dans cette même zone géographique pendant la même année.

TAUX DE MORTALITÉ MATERNELLE : Il est calculé à partir du nombre de décès liés à la maternité par rapport au nombre de naissances vivantes survenues pendant une période donnée, en général une année civile. Il correspond au nombre de décès de femmes résultant : (a) de complications obstétricales directes au stade de la grossesse, du travail et de la période post-natale ; (b) d'interventions, omissions ou traitements incorrects ou de leurs résultats ; (c) de causes obstétricales indirectes résultant d'une pathologie antérieure ou apparue pendant la grossesse et qui n'a pas été due à des causes obstétricales directes, mais qui a été aggravé par les effets physiologiques de la grossesse, dans une zone géographique donnée, pendant une période donnée, par 100 000 (ou 10 000) naissances vivantes survenues dans cette même zone géographique pendant la même année.

TAUX DE MORTALITÉ NÉONATALE : Il est calculé à partir du nombre d'enfants qui meurent pendant leur premier mois par rapport au nombre de naissances vivantes pendant une période donnée de temps, en général une année civile. Il correspond au nombre d'enfants mourant au cours des premiers 28 jours de leur vie par 1 000 naissances vivantes dans une zone géographique donnée pendant une année donnée.

TAUX DE TRANSPARENCE : Estimation du pourcentage des données pouvant être validées au regard d'une inscription au RNE.

TEST D'APGAR : Test permettant d'apprécier la condition physique du nouveau-né une minute et cinq minutes après la naissance. On évalue le rythme cardiaque, la respiration, le tonus musculaire et les réactions à des stimulations en leur attribuant une note égale à 0, 1 ou 2. Pour un bébé normal, le score total maximal est de 10. Les faibles scores doivent faire l'objet d'une attention immédiate.

TRAITEMENT DE DONNÉES PERSONNELLES : Toute opération portant sur des données personnelles, quel que soit le procédé technique utilisé, notamment la collecte, l'enregistrement, la conservation, la modification, l'extraction, la consultation, la communication, le transfert, l'interconnexion mais aussi le verrouillage, l'effacement ou la destruction.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFAPDP	Association francophone des Autorités de protection des données personnelles
AFIS	Automatic Fingerprint Identification System
ANF	Association du Notariat francophone
APAI-CRVS	Africa Program for Accelerated Improvement of Civil Registration and Vital Statistics
APF	Assemblée parlementaire de la Francophonie
BAD	Banque africaine de développement
CAI	Commission d'accès à l'information (Québec)
CAS	Centre africain de statistique
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Commission électorale indépendante
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CIL	Commission de l'informatique et des libertés (Burkina Faso)
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés (France)
CPVP	Commission de la protection de la vie privée (Belgique) ; Commissariat à la protection de la vie privée (Canada)
CRVS	Systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (Civil Registration and Vital Statistics)
CUA	Commission de l'Union africaine
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GED	Gestion électronique de documents
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IAS	Identification, authentification et signature
ICEC	International Cost Engineering Council
IGC	Infrastructure à gestion de clés
ISO	Organisation internationale de la normalisation
LEP	Liste électorale permanente (Québec)
LEPI	Liste électorale permanente et informatisée (Bénin)
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (New Partnership for Africa's Development)
NIP	Numéro identifiant personnel
NIST	National Institute of Standards and Technologies
AOCI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGE	Organisme de gestion des élections
OIF	Organisation internationale de la Francophonie

OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations unies (ou « Nations unies »)
PDM	Precedence Diagram Method
PERT	Project Evaluation and Review Technique
PIVP	Protection intégrée de la vie privée (Privacy by design)
RAPF	Réseau des associations professionnelles francophones
RECEF	Réseau des compétences électorales francophones
RNE	Registre national des électeurs
RNF	Réseau normalisation et Francophonie
SGBD	Système de gestion de base de données
SHaSA	Stratégie sur l'harmonisation des statistiques en Afrique
SIG	Système d'information géographique
UA	Union africaine
UNECA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Déclaration de Bamako (2000) <http://www.francophonie.org/Declaration-de-Bamako.html>

Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948)

<http://www.un.org/fr/documents/udhr/index2.shtml>

LES MANUELS DE L'ONU « ÉTAT CIVIL »

<http://unstats.un.org/unsd/pubs/gesgrid.asp?mysearch=demographic+population>

Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Élaboration d'un cadre juridique, ST/ESA/STAT/ série F, n° 71, année 2000 (numéro de vente : F.98.XVII.7)

Manuel de formation aux systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, ST/ESA/STAT/ série F, n° 84, année 2003 (numéro de vente : F.02.XVII.10)

Manuel des systèmes d'établissement des statistiques de l'état civil et d'enregistrement des actes d'état civil. Gestion, fonctionnement et tenue, ST/ESA/STAT/ série F, n° 72, année 1998 (numéro de vente : F.98.XVII.11)

Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Informatisation, ST/ESA/STAT/ série F, n° 73, année 1999 (numéro de vente : F.98.XVII.10)

Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Élaboration de programmes d'information, d'éducation et de communication de l'état civil, ST/ESA/STAT/ série F, n° 69, année 2000 (numéro de vente : F.98.XVII.4)

Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Principes et protocoles concernant la communication et l'archivage des documents individuels, ST/ESA/STAT/ série F, n° 70, année 2000 (numéro de vente : F.98.XVII.6)

SUR LES ÉLECTIONS ET LE DROIT ÉLECTORAL :

Code électoral de Côte d'Ivoire <http://www.ceici.org/elections/ci/?ivoire=code>

Code électoral et textes d'application du Burkina Faso

http://www.ceni.bf/sites/default/files/02%2008%202012%20Code_%C3%A9lectoral-BF-2012.pdf

Directeur général des élections du Québec (DGEQ) <http://electionsquebec.qc.ca/francais/>

Élections Canada <http://www.elections.ca/accueil.aspx>

Identification de l'électeur au bureau de scrutin au Canada, Élections Canada

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=ids&document=index&lang=f#three>

La Biométrie en matière électorale : enjeux et perspectives, publication conjointe du RECEF et de l'OIF, 2003. http://recef.org/wp-content/uploads/Rapport_Biometrie.pdf

Loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant Loi électorale du Mali
<http://recef.org/bibliotheque/>

Loi n° 2012-01 relative au Code électorale du Sénégal
<http://www.au-senegal.com/le-code-electoral-du-senegal,3352.html>

Loi organique n° 2012-005 portant Code électorale de Madagascar
<http://recef.org/bibliotheque/>

Ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant Code électorale du Niger
<http://www.assemblee.ne/index.php/les-textes/le-code-electoral>

État civil et démocratie, rapport publié en 2013 par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Mme Michèle André, rapporteur
http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2013_07_session_cap_rapportetatcivil.pdf

Redécoupage des circonscriptions législatives françaises en 2010
[http://fr.wikipedia.org/wiki/Redécoupage_des_circonscriptions_législatives_françaises_de_2010](http://fr.wikipedia.org/wiki/Red%C3%A9coupage_des_circonscriptions_l%C3%A9gislatives_fran%C3%A7aises_de_2010)

Registre national de la Belgique <http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=34&L=0>

Une carte d'électeur numérisée avec photo : de la faisabilité à l'opportunité, rapport d'étude du Directeur général des élections du Québec, 2001
<http://electionsquebec.qc.ca/francais/chercheurs.php>

Vote par procuration en France <http://vosdroits.service-public.fr/F1604.xhtml>

SUR LE DROIT À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES :

Liste des lois et autorités nationales de protection des données personnelles par pays francophone
www.afapdp.org/pays

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe
<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/108.htm>

Sécurité des données personnelles, guide de la CNIL française
www.cnil.fr/fileadmin/documents/Guides_pratiques/Livrets/securete/index.html

Gestion des risques, vie privée, guides de la CNIL française
www.cnil.fr/fileadmin/documents/Guides_pratiques/CNIL-Guide_Securete_avance_Methode.pdf
http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/Guides_pratiques/CNIL-Guide_securete_avance_Mesures.pdf

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble à ce jour 77 États et gouvernements dont 57 membres et 20 observateurs, totalisant une population de 900 millions de personnes. Le *Rapport sur la langue française 2010* établit à 220 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

Les actions menées par la Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme (DDHDP) visent à consolider la démocratie, les droits de l'Homme et l'état de droit, et à contribuer à prévenir les conflits et accompagner les processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix.

57 États et gouvernements membres

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Royaume de Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Cap-Vert • République centrafricaine • Chypre • Comores • Congo • République démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • Ex-République yougoslave de Macédoine • France • Gabon • Ghana • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Principauté de Monaco • Niger • Qatar • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles.

20 observateurs

Autriche • Bosnie-Herzégovine • Croatie • République dominicaine • Émirats arabes unis • Estonie • Géorgie • Hongrie • Lettonie • Lituanie • Monténégro • Mozambique • Pologne • Serbie • Slovaquie • Slovénie • République tchèque • Thaïlande • Ukraine • Uruguay.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

19-21, AVENUE BOSQUET, 75007 PARIS (FRANCE)
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 00

www.francophonie.org