Élections Canada

Comité consultatif d'Élections Canada

RÉSUMÉ DE LA RÉUNION

Réunion semestrielle

Le 2 octobre 2014

Table des matières

À propos du Comité consultatif d'Élections Canada 2

1. Le point du directeur général des élections 3

2. Vérification et évaluation 5

3. Code d'éthique 8

4. Les prochaines étapes – tour de table 10

Annexe A : Ordre du jour 11

Annexe B : Participants à la réunion 12

À propos du Comité consultatif d'Élections Canada

Le Comité consultatif d'Élections Canada a pour mandat de se pencher et de fournir des conseils sur des questions liées au système électoral canadien, comme la conduite des élections, la participation électorale, tant des électeurs que des intervenants du milieu politique, la conformité à la réglementation et la réforme électorale.

Le Comité a tenu sa plus récente réunion semestrielle le 2 octobre 2014. Des présentations ont été faites sur un certain nombre de sujets en prévision de la prochaine élection générale, dont l'obligation découlant du projet de loi C-23 d'une vérification indépendante visant les préposés au scrutin, ainsi que le rapport d'évaluation de la prochaine élection générale que présentera le directeur général des élections (DGE). Les participants ont aussi discuté des avantages et inconvénients de la proposition d'un code de conduite ou d'éthique pour les entités politiques fédérales enregistrées.

Les membres ont eu l'occasion de discuter de chaque point à l'ordre du jour.

1. Le point du directeur général des élections

Présentation

La réunion du Comité consultatif était la première d'une série de trois réunions prévues cet automne alors qu'Élections Canada (EC) se prépare à l'élection générale de 2015. Ces rencontres et ces discussions aident l'organisme à adapter son approche dans la mise en œuvre des principales initiatives précédant l'élection générale. Une deuxième réunion s'est tenue les 6 et 7 octobre 2014 avec le Comité consultatif des partis politiques (CCPP). Le DGE a aussi demandé une réunion avec le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre afin de lui présenter ses plans pour l'élection générale de 2015.

L'organisme en est à mettre au point ses plans pour la prochaine élection générale. Une grande partie du travail consiste à rendre le processus électoral aussi efficace et fluide que possible pour les électeurs. Des investissements additionnels sont effectués au chapitre de la dotation et des procédures en vue d'assurer une plus grande conformité dans les bureaux de scrutin et de minimiser les risques d'erreurs.

L'expérience démontre que la plupart des erreurs sont attribuables aux procédures d'exception utilisées lorsque les électeurs ne peuvent présenter les pièces d'identité appropriées ou qu'ils ne sont pas inscrits avant de se rendre aux urnes. Afin d'éviter le recours à ces procédures d'exception dans la mesure du possible, l'organisme déploiera davantage de ressources pour informer les électeurs, avant le jour du scrutin, des exigences à respecter pour pouvoir voter.

À la suite de l'adoption du projet de loi C-23, l'organisme a également mis à jour sa politique d'identification des électeurs et allongé la liste des pièces d'identité autorisées. La politique établit les critères servant à déterminer les pièces d'identité autorisées, dresse la liste de ces pièces d'identité et fournit des conseils permettant une application cohérente des exigences en matière d'identification. L'une des nouveautés de la politique est de permettre aux électeurs de présenter des pièces d'identité en format électronique. Les électeurs seront informés avant la tenue de l'élection des exigences d'identification et des pièces d'identité autorisées.

L'organisme examine également la question de l'accessibilité aux bureaux de scrutin à la suite d'un certain nombre de plaintes liées aux droits de la personne qui ont été déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne et du Tribunal canadien des droits de la personne. Afin de respecter ses obligations à cet égard, EC évalue actuellement 25 000 emplacements possibles partout au pays en fonction de 35 critères d'accessibilité. Les résultats seront communiqués aux électeurs handicapés sur le site Web d'EC. Ces mesures entraîneront également d'importants coûts.

Outre les efforts déployés pour assurer l'accessibilité des bureaux de scrutin, EC réalisera un projet pilote lors de la prochaine élection dans le but de faciliter le vote des jeunes et des électeurs autochtones en milieu urbain. Ces électeurs pourront notamment voter à des bureaux satellites sur 39 campus, 18 centres d'amitié et 3 YMCA dans diverses régions du Canada.

Un autre élément nouveau pour l'élection de 2015 est l'obligation imposée à EC par le projet de loi C-23 d'émettre des avis écrits, des lignes directrices et des notes d'interprétation (ALN) sur l'application de la

Loi électorale du Canada (LEC) à l'intention des entités politiques. Ces ALN peuvent être émis soit à la suite d'une demande faite à EC par les partis politiques ou encore des lignes directrices et des notes d'interprétation relatives à la Loi, soit à la suite d'une décision du DGE d'émettre des lignes directrices et des notes d'interprétation. Le fait qu'EC ne dispose d'aucun mécanisme de filtrage qui lui permettrait de refuser d'émettre une note d'interprétation sur un sujet donné constitue une source de préoccupation. L'organisme craint de devoir faire face à une surcharge de demandes ou à certaines demandes frivoles. EC établit un processus visant à assurer la transparence pour tous les commentaires reçus des partis politiques, par exemple, en affichant ceux-ci sur le site Web de l'organisme. Le DGE prévoit également établir un comité directeur qui participera au processus et qui sera composé d'agents principaux des partis politiques (ou de leurs représentants).

Discussion

Les membres ont discuté du type de formation fourni aux préposés au scrutin en prévision d'une élection et ils se sont demandé si les 3,5 heures de formation en salle de classe, en plus des manuels et des tutoriels en ligne, sont suffisantes pour réduire le nombre d'erreurs. Ils ont fait observer que le processus électoral devient de plus en plus complexe et qu'il est difficile d'éviter les erreurs compte tenu du fait que les préposés au scrutin sont en affectation à court terme. Les membres ont aussi dit craindre que les travailleurs électoraux moins familiarisés avec la technologie puissent éprouver des difficultés à accepter des pièces d'identité en format électronique. Le DGE a expliqué aux membres que la formation des travailleurs électoraux commence durant la semaine précédant le vote par anticipation et que chaque directeur de scrutin fournit la formation à quelque 800 personnes. De plus, il est difficile d'offrir une formation d'une journée à des gens qui travaillent parfois à temps plein ou à temps partiel, et plus la complexité des tâches augmente, plus il devient difficile de recruter du personnel. Le taux de roulement est élevé; à chaque élection, environ la moitié des travailleurs sont nouveaux et n'ont aucune expérience de travail dans une élection. En outre, la LEC ne permet pas la spécialisation des tâches, ce qui serait pourtant plus efficace qu'une formation générale offerte à l'ensemble des travailleurs électoraux.

Les membres ont discuté des coûts prévus par EC et ils ont appuyé le projet du DGE de communiquer ces renseignements aux parlementaires, étant donné la hausse des coûts à prévoir pour la prochaine élection générale.

Les membres ont discuté de l'approche d'EC concernant son programme d'information de l'électorat et, en particulier, de l'utilisation des médias sociaux. Plusieurs participants étaient d'avis qu'EC devrait utiliser les médias sociaux comme moyen de communication et de réponse aux questions des électeurs qui s'inscrivent dans son mandat, ou encore, avoir un site Web conçu pour les jeunes où ceux-ci pourraient avoir accès à l'information sur l'inscription, le vote et les pièces d'identité nécessaires. Les membres ont aussi recommandé à EC de déterminer ses limites et d'user de prudence avant de s'engager dans les médias sociaux.

2. Vérification et évaluation

A. Présentation – *Vérification indépendante obligatoire (art. 164.1 de la* Loi électorale du Canada*)*

Les récentes modifications apportées à la LEC par le projet de loi C-23 exigent une vérification indépendante du rendement des préposés au scrutin (scrutateurs, greffiers du scrutin et agents d'inscription) en ce qui concerne diverses procédures aux bureaux de scrutin. La vérification permettra également à EC de déterminer les améliorations à apporter au chapitre des contrôles administratifs, y compris les manuels et le matériel de formation.

Afin d'éviter les malentendus et les erreurs d'interprétation des résultats de la vérification, il est important que les intervenants aient une compréhension commune des objectifs de la vérification et du rôle des divers participants au processus, y compris d'EC. L'objectif de la vérification n'est pas de valider les résultats, mais de mesurer le rendement des préposés au scrutin dans l'application des procédures.

Les méthodes de vérification établies par le vérificateur indépendant devront s'harmoniser avec les objectifs de la vérification et tenir compte des caractéristiques des procédures de vote et de l'importance relative des différentes procédures par rapport à l'intégrité du processus de vote.

Il convient de souligner le fait que 91 % des électeurs sont déjà inscrits lorsqu'ils arrivent au bureau de scrutin et qu'ils ont les pièces d'identité requises pour voter. Ils voteront donc sans laisser de trace écrite si ce n'est que leur nom aura été rayé de la liste des électeurs. Le processus ne peut donc être aisément vérifié pour ce qui concerne la majorité des électeurs.

Il importe aussi de faire la distinction entre les procédures qui sont essentielles et celles qui n'ont aucune incidence sur l'intégrité du processus de vote.

La méthode d'échantillonnage doit être conçue de manière à permettre de généraliser les résultats à l'échelle nationale.

Les résultats de la vérification seront publiés à l'échelle nationale et non à celle des circonscriptions, ce qui va de pair avec l'objectif de la vérification, qui n'est pas de valider les résultats, mais de mesurer le rendement des préposés au scrutin.

Discussion

Certains membres ont exprimé des inquiétudes concernant le recours à un grand cabinet d'experts-conseils ou bien de comptables et de vérificateurs pour réaliser ce type de vérification des procédures de vote, étant donné la possibilité qu'un tel cabinet ne connaisse pas très bien les procédures électorales. De plus, certains membres ont dit craindre qu'une vérification mal avisée ou mal conçue ait l'effet non voulu de miner la confiance qu'ont les Canadiens dans l'organisme. Les membres ont aussi signalé qu'il y aurait peut-être très peu de cabinets qui présenteraient une soumission pour réaliser ce genre de vérification. D'autres membres se sont dits confiants que des vérificateurs professionnels seraient en mesure de réaliser ce travail.

Les membres ont formulé deux recommandations concernant les personnes qui devraient participer à la mise en place d'une telle vérification. Ils étaient d'avis qu'un comité ou un groupe d'experts électoraux pourraient aider EC à établir les paramètres de vérification et aider le DGE à expliquer les éléments à inclure et à ne pas inclure dans la vérification.

Les membres ont aussi proposé qu'un tel groupe puisse aider EC à interpréter les résultats et à en rendre compte. Certains membres ont proposé de créer un sous-comité du Comité consultatif, alors que d'autres ont proposé de réunir un groupe d'experts composé de membres du personnel de gestion électorale à l'échelle provinciale et internationale, d'anciens politiciens et d'universitaires qui pourraient apporter leur aide. Il a aussi été suggéré qu'EC examine la gouvernance du processus de vérification avec son comité de vérification interne.

Selon les membres, un groupe d'experts pourrait rencontrer le cabinet de vérificateurs, fournir des conseils sur la législation et les procédures électorales, et contribuer dans la mesure du possible à la conception de la vérification. Ainsi, on ferait en sorte que la vérification soit appropriée et le plus profitable possible aux intervenants, et qu'elle respecte un budget raisonnable. De plus, la présentation de rapports d'étape pourrait être utile aussi bien pour le groupe d'experts que le cabinet de vérificateurs.

Les membres ont aussi exprimé l'avis que la vérification nécessitera une stratégie de communication poussée et immédiate de manière à ce que le taux d'erreurs, qui est une réalité inévitable dans l'administration d'une élection, ne soit pas perçu comme un échec d'EC et que les chiffres obtenus ne soient pas utilisés de façon inappropriée.

Les membres ont discuté de la portée que devrait avoir la vérification et ils ont insisté pour que le DGE mette l'accent sur l'optimisation des ressources. Ils étaient d'accord pour dire qu'il faut respecter pleinement la loi, mais que la vérification devrait être conçue dans une perspective pragmatique et dans une perspective d'optimisation des ressources. Il a été proposé de limiter les objectifs de la vérification portant sur l'élection de 2015 et d'élargir ceux-ci lors des élections subséquentes en se fondant sur l'expérience de 2015.

Enfin, les membres ont suggéré au DGE de s'assurer de l'adhésion préalable du Parlement et des autres intervenants à sa proposition visant la vérification. Ils lui ont également suggéré d'indiquer le coût de la vérification proposée lorsqu'il présentera son budget électoral au Parlement, par l'entremise du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

B. Présentation – *Mesurer l'essentiel et en rendre compte : la consultation du Comité consultatif d'Élections Canada concernant le cadre d'évaluation*

Lors des deux dernières élections générales, le DGE a, de sa propre initiative, produit un rapport d'évaluation. Ce rapport, qui fait le pont entre le rapport législatif sur l'élection et le rapport subséquent de recommandations, permet au DGE de rendre des comptes et de formuler des observations concernant l'efficacité de l'administration de l'élection, les facteurs associés à l'expérience des électeurs et des participants politiques au cours de l'élection ainsi que les secteurs du cadre électoral qui doivent être améliorés.

Les principaux critères de réussite dans les rapports d'évaluation comprenaient l'aspect positif de l'expérience électorale des électeurs et des participants politiques. En ce qui concerne le rapport de l'élection générale de 2015, deux critères de réussite seront ajoutés, soit la confiance des Canadiens dans la fiabilité des résultats de l'élection et dans l'administration et la réglementation du scrutin par EC, ainsi que la démonstration faite par EC de sa capacité à préparer, à administrer et à réglementer l'élection de manière prévisible, transparente, efficace et rapide.

Le DGE propose d'évaluer l'élection générale de 2015 sous des angles multiples, y compris ceux de la gestion électorale, de l'expérience de l'électorat, des participants politiques et du cadre électoral.

Discussion

Les membres ont brièvement discuté de la présentation du cadre d'évaluation et ils en discuteront plus à fond lors de la prochaine réunion précédant l'élection générale de 2015. Au cours de cette brève discussion, les membres ont posé des questions sur les méthodes utilisées pour mesurer et démontrer les principaux critères de réussite.

3. Code d'éthique

Présentation – *Un document de travail sur un code d'éthique et un code de conduite pour les partis politiques*

M. Paul Thomas a présenté le document de travail mentionné ci-dessus, qu'EC lui avait commandé. Le document présente les implications et les questions clés liées à l'adoption et à la mise en œuvre d'un code d'éthique (ou de conduite) pour les partis politiques. L'objectif de la présentation était de stimuler la discussion sur les possibilités et le contenu d'un code, et de souligner certains des avantages et des inconvénients liés à l'adoption d'un code.

Dans sa présentation, M. Thomas a présenté le contexte du débat sur la nécessité d'établir un code, notamment l'environnement complexe, agité et difficile dans lequel les partis politiques et EC exercent leurs activités. Il a aussi fait ressortir un certain nombre de défis auxquels sont confrontées les démocraties occidentales : le cynisme accru envers les politiciens et le processus politique, lequel se traduit par le faible taux de participation; les avancées de la technologie qui offrent de nouveaux moyens de faire campagne, ainsi que les coûts des campagnes qui sont de plus en plus centralisés et qui se caractérisent par l'utilisation de stratégies de communication sophistiquées.

M. Thomas a donné des exemples de codes existants, dont le *Code partagé de conduite morale*, au Manitoba, et l'accord multipartite visant les Sept principes de la vie publique au Royaume-Uni. Il est aussi mentionné dans la présentation qu'Harry Neufeld, alors DGE à Elections BC, avait proposé l'élaboration d'un code avant l'élection de 2005, et que l'actuel DGE du Canada a recommandé que soit considérée l'adoption d'un code dans son rapport intitulé « Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs ».

Enfin, M. Thomas a abordé diverses questions quant au processus de formulation et d'adoption d'un code, au type de code à adopter, à la portée de celui-ci et aux dispositions à y inclure.

Discussion

Les membres du Comité ont brièvement discuté de ce que pourrait être un code sur la scène fédérale au Canada. Ils se sont demandé si la proposition d'un code et sa mise en œuvre devraient être menées par le DGE ou par d'autres intervenants. Ils se sont aussi interrogés sur l'efficacité des codes existants au Manitoba et au Royaume-Uni en se demandant si ceux-ci ont été mis en pratique.

Les membres ont recommandé de mener des recherches et des travaux plus poussés sur divers aspects, par exemple, les principes à inclure dans un code, le titre à lui donner, les moyens d'obtenir l'adhésion de toutes les parties et l'utilité ou non d'appliquer des sanctions.

Bien qu'ils soient arrivés à la conclusion qu'il serait utile d'avoir un débat public sur l'idée d'un code de conduite pour les partis politiques fédéraux au Canada, les membres ont insisté sur le fait qu'il serait préférable de reporter cette question après l'élection de 2015, puisque les partis politiques et EC concentrent actuellement leurs efforts sur la prochaine élection.

Les membres ont souligné la nécessité d'aborder la question du droit de l'électeur à la protection de ses renseignements personnels – dans quelle mesure les partis politiques recueillent et conservent-ils des renseignements qu'un électeur considérerait comme « personnels ou privés »? Il s'agit d'une question dont il faut se préoccuper dans un proche avenir, peut-être avant l'élection de 2015.

Les membres se sont dits préoccupés du traitement des renseignements personnels par les partis politiques et du fait que les Canadiens ne savent généralement pas quel type de renseignements sont conservés et qu'ils n'ont aucun moyen de le savoir, ni d'y changer quelque chose. Les membres ont encouragé vivement le DGE à collaborer avec le commissaire à la vie privée en vue d'amorcer une discussion à ce sujet avec les partis politiques. Ils ont aussi mentionné la possibilité que le commissaire à la vie privée soit invité à une future réunion du Comité consultatif afin de discuter de cette question.

4. Les prochaines étapes – tour de table

Les membres ont convenu de ce qui suit :

- Dates proposées des prochaines réunions : le 9 avril 2015, le 17 septembre 2015, le 5 mai 2016 et le 15 septembre 2016.
- Le Comité peut se réunir le 22 janvier 2015 en cas de déclenchement d'une élection anticipée avant la date fixe du 19 octobre 2015.
- Lors de la prochaine réunion, le DGE aimerait consulter les membres sur les questions suivantes :
  - le rapport d'évaluation de la prochaine élection générale
  - la manière dont EC pourrait tirer profit de la participation des membres à titre d'observateurs lors de la prochaine élection générale

Annexe A : Ordre du jour

ORDRE DU JOUR

Le mercredi 1er octobre 2014

De 19 h à 20 h 30 Dîner

Le jeudi 2 octobre 2014

De 7 h 30 à 8 h 30 Petit déjeuner

De 8 h 30 à 9 h 45 1) Mot de bienvenue et introduction

- Mot de bienvenue des coprésidents et adoption de l'ordre du jour
- Approbation du résumé de la réunion du 3 juin 2014
- Le point du DGE

De 9 h 45 à 10 h Pause

De 10 h à 12 h 2) Vérification et évaluation

- Présentation et discussion : « Vérification des procédures de vote et rendement des préposés au scrutin »
- Présentation et discussion : « Cadre d'évaluation de l'élection générale »

De 12 h à 13 h Déjeuner

De 13 h à 14 h 45 3) Code d'éthique

- Présentation et discussion : « Document de travail sur un code d'éthique et de conduite pour les partis politiques »

De 14 h 45 à 15 h 4) Les prochaines étapes – tour de table

Annexe B : Participants à la réunion

M. Ian Binnie, coprésident
Mme Sheila Fraser, coprésidente
M. Marc Mayrand
Mme Lise Bissonnette
M. Bob Rae
M. Roy Romanow
Mme Michèle Thibodeau-DeGuire
M. Paul Thomas
Mme Cathy Wong