



— a |

Table des matières

Introduction	1
Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace	9
Chapitre 1 : Pour assurer l'inscription de chaque électeur	11
Registre national des électeurs et listes électorales : état de la question	12
Recommandations concernant le processus d'inscription	13
<i>1.1.1 Attestation d'admissibilité signée pour l'inscription au Registre national des électeurs</i>	<i>13</i>
<i>1.1.2 Révision du registre à l'initiative du directeur général des élections</i>	<i>15</i>
Recommandations concernant les listes électorales	16
<i>1.1.3 Avis de confirmation (carte d'information de l'électeur)</i>	<i>16</i>
<i>1.1.4 Autorisation aux directeurs du scrutin de mettre à jour les listes en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections</i>	<i>18</i>
<i>1.1.5 Changements d'adresse d'une circonscription à une autre</i>	<i>19</i>
<i>1.1.6 Preuve d'identité jointe à la demande de changement d'adresse</i>	<i>19</i>
<i>1.1.7 Pouvoir du scrutateur de vérifier l'admissibilité</i>	<i>20</i>
Chapitre 2 : Pour que chaque vote compte	23
<i>1.2.1 Même nom sur un bulletin de vote</i>	<i>23</i>
<i>1.2.2 Faculté de refuser un bulletin de vote</i>	<i>23</i>
<i>1.2.3 Date limite pour l'obtention d'un certificat de transfert</i>	<i>24</i>
<i>1.2.4 Période pour voter en vertu des Règles électorales spéciales</i>	<i>25</i>
<i>1.2.5 Exigence d'un affidavit lorsque quelqu'un d'autre a voté sous le nom d'un électeur</i>	<i>25</i>

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques	29
Chapitre 1 : La participation des candidats	31
Candidatures.....	31
2.1.1 <i>Signatures des électeurs qui proposent un candidat.....</i>	<i>33</i>
2.1.2 <i>Obligation pour le témoin de déposer l'acte de candidature et de prêter serment</i>	<i>34</i>
2.1.3 <i>Déclaration sous serment du candidat.....</i>	<i>34</i>
2.1.4 <i>Délai pour la confirmation des candidatures</i>	<i>35</i>
2.1.5 <i>Cautionnement du candidat</i>	<i>35</i>
2.1.6 <i>Dépôt du cautionnement du candidat par le parti</i>	<i>36</i>
2.1.7 <i>Dépôt par le parti de la déclaration du chef attestant qu'il soutient un candidat.....</i>	<i>36</i>
2.1.8 <i>Chances égales de se porter candidat.....</i>	<i>37</i>
Chapitre 2 : La participation des partis	39
2.2.1 <i>Le statut de parti admissible</i>	<i>39</i>
2.2.2 <i>La distribution des listes électorales.....</i>	<i>46</i>
Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes	51
Chapitre 1 : Les fonds publics et l'accès au processus électoral.....	53
3.1.1 <i>Remboursement des dépenses des candidats</i>	<i>53</i>
3.1.1.1 <i>Seuil d'admissibilité au remboursement des candidats</i>	<i>54</i>
3.1.2 <i>Reçus officiels des partis enregistrés pour les contributions antérieures à l'enregistrement</i>	<i>55</i>
3.1.3 <i>Fonds excédentaires des candidats indépendants.....</i>	<i>56</i>
Chapitre 2 : Les fonds publics et la vérification des comptes	59
3.2.1 <i>Vérificateur auprès de plus d'un candidat.....</i>	<i>59</i>
3.2.2 <i>Abolition de l'exigence de rapport sans réserve pour le paiement des honoraires du vérificateur</i>	<i>60</i>
3.2.3 <i>Montant des honoraires du vérificateur du candidat payés sur les fonds publics.....</i>	<i>61</i>
3.2.4 <i>Paiement sur les fonds publics d'une portion des honoraires du vérificateur du parti.....</i>	<i>61</i>

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion	65
Radiodiffusion de messages politiques	67
4.1.1 <i>Dissociation des régimes de temps payant et de temps gratuit.....</i>	69
4.1.2 <i>Limitation des droits de temps d’antenne gratuit aux partis enregistrés.....</i>	69
4.1.3 <i>Régime de temps gratuit.....</i>	70
4.1.4 <i>Régime de temps payant.....</i>	72
4.1.5 <i>Sondages électoraux.....</i>	73
Partie 5 : La transparence dans le financement des élections.....	77
Chapitre 1 : Divulgence des renseignements financiers	79
5.1.1 <i>Contributions destinées à dissimuler l’identité du donateur d’origine.....</i>	79
5.1.2 <i>Déclaration des conditions de crédit</i>	79
5.1.3 <i>Déclaration des montants transférés par des entités politiques provinciales.....</i>	80
5.1.4 <i>Déclaration de la source des contributions indirectes faites par l’entremise d’associations de circonscription et de fiducies</i>	80
5.1.5 <i>Seuil de déclaration des contributions.....</i>	81
Chapitre 2 : Rationalisation et clarification des exigences de divulgation des candidats	83
5.2.1 <i>Non-utilité d’un compte bancaire lorsque la seule opération financière est le paiement du cautionnement</i>	83
5.2.2 <i>Témoin des déclarations de l’agent officiel, de l’agent principal et du candidat concernant le rapport.....</i>	83
5.2.3 <i>Nature de l’état des dépenses personnelles du candidat.....</i>	84
5.2.4 <i>Responsabilités de l’agent officiel et du candidat à l’égard du dépôt du compte de campagne et sanctions</i>	84
5.2.5 <i>Pièces justificatives</i>	85
5.2.6 <i>Acceptation et déclaration de contributions faites après le jour du scrutin</i>	85
Chapitre 3 : Délais de présentation des rapports	87
5.3.1 <i>Justification des demandes adressées au directeur général des élections pour proroger les délais de présentation, de correction ou de mise à jour des documents</i>	87
5.3.2 <i>Délais de présentation de demandes à un juge.....</i>	87
5.3.3 <i>Omission de produire un rapport.....</i>	88
Chapitre 4 : Le problème de la non-réglementation des contributions	89
5.4.1 <i>La réglementation des contributions, complément nécessaire à la divulgation</i>	89

Partie 6 : L'application de la Loi	95
6.1 <i>Disposition générale pour tentative de perpétration</i>	97
6.2 <i>Collusion</i>	98
6.3 <i>Statut d'organisme d'enquête pour le commissaire aux élections fédérales</i>	99
6.4 <i>Droits d'appel du commissaire aux élections fédérales</i>	101
6.5 <i>Entrave à une enquête</i>	101
6.6 <i>Non-retour d'un bulletin de vote.....</i>	102
Partie 7 : La gestion du processus électoral.....	105
7.1 <i>Nomination des directeurs du scrutin</i>	107
7.2 <i>Le poste de directeur général adjoint des élections.....</i>	108
7.3 <i>Nomination des agents réviseurs.....</i>	109
7.4 <i>Nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin.....</i>	110
7.5 <i>Congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin.....</i>	110
7.6 <i>Affichage des nom et adresse des scrutateurs et des greffiers du scrutin.....</i>	111
7.7 <i>Emplacement du bureau du directeur du scrutin</i>	111
7.8 <i>Fonctionnaires électoraux aux bureaux de vote par anticipation</i>	112
7.9 <i>Critères de nomination des superviseurs de centre de scrutin</i>	112
7.10 <i>Pouvoir du juge d'assigner des témoins pour un dépouillement judiciaire.....</i>	113
7.11 <i>Aide du personnel d'Élections Canada lors de dépouillements judiciaires</i>	113
7.12 <i>Assouplissement du tarif des honoraires.....</i>	114
7.13 <i>Droits politiques du personnel d'Élections Canada</i>	115
7.14 <i>Droit de grève des employés d'Élections Canada</i>	118
Partie 8 : Élargir le champ d'application de la Loi électorale du Canada.....	123
8.1 <i>Élargir le champ d'application des obligations de divulgation.....</i>	125
8.1.1 <i>Déclaration de la source originale des contributions versées à des candidats par des fiducies politiques</i>	125
8.1.2 <i>Rapports des associations de circonscription.....</i>	126
8.1.3 <i>Rapports financiers des aspirants à l'investiture d'un parti.....</i>	128
8.1.4 <i>Rapports financiers des aspirants à la direction d'un parti</i>	129
8.2 <i>Fonds excédentaires des campagnes de direction et d'investiture</i>	130

Liste des annexes

Annexe 1 – Effet projeté de l’abaissement du seuil pour le remboursement des candidats, d’après l’élection générale de novembre 2000.....	133
Annexe 2 – Les statuts de parti selon les recommandations de ce rapport.....	134
Annexe 3 – Sommaire des contributions versées aux candidats, par appartenance politique – 37 ^e élection générale.....	136
Annexe 4 – Sommaire des contributions, par parti politique enregistré – année financière 2000	137

Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement..... 141

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace	141
Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques	145
Partie 3 : L’utilisation des fonds publics pour favoriser l’accès au processus électoral et la vérification des comptes.....	148
Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion	150
Partie 5 : La transparence dans le financement des élections.....	151
Partie 6 : L’application de la Loi	156
Partie 7 : La gestion du processus électoral.....	157
Partie 8 : Élargir le champ d’application de la <i>Loi électorale du Canada</i>.....	159

Notes

Notes	163
-------------	-----

Introduction

Introduction

Vivre en démocratie, c'est reconnaître l'autorité souveraine du peuple. C'est aussi admettre que le peuple délègue son autorité à un groupe restreint de personnes qui l'exerce en son nom. Ces principes sont inscrits dans la loi fondamentale du pays. L'histoire électorale du Canada est ponctuée par les efforts que les générations successives ont déployés afin d'asseoir ces principes dans la pratique quotidienne de la gouverne politique. La société canadienne n'est pas figée dans le temps : les conditions de la démocratie doivent constamment être repensées. En ce début de millénaire marqué par de profonds changements et de nombreux défis, il importe de se tourner vers la recherche de nouveaux liens civiques qui assureront une plus large participation des citoyens et citoyennes dans les choix collectifs. Le temps est venu de fortifier la démocratie canadienne.

Les grandes révolutions qui ont conduit à la modernité démocratique ont, pour l'essentiel, été animées par la recherche d'un juste équilibre entre la liberté et l'égalité. Cet équilibre n'est pas facile à établir, mais sa valeur doit toujours se mesurer à l'aune de l'idéal démocratique. Comme le souligne Ronald Dworkin dans *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* (2001), la liberté et l'égalité ne sont pas obligatoirement antinomiques; la liberté peut être considérée comme une condition de l'égalité. Ainsi, par exemple, limiter la liberté de dépenser en campagne électorale, c'est favoriser l'égalisation des chances pour tous les participants au processus démocratique.

La démocratie, fondement du système politique canadien, reconnaît l'égalité inaliénable de chaque citoyen et son droit intrinsèque de participer à la gouverne politique par le truchement des élections, indépendamment de ses origines ou de son statut social. Sans la participation du peuple, la démocratie n'est pas possible. Or, non seulement la démocratie favorise le respect des droits humains, mais elle contribue à leur avancement. Malgré le théorème de l'économiste américain Kenneth J. Arrow selon lequel aucune méthode de scrutin n'est capable de traduire mathématiquement les préférences de l'électorat, il importe que toute réforme électorale soit guidée par l'objectif de fortifier la démocratie de façon à ce que chacun puisse exercer son droit de vote et ce, de façon éclairée. Des élections justes et équitables constituent un préalable essentiel à la légitimité politique.

Dans mon rapport sur la 37^e élection générale fédérale, déposé en mars 2001, j'annonçais que je présenterais au Parlement, plus tard dans l'année, mes recommandations de modifications à la *Loi électorale du Canada*. Ces recommandations font l'objet du présent rapport. Dans l'ensemble, elles visent à mieux assurer l'égalité des acteurs en compétition électorale, à renforcer le droit d'éligibilité des citoyens, à favoriser la participation électorale, à raffermir le droit de savoir du public en matière de financement électorale, à garantir l'indépendance des partis politiques et à protéger le droit à la vie privée. Il s'agit, globalement, de préciser certaines règles du jeu, de définir le rôle de certains acteurs et de moderniser l'administration électorale.

Ces recommandations doivent être traitées comme un tout, car elles procèdent du même principe fondamental : le droit du public de savoir, que je considère comme la base même de toute démocratie électorale. Bien que chaque recommandation ait son importance intrinsèque, aucune d'entre elles, prise isolément, ne saurait assurer l'application satisfaisante de ce principe.

Certaines de ces recommandations ont déjà été formulées par le passé, que ce soit dans le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1992), dans l'Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale, intitulée *Le système électoral du Canada : Consolider les assises* (1996), ou encore dans le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36^e élection générale* (1997). D'autres recommandations sont nouvelles. Elles sont issues de diverses évaluations postélectorales menées auprès des électeurs, des candidats, des partis politiques et des directeurs du scrutin ainsi que de commentaires formulés par des parlementaires¹.

Le présent rapport propose des mesures propres à fortifier la démocratie électorale canadienne à la lumière de certaines difficultés rencontrées lors de la 37^e élection générale. Les recommandations qu'il contient ne sont toutefois pas définitives, car elles ne couvrent pas l'éventail complet des réformes qu'il serait souhaitable d'entreprendre à la suite de ce scrutin. Ce rapport ne tient pas compte, en effet, d'un certain nombre d'événements en cours pour lesquels il n'est pas encore possible de formuler des recommandations. C'est le cas de questions dont le commissaire aux élections fédérales a été saisi ou qui sont devant les tribunaux (par exemple, la publicité électorale des tiers ou le nombre de candidats requis pour qu'un parti conserve son statut de parti politique enregistré).

Les pages qui suivent invitent par ailleurs à une réflexion plus globale sur le devenir du processus électoral canadien. En effet, le temps est venu de fortifier les principes inhérents à la démocratie canadienne en veillant à :

- accroître l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral pour l'électorat, les candidats et les partis politiques;
- favoriser l'émergence d'un contexte où le processus électoral sera pleinement compétitif;
- améliorer sensiblement la transparence en matière de financement électoral;
- réfléchir au devenir de la représentation politique au Canada.

Accroître l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral pour l'électorat, les candidats et les partis politiques

Le droit de voter et le droit de briguer les suffrages font partie intégrante de la citoyenneté canadienne. Ils sont le fruit de longues luttes pour affranchir le peuple souverain de la peur du pouvoir et de l'influence de l'argent. Ils constituent des données fondamentales de la démocratie canadienne : tous ceux et celles qui satisfont à certaines exigences minimales, notamment sur le plan de la citoyenneté et de l'âge, peuvent voter librement aux élections et solliciter un mandat à la Chambre des communes.

Aux termes de la Charte, les droits de vote et d'éligibilité ne doivent souffrir d'aucune limitation qui ne puisse être justifiée dans une société libre et démocratique. Ainsi, à moins de circonstances exceptionnelles, l'électeur ne devrait se heurter à aucune difficulté dans l'exercice de son droit de vote. De la même façon, toute personne qui croit pouvoir contribuer à la vitalité de la démocratie en présentant sa candidature à une fonction électorale devrait rencontrer le moins d'obstacles possible dans sa démarche et recevoir un soutien adéquat de l'État. C'est dans cet esprit que l'État canadien rembourse, sous certaines conditions, une partie des dépenses électorales.

Dans ce rapport, je soumetts à l'attention du législateur des mesures qui auraient pour effet d'affermir le droit de vote et de candidature garanti à tout citoyen, de fortifier le droit des électeurs et des candidats à une information exacte et transparente, de consolider l'intégrité du processus électoral et de renforcer l'autorité ainsi que l'autonomie d'Élections Canada et des fonctionnaires électoraux. Essentiellement, ces recommandations visent à améliorer l'administration du processus électoral en éliminant certaines lourdeurs, en l'ouvrant davantage à l'électorat, aux candidats et aux partis, en le rendant plus flexible et plus sensible à la diversité des situations, bref en le modernisant.

Les partis politiques constituent un rouage vital de la démocratie canadienne. Ils réunissent des personnes qui partagent un projet politique commun et qui cherchent à rallier le plus grand nombre de leurs concitoyens et concitoyennes à ce projet. Ils contribuent ainsi à la socialisation et à l'information politique de la population; ils proposent des réponses à certaines questions collectives par le biais de leurs programmes électoraux; et ils alimentent les débats de société.

Les partis politiques sont d'autant mieux en mesure de jouer pleinement leur rôle en démocratie qu'ils en ont la latitude et que leurs forces tendent à s'équilibrer. Dans cette perspective, je recommande des modifications législatives dont l'objectif est d'établir des règles du jeu plus équitables pour les partis et d'étayer leurs capacités de s'exprimer et d'agir. Ces mesures apporteraient certains allègements administratifs et assureraient aux partis un meilleur accès à l'information.

Favoriser l'émergence d'un contexte où le processus électoral sera pleinement compétitif

La démocratie électorale repose sur la liberté d'expression. Les partis doivent pouvoir présenter clairement leur projet politique, et l'électorat doit pouvoir poser un choix éclairé le jour du scrutin. En ce sens, la médiatisation croissante de la gouverne politique – notamment par la multiplication des stations de radio et de télévision et, en plus, l'avènement d'Internet – est venue fortifier la démocratie canadienne. L'électeur a maintenant accès à un espace politique discursif plus riche et peut exercer son droit de savoir en puisant à des sources diversifiées, selon ses besoins et ses questionnements.

Or, les partis politiques ne disposent pas nécessairement des mêmes ressources et, conséquemment, n'ont pas le même accès aux moyens de communication qui leur permettraient d'expliquer et de promouvoir leur programme. Cela brime le droit du public de connaître l'éventail des idées portées par les partis – y compris les petits partis aux ressources limitées. Par ailleurs, d'autres acteurs que les partis et les candidats animent de leurs idées les campagnes électorales. Ces acteurs doivent être soumis aux mêmes règles du jeu que les partis dans la mesure où ils ont, eux aussi, la capacité d'influencer l'issue du scrutin.

Dans cet esprit, je présente ici un certain nombre de recommandations qui ont pour objet d'assurer une compétition électorale équitable pour tous, de préserver la capacité d'action et d'expression des partis politiques et d'améliorer le droit du public de savoir. Ces recommandations impliquent notamment l'élargissement de l'accès aux moyens de communication pour tous les partis, ainsi que l'élargissement de l'autorité de l'arbitre en matière de radiodiffusion.

Améliorer sensiblement la transparence en matière de financement électoral

La participation de l'État dans le financement des campagnes électorales reflète plus largement le souci de limiter l'influence de l'argent sur l'issue du scrutin, une préoccupation qui a de profondes racines dans l'histoire électorale canadienne. En effet, l'avènement du suffrage secret, il y a plus d'un siècle, a contribué à émanciper la volonté du peuple du pouvoir invasif de l'argent. L'électeur pouvait désormais exprimer son choix sans craindre des représailles. Depuis, bon nombre de modifications ont été apportées au processus électoral pour refléter au mieux l'évolution de la société canadienne.

Le financement public des campagnes électorales contribue à fortifier la démocratie canadienne. Il renforce en effet le droit d'éligibilité du citoyen : la possibilité de briguer les suffrages n'est plus un privilège réservé aux mieux nantis, mais un droit garanti à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes qui croient avoir quelque chose à apporter à la gouverne politique. Il en résulte un plus large éventail de candidatures et d'idées, garant d'une véritable compétition électorale.

En outre, le financement public des campagnes électorales contribue à mettre les partis à niveau les uns par rapport aux autres, notamment en offrant un meilleur soutien aux formations politiques dont les ressources sont plus modestes et les difficultés parfois plus grandes. En démocratie électorale, il importe que les acteurs plus petits du jeu politique puissent aussi exposer et promouvoir leurs idées et leur projet de gouvernement.

Pour contrôler le rôle de l'argent, il n'est pas nécessaire de brimer la liberté d'expression et le droit à la vie privée. Ainsi, le financement public n'exclut aucunement les contributions privées émanant des acteurs de la société civile. Les dons de ce type sont importants, en définitive, car ils contribuent à la vitalité démocratique : non seulement encouragent-ils une participation large et diversifiée de la population au processus politique, mais ils alimentent le sentiment d'appartenance à la société civile canadienne.

Pourtant, la démocratie électorale canadienne gagnerait à mieux encadrer les contributions au financement des campagnes électorales, au même titre qu'elle gagne à limiter les dépenses électorales. Certains acteurs ne devraient pas, en raison de leurs capacités financières, être mieux en mesure que d'autres d'influencer l'issue du scrutin ou la prise de décisions publiques. C'est d'ailleurs là un souhait partagé par une nette majorité de la population : près des deux tiers des quelque 3 600 personnes interrogées dans le cadre de l'Étude électorale canadienne de 2000 considéraient qu'il faudrait limiter les contributions qu'une personne peut faire à un candidat ou à un parti. En outre, il importe que les élus soient affranchis du pouvoir que l'argent pourrait exercer sur leur autonomie d'idées, de décisions et d'action. Mais la limitation de la capacité de contribuer au financement des campagnes électorales doit se réaliser dans le respect du droit à la vie privée. C'est dans cet esprit que je formule des recommandations dont l'objectif est d'étayer le droit de vote et le droit à la vie privée, tout en augmentant certaines autorités et en resserrant certains contrôles.

La transparence financière est un critère fondamental en regard duquel se mesure la santé de toute démocratie électorale. Le public a le droit de savoir comment les candidats et les partis financent leur élection. La transparence passe, pour les candidats et les partis, par l'obligation de rendre des comptes et, pour la population, par l'accès à l'information. L'électorat souscrit très largement à ce principe : selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 94,2 % des Canadiens et Canadiennes sont d'avis que le public a le droit de savoir comment les acteurs politiques financent leur campagne électorale.

Au cours des 25 dernières années, bon nombre de mesures ont été adoptées pour améliorer la transparence du financement électoral. Toutefois, la société politique canadienne n'étant pas immobile, des conjonctures changeantes sont venues poser de nouveaux défis. D'autre part, dans une société qui aspire aux plus hautes exigences en matière démocratique, l'encadrement du financement électoral ne saurait être conçu comme se limitant strictement aux campagnes électorales. Il doit être compris comme un processus global, qui interpelle tous les acteurs politiques dans tout leur champ d'action, et qui couvre tous les moments de la dynamique électorale.

À l'heure actuelle, les opérations financières des associations de circonscription, qui sont des acteurs à part entière du processus électoral et qui contribuent de façon significative aux ressources financières globales des partis politiques, restent à l'abri du regard public. En outre, ces associations sélectionnent les candidats aux scrutins fédéraux. Or, le public n'a pas droit de regard sur le financement des campagnes d'investiture de ces candidats, dont certains siégeront pourtant à la Chambre des communes. Il en est de même des courses à la direction des partis politiques, qui représentent des temps forts de la démocratie électorale et dont le financement est néanmoins soustrait à l'examen public. De plus, les partis mettent sur pied des fonds en fiducie qui échappent aux exigences de la *Loi électorale du Canada*. L'amélioration de la performance du processus électoral passe par son allègement et sa modernisation, notamment par la suppression de certains reliquats du passé.

La transparence du financement électoral est un défi constant de la démocratie. Le public a le droit de savoir qui donne, à qui et combien afin que soit dissipé tout doute quant au rôle de l'argent en politique. Qui plus est, la divulgation des sources de financement peut contribuer à rétablir la confiance envers le processus électoral, particulièrement à une période où la population canadienne porte un regard plus critique sur ses institutions représentatives.

En terminant, je tiens à remercier tout particulièrement les membres de mon personnel qui ont œuvré de près à la rédaction et à la production de ce rapport pour leur professionnalisme et leur appui indéfectible tout au long du processus. Je tiens également à remercier Manon Tremblay (Université d'Ottawa) et James Sprague (avocat-conseil, Élections Canada) de leur précieuse collaboration à la préparation de ce rapport ainsi que les personnes suivantes pour leurs commentaires judicieux sur une version antérieure : Jerome Black (Université McGill), André Blais (Université de Montréal), John Courtney (University of Saskatchewan), William Cross (Mount Allison University), Donald Desserud (University of New Brunswick), Joanna Harrington (University of Western Ontario), Michael Kinnear (University of Manitoba), Jonathan Malloy (Carleton University), Louis Massicotte (Université de Montréal), Réjean Pelletier (Université Laval), Donald Savoie (Université de Moncton), Alan Siaroff (Lethbridge University), Brian Schwartz (University of Manitoba), Jennifer Smith (Dalhousie University) et Hugh Thorburn (Queen's University).

Jean-Pierre Kingsley

Partie 1

**Un processus électoral plus accessible
et plus efficace**

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace

Tout système électoral bien conçu doit être axé, d'abord et avant tout, sur l'électeur et être aménagé de manière à éliminer autant que possible les obstacles à l'exercice du droit de vote.

Dans la présente partie du rapport, les recommandations du chapitre 1 visent à accroître la capacité de l'électeur à s'inscrire au vote, tandis que celles du chapitre 2 se rapportent au bulletin de vote.

Chapitre 1 : Pour assurer l'inscription de chaque électeur

Les recommandations qui suivent concernant la capacité des électeurs de s'inscrire ou de faire modifier leur inscription au Registre national des électeurs, ou sur la liste électorale, reposent sur la conviction que les processus administratifs doivent être structurés, autant que possible, de manière à servir au mieux les intérêts des électeurs, en leur permettant d'exercer leurs droits sans compromettre indûment l'efficacité et la fiabilité du système.

Pour se prévaloir de son droit de vote, l'électeur doit figurer sur la liste électorale de sa circonscription. Au Canada, le mécanisme d'identification des électeurs et de la circonscription dans laquelle ils peuvent voter est la liste électorale, établie à nouveau pour chaque élection dans chaque circonscription. La liste est dressée à partir des renseignements contenus dans la base de données du Registre national des électeurs, ainsi que des modifications que les électeurs y font apporter pendant la période électorale².

Élections Canada examine actuellement les initiatives prises ailleurs dans le monde pour permettre l'inscription et le vote par Internet et évalue la possibilité d'implanter un tel système pour les élections fédérales canadiennes. Idéalement, tout système de ce genre permettrait aux électeurs de vérifier et de modifier leur inscription en ligne.

Les sondages menés par Élections Canada après l'élection générale de novembre 2000 montrent que l'inscription en ligne est favorablement perçue. Au total, 70 % des électeurs interrogés ont indiqué qu'ils aimeraient s'inscrire par Internet si la technologie le permettait d'ici trois ou quatre ans. Le soutien s'accroît lorsqu'on dissipe les inquiétudes en matière de sécurité. Certains groupes, comme les électeurs autochtones, les électeurs ayant des besoins spéciaux et les universitaires, sont très favorables à l'inscription en ligne.

Les recommandations qui suivent visent principalement à alléger le fardeau administratif et à assouplir le processus d'inscription des électeurs au registre ou sur une liste électorale. Ces mesures ne compromettront pas l'intégrité ou la fiabilité du processus³.

Une de ces recommandations a pour objet d'accroître la confiance dans le processus électoral en conférant aux scrutateurs qui ont des doutes raisonnables le pouvoir de vérifier l'admissibilité d'un électeur éventuel en exigeant de celui-ci un affidavit ou une déclaration d'admissibilité. Ce pouvoir viendrait renforcer celui que le scrutateur possède déjà de vérifier l'identité d'un électeur le jour du scrutin.

Registre national des électeurs et listes électorales : état de la question

Avant 1997, les renseignements nécessaires pour produire les listes en vue d'une élection fédérale étaient recueillis au moyen d'un système de recensement porte-à-porte exigeant des ressources importantes. Aujourd'hui, les listes sont dressées pour chaque circonscription à chaque élection à partir des renseignements contenus dans une base de données appelée le Registre national des électeurs. Ces listes sont nouvelles à chaque scrutin. Le registre, lui, est un mécanisme permanent de cueillette de renseignements sur les électeurs, géré par le directeur général des élections et régulièrement mis à jour⁴.

Sauf l'exception prévue au paragraphe 48(3) de la *Loi électorale du Canada* concernant les électeurs dont le nom figure sur des listes électorales établies en vertu d'une loi provinciale, l'électeur ne peut pas être inscrit au registre sans son consentement. Cependant, une fois l'électeur inscrit, les renseignements à son égard sont constamment mis à jour. (L'électeur peut aussi demander sa radiation du registre.) Les renseignements à jour proviennent de diverses sources précisées dans la Loi : des électeurs eux-mêmes, des ministères ou organismes fédéraux que les électeurs ont expressément autorisés à communiquer leurs renseignements au directeur général des élections; de renseignements détenus au titre d'une loi provinciale mentionnée à l'annexe 2 de la Loi (généralement des lois relatives aux élections, aux statistiques de l'état civil et à l'immatriculation des véhicules automobiles); ou de toute autre source mentionnée à cette annexe.

Lorsqu'une élection est déclenchée, le directeur général des élections utilise les renseignements du registre pour créer des listes préliminaires à l'intention des directeurs du scrutin de chaque circonscription. En période électorale, ces listes sont au cœur du processus d'inscription. Les listes sont d'une importance cruciale, car l'électeur qui ne figure pas sur celle de sa circonscription ne peut pas voter (art. 6 de la *Loi électorale du Canada*). Elles établissent la qualité d'électeur d'une personne dans une circonscription donnée, fournissent aux électeurs des renseignements sur le processus électoral et facilitent l'exercice du droit de vote⁵.

Malgré la mise à jour régulière des données du registre, il arrive qu'un électeur admissible ne figure pas sur la liste, soit parce qu'un changement d'adresse ou d'autres renseignements n'ont pas été communiqués aux responsables du registre, soit parce que ceux-ci n'ont pas été informés que certains nouveaux électeurs ont acquis le droit de vote. Les noms d'électeurs décédés peuvent toujours figurer sur la liste si le registre n'a pas été avisé de leur décès. Il se produit inévitablement des décalages entre le moment où des événements se produisent et celui où ils sont consignés dans les bases de données administratives utilisées pour mettre à jour le registre⁶.

Comme pour tout système de registre permanent, il se peut que des changements récents de renseignements relatifs à des électeurs ne se reflètent pas sur les listes électorales produites à partir du registre. C'est pourquoi la Loi prévoit une période de révision au cours de laquelle le directeur du scrutin de la circonscription peut traiter les demandes d'ajout, de modification ou de radiation provenant d'électeurs. Cette période dure jusqu'à 18 h (heure locale), le sixième jour précédant le jour du scrutin. Durant une partie de cette période, les électeurs peuvent aussi contester la présence d'autres électeurs sur une liste.

Après la période de révision, on produit les listes officielles, utilisées à tous les bureaux de vote le jour du scrutin. (Comme le vote par anticipation a lieu avant la fin de la période de révision, les directeurs du scrutin produisent des « listes révisées », utilisées dans les bureaux de vote par anticipation; ces listes reflètent les changements apportés avant le vote par anticipation.)

L'électeur dont le nom ne figure toujours pas sur la liste officielle le jour du scrutin a une dernière chance de s'inscrire. Le jour du scrutin, il peut en effet le faire auprès d'un scrutateur autorisé à accepter les inscriptions au bureau de scrutin, ou auprès d'un agent d'inscription à un pupitre établi à cette fin par le directeur du scrutin. Aux fins de l'article 6, les électeurs qui s'inscrivent le jour du scrutin sont réputés être inscrits sur la liste électorale (selon le par. 161(5))⁷.

Après l'élection, le directeur général des élections produit les listes définitives de chaque circonscription. Ces listes comprennent le contenu des listes officielles ainsi que les inscriptions effectuées le jour du scrutin. Les modifications apportées aux listes pendant la période électorale sont saisies dans le registre, pour fins de mise à jour.

Recommandations concernant le processus d'inscription

1.1.1 Attestation d'admissibilité signée pour l'inscription au Registre national des électeurs

La personne qui désire être inscrite au Registre national des électeurs peut présenter une demande d'inscription au directeur général des élections en vertu de l'article 49. En plus de fournir ou de confirmer les renseignements nécessaires concernant son identité, le demandeur doit présenter au directeur général des élections une attestation de sa qualité d'électeur. Le directeur général des élections doit être convaincu de l'identité de la personne. L'attestation doit porter la signature de l'électeur, ce qui réduit les moyens de communication accessibles à l'électeur pour demander son inscription.

Cependant, comme l'attestation d'admissibilité constitue une forme de garantie personnelle écrite de l'électeur, elle accroît la fiabilité du dossier.

L'admissibilité, toutefois, peut être établie autrement que par une attestation portant la signature de l'électeur. Par exemple, les renseignements qu'un autre ministère fédéral (comme Citoyenneté et Immigration Canada dans le cas de personnes qui viennent d'obtenir leur citoyenneté) a déjà vérifiés concernant un électeur peuvent être versés au registre. Dans ce cas, l'attestation signée ajoute peu à la fiabilité des renseignements.

La Loi reconnaît déjà un cas où les renseignements sont suffisamment complets et fiables pour qu'on puisse se dispenser d'une attestation signée : les renseignements versés au registre à partir d'une liste électorale provinciale.

Par ailleurs, la Loi n'exige pas uniformément une attestation signée comme condition préalable à l'inscription. Par exemple, l'électeur dont le nom est ajouté au registre parce qu'il s'est inscrit auprès du directeur du scrutin à une élection n'est pas tenu de fournir une attestation signée. De même, l'électeur qui fait inscrire un autre électeur sur la liste en vertu de l'alinéa 101(1)b) n'a pas à produire une attestation d'admissibilité signée par cet autre électeur.

D'autre part, il ne semble pas, aux termes du paragraphe 48(3), que le directeur général des élections soit tenu de déterminer l'admissibilité d'un électeur uniquement sur la foi d'une attestation signée lorsque l'électeur demande à s'inscrire à la suite d'une demande de renseignements du directeur général des élections.

Dans chacun de ces cas, selon la Loi, le fonctionnaire responsable doit être convaincu que la personne en question est un électeur, mais cette assurance peut se fonder sur n'importe quelle preuve suffisamment fiable. (Le directeur général des élections a demandé aux directeurs du scrutin d'obtenir dans ces cas des attestations signées, soit de l'électeur même, soit de la personne qui demande la modification en son nom.)

L'ancien système de recensement n'exigeait pas d'attestation signée. Là aussi, les fonctionnaires responsables pouvaient établir l'admissibilité en fonction de n'importe quelle forme de preuve suffisante.

Il ne s'agit pas de mettre en cause l'obligation de présenter des renseignements fiables pour s'inscrire. La question est de savoir quel type de preuve d'admissibilité il faut exiger. La Loi actuelle prévoit une seule forme de preuve acceptable – l'attestation signée –, excluant ainsi toute autre forme de preuve tout aussi fiable.

Bien que la Loi impose cette stricte obligation quant à la forme dans laquelle les renseignements doivent être présentés, il est intéressant de noter qu'elle ne prévoit pas d'infraction correspondante pour le non-respect de cette obligation. Elle n'interdit pas expressément la présentation d'une fausse attestation (alors que le paragraphe 549(3) interdit tout faux serment). L'infraction consiste à fournir de faux renseignements en vertu de l'article 480, et cela indépendamment de la forme de ces faux renseignements. Si une personne inadmissible votait, l'infraction serait d'avoir voté et non d'avoir présenté une fausse attestation. Ainsi, d'après les dispositions d'application de la Loi, c'est la teneur des renseignements fournis qui importe plutôt que leur forme particulière.

Le paragraphe 48(2) contient aussi une restriction corollaire relative à l'inscription : pour l'électeur qui désire être inscrit, il prévoit une seule façon de confirmer les renseignements fournis au moyen des autres sources de renseignements prévues à l'article 48. La confirmation doit se faire par écrit. Cette restriction impose un fardeau administratif et rend l'inscription plus difficile, tout comme l'obligation de présenter une attestation signée. De plus, elle est incompatible avec l'article 50 qui permet à l'électeur, une fois inscrit, de demander des changements par plusieurs moyens, et pas seulement par écrit.

Recommandation : Une attestation d'admissibilité portant la signature de l'électeur ne devrait plus être nécessaire pour l'inscription dans le registre, étant donné que :

- l'attestation signée n'est pas la seule méthode fiable d'établissement de l'admissibilité;
- l'électeur, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, peut déjà s'inscrire sur une liste électorale (et donc, indirectement, au registre) sans devoir présenter d'attestation portant sa signature;
- l'obligation de présenter une attestation signée pour s'inscrire directement dans le registre constitue un obstacle important à l'inscription par d'autres moyens de communication et par les méthodes de mise à jour du registre prescrites par la Loi.

Cette modification maximiserait la capacité de l'électeur de s'inscrire – notamment en ligne, dans la mesure où il existerait une autre forme de preuve suffisamment fiable⁸.

En outre, nous recommandons de retirer du paragraphe 48(2) de la Loi l'obligation pour l'électeur qui désire s'inscrire de confirmer par écrit les renseignements fournis au directeur général des élections à partir d'autres sources que celles prévues à l'article 46. La disposition devrait permettre d'autres méthodes de confirmation⁹.

Il faut souligner que cette recommandation n'a pas pour objet de supprimer la nécessité d'une preuve d'admissibilité, ni d'une attestation signée ou d'une confirmation écrite en toute circonstance. Elle vise à assouplir le processus d'inscription en permettant que l'admissibilité soit attestée ou confirmée par une variété de méthodes suffisamment fiables. On faciliterait ainsi l'inscription des électeurs sans compromettre la fiabilité des renseignements afférents.

1.1.2 Révision du registre à l'initiative du directeur général des élections

La Loi précise les sources de renseignements dont le directeur général des élections dispose pour tenir le registre. Il s'agit notamment de bases de données d'organismes électoraux provinciaux et de bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles.

Or, Élections Canada est présent dans toutes les circonscriptions par le biais du directeur du scrutin. Celui-ci joue déjà un rôle important dans la correction et la mise à jour des listes électorales (qui servent ensuite à mettre à jour le registre) durant les scrutins. Si le directeur général des élections avait le pouvoir exprès de prendre des initiatives à l'échelle locale en chargeant les directeurs du scrutin de vérifier, corriger et mettre à jour le registre entre les scrutins, Élections Canada serait beaucoup mieux en mesure de maintenir l'exactitude du registre.

En vertu de la Loi actuelle, le directeur général des élections pourrait ajouter les directeurs du scrutin comme source fiable de renseignements en vertu du sous-alinéa 46(1)b(ii) en les inscrivant à l'annexe 2. Cela serait un pas dans la bonne voie, mais il pourrait subsister des doutes sur le pouvoir réel des directeurs du scrutin de prendre des initiatives de mise à jour du registre, outre la transmission des renseignements qu'ils ont obtenus par d'autres moyens. En outre, ce ne serait qu'un moyen pour Élections Canada de mener des actions locales hors des périodes électorales. Le directeur général des élections ne serait pas autorisé à procéder à d'autres formes de mise à jour¹⁰.

Recommandation : Pour que le directeur général des élections soit mieux apte à maintenir l'intégrité du registre, la *Loi électorale du Canada* devrait l'autoriser à prendre des initiatives pour vérifier, corriger et mettre à jour le registre et autoriser les directeurs du scrutin et d'autres personnes à prendre de telles initiatives entre les scrutins, à sa demande.

Recommandations concernant les listes électorales

1.1.3 Avis de confirmation (carte d'information de l'électeur)

Les exigences législatives actuelles concernant les avis de confirmation sont indûment strictes.

La Loi exige que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24^e jour précédant le jour du scrutin, le directeur du scrutin envoie un avis de confirmation d'inscription à tout électeur inscrit sur une liste préliminaire. L'avis et le délai assurent que l'électeur est informé dès que possible de son inscription. Ils permettent aussi à l'électeur qui ne reçoit pas d'avis dans ce délai de savoir qu'il ne figure pas sur la liste. Les électeurs ont ainsi assez de temps pour s'inscrire ou faire apporter les corrections nécessaires pendant la période de révision¹¹.

Ceux qui s'inscrivent durant la période électorale reçoivent un avis de confirmation au plus tard le jour 5 de la période électorale.

En plus de confirmer l'inscription de l'électeur, l'avis contient les renseignements dont ce dernier aura besoin pour voter, notamment l'adresse de son bureau de vote par anticipation et de son bureau de vote ordinaire ainsi que les dates et les heures de vote.

Les dispositions législatives actuelles exigeant que les avis de confirmation informent l'électeur de son inscription et lui communiquent les renseignements nécessaires sur le vote ont posé des problèmes lors de la 37^e élection générale.

Dans certaines circonscriptions, il s'est révélé difficile de respecter le délai prévu par la Loi. Ainsi, l'envoi des avis a été retardé ou les avis ont été envoyés sans renseignements confirmés sur les bureaux de scrutin. Dans ce dernier cas, il a fallu envoyer des avis révisés quand le bureau de scrutin choisi au départ n'était plus disponible¹².

Deuxièmement, pour garantir la livraison des renseignements sur le vote à l'électeur résidant à une adresse donnée, il a fallu adresser des avis de confirmation à l'électeur inscrit *ou à l'occupant* pour satisfaire à l'exigence de Postes Canada d'éviter le réacheminement automatique de l'avis à l'électeur déménagé. Bien que les instructions sur la carte d'information de l'électeur aient été claires, il en est résulté de la confusion dans certains cas : la réception de l'avis ainsi adressé a en effet amené certains nouveaux occupants à croire, à tort, que leur nom figurait sur la liste électorale appropriée¹³.

Il importe de conserver le délai d'envoi actuel de l'avis de confirmation d'inscription. Ce délai donne aux électeurs assez de temps pour se prévaloir de la période de révision afin d'actualiser ou de corriger leurs renseignements sur les listes préliminaires. Il serait encore possible d'étendre les délais pour la fourniture de renseignements sur le vote (dates du vote par anticipation, heures de vote, emplacements des bureaux, etc.).

À la 37^e élection générale, ce sont les directeurs du scrutin qui se sont chargés d'envoyer les avis de confirmation d'inscription prévus par la Loi, en utilisant des étiquettes d'adresse fournies par Élections Canada. Grâce aux outils technologiques actuels, les directeurs du scrutin n'auraient peut-être plus à s'occuper de ces envois.

Dans la pratique, il pourrait encore être nécessaire que le directeur du scrutin envoie aux électeurs les renseignements sur l'emplacement des bureaux et les heures de vote, car il reste chargé de confirmer l'emplacement des bureaux. Toutefois, du point de vue de l'électeur, l'important est de recevoir les bons renseignements au bon moment.

L'expérience de la 37^e élection générale a révélé que, bien qu'il soit important que la Loi précise les renseignements à envoyer aux électeurs et le délai afférent, il faut plus de latitude quant à savoir qui enverra ces renseignements et de quelle façon.

Recommandation : Il faudrait assouplir les dispositions législatives actuelles prévoyant qui doit envoyer les avis de confirmation aux électeurs et de quelle façon. Cependant, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

Pour ce faire, l'article 95 devrait stipuler que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24^e jour précédant le jour du scrutin, le directeur général des élections doit faire envoyer un avis de confirmation d'inscription à tout électeur dont le nom figure sur une liste électorale préliminaire (sous réserve des exceptions actuelles).

Le directeur général des élections devrait aussi être tenu de faire parvenir à tout ménage ou électeur inscrit les renseignements nécessaires pour leur permettre de voter (tels qu'établis au par. 95(2)). Il faudrait exiger que ces renseignements soient envoyés dans les meilleurs délais, mais au plus tard à une date précise avant le vote par anticipation. Ainsi, le directeur général des élections pourra décider à qui il incombera d'envoyer les renseignements requis en fonction des ressources administratives et des circonstances. Toutefois, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

On devrait aussi laisser à la discrétion du directeur général des élections le soin d'établir s'il y a lieu d'envoyer ces renseignements dans un ou plusieurs avis, selon les circonstances. (Par exemple, la pratique pourrait être différente pour une élection partielle et pour une élection générale.) La forme des avis devrait aussi être établie par le directeur général des élections (comme la Loi le prévoit déjà).

D'autre part, la Loi devrait continuer de stipuler que tout électeur inscrit pendant la période électorale doit recevoir l'avis de confirmation d'inscription et les renseignements sur le vote de la manière établie par le directeur général des élections.

1.1.4 Autorisation aux directeurs du scrutin de mettre à jour les listes en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections

Dans le système actuel, une fois l'élection déclenchée, les changements à la liste électorale se font principalement à l'initiative de l'électeur. Selon l'article 101, un électeur peut demander d'être ajouté à la liste. Cet article ne traite cependant pas de la mise à jour de la liste en fonction de renseignements communiqués au registre après l'établissement de la liste préliminaire.

À la 37^e élection générale, de nombreux changements d'adresse et avis de décès ont été communiqués au registre par des moyens autorisés par la Loi, juste avant et après la délivrance des brefs. Si ces renseignements avaient été reçus plus tôt, ils auraient été intégrés et l'information révisée aurait servi à la préparation des listes préliminaires. À cause du moment où les renseignements sont parvenus au registre, un grand nombre de changements auraient dû être apportés par les électeurs eux-mêmes – un fardeau administratif indu, mais non inévitable. Il a été décidé que les nouveaux renseignements du registre seraient fournis aux directeurs du scrutin, qui ont apporté 481 400 modifications aux listes. Il s'agit d'un important moyen de mise à jour qui devrait être expressément prévu par la Loi.

Recommandation : L'article 101 devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent mettre à jour la liste électorale en ajoutant ou en supprimant des noms d'électeurs, ou en apportant d'autres changements, en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections.

1.1.5 Changements d'adresse d'une circonscription à une autre

Lorsqu'un électeur déménage dans une autre circonscription et que le changement d'adresse n'a pas été saisi dans le registre avant le déclenchement d'une élection, cet électeur peut avoir de la difficulté à faire modifier la liste électorale pendant la période électorale¹⁴.

À l'heure actuelle, le paragraphe 101(6) stipule que l'électeur qui change d'adresse à l'intérieur de sa circonscription peut faire apporter à la liste appropriée les corrections nécessaires, par téléphone ou tout autre moyen, s'il fournit au directeur du scrutin une preuve suffisante de son identité. L'électeur peut procéder ainsi au nom de tous les électeurs domiciliés à la même adresse.

Cela peut se faire uniquement lorsque l'électeur déménage à l'intérieur de sa circonscription. S'il déménage dans une autre circonscription, il est moins facile de faire corriger la liste. Pour se faire inscrire sur la liste de la circonscription dans laquelle il est déménagé, l'électeur doit présenter une demande en ce sens au directeur du scrutin en remplissant le formulaire prescrit à l'article 101 (ou utiliser un des autres moyens d'inscription prévus dans cet article) – un processus administratif plus exigeant.

C'est uniquement à cause des limites technologiques du passé que la capacité de l'électeur inscrit de faire corriger son adresse sur la liste est ainsi restreinte.

Les progrès de l'informatique permettent désormais au directeur du scrutin de vérifier si le nom de l'électeur figure sur la liste électorale d'une autre circonscription.

Ainsi, le directeur du scrutin n'a plus besoin de vérifier de manière autonome si l'électeur a le droit de se faire inscrire. Puisqu'il lui est possible de vérifier si l'électeur est inscrit sur une autre liste, le directeur du scrutin peut traiter ce genre de changement d'adresse de la même façon qu'un changement d'adresse à l'intérieur de la circonscription.

Recommandation : Le paragraphe 101(6) devrait être modifié de façon à permettre aux directeurs du scrutin de consigner les changements d'adresse dans les cas où l'électeur déménage d'une autre circonscription.

1.1.6 Preuve d'identité jointe à la demande de changement d'adresse

L'article 101 autorise le directeur du scrutin (ou le directeur adjoint du scrutin) à ajouter le nom d'un électeur sur une liste préliminaire, notamment si un électeur domicilié à la même adresse que cet électeur remplit le formulaire d'inscription prescrit, établit que cet électeur a le droit d'être inscrit et fournit une preuve d'identité de celui-ci.

L'obligation de fournir une preuve d'identité quand la demande est présentée au bureau du directeur du scrutin ou ailleurs qu'au domicile des électeurs en question est raisonnable et peu exigeante. Dans ces cas, il est probable que la preuve requise aurait été obtenue de l'électeur visé.

Toutefois, lorsque la demande est présentée à la résidence même des électeurs, l'obligation de fournir une preuve d'identité devient plus problématique. Il se peut en effet qu'un ou plusieurs des électeurs soient absents. Or, comme ils porteraient généralement sur eux leurs preuves d'identité, il est peu probable que l'électeur qui se trouve au domicile ait en main les documents nécessaires pour prouver l'identité de tous les autres électeurs qui y vivent.

Dans ce cas, la nécessité d'une preuve d'identité est beaucoup moindre. Le fait que l'électeur soit chez lui (et, implicitement, qu'il puisse être tenu de fournir une preuve de sa propre identité, le cas échéant) réduit sensiblement la possibilité de fraude. Pour la même raison, l'électeur demandant l'ajout de son nom à la liste ne devrait plus être automatiquement obligé de fournir une preuve de son identité, comme le prévoit actuellement l'alinéa 101(1)a), lorsque cet électeur se trouve à son domicile et qu'il y présente sa demande. Le fait que l'électeur se trouve chez lui devrait constituer une preuve suffisante de son identité, à moins de circonstances particulières.

L'ancien système de recensement n'exigeait pas de preuve d'identité. Les recenseurs, s'ils le jugeaient approprié, pouvaient inscrire plusieurs électeurs lorsqu'un d'entre eux se portait garant des autres personnes domiciliées à la même adresse, sans exiger que l'électeur présent au domicile fournisse de preuve d'identité pour les électeurs absents.

Recommandation : Les alinéas 101(1)a) et b) devraient être modifiés de manière à prévoir que, lorsque l'électeur ou un autre électeur domicilié à la même adresse demande que son nom soit ajouté à la liste électorale préliminaire, une preuve d'identité ne soit pas exigée si la demande est présentée à un fonctionnaire électoral au domicile de l'électeur. L'électeur qui demande le changement devra quand même remplir le formulaire d'inscription prescrit et établir que l'électeur en cause a le droit d'être inscrit.

1.1.7 Pouvoir du scrutateur de vérifier l'admissibilité

Selon le paragraphe 144(1), le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat qui a des doutes sur l'identité ou sur l'admissibilité à voter d'une personne qui se présente à un bureau de scrutin peut demander à celle-ci une preuve suffisante d'identité et de résidence. La personne peut, au lieu de fournir une preuve d'identité, prêter le serment prescrit.

Au bureau de scrutin, en cas de doute sur l'admissibilité (citoyenneté et âge) d'une personne figurant sur la liste électorale, le scrutateur n'a le pouvoir d'exiger aucun type de preuve d'identité. La présence de la personne sur la liste constitue, selon la Loi actuelle, une preuve suffisante d'admissibilité¹⁵.

Il serait peu exigeant pour l'électeur ou le système si, en cas de doute raisonnable sur son admissibilité à voter, l'électeur éventuel était tenu de confirmer son admissibilité par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle. Il existerait ainsi une preuve documentaire de la confirmation. Les dispositions actuelles relatives aux serments s'appliqueraient à ces serments ou déclarations.

Recommandation : L'article 144 devrait conférer le pouvoir d'exiger qu'un électeur éventuel confirme par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle, son admissibilité à voter, lorsque le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat a un doute raisonnable à cet égard.

Chapitre 2 : Pour que chaque vote compte

1.2.1 *Même nom sur un bulletin de vote*

À la 37^e élection générale, deux candidats d'une circonscription ont déposé des actes de candidature sous le même nom, ce qui a suscité un certain embarras au moment de préparer le bulletin de vote. L'article 117 de la *Loi électorale du Canada* spécifie en effet que les noms des candidats doivent apparaître en ordre alphabétique, mais ne prévoit pas le cas où deux candidats sans appartenance politique ont le même nom. Suivre l'ordre alphabétique des noms des partis ne semble pas être la solution, puisque cet ordre peut être différent en anglais et en français. En outre, les noms des partis apparaissent d'abord en français au Québec, et d'abord en anglais dans le reste du pays.

La Loi prévoit déjà une solution dans le cas où des candidats indépendants portent le même nom : indiquer l'adresse ou la profession de chacun et suivre l'ordre alphabétique en conséquence. Cette méthode a deux mérites : elle détermine un ordre de présentation et permet aussi de distinguer les candidats l'un de l'autre.

La Loi ne traite pas de la situation où deux candidats soutenus par des partis ont le même nom. Par le passé, la pratique informelle a été d'assigner l'ordre des candidats sur le bulletin de vote par simple tirage au sort¹⁶.

Recommandation : L'article 117 de la Loi devrait spécifier que lorsque au moins deux candidats portent le même nom, l'ordre dans lequel ils apparaissent sur le bulletin de vote est déterminé par tirage au sort, conformément à la pratique adoptée dans le passé par les directeurs du scrutin. Cette règle s'appliquerait à tous les candidats, qu'ils soient soutenus ou non par un parti.

1.2.2 *Faculté de refuser un bulletin de vote*

De plus en plus de Canadiens pensent qu'un électeur devrait pouvoir manifester son insatisfaction face au processus politique en refusant son bulletin de vote. Or, la *Loi électorale du Canada* ne permet pas un tel refus¹⁷.

Afin de conserver son importance et son sens, le système de vote doit rester sensible aux besoins de tous les Canadiens. Le moment est peut-être venu de donner à l'électeur, au niveau fédéral, la possibilité d'exprimer formellement son insatisfaction face au système politique de manière non seulement pacifique mais aussi significative. L'Ontario, l'Alberta, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et le Yukon ont déjà adopté des dispositions législatives permettant le refus du bulletin de vote. Les mesures adoptées par le Manitoba pourraient servir de modèle¹⁸.

Recommandation : La *Loi électorale du Canada* devrait prévoir un mécanisme pour que l'électeur puisse refuser son bulletin de vote et que ce refus soit consigné et publié dans les résultats officiels du scrutin, dans le respect du secret du vote.

1.2.3 Date limite pour l'obtention d'un certificat de transfert

Tous les efforts possibles sont déployés pour que chaque bureau de scrutin soit accessible de plain-pied. Toutefois, en raison des délais électoraux serrés et du manque de locaux, il arrive parfois qu'un bureau de scrutin soit installé dans un lieu non optimal¹⁹.

En vertu de l'article 159 de la Loi, l'électeur qui a une limitation fonctionnelle et qui aurait de la difficulté à voter à son bureau de scrutin parce que ce dernier n'est pas accessible de plain-pied, peut voter à un autre bureau de scrutin doté d'un accès de plain-pied. Pour ce faire, l'électeur doit demander un certificat de transfert à son directeur du scrutin avant 22 h le vendredi précédant le jour du scrutin. La demande peut être remise en personne par l'électeur ou par un mandataire reconnu par la Loi. Le directeur du scrutin délivre alors un certificat de transfert qui autorise l'électeur à voter à un autre bureau de scrutin de la même circonscription²⁰.

L'article 159 impose toutefois un délai pour demander un tel certificat, ce qui compromet l'efficacité de la disposition. Le paragraphe 95(3) prévoit expressément que l'avis de confirmation d'inscription, envoyé par le directeur du scrutin, invite l'électeur à communiquer avec celui-ci dans le cas où l'électeur a besoin d'un accès de plain-pied et que son bureau du scrutin en est dépourvu. Or, il arrive qu'un électeur se rende compte d'un problème d'accessibilité trop tard pour faire une demande. En outre, le directeur du scrutin n'est pas toujours en mesure d'aller vérifier l'accessibilité (telle que la définit Élections Canada) d'un lieu de scrutin éloigné, et doit alors se fier à l'information, parfois inexacte, que lui fournit le propriétaire du lieu. Par le passé, le directeur général des élections, utilisant le pouvoir que lui confère l'article 17, a prolongé le délai de présentation d'une demande et de délivrance d'un certificat lorsqu'un électeur avait besoin d'un transfert à un bureau de scrutin accessible de plain-pied.

Le but de la date limite est de laisser suffisamment de temps pour que le scrutateur du bureau de scrutin normal de l'électeur puisse recevoir une copie du certificat de transfert. La réception de cette copie n'est cependant pas nécessaire pour que l'électeur puisse voter au nouveau bureau de scrutin, dans la mesure où l'électeur présente l'original du certificat à ce bureau. La date limite prévue par la Loi n'est utile qu'à des fins administratives²¹.

La pertinence de cette mesure est discutable à la lumière de l'importance du droit de vote qu'elle peut compromettre. Dans la plupart des cas, la technologie moderne permet de transmettre très rapidement une copie du certificat au scrutateur ou d'aviser ce dernier d'une autre façon.

De plus, l'imposition d'un délai va à l'encontre de la pratique que prescrit la Loi relativement à d'autres types de certificats de transfert. En effet, pour recevoir un certificat de transfert, l'article 158 de la Loi n'impose pas de délai au candidat, ni à la personne nommée après le dernier jour du vote par anticipation pour agir en qualité de fonctionnaire électoral à une section de vote autre que la sienne.

Recommandation : L'article 159 de la Loi ne devrait imposer aucun délai à l'électeur qui demande un certificat de transfert relatif à l'accessibilité de plain-pied. Le fait de supprimer le délai actuel ne créera pas de charge administrative excessive, mais reconnaîtra davantage le droit constitutionnel de chacun de participer au processus de vote et sera conforme à la pratique définie à l'article 158²².

1.2.4 Période pour voter en vertu des Règles électorales spéciales

Aux termes de l'article 232, tout électeur résidant à l'étranger et souhaitant voter par bulletin spécial peut demander un tel bulletin entre la délivrance des brefs et le sixième jour précédant le jour du scrutin, à 18 h. Dans les faits, il n'est cependant pas possible d'exercer ce droit immédiatement après la délivrance des brefs puisqu'il faut d'abord que les bureaux des directeurs du scrutin soient opérationnels et disposent des formulaires requis²³.

La Loi évite une situation similaire en ce qui a trait à la période de révision. Elle permet en effet à l'électeur de faire modifier les renseignements à son sujet sur la liste électorale uniquement durant la période de révision, dont le début est fixé par le directeur général des élections (la période doit débiter dans les meilleurs délais après la délivrance des brefs).

Recommandation : L'article 232 de la Loi devrait stipuler que la période durant laquelle un électeur peut demander un bulletin de vote spécial, en vertu de la section 4 de la partie 11, commence à la date que fixe le directeur général des élections et qui doit être aussi rapprochée que possible de la délivrance des brefs.

1.2.5 Exigence d'un affidavit lorsque quelqu'un d'autre a voté sous le nom d'un électeur

Il peut arriver qu'un électeur qui se présente à son bureau de scrutin constate que quelqu'un a déjà voté sous son nom. C'est pourquoi l'article 147 dispose que si quelqu'un demande un bulletin de vote après qu'un autre a voté sous son nom, il est en droit de recevoir un bulletin et de voter, après avoir prêté le serment prescrit et avoir convaincu le scrutateur de son identité et de son admissibilité à voter à ce bureau²⁴.

Il est interdit de prêter faussement un serment prévu par la Loi (art. 549). En cas de poursuite, il faut prouver qu'il y a eu prestation de serment. Pour renforcer l'application de cette disposition, il serait préférable d'exiger la signature d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle. Cette signature serait la seule exigence supplémentaire pour l'électeur.

Recommandation : L'électeur qui se présente pour voter, mais qui est inscrit sur la liste électorale comme ayant déjà voté, devrait être autorisé à voter après avoir signé un affidavit ou une déclaration solennelle en présence du scrutateur.

Partie 2

Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques

L'objet du système électoral est, bien entendu, de permettre aux électeurs d'élire des représentants à la Chambre des communes parmi les candidats en lice. Le processus grâce auquel un individu devient un candidat peut être aussi important que le vote de l'électeur le jour du scrutin. La meilleure personne au monde ne saurait se faire élire sans franchir avec succès le processus qui lui permet d'être candidat, et les électeurs ne peuvent voter de façon pleinement éclairée à moins que cette personne et son parti (si elle est soutenue par un parti politique) aient une possibilité raisonnable de participer à l'élection.

La partie 2 du présent rapport porte sur la capacité des individus et des partis à participer pleinement et équitablement au processus électoral. Le chapitre 1 est consacré au processus d'investiture du candidat. Le chapitre 2 traite du système de partis prévu par la *Loi électorale du Canada* et formule des recommandations visant à améliorer et à rationaliser les droits de participation des petits partis.

Chapitre 1 : La participation des candidats

Candidatures

La Constitution garantit aux électeurs le droit d'être candidats à une élection fédérale. Le but ultime du processus de déclaration des candidatures devrait être de faciliter au maximum l'exercice de ce droit, sans compromettre l'efficacité et l'efficience du processus²⁵.

Il est raisonnable d'exiger que les candidats à une charge électorale soient sérieux dans leur démarche. Il est également raisonnable de leur permettre de briguer les suffrages en exigeant qu'ils fournissent de l'information fiable et exacte à l'appui de leur candidature. Cependant, la poursuite de ces objectifs a rendu le système actuel indûment complexe, alourdi de vérifications superflues visant à attester le sérieux des candidats et la fiabilité de l'information qu'ils fournissent. De plus, certaines de ces vérifications découlent de notions périmées ou n'atteignent tout simplement pas leur objectif²⁶.

Ensemble, ces contrôles créent un fardeau administratif à la fois pour les candidats et pour le système chargé de vérifier ces exigences. La section qui suit explique comment le processus actuel pourrait être simplifié sans guère diminuer l'assurance de sérieux des candidats.

Cette section traite aussi des chances égales de se porter candidat en relation avec les congés accordés aux employés. Seuls les employeurs assujettis à la partie III du *Code canadien du travail* sont obligés d'accorder un tel congé. Cette inégalité pourrait être éliminée en étendant cette obligation à tous les employeurs, comme on l'explique ci-après.

En principe, sous le régime actuel, une personne qui désire briguer les suffrages ne présente pas elle-même sa candidature. Celle-ci doit être proposée par un nombre minimal d'électeurs prescrit par la Loi²⁷.

L'acte de candidature doit comporter les nom, adresse et signature, recueillis en présence d'un témoin, d'au moins 100 électeurs résidant dans la circonscription où la personne désire poser sa candidature (50 signatures seulement sont nécessaires dans les circonscriptions prévues à l'annexe 3 de la *Loi électorale du Canada* – généralement les plus éloignées et les moins densément peuplées). L'acte doit également porter les nom et adresse de chaque témoin des signatures. Le témoin du consentement du candidat (dont on traitera ci-après) doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que chaque signataire est un électeur de la circonscription²⁸.

La Loi précise l'information additionnelle qui doit figurer sur l'acte de candidature, notamment les renseignements personnels et administratifs nécessaires en vue de se porter candidat et ceux prouvant que le vérificateur proposé et l'agent officiel du candidat éventuel respectent les exigences administratives de la Loi (y compris la déclaration de l'agent officiel attestant qu'il accepte d'agir à ce titre). Si le candidat est soutenu par un parti enregistré ou admissible, le nom du parti doit être fourni. Le candidat éventuel qui n'a aucune

appartenance politique doit indiquer s'il préfère être désigné par la mention « indépendant » ou n'avoir aucune désignation d'appartenance politique dans les documents électoraux.

L'acte de candidature doit également comprendre une déclaration sous serment du candidat éventuel attestant qu'il consent à la candidature. Cette déclaration doit être signée devant un témoin ayant qualité d'électeur, à l'exclusion de la personne qui recueille le serment. Le témoin doit aussi signer l'acte.

L'acte de candidature doit être présenté au directeur du scrutin (ou son représentant) de la circonscription où le candidat éventuel désire briguer les suffrages. Il doit être remis par le témoin du consentement du candidat, à tout moment après la publication de l'avis d'élection, mais doit être reçu au plus tard à 14 h le lundi 21^e jour avant le jour du scrutin. Le candidat ne peut pas le soumettre lui-même.

L'acte de candidature peut être soumis par voie électronique dans les délais prescrits, pourvu que l'original parvienne au directeur du scrutin dans les 48 heures suivant la clôture des candidatures²⁹.

Au moment de déposer l'acte, le témoin du consentement du candidat doit prêter un serment additionnel devant le directeur du scrutin, déclarant qu'il connaît la personne qui désire se porter candidat, qu'il a qualité d'électeur et que la personne qui désire se porter candidat a signé en sa présence le consentement à sa candidature.

Au dépôt de l'acte, le témoin doit remettre un cautionnement de 1 000 \$ (remboursable si la candidature est refusée par le directeur du scrutin ou si le candidat respecte les exigences de la Loi en matière de rapports). Il doit aussi fournir une déclaration d'un vérificateur et d'un agent officiel portant que ces derniers ont accepté d'agir à ce titre et, s'il y a lieu, un acte écrit, signé par le chef du parti enregistré ou admissible (ou son représentant), confirmant que le candidat éventuel est soutenu par le parti³⁰.

Aux termes de la Loi, le directeur du scrutin et son adjoint ont le devoir d'être tous deux présents au bureau du directeur du scrutin le jour de clôture des candidatures, entre midi et 14 h, pour recevoir les actes de candidature qui n'ont pas encore été déposés.

Le directeur du scrutin doit confirmer ou rejeter la candidature dans les 48 heures suivant la réception de l'acte. Il doit s'assurer que l'acte est complet, conformément aux instructions du directeur général des élections. Il vérifie notamment si l'acte comporte au moins le nombre de signatures exigées et si les signataires sont des électeurs de la circonscription où la personne désire se porter candidat. Un acte de candidature que le directeur du scrutin a rejeté peut être remplacé par un nouvel acte ou un acte corrigé, pourvu que celui-ci soit déposé dans les délais prescrits.

2.1.1 Signatures des électeurs qui proposent un candidat

L'obligation de joindre à l'acte de candidature un nombre précis de signatures d'électeurs soutenant le candidat remonte à 1874. Comme l'indiquait en 1992 la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), dans son rapport intitulé *Pour une démocratie électorale renouvelée*, cette règle a pour but d'assurer que les candidats puissent démontrer qu'un certain nombre de personnes appuient leur candidature, car les élections ne doivent être ouvertes qu'aux candidats ayant prouvé qu'ils bénéficient de l'appui politique de certains électeurs.

L'obtention de 100 (ou 50) signatures d'électeurs admissibles exige beaucoup de ressources, tant de la part du candidat qui doit recueillir ces signatures que de la part du système électoral qui doit les vérifier. À la 37^e élection générale, trois candidatures ont été officiellement refusées, toutes parce que les vérifications ont révélé qu'un nombre insuffisant de signataires résidaient dans la circonscription où le candidat se présentait. Un quatrième cas de refus a été soumis au commissaire aux élections fédérales³¹.

L'obligation actuelle a une valeur symbolique, tout au plus. Dans le cas des candidats désignés par un parti, cette désignation en soi (compte tenu des exigences législatives régissant l'obtention du statut de parti admissible) démontre que le candidat jouit de l'appui politique de certains électeurs. Le processus d'investiture au sein d'un parti peut s'avérer ardu et constituer un meilleur indicateur du sérieux d'un candidat que la capacité de recueillir 100 (ou 50) signatures.

Aujourd'hui, même pour les candidats indépendants, la capacité d'obtenir 100 (ou 50) signatures aux fins de leur candidature n'est pas un véritable reflet de leur soutien électoral. Par le passé, bien des candidats ont obtenu le nombre requis de signatures sans jouir, en fait, d'un soutien sérieux. L'obligation actuelle sert davantage à évaluer les capacités administratives du candidat éventuel que son soutien électoral.

En outre, cette obligation grève les ressources du système électoral. Il s'avère difficile, sur le plan administratif, de vérifier la validité des signatures dans le délai de 48 heures accordé pour confirmer une candidature. Dans le meilleur des cas, on vérifie si l'adresse des signataires se trouve dans la circonscription du candidat, mais le temps ne permet pas de déterminer l'authenticité des signatures. Quels que soient les avantages apparents de cette exigence, ils s'en trouvent incontestablement réduits. La solution ne consiste pas non plus à prolonger la période de vérification des signatures : certains partis ont fait savoir qu'ils trouvaient le délai de 48 heures trop long.

Recommandation : Pour alléger le fardeau administratif des candidats éventuels, l'obligation de recueillir 100 (ou 50) signatures d'électeurs admissibles devrait être supprimée.

2.1.2 Obligation pour le témoin de déposer l'acte de candidature et de prêter serment

La nécessité de faire déposer l'acte de candidature par le témoin du consentement du candidat et d'obliger le témoin à prêter serment devant le directeur du scrutin est également discutable. Le témoin doit déclarer sous serment qu'il connaît la personne qui désire se porter candidat, qu'il a qualité d'électeur et que la personne qui désire se porter candidat a signé en sa présence le consentement à sa candidature. Le témoin est ainsi tenu de se présenter au bureau du directeur du scrutin et d'y prêter serment, ce qui alourdit le fardeau administratif tant pour les partis que pour le système électoral.

De plus, la Loi manque d'uniformité sur ces points. L'article 73 autorise le candidat à transmettre directement son acte de candidature et les documents à l'appui au directeur du scrutin par voie électronique. Dans un tel cas, le témoin n'est pas tenu de déposer l'acte ni de prêter serment.

Recommandation : La personne qui désire se porter candidat devrait être autorisée à déposer son acte de candidature elle-même. On devrait cesser d'exiger que le témoin du consentement du candidat dépose l'acte de candidature et prête serment devant le directeur du scrutin.

Cette modification assurerait une pratique législative uniforme, que l'acte soit déposé en main propre ou par voie électronique.

2.1.3 Déclaration sous serment du candidat

L'obligation faite au candidat de prêter serment vise notamment à déterminer le sérieux de ce dernier de trois façons : lui faire comprendre l'importance de l'action qu'il s'apprête à poser; décourager les candidatures frivoles grâce aux implications morales ou religieuses du serment; accroître la fiabilité de l'information fournie, compte tenu des sanctions prévues en cas de fausses déclarations (punissables pour parjure en vertu de l'article 131 du *Code criminel* ou pour prestation d'un faux serment en vertu du paragraphe 549(3) de la *Loi électorale du Canada*)³².

Si cette exigence n'impose pas de lourd fardeau aux résidents des centres urbains, où il est facile de trouver une personne autorisée à recueillir les serments, il n'en va pas de même pour les candidats éventuels résidant dans les régions éloignées. La difficulté de trouver une personne autorisée à recueillir les serments pose un problème encore plus grand lorsque le temps presse pour soumettre l'acte de candidature.

Indépendamment des opinions qu'on peut avoir sur la valeur éthique ou morale du serment dans la société moderne, il faut s'interroger sur la véritable utilité du serment du candidat. De nos jours, le cautionnement de 1 000 \$ qui accompagne l'acte de candidature procure vraisemblablement un niveau similaire de certitude quant à l'engagement du candidat à participer au processus électoral et à respecter les règles.

Si le serment était aboli, on pourrait continuer d'assurer l'authenticité de l'information fournie en ajoutant à la Loi une disposition interdisant au candidat toute fausse déclaration dans son acte de candidature, comme le font déjà d'autres dispositions de la Loi concernant les déclarations fausses ou trompeuses (notamment les art. 56, 91, 92 et 281).

Recommandation : Le candidat éventuel ne devrait plus être tenu de faire une déclaration sous serment attestant qu'il consent à la candidature. Par ailleurs, la Loi devrait contenir une disposition interdisant toute déclaration fausse ou trompeuse dans un acte de candidature.

2.1.4 Délai pour la confirmation des candidatures

Si les recommandations ci-dessus concernant la simplification du processus d'investiture sont adoptées, les directeurs du scrutin n'auront pas besoin de 48 heures pour vérifier une candidature. La vérification pourra être quasi immédiate. Par ailleurs, l'élimination du délai de 48 heures actuellement prévu par la Loi facilitera l'impression des bulletins.

Recommandation : Les directeurs du scrutin devraient être tenus de terminer la vérification des actes de candidature au plus tard à la clôture des candidatures, le 21^e jour avant le jour du scrutin.

2.1.5 Cautionnement du candidat

Le cautionnement du candidat sert non seulement de garantie de performance – c'est sa principale raison d'être en vertu de la *Loi électorale du Canada* –, mais il contribue aussi indirectement à limiter le nombre de candidatures frivoles. L'obligation de verser un cautionnement remboursable de 1 000 \$ contribue de manière concrète à réduire le nombre de personnes qui proposeraient leur candidature sans avoir vraiment l'intention de se présenter aux élections. Mais l'efficacité de cette mesure semble avoir été diminuée par inadvertance. Avant 1993, la Loi stipulait que le cautionnement (200 \$ seulement à l'époque) devait être versé sous forme de monnaie légale ou de chèque certifié payable à l'ordre du receveur général du Canada. Cette exigence a été abolie en 1993 avec l'adoption du projet de loi C-114. À chaque élection générale tenue depuis, quelques chèques sans provision ont été reçus. La Loi est muette sur ce point.

Recommandation : La Loi devrait obliger le candidat à verser son cautionnement en espèces ou sous forme de chèque certifié, de mandat ou d'une autre garantie de fonds autorisée par le directeur général des élections.

2.1.6 Dépôt du cautionnement du candidat par le parti

La Loi exige que l'acte de candidature présenté au directeur du scrutin soit accompagné du cautionnement du candidat (par. 67(4)). Cette disposition, inscrite dans l'*Acte des élections fédérales* de 1874 (à l'époque, le cautionnement était de 50 \$), est une des plus anciennes exigences du processus électoral.

Lorsqu'un candidat est soutenu par un parti politique, il n'est pas rare que son cautionnement soit payé par le parti. Pour se conformer aux règles actuelles, le parti doit effectuer de nombreux virements de fonds entre ses comptes bancaires et ceux des candidats qu'il soutient afin que l'argent puisse être transmis au directeur du scrutin approprié. Certains partis ont demandé qu'on leur permette de verser directement au receveur général du Canada un montant global représentant le cautionnement de tous les candidats qu'ils appuient. Le versement direct, qui tient compte des réalités modernes concernant les virements de fonds électroniques, apparaît comme une mesure pratique et efficace, pourvu qu'on implante un processus administratif adéquat³³.

Recommandation : La Loi devrait permettre à un parti politique, quand le directeur général des élections est convaincu qu'un processus administratif adéquat est en place, de verser le cautionnement des candidats qu'il soutient au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Corollairement, le paragraphe 67(4) de la Loi devrait stipuler qu'il n'est pas nécessaire de joindre le cautionnement à l'acte de candidature lorsque le directeur du scrutin est convaincu que le parti qui soutient le candidat a versé le cautionnement directement au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature, y compris pour le motif que le dépôt requis n'a pas été versé.

2.1.7 Dépôt par le parti de la déclaration du chef attestant qu'il soutient un candidat

Lorsqu'un candidat est soutenu par un parti, il doit présenter avec l'acte de candidature une déclaration signée par le chef du parti affirmant que le candidat est soutenu par le parti (par. 67(4)). Contrairement aux autres éléments du dossier de candidature, qui en général sont produits localement, les lettres de soutien des chefs de parti proviennent du siège du parti. Des partis ont fait valoir à Élections Canada qu'ils doivent consacrer des ressources considérables à la préparation et à l'envoi de lettres individualisées pour chaque candidat aux directeurs du scrutin appropriés³⁴.

Recommandation : Les partis devraient être autorisés à confirmer par écrit au directeur général des élections le nom complet, l'adresse et le nombre des candidats qu'ils soutiennent, et le directeur du scrutin devrait pouvoir accepter un acte de candidature s'il est convaincu que le directeur général des élections a reçu une lettre de soutien du parti pour ce candidat. Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature présentée par un parti, y compris pour le motif que le candidat n'a pas le soutien du chef du parti.

2.1.8 Chances égales de se porter candidat

L'Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – *Consolider les assises*, recommandait d'étendre à tous les employés le droit d'obtenir un congé pour se porter candidat à une élection fédérale, plutôt que de limiter ce droit aux employés visés par la partie III du *Code canadien du travail*, en affirmant notamment :

L'article 87 de la *Loi électorale du Canada* [aujourd'hui l'art. 80] oblige les employeurs à accorder un congé, payé ou non, à tout employé souhaitant briguer une investiture et être candidat à une élection. Cet article ne vise toutefois que les employés régis par la partie III du *Code canadien du travail*.

On peut y voir une forme de discrimination envers les personnes dont l'emploi ne relève pas d'une loi fédérale. L'attribution du droit au congé à tous les employés respecterait l'esprit de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il convient de souligner que l'article 148 de la Loi [aujourd'hui l'art. 132], qui garantit à tout employé quatre heures consécutives pour aller voter, s'applique à tous les employeurs.

Cette recommandation, formulée également par la Commission Lortie en 1992, n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation : Le droit à un congé sans solde pour se porter candidat à une élection fédérale devrait être étendu à tous les employés, qu'ils soient engagés en vertu d'une loi fédérale, provinciale ou territoriale. Cette disposition ne devrait pas empêcher un employeur d'accorder un congé payé. Comme il pourrait exister des situations où l'absence d'un employé nuirait sérieusement aux activités de l'employeur, la Loi devrait prévoir des exceptions ainsi qu'un mécanisme servant à déterminer, en cas de litige, les répercussions d'une absence. La *Loi électorale* du Manitoba prévoit un tel mécanisme³⁵.

Chapitre 2 : La participation des partis

Le dynamisme de tout système politique se mesure à sa capacité d'évoluer et de s'adapter aux changements de la société dans laquelle il s'inscrit. La force du système politique canadien est attestée par l'émergence progressive et le développement constant de son système de partis. Cette évolution reflète la croissance des droits et des responsabilités des partis politiques dans l'histoire de la *Loi électorale du Canada*³⁶.

Les réformes proposées ci-dessous visent à redresser des iniquités dues au rôle croissant accordé aux partis sous le régime législatif actuel. Certaines de ces iniquités sont apparues alors que l'on poursuivait des fins politiques qui n'ont plus leur raison d'être aujourd'hui ou qui ne sont plus justifiables en regard des droits politiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) dans son rapport de 1992 intitulé *Pour une démocratie électorale renouvelée*, parlait de « la primauté des partis dans le système politique canadien ». Elle expliquait que les partis politiques ont trois importantes fonctions :

- ils structurent les choix électoraux et donnent donc un sens au vote;
- ils offrent à la population des mécanismes qui lui assurent une participation politique accrue;
- ils organisent le travail des élus au Parlement et contribuent ainsi à l'efficacité de notre régime de gouvernement responsable.

Les partis jouent donc un rôle dans le processus politique, non pas à cause de quelque droit politique inhérent, mais parce qu'ils se sont révélés des outils puissants et indispensables pour l'évolution de la pensée politique et l'ordonnement du processus politique. C'est cet apport des partis, au bout du compte, qui valorise les droits des électeurs. Le redressement des inégalités dans la participation des partis devrait donc être considéré comme utile, non seulement pour les partis eux-mêmes, mais aussi pour le public, qui bénéficie du rôle électoral que jouent les formations politiques.

2.2.1 *Le statut de parti admissible*

Le système de partis actuellement prévu par la *Loi électorale du Canada* est indûment complexe et crée des distinctions inutiles entre partis. Il importe de le simplifier et de le clarifier.

La notion de « parti » constitue un élément essentiel de la *Loi électorale du Canada*. Un parti politique est un groupe de personnes qui partagent une idéologie politique et qui se regroupent dans une organisation formelle dotée de règles et d'une structure, d'un chef et d'autres dirigeants, principalement dans le but de faire élire ses membres à la Chambre des communes. Les partis politiques sont la clé de voûte du système électoral canadien d'aujourd'hui.

La *Loi électorale du Canada* reconnaît divers types de parti : admissible, enregistré, suspendu, autorisé à figurer sur le bulletin de vote, et tiers (ces derniers pouvant ne pas être des partis politiques au sens de la définition donnée plus haut).

La structure des partis prévue par la *Loi électorale du Canada* est principalement axée sur le parti enregistré. Celui-ci est un parti enregistré auprès du directeur général des élections et qui présente au moins 50 candidats confirmés à une élection générale³⁷.

La Loi actuelle part du principe que le parti enregistré est la forme d'organisation la plus susceptible de constituer un gouvernement et la plus apte à le faire. C'est pourquoi les droits et les obligations en matière de participation des partis sont centrés sur la notion de parti enregistré. La Loi donne aux partis enregistrés des droits de participation plus importants qu'aux autres partis (le droit de figurer sur le bulletin de vote, l'accès à l'information sur les électeurs, la possibilité de proposer des agents réviseurs, la possibilité pour leurs candidats de proposer des scrutateurs et des greffiers du scrutin, le droit de conserver leur nom de parti entre les élections, le droit de recevoir les excédents financiers des candidats à la fin de la campagne, etc.). Les partis enregistrés reçoivent également des fonds publics, ce qui n'est pas le cas des autres, et ont des obligations plus importantes en matière de rapports.

Lorsque la notion de parti enregistré a été introduite dans la Loi en 1970, l'obligation de soutenir au moins 50 candidats a été imposée principalement pour garantir le sérieux de l'engagement des partis dans le processus politique.

Toutefois, lorsque la *Loi sur les dépenses d'élection* a établi les premières règles relatives aux plafonds de dépenses et au financement public en 1974, on a commencé à voir dans la notion de parti enregistré non plus seulement un moyen de distinguer les grandes formations politiques, mais aussi un moyen de répartir le financement public et d'autres ressources non illimitées, notamment le temps d'antenne. Le financement public et les autres ressources ne pouvant être accordés à tous ceux qui désiraient participer à une élection, le fait de soutenir 50 candidats devenait la base de l'admissibilité à leur répartition. Cette idée venait s'ajouter à la notion initiale de parti enregistré. Le fait de soutenir 50 candidats était considéré comme une preuve du sérieux de l'engagement d'un parti face à l'épreuve électorale et de sa capacité à susciter un intérêt relativement grand pour ses programmes et idées (comme l'a déclaré la Commission Lortie), ce qui justifiait l'octroi à ce parti de ressources prescrites par la Loi³⁸.

Lorsqu'un parti politique présente une demande d'enregistrement au directeur général des élections, il doit démontrer qu'il satisfait à un certain nombre d'exigences administratives concernant son nom, son nom abrégé et son logo (qui ne doivent pas prêter à confusion avec ceux d'autres partis déjà enregistrés), son adresse, ses dirigeants, les nom et adresse de 100 électeurs qui sont membres du parti, etc. Ces éléments établissent le statut du demandeur comme « parti » et servent aussi à des fins opérationnelles. Une fois qu'il a franchi cette étape administrative, il devient un « parti admissible » et le demeure jusqu'au déclenchement d'une élection générale, où il a l'occasion de soutenir le nombre requis de candidats. Si, à la clôture des candidatures de l'élection générale suivante, il n'a pas présenté le nombre voulu de candidats, il perd son statut de parti admissible.

Tout parti enregistré qui ne maintient pas le nombre requis de candidats à une élection générale perd son statut et est suspendu. En tant que parti enregistré, il devait remplir des obligations en matière de rapports, était assujéti à des restrictions particulières et pouvait jouir de certains avantages financiers. En devenant suspendu, il doit donc présenter des rapports au directeur général des élections pour compléter le dossier de ses activités. Le parti suspendu doit aussi remettre l'équivalent en espèces de son actif, après remboursement des dettes, au directeur général des élections, qui transmet la somme au receveur général du Canada. Une fois que le parti suspendu a pris ces mesures, le directeur général des élections le radie (même s'il était réputé être radié dès sa suspension). Le parti peut demander de nouveau son enregistrement (ce qui, conformément à diverses responsabilités administratives connexes (art. 394), arrête la remise de l'actif prévue par la Loi); le processus recommence alors et il redevient un parti admissible.

Les partis admissibles et les partis enregistrés peuvent aussi perdre leur statut s'ils ne satisfont pas aux diverses exigences de déclaration prévues par la Loi. Cette sanction est à la discrétion du directeur général des élections. Dans de tels cas, le parti admissible perd son statut et le parti enregistré est suspendu.

Un parti peut aussi demander le retrait de sa demande d'enregistrement ou sa radiation.

La faille du système de partis, tel qu'il est actuellement prévu par la Loi, réside dans le fait que la répartition des droits et obligations est centrée sur les partis enregistrés.

L'introduction de la notion de partis enregistrés dans les années 1970 a créé des disparités entre les droits des partis enregistrés et ceux des autres partis. Ces disparités sont encore présentes dans la *Loi électorale du Canada*. Par exemple, seuls les partis enregistrés ont accès aux listes électorales aux termes de l'article 45 et seuls ces partis (ou leurs associations de circonscription) peuvent recevoir l'excédent financier de leurs candidats à la fin d'une élection. Seuls les partis enregistrés ont des droits en matière de radiodiffusion et peuvent se faire rembourser sur les fonds publics une partie de leurs dépenses électorales. Auparavant, seuls les candidats soutenus par un parti enregistré pouvaient faire inscrire leur appartenance sur le bulletin de vote. Cette distinction a été partiellement corrigée par la Loi L.C. 2001, ch. 21, mais d'autres distinctions subsistent (la disposition modifiée autorise un parti admissible présentant au moins 12 candidats à faire inscrire son nom sur le bulletin)³⁹.

Le projet de loi C-2 a été la source d'une autre inégalité pour les partis non enregistrés, cette fois au sujet de leur plafond de dépenses. Avant l'adoption de ce projet de loi, seuls les partis enregistrés et les candidats étaient assujettis à des plafonds de dépenses électorales et à des exigences en matière de rapports, car eux seuls jouissaient d'une aide financière publique.

Cette situation a changé avec le plafonnement des dépenses de publicité électorale des tiers.

Dans l'optique initiale du projet de loi C-2, le tiers était vu comme une entité qui ne cherchait pas à se faire élire ni à faire élire ses membres. Sa participation à une élection devait se limiter à appuyer ou contrecarrer l'élection d'une autre personne afin de favoriser ses propres intérêts⁴⁰.

Toutefois, la définition de « tiers » inscrite dans la Loi est si générale qu'elle s'applique, techniquement, à tout groupe ou personne qui n'est pas enregistré comme parti ou candidat. La Loi définit en effet le « tiers » comme une « personne ou groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription d'un parti enregistré ». Ainsi, tout parti politique qui n'est pas enregistré devient par défaut un « tiers », même s'il tente de faire élire ses membres au lieu d'appuyer ou de contrecarrer l'élection d'autres personnes.

Or, les règles que la Loi impose aux tiers en matière de dépenses et de rapports sont censées s'appliquer à des entités qui appuient (ou contrecarrent) l'élection d'autres personnes au lieu de chercher à faire élire leurs propres membres. Les plafonds de dépenses ne visent que les dépenses de publicité électorale et sont bien plus bas que ceux imposés aux partis enregistrés. Les obligations de déclaration, puisqu'elles portent uniquement sur les contributions et les dépenses relatives aux dépenses de publicité, sont beaucoup moins importantes que celles imposées aux partis enregistrés.

Avant ce régime, les partis qui, parce qu'ils étaient nouveaux ou trop marginaux étaient inadmissibles au statut de partis enregistrés (et n'avaient donc pas droit à une part du financement public), pouvaient néanmoins participer pleinement à une élection dans la mesure de leurs ressources financières. Le système électoral continuait ainsi de bénéficier de leur participation.

Depuis l'adoption du projet de loi C-2, les partis non enregistrés deviennent par défaut des tiers et sont donc assujettis au régime des tiers. La nature de ces partis en est ainsi faussée. Cette situation accentue les disparités existantes sur le plan de la participation électorale et impose à ces partis des obligations de déclaration inappropriées.

La Loi établit trois ordres essentiels de droits et obligations concernant la participation aux élections fédérales : le financement public, la participation et l'identification des électeurs.

Pour avoir droit à des fonds publics (par le biais soit de crédits d'impôt, soit du remboursement direct d'une partie des dépenses électorales), un parti doit prouver qu'il bénéficie d'un certain soutien électoral. Cette exigence s'impose du fait qu'il n'est pas raisonnablement possible d'offrir des fonds publics à tous ceux qui souhaiteraient se faire élire à la Chambre des communes. La même argumentation tient pour les droits de radiodiffusion qui, même s'ils n'impliquent pas l'octroi de deniers publics, portent sur des ressources non illimitées (le temps d'antenne) et constituent un coût pour les radiodiffuseurs.

Toutefois, les droits relatifs à la participation et à l'identification des électeurs ne font pas l'objet des mêmes contraintes que le financement public et devraient donc être abordés sous un autre angle. Autrement dit, la notion de parti « enregistré », utile et justifiable dans le contexte de la disponibilité et de la répartition de ressources non illimitées, l'est peut-être moins en ce qui concerne les droits relatifs à la participation aux élections et à l'identification des électeurs.

Le fait qu'un parti ne présente pas au moins 50 candidats ne devrait pas l'empêcher d'obtenir un statut de parti politique, ni brimer le droit de l'électorat de connaître l'appartenance politique des candidats que ce parti soutient.

La structure des partis prévue par la Loi est trop axée sur le financement public de la participation des partis. Elle ne reconnaît pas le vrai rôle des partis dont la participation n'est pas d'une ampleur suffisante pour l'obtention d'un financement public, mais qui n'en jouent pas moins un rôle important et historique dans le processus électoral.

Si les partis peuvent renforcer l'élaboration des politiques ainsi que la sélection et les campagnes des candidats, ils peuvent aussi imposer des contraintes pratiques à ceux qui souhaitent se faire élire pour un parti et en présenter les vues. Pour voter de façon éclairée, il est donc important que les électeurs sachent si un candidat appartient à un parti politique.

Il faut plus d'une personne pour former un parti politique, comme le reconnaît implicitement le paragraphe 366(2) selon lequel un parti doit compter au moins 100 membres ayant qualité d'électeur. Par définition, la notion de parti politique suppose un regroupement de personnes. Cependant, dans l'optique du vote éclairé, l'identification d'un candidat comme membre d'un parti ne dépend pas du nombre total de candidats que ce parti choisit de soutenir. Il importe que tout candidat appuyé par ce parti soit désigné comme tel, même si ce parti choisit d'appuyer un seul candidat. Tout comme pour une élection partielle (où il n'y a qu'un candidat par parti), il faut que les électeurs d'une élection générale sachent si un candidat est associé à un parti, envers lequel il pourrait avoir des engagements.

La capacité d'un parti de participer à une élection ne devrait pas dépendre du nombre de candidats qu'il soutient, sauf pour ce qui est du financement public ou de la répartition du temps d'antenne (voir à ce sujet la partie 4). Si l'on part du principe que la participation des partis à une élection est bénéfique, il faut accorder le plus grand nombre de droits de participation possible, et de façon égale, à tous les partis. Rien ne semble justifier le fait que les droits de participation non liés à des ressources publiques soient réservés aux seuls partis qui présentent un certain nombre de candidats.

L'octroi des droits de participation à tous les partis permettrait à ces derniers de mieux communiquer leur message au public et favoriserait davantage un vote éclairé. Les partis inadmissibles à l'enregistrement parce qu'ils sont de création récente, ou pour toute autre raison, ne devraient pas se voir refuser des moyens de planification, comme l'accès à l'information sur les électeurs, qui sont accordés aux partis enregistrés. À cause des règles actuelles, il est plus difficile pour les nouveaux partis de communiquer leur message avec autant d'efficacité ou d'efficacités que les partis enregistrés et, par conséquent, de faire valoir des idées nouvelles auprès des électeurs.

Le fait d'imposer aux partis non enregistrés les plafonds de dépenses applicables aux tiers finit également par accroître la difficulté que ces partis éprouvent à faire connaître leurs politiques et leurs positions.

Par ailleurs, le droit de conserver un nom de parti entre les élections ne devrait pas être réservé aux partis enregistrés. Aux termes de la Loi, même un parti qui présente 12 candidats à une élection générale et dont le nom peut figurer sur le bulletin de vote ne jouit d'aucune protection contre les atteintes d'autres partis à son nom. Il peut perdre la possibilité de disputer d'autres élections sous ce nom si un autre parti se l'approprie. Les exigences de la Loi concernant les noms qui portent à confusion ne s'appliquent qu'aux noms des partis enregistrés et des partis admissibles. Un parti peut demander de s'enregistrer aux termes de la Loi sous un nom pouvant être confondu avec celui d'un parti non enregistré. Pour décider si le nom de parti proposé par le demandeur risque de prêter à confusion, le directeur général des élections peut tenir compte seulement des noms des partis enregistrés ou admissibles à l'enregistrement. Un parti dont le nom a figuré sur le bulletin de vote à la dernière élection générale parce qu'il a présenté entre 12 et 49 candidats n'est pas pris en considération, à moins qu'il ait de nouveau demandé son enregistrement après l'élection générale et soit redevenu admissible. Ainsi, il est possible qu'un parti émergent, parce qu'il a perdu son nom, perde aussi sa notoriété et les progrès accomplis pour diffuser son message.

Enfin, les exigences en matière de rapports, qui ne visent actuellement que les partis enregistrés, devraient s'appliquer aussi aux partis admissibles. Le fait qu'un parti ne présente pas au moins 50 candidats ne réduit pas l'importance de la transparence pour les petits partis, dans l'optique du vote éclairé.

Pour toutes les raisons précitées, il importe que la structure des partis prévue par la Loi soit modifiée pour mieux tenir compte des réalités de la participation des partis aux élections. Les recommandations suivantes devraient faciliter l'émergence de nouveaux partis, assurer la divulgation de renseignements financiers plus complets par les partis admissibles et assujettir tous les partis à un ensemble de règles similaires et appropriées.

Recommandations : La *Loi électorale du Canada* ne devrait prévoir que deux types de partis politiques, soit les partis admissibles et les partis enregistrés.

La définition de parti admissible devrait inclure toutes les organisations qui existent à titre de partis politiques, qui satisfont aux exigences administratives concernant l'existence et la structure des partis aux termes de l'article 366 et qui soutiennent, à une élection générale, entre 1 et 49 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Un parti enregistré serait tout parti qui, à une élection générale, présente au moins 50 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Tous les partis admissibles et enregistrés devraient avoir les mêmes droits et obligations, sauf pour la répartition de ressources restreintes, et devraient notamment avoir les mêmes obligations de déclaration.

Les plafonds de dépenses des partis admissibles seraient établis de la même manière que ceux des partis enregistrés.

Le statut de parti admissible resterait inchangé entre une élection générale et la clôture des candidatures à l'élection générale suivante, comme c'est le cas actuellement pour les partis enregistrés.

Un parti enregistré qui, à une élection générale ultérieure, ne présenterait que 1 à 49 candidats confirmés aurait de nouveau le statut de parti admissible et conserverait les droits et obligations d'un parti admissible, notamment les obligations en matière de déclaration.

Un parti enregistré ou admissible qui n'aurait pas réussi à présenter au moins un candidat confirmé avant la clôture des candidatures à une élection générale perdrait son statut de parti et deviendrait un tiers.

Pour éviter qu'une formation perde son statut de parti à cause de circonstances temporaires, tout parti qui aurait perdu son statut de parti admissible faute d'avoir présenté le nombre requis de candidats à une élection générale pourrait conserver son nom en informant le directeur général des élections de son intention de présenter au moins un candidat à la prochaine élection générale. Cela éviterait le dédoublement d'efforts qui surviendrait si le parti devait repartir à neuf et fournir au directeur général des élections une preuve suffisante de son statut de parti. Si, à l'élection générale suivante, il ne réussissait pas à présenter le nombre requis de candidats, il perdrait son statut de parti. Pendant cette période, le parti devrait demeurer assujéti à ses obligations de déclaration.

La catégorie des partis « suspendus » serait éliminée de façon à simplifier la Loi.

Le parti politique qui désire cesser d'être traité comme un parti en vertu de la Loi pourrait renoncer à ce statut. Il aurait alors à présenter un rapport final.

L'annexe 2 illustre l'application de ces recommandations.

2.2.2 *La distribution des listes électorales*

La liste électorale, en plus d'être nécessaire à la gestion du processus de vote, constitue un important outil de planification et de campagne. C'est pourquoi la Loi confère aux partis et aux candidats des droits restreints d'accès à ces listes. L'article 94 stipule qu'à une élection, le directeur du scrutin fait parvenir la liste préliminaire à chacun des candidats de la circonscription qui en fait la demande. Hors de la période électorale, l'article 45 ordonne au directeur général des élections d'envoyer chaque année au député de chaque circonscription et, sur demande, à chaque parti enregistré qui y a soutenu un candidat à la dernière élection, la liste électorale de la circonscription sous forme électronique (tirée du Registre national des électeurs). En outre, en vertu de l'article 109, le directeur général des élections doit, après le jour du scrutin, envoyer la liste électorale définitive de chaque circonscription à chaque parti enregistré ayant soutenu un candidat dans la circonscription et au député élu dans la circonscription⁴¹.

La réception d'une liste électorale implique l'obligation de l'utiliser de manière responsable et de protéger la vie privée des électeurs. L'article 110 limite l'utilisation que les partis, les députés et les candidats peuvent faire des listes qu'ils reçoivent. (En règle générale, ils peuvent les utiliser uniquement pour communiquer avec les électeurs, y compris pour solliciter des contributions. Le degré d'utilisation des listes à des fins de communication varie, selon qu'il s'agit d'un parti enregistré, d'un député ou d'un candidat.) L'article 111 interdit à quiconque d'utiliser sciemment un renseignement personnel figurant sur une liste électorale à une fin autre que la communication des partis enregistrés, des députés ou des candidats avec des électeurs telle qu'elle est prévue à l'article 110 ou lors d'une élection ou d'un référendum fédéral. Quiconque contrevient à ces restrictions commet une infraction (art. 487) et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 1 000 \$ ou d'un emprisonnement maximal de trois mois, ou des deux peines réunies.

Les dispositions de l'article 45 (distribution annuelle des listes) et de l'article 109 (distribution des listes définitives après le jour du scrutin) sont inéquitables, du fait qu'elles ne permettent pas aux partis admissibles d'obtenir les listes et qu'elles en limitent la distribution uniquement aux partis ayant soutenu un candidat dans la circonscription à la dernière élection⁴².

En limitant la distribution des listes aux partis enregistrés ayant soutenu un candidat dans la circonscription à la dernière élection, il devient difficile pour les autres partis de percer dans des circonscriptions nouvellement créées ou dans des circonscriptions où ils n'ont pas encore soutenu de candidat. Dans les circonscriptions existantes, cela avantage les partis qui y sont déjà présents par rapport aux partis qui cherchent à y percer.

Les restrictions actuelles des articles 45 et 109 visaient sans doute à protéger la vie privée des électeurs en limitant la distribution inutile des listes. Toutefois, la distribution des listes aux partis admissibles et aux partis qui envisagent de percer dans des circonscriptions nouvellement créées fait partie intégrante d'une juste concurrence électorale.

Une plus large diffusion des listes pourrait susciter certaines préoccupations quant à la sécurité des renseignements personnels. Pour éviter toute diffusion inutile, dans le cas d'une circonscription où un parti n'aurait pas présenté de candidat à la dernière élection, la diffusion pourrait se faire sur demande, comme c'est le cas actuellement pour les partis enregistrés. Il faut aussi reconnaître que, si la distribution des listes est actuellement contrôlée, on ne peut guère considérer comme restreinte une diffusion qui s'étend aux partis enregistrés et aux candidats. La protection réelle des renseignements personnels réside dans les dispositions visant l'utilisation abusive des renseignements figurant sur les listes. Ces dispositions continueront de s'appliquer à la diffusion élargie. Tous les partis qui recevront les listes seront aussi guidés par les lignes directrices d'Élections Canada.

Recommandation : Les articles 45 et 109 devraient donner aux partis admissibles les mêmes droits qu'aux partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales annuelles et définitives, et prévoir la distribution de la liste d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente.

Partie 3

**L'utilisation des fonds publics pour
favoriser l'accès au processus électoral
et la vérification des comptes**

Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes

Pour assurer que le processus électoral ne soit jamais dominé par les mieux nantis, la *Loi électorale du Canada* plafonne les dépenses électorales et fournit un certain appui public aux participants dont les ressources sont plus limitées.

La partie 3 contient des recommandations destinées à améliorer les mécanismes de financement public prévus par la Loi.

Chapitre 1 : Les fonds publics et l'accès au processus électoral

Le système électoral fédéral bénéficie depuis 1974 d'un certain financement public, fourni à la fois directement par une formule de remboursement partiel des dépenses des candidats et des partis enregistrés, et indirectement par un système de crédits d'impôt.

Le financement public a pour but d'accroître l'accès au processus électoral. Associé au plafonnement des dépenses électorales, il contribue à assurer des conditions de concurrence plus équitables pour l'ensemble des participants⁴³.

Néanmoins, il n'est ni raisonnable ni possible de financer entièrement n'importe quelle campagne de toute personne qui voudrait se faire élire à la Chambre des communes.

Il importe donc que les fonds publics soient répartis équitablement. Ces fonds doivent être octroyés moyennant le respect des diverses exigences et limites financières prévues par la Loi. Financer des campagnes non conformes minerait la confiance dans le système.

Dans l'ensemble, compte tenu des buts et des réalités en cause (accès au processus, limites concrètes du financement public et respect de la Loi), le dispositif législatif actuel concernant le financement public fonctionne de façon satisfaisante. Cependant, un certain nombre de mesures pourraient être prises afin de mieux équilibrer les buts et les réalités, de réduire les manques d'efficacité et d'améliorer le processus.

3.1.1 Remboursement des dépenses des candidats

Le financement direct des campagnes est assuré de deux manières : par le paiement direct d'une partie des dépenses de vérification et par le remboursement partiel d'autres dépenses de campagne. Dans le remboursement des dépenses électorales, la formule actuelle reflète les limites des fonds publics en tenant compte, dans le calcul, du soutien public recueilli par le candidat.

Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, le remboursement direct des candidats se fait en deux étapes. Le candidat doit d'abord devenir admissible. Une fois son admissibilité établie, il a droit au remboursement d'un pourcentage fixe de ses dépenses électorales. Certains s'interrogent sur le seuil d'admissibilité des candidats⁴⁴.

L'admissibilité est assujettie à l'élection du candidat ou à l'obtention d'un certain pourcentage du suffrage (art. 464). On cherche ainsi à tenir compte de l'appui public accordé au candidat durant la campagne. Les normes d'admissibilité diffèrent pour les candidats et les partis. Un candidat qui n'a pu se faire élire doit avoir recueilli 15 % des votes valides dans sa circonscription. La norme est moins élevée pour les partis : ils doivent avoir obtenu soit 5 % du vote dans les circonscriptions où ils ont des candidats confirmés, soit 2 % du vote national.

3.1.1.1 Seuil d'admissibilité au remboursement des candidats

Le régime actuel de remboursement des candidats met davantage l'accent sur le soutien public que sur l'amélioration de l'accès au processus. Il faut rééquilibrer les deux éléments. En abaissant le seuil d'admissibilité, on faciliterait davantage l'accès – conformément à l'objectif du système – sans imposer une charge indue aux finances publiques⁴⁵.

Beaucoup de circonscriptions comptent cinq candidats ou plus, et il n'est pas rare que trois ou quatre d'entre eux n'atteignent pas le seuil actuel de 15 %, surtout si le vainqueur l'emporte par une forte marge. Cela ne veut pas dire qu'il faudrait supprimer tout seuil, mais plutôt qu'il faudrait réduire le seuil existant⁴⁶.

Une tranche de 15 % du vote représente beaucoup plus qu'un soutien public minimal. Dans une circonscription moyenne, un candidat qui recueille moins de 15 % du vote peut fort bien avoir obtenu plus de 6 000 voix.

Le seuil actuel d'admissibilité des partis, que la Loi fixe à 5 %, constituerait un meilleur indicateur de soutien public raisonnable pour les candidats. Si on ramenait le seuil à 5 % des suffrages exprimés, le candidat serait obligé de recueillir environ 2 000 votes, dans une circonscription moyenne, pour être admissible au financement public. C'est là un appui public appréciable et un critère adéquat pour l'attribution de fonds publics.

Si le seuil était abaissé à 5 %, les seuils des candidats et des partis seraient les mêmes, et il serait plus facile aux candidats de disputer des sièges en dehors des zones où leur parti a déjà de bonnes assises. En outre, la participation nationale serait élargie et les nouveaux partis auraient davantage accès aux fonds publics pour les campagnes de leurs candidats⁴⁷.

Recommandation : Pour les candidats, le seuil d'admissibilité au remboursement devrait être fixé à 5 % des votes validement exprimés dans leur circonscription.

Le tableau de l'annexe 1 illustre l'effet qu'aurait eu le seuil recommandé de 5 % s'il avait été appliqué aux remboursements aux candidats lors de l'élection générale de 2000.

3.1.2 Reçus officiels des partis enregistrés pour les contributions antérieures à l'enregistrement

Le financement public du processus électoral est aussi assuré indirectement par un système de crédits d'impôt liés aux contributions politiques (par. 127(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*)⁴⁸. Cependant, comme c'est le cas pour le financement public direct des dépenses électorales, ce système de crédits d'impôt vise un juste équilibre entre le souci de faciliter l'accès au processus et le fait que les ressources publiques ne peuvent raisonnablement soutenir tous les partis ou candidats qui veulent se faire élire. Seules certaines contributions politiques (soit les contributions aux partis enregistrés et aux candidats) sont admissibles aux fins des crédits d'impôt. De plus, une partie seulement des contributions admissibles est prise en compte dans le calcul des crédits. L'approche est analogue à celle suivie pour le financement direct des dépenses électorales. Certains estiment toutefois que les conditions d'admissibilité actuelles confèrent un avantage financier à certains partis.

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un parti politique peut délivrer des reçus officiels pour des contributions seulement après avoir acquis le statut de parti enregistré.

L'enregistrement se fait en deux étapes. Le parti demande d'abord le statut de parti enregistré au directeur général des élections. Si le parti répond aux exigences administratives, il devient admissible, mais il ne peut être enregistré avant le déclenchement d'une élection générale. Si le parti présente alors au moins 50 candidats confirmés, il obtient de plein droit le statut de parti enregistré. Le parti demeure enregistré jusqu'à l'élection générale suivante, et il doit alors présenter de nouveau au moins 50 candidats confirmés pour conserver son statut.

Entre les élections, les partis enregistrés détiennent un avantage économique sur ceux qui ne le sont pas. Cet avantage existe même par rapport aux partis dont la demande d'enregistrement a été acceptée par le directeur général des élections et qui attendent le déclenchement d'une élection générale pour présenter le nombre requis de candidats. Les contributions aux partis enregistrés donnent droit à un crédit d'impôt, mais non celles qui sont versées à d'autres partis. Il est donc plus facile pour les partis enregistrés de solliciter des fonds.

Cet avantage est maintenu même une fois l'élection générale déclenchée. Même si un parti non préalablement enregistré présente 50 candidats confirmés et peut donc obtenir son enregistrement, seules les contributions reçues après la date de l'enregistrement peuvent donner droit à un crédit d'impôt. Ainsi, même si un parti enregistré et un parti qui ne l'était pas avant l'élection générale affichent tous deux un degré de participation électorale qui justifie un soutien public, celui qui était enregistré aborde la campagne avec un avantage financier, simplement parce qu'il a participé à une élection antérieure. À l'heure actuelle, on ne peut rien changer à cet avantage financier dont dispose le parti enregistré entre les élections, quels que soient le soutien public ou l'engagement politique que le parti non enregistré réussit à obtenir pendant cette période.

Le processus actuel confère aussi un autre avantage financier au parti enregistré : comme il est mieux placé pour attirer les contributions, il est sans doute plus en mesure d'assumer les premières dépenses d'une campagne. Une grande partie des dépenses doivent être faites ou prévues avant la clôture des candidatures. Un parti admissible mais non encore enregistré se heurte à un obstacle de taille dans ses efforts pour recueillir les fonds nécessaires à la couverture des dépenses engagées avant la clôture des candidatures.

Il est impossible de corriger complètement l'iniquité liée à ce processus, mais on peut l'atténuer. En autorisant un parti enregistré à émettre des reçus officiels pour les contributions reçues à partir de la date d'acceptation de sa demande d'enregistrement, on réduirait jusqu'à un certain point l'iniquité du système actuel.

Recommandation : Un parti qui obtient le statut de parti enregistré pour une élection générale devrait pouvoir émettre des reçus officiels pour les contributions qui sont reçues soit à partir de la date où le directeur général des élections a accepté sa demande d'enregistrement, soit à partir de la dernière élection générale si la date de l'élection est postérieure à la date de l'acceptation.

3.1.3 Fonds excédentaires des candidats indépendants

Le paragraphe 473(2) de la *Loi électorale du Canada* stipule qu'après une élection les fonds excédentaires d'un candidat indépendant sont dévolus au receveur général du Canada – que le candidat ait été élu ou non.

Par contre, les fonds excédentaires d'un candidat soutenu par un parti enregistré sont transmis à son parti ou à son association de circonscription.

Les fonds excédentaires ainsi versés au parti enregistré peuvent servir, dans des élections ultérieures, à financer la campagne de candidats soutenus par le parti. Ainsi, les candidats soutenus par un parti ont un avantage financier par rapport aux candidats indépendants, pour qui tout est à refaire à chaque campagne.

Si les fonds excédentaires des candidats indépendants sont traités de la sorte, c'est simplement parce que, dans le cas de ceux-ci, il n'y a pas de parti enregistré, ni d'association de circonscription susceptible de recevoir l'excédent. En outre, on peut craindre que certains candidats indépendants ne se présentent pas aux élections suivantes ou ne puissent pas offrir des garanties suffisantes pour ces fonds entre les scrutins.

Les députés indépendants sont un élément important de la tradition parlementaire. Or, l'obligation de tout reprendre à zéro à chaque campagne peut décourager les candidats indépendants qui envisageraient la possibilité de se présenter de nouveau. Le système actuel peut aussi décourager les donateurs qui voudraient soutenir les candidats indépendants.

Dans la mesure du possible, le processus électoral devrait éviter de désavantager les candidats indépendants. Tout désavantage devrait être justifiable, et impossible à éviter dans des limites raisonnables.

En fait, il est facile de traiter la question des fonds excédentaires des candidats indépendants sans recourir à une mesure rigoureuse comme la remise obligatoire des fonds.

Pour garantir adéquatement l'intégrité des fonds excédentaires entre les élections et éviter l'injustice du système actuel, il suffit de prévoir que tout surplus remis par un candidat indépendant au receveur général du Canada puisse lui être rendu s'il est désigné candidat indépendant à la prochaine élection générale ou à une élection partielle.

Une recommandation analogue était formulée dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises*.

Recommandation : Les fonds excédentaires versés au receveur général du Canada par un candidat indépendant devraient être remboursables à ce dernier s'il est candidat indépendant à la prochaine élection générale ou à une élection partielle.

Chapitre 2 : Les fonds publics et la vérification des comptes

La *Loi électorale du Canada* stipule que les rapports financiers exigés des partis et des candidats doivent être examinés par un vérificateur indépendant⁴⁹. Généralement, le vérificateur examine le document et produit un rapport dans lequel il doit signaler si le rapport vérifié ne présente pas fidèlement les renseignements contenus dans les écritures comptables sur lesquelles il est fondé, s'il n'a pas reçu tous les renseignements et explications dont il avait besoin ou si sa vérification révèle que les écritures comptables appropriées n'ont pas été tenues. (Le libellé peut varier selon le type de rapport examiné par le vérificateur.)

Le rapport du vérificateur est donc un moyen précieux d'assurer le respect de la Loi. Cet aspect des services de vérification est reflété dans le fait que la Loi traite les honoraires du vérificateur d'une façon distincte de celle des autres dépenses électorales. Les fonds publics affectés au paiement de ces honoraires sont versés directement au vérificateur plutôt que de passer par un mécanisme de remboursement. En plus, le paiement des honoraires ne dépend pas du succès du candidat aux élections, comme c'est le cas pour le remboursement des autres dépenses électorales des candidats (art. 466).

Les recommandations qui suivent portent sur des aspects du remboursement des honoraires du vérificateur qui ne reflètent pas fidèlement, à l'heure actuelle, le travail du vérificateur ou ne reconnaissent pas pleinement le rôle qu'il joue comme mécanisme d'application de la Loi. Une de ces recommandations tend à dissiper une incertitude au sujet de l'admissibilité des vérificateurs⁵⁰.

3.2.1 Vérificateur auprès de plus d'un candidat

L'article 85.1 de la *Loi électorale du Canada* suscite une certaine confusion concernant le vérificateur d'un candidat. En effet, il stipule que, sous réserve des articles 84 et 85, une personne peut être nommée agent officiel ou vérificateur d'un candidat même si elle est membre d'une société qui a été nommée vérificateur soit d'un candidat dans une circonscription *autre* que celle du candidat pour lequel la nomination est faite, soit d'un parti enregistré.

Cette disposition est utile en ce qui concerne les agents officiels, car elle dissipe tout doute concernant l'interdiction, à l'article 84, de nommer agent officiel une personne qui a déjà été nommée en tant que vérificateur. Elle établit clairement que la nomination d'un associé comme *vérificateur* d'un candidat ou d'un parti enregistré n'empêche pas une personne d'être nommée *agent officiel* d'un candidat dans une circonscription *différente*.

Cependant, il est possible d'interpréter l'article 85.1 comme une interdiction implicite de nommer une personne comme vérificateur d'un candidat lorsque l'associé de cette personne a été nommé vérificateur d'un autre candidat de la *même* circonscription, ou d'un parti enregistré⁵¹.

L'article 85 n'interdit pas qu'une personne nommée vérificateur d'un candidat ou d'un parti enregistré devienne également vérificateur d'un autre candidat, et on ne trouve aucune interdiction à cet effet ailleurs dans la *Loi électorale du Canada*. Comme rien n'interdit d'être nommé vérificateur de plusieurs candidats, il ne devrait donc y avoir aucun doute au sujet de la capacité d'une personne d'être nommée vérificateur si son associé a également été nommé vérificateur d'un autre candidat ou d'un parti enregistré.

Le fait que l'article 85.1 soit expressément assujéti aux articles 84 et 85 indique que l'article 85.1 vise à éliminer toute confusion possible au sujet des sociétés plutôt qu'à interdire implicitement quoi que ce soit d'autre. Pour dissiper l'incertitude à l'avenir, il serait préférable de clarifier la formulation de la disposition au lieu de s'en remettre aux principes de l'interprétation des lois. On peut le faire en supprimant dans l'article 85.1 toute allusion inutile à la situation d'associés qui sont nommés vérificateurs.

Recommandation : Il faudrait modifier l'article 85.1 de manière à dissiper toute confusion au sujet de la possibilité pour un vérificateur d'être au service de plus d'un candidat dans quelque circonscription que ce soit. Il s'agirait de reformuler la disposition en faisant référence uniquement à la possibilité pour une personne d'être agent officiel là où son associé a été nommé vérificateur.

3.2.2 Abolition de l'exigence de rapport sans réserve pour le paiement des honoraires du vérificateur

La Loi prévoit actuellement le paiement d'une partie des honoraires que le vérificateur facture au candidat (art. 467), mais le paiement ne peut se faire que si le rapport du vérificateur ne comporte aucune réserve (al. 465(1)b)).

Cette exigence semble avoir été imposée pour que le candidat se conforme aux diverses obligations de la Loi. Lorsque le comportement du candidat a été tel que son vérificateur est contraint de produire un rapport avec réserve, le droit au paiement sur les fonds publics d'une partie des honoraires tombe, et le candidat est tenu personnellement responsable du paiement de l'intégralité de ces honoraires.

Indirectement, cette disposition fait courir au vérificateur un plus grand risque de non-paiement et elle peut être perçue comme décourageant la présentation d'un rapport tout à fait impartial. Le vérificateur qui produit un rapport avec réserve perd le droit de se faire payer directement une partie de ses honoraires par l'État, et doit se faire payer intégralement par le candidat – qui n'est pas toujours en mesure de tout payer promptement. Pourtant, le vérificateur, en présentant un rapport avec réserve, s'acquitte précisément du devoir que lui impose la Loi.

Le fait de payer directement sur les fonds publics une partie des honoraires au vérificateur plutôt qu'au candidat vient de ce que les services fournis par le vérificateur sont dans l'intérêt du public comme du candidat. Le vérificateur ne devrait pas être pénalisé dans le recouvrement de cette partie de ses honoraires parce qu'il a rempli précisément la fonction que la Loi lui assigne.

Recommandation : Le paiement sur les fonds publics d'une partie des honoraires d'un vérificateur ne devrait pas dépendre de la présentation d'un rapport sans réserve par le vérificateur.

3.2.3 Montant des honoraires du vérificateur du candidat payés sur les fonds publics

À l'heure actuelle, dans les honoraires du vérificateur d'un candidat, la portion payée sur les fonds publics est fixée à 3 % des *dépenses électorales* du candidat (entre un minimum de 250 \$ et un maximum de 1 500 \$). Cependant, pour établir son rapport, le vérificateur est tenu par la Loi d'examiner non seulement les dépenses électorales du candidat, mais aussi ses dépenses de campagne, ce qui englobe ses dépenses personnelles ainsi que les créances contestées et impayées (par. 451(2) et art. 453).

Comme nous l'avons signalé, le vérificateur examine ces dépenses en grande partie pour assurer l'application de la Loi. La part des honoraires payés sur les fonds publics devrait donc correspondre à un certain pourcentage de toutes les dépenses de campagne que le vérificateur a été tenu, par la Loi, d'examiner⁵².

En outre, si la Loi fixe un minimum de 250 \$ et un maximum de 1 500 \$ au montant des honoraires du vérificateur, elle ne prévoit pas de rajustement de ces montants pour tenir compte de l'inflation.

Recommandation : Le montant des honoraires du vérificateur payés sur les fonds publics devrait être basé sur l'ensemble des dépenses (al. 451(2)a) à e)) que le vérificateur doit examiner pour s'acquitter de son mandat aux termes de l'article 453.

Les paiements minimal et maximal devraient être indexés à l'inflation.

3.2.4 Paiement sur les fonds publics d'une portion des honoraires du vérificateur du parti

Comme les candidats, les partis enregistrés sont tenus de produire des rapports financiers correspondant à leur situation. Comme ils continuent d'exister entre les élections et de jouer un rôle politique pendant cette période, ils doivent produire deux types de rapports aux termes de la Loi : un rapport financier annuel (art. 424) et un compte de dépenses électorales après chaque élection générale (art. 429).

Le rapport financier annuel fait état des éléments suivants pour l'année écoulée : contributions reçues pendant l'année; actif et passif du parti et excédent ou déficit; recettes et dépenses; montants, par circonscription, versés par le parti à l'un de ses candidats ou à l'une de ses associations de circonscription ou à une fiducie constituée pour l'élection d'un de ses candidats; dépenses électorales pour chacune des élections partielles tenues au cours de l'exercice; prêts ou sûretés.

Le compte des dépenses électorales porte, quant à lui, sur les dépenses électorales du parti pendant l'élection générale à laquelle il se rapporte.

Comme dans le cas des candidats, les deux rapports des partis enregistrés doivent être vérifiés et accompagnés du rapport du vérificateur, mais la Loi ne prévoit aucun paiement public des honoraires du vérificateur pour ces documents, à l'inverse de ce qu'elle prévoit pour les rapports des candidats. Pourtant, la vérification de ces documents peut exiger un travail considérable et coûteux, et peut constituer un fardeau financier pour les petits partis.

Le rôle du vérificateur, dans l'examen des rapports financiers d'un parti, est identique à celui qu'il assume pour les rapports des candidats. Si l'on peut considérer qu'il rend un service au parti en s'assurant que ses comptes et états sont complets et adéquats, on doit reconnaître aussi qu'il joue un rôle important pour assurer le respect de la Loi.

La Loi devrait donc prévoir le paiement d'une partie des honoraires du vérificateur d'un parti enregistré. Comme la principale motivation législative de la vérification est d'aider à l'administration de la Loi, il ne serait pas déraisonnable que la part des honoraires assumée par l'État soit fixée à 75 %⁵³.

Le paiement des honoraires du vérificateur d'un parti devrait être plafonné (comme dans le cas des candidats). Sur la base de résultats de sondage, le remboursement des frais de vérification pourrait être plafonné à environ 18 000 \$ dans le cas de rapports annuels et à 15 000 \$ dans le cas des comptes de dépenses électorales (qui exigent moins de travail). Ces plafonds seraient indexés à l'inflation.

Recommandation : La Loi devrait prévoir le paiement de 75 % des honoraires du vérificateur d'un parti enregistré pour les états financiers exigés par la Loi, sous réserve d'un certain plafond. Ce plafond pourrait être fixé à 18 000 \$ pour le rapport financier, et à 15 000 \$ pour le compte de dépenses électorales. Les plafonds devraient être indexés à l'inflation.

Partie 4

Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion

La communication des idées est essentielle au processus électoral, et l'une de ses formes les plus puissantes et efficaces est la radiodiffusion. Mais la radiodiffusion est une ressource très coûteuse et restreinte. Comme la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) l'affirmait en 1992 dans son rapport *Pour une démocratie électorale renouvelée* : « En toute équité, les concurrents devraient disposer d'un accès raisonnable aux médias qui permettent le mieux de diffuser leur message auprès des électeurs et électrices ». De même, le public a le droit d'être informé « de façon juste et objective »⁵⁴.

Les recommandations de la présente partie visent à assurer l'instauration d'un régime de radiodiffusion qui reconnaît la radio et la télévision comme des moyens de communication importants pendant une élection; qui reconnaît que les ressources à cet égard ne sont ni illimitées ni gratuites; qui donne aux électeurs un accès adéquat aux idées des partis ayant démontré qu'ils reflètent les aspirations et les convictions du public, ainsi qu'aux idées nouvelles ou émergentes; qui reconnaît l'importance pour les partis de décider quand et comment ils veulent rejoindre les électeurs; et qui assure aux partis un accès adéquat et réel au temps d'antenne.

Radiodiffusion de messages politiques

La *Loi électorale du Canada* reconnaît l'importance de la radiodiffusion en prévoyant un mécanisme de réglementation administré par l'arbitre en matière de radiodiffusion. (Les communications sont également réglementées par le CRTC, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.) La *Loi électorale du Canada* vise à garantir un accès adéquat à la radiodiffusion d'opinions politiques en période électorale, et cela de deux façons.

Premièrement, pour éviter que le temps d'antenne (ou temps d'émission) ne soit monopolisé durant les heures de grande écoute, elle stipule que ce temps doit être offert pour achat à tous les partis. Deuxièmement, pour que la communication des idées ne dépende pas entièrement des ressources financières, elle exige qu'une période de temps d'antenne précise soit libérée gratuitement à l'intention de tous les partis enregistrés (et, jusqu'à un certain point, à l'intention des partis admissibles).

La *Loi électorale du Canada* ne limite pas le temps qu'un parti enregistré ou admissible peut acheter en période de grande écoute, pourvu qu'il respecte le plafond général de dépenses électorales prévu par la Loi. Toutefois, puisque le temps d'antenne disponible pour achat en période de grande écoute est limité, la Loi prévoit un bloc minimal de ce temps (390 minutes) à libérer pour achat par les partis enregistrés. Ce temps est réparti entre les partis enregistrés d'après une formule précise et les partis sont libres d'acheter du temps additionnel, à condition que les radiodiffuseurs acceptent de le leur vendre.

Puisque les partis admissibles n'ont pas droit à une portion des 390 minutes de temps payant libéré, la Loi les autorise à acheter, à partir d'un réservoir total de 39 minutes, la moindre des tranches de temps suivantes : la plus petite portion de temps allouée à un parti enregistré ou 6 minutes. Ce temps n'est pas compris dans le bloc de 390 minutes.

La répartition obligatoire des 390 minutes de base à libérer pour achat en période de grande écoute s'appuie sur des facteurs qui accordent plein coefficient au pourcentage des sièges occupés à la Chambre des communes et au pourcentage des votes que chaque parti enregistré a recueilli à la dernière élection générale, ainsi que demi-coefficient au pourcentage de candidats soutenus par chacun des partis enregistrés à l'élection générale par rapport au nombre total de candidats soutenus. L'arbitre en matière de radiodiffusion peut modifier cette formule s'il estime qu'elle serait inéquitable pour l'un des partis enregistrés ou contraire à l'intérêt public.

La Loi stipule que les différends liés à l'achat de temps selon cette formule sont réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

La répartition du temps payant n'entraîne pas nécessairement l'utilisation des ressources disponibles. Par exemple, dans la décision qu'elle a rendue en 1995 dans l'affaire *Parti Réformiste du Canada c. Canada (Procureur général)* (1995), 123 D.L.R. (4th) 366 (C.A. Alb.), la Cour d'appel de l'Alberta signalait que, à cette époque, certains partis avaient utilisé tout le temps qui leur avait été alloué sur quelques stations de radio, mais qu'aucun parti n'avait acheté tout le temps auquel il avait droit sur une station de télévision. En réalité, comme l'a constaté l'arbitre en matière de radiodiffusion lors des élections des dernières années, les petits partis n'utilisent aucunement, en général, la portion du temps payant qui leur est allouée parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Même les partis plus importants se prévalent rarement, sinon jamais, de tout le temps auquel ils ont droit sur chaque station, préférant acheter du temps auprès de quelques réseaux ou stations.

Afin que l'accès au temps d'antenne ne dépende pas entièrement des ressources financières, la Loi prévoit l'octroi aux partis, par certains réseaux, d'un bloc de temps gratuit correspondant au moins au temps gratuit libéré à l'élection générale précédente. Ce temps est réparti entre les partis de la façon suivante : on attribue d'abord deux minutes à chaque parti enregistré et admissible qui a choisi de ne pas participer à la répartition de temps payant. Ce temps est déduit du réservoir disponible. Le reliquat est ensuite réparti entre les autres partis enregistrés et admissibles dans la même proportion qui existe entre le temps payant qui leur a été attribué et l'ensemble du temps payant disponibles pour répartition (390 + 39 minutes).

La répartition du temps payant et gratuit aux partis admissibles vise uniquement à régler le cas où le parti admissible accède au statut de parti enregistré durant une élection générale. Un parti admissible qui n'obtient pas l'enregistrement perd son statut de parti admissible, avec la part de temps d'antenne qui l'accompagne.

Louable dans ses objectifs, le système actuel n'est toutefois pas entièrement efficace et efficient, et suscite certaines préoccupations. La répartition du temps payant prévue par la présente Loi restreint indûment la capacité des nouveaux partis d'acheter assez de temps pour présenter leurs idées adéquatement au public. Afin de compenser les répercussions discriminatoires négatives découlant de la formule actuelle, l'arbitre en matière de radiodiffusion se prévaut depuis 1992 du pouvoir discrétionnaire que lui confie la Loi pour modifier la formule de façon à répartir un tiers du temps de base également entre tous les partis⁵⁵.

De plus, le lien de dépendance actuel du régime de temps gratuit par rapport au régime de temps payant rend le système largement artificiel, puisque les partis sont tenus de participer à la répartition du temps payant (qu'ils n'utiliseront peut-être pas) pour avoir droit au temps gratuit.

Par ailleurs, puisque seuls les « réseaux » sont tenus de libérer du temps gratuit, le régime dépend d'un arrangement organisationnel dont l'importance est en baisse au pays⁵⁶.

Si beaucoup de stations de radio et la plupart des stations de télévision du Québec sont affiliées à un réseau, la plupart des stations de radio et de télévision du Canada anglais ne le sont pas. Seuls la Société Radio-Canada et CTV sont actuellement reconnus comme des réseaux.

Sous le régime actuel, les réseaux peuvent libérer le temps gratuit requis durant la période qu'ils jugent appropriée et offrir les créneaux qu'ils estiment opportuns. L'arbitre en matière de radiodiffusion a constaté que le temps gratuit est généralement accordé en blocs de cinq ou dix minutes, d'ordinaire accompagnés d'autres blocs de temps gratuit.

Enfin, bien que la Loi vise à garantir aux partis le taux applicable le plus bas lorsqu'ils achètent du temps payant, l'arbitre estime que cette disposition est mal formulée et qu'elle n'atteint pas son objectif. À son avis, la disposition n'assure pas aux candidats et aux partis l'accès aux mêmes taux que ceux réservés aux meilleurs clients commerciaux des stations et permet à celles-ci d'imposer des tarifs beaucoup plus élevés pour les messages politiques⁵⁷.

L'idéal serait d'avoir un dispositif législatif efficient qui : reconnaîtrait l'importance de la radio et de la télévision comme moyens de communication en période électorale; reconnaîtrait que les ressources de radiodiffusion ne sont ni illimitées ni gratuites; assurerait à l'électorat un accès adéquat aux idées des partis ayant démontré qu'ils reflètent les aspirations et les croyances du public ainsi qu'aux idées nouvelles; reconnaîtrait l'importance pour les partis de déterminer quand et comment ils rejoindront l'électorat; et procurerait aux partis un accès réel et adéquat au temps d'antenne.

4.1.1 Dissociation des régimes de temps payant et de temps gratuit

Pour cela, il faudrait mettre fin à l'interdépendance du temps d'antenne payant et du temps d'antenne gratuit pour que les deux régimes fonctionnent de façon distincte. Ainsi, les partis enregistrés qui n'ont pas l'intention ou la capacité d'acheter du temps n'auraient plus à participer à la répartition du temps payant. Dans les recommandations qui suivent, toutes les périodes de temps proposées s'appuient sur des idées formulées par l'arbitre en matière de radiodiffusion⁵⁸.

Recommandation : Le droit d'un parti à du temps d'antenne gratuit ne devrait pas dépendre de son droit à du temps d'antenne payant.

4.1.2 Limitation des droits de temps d'antenne gratuit aux partis enregistrés

Le temps d'antenne étant une ressource restreinte, la Loi devrait réserver aux partis enregistrés le droit d'obtenir du temps gratuit. Les partis admissibles devraient être traités comme des partis enregistrés jusqu'à la clôture des candidatures, date limite pour l'obtention du statut de parti enregistré. Les partis qui n'obtiendraient pas ce statut perdraient le droit au temps gratuit qui leur aurait déjà été accordé. Quoi qu'il advienne, les partis admissibles

pourraient acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas, à condition que la station accepte de le vendre à ce taux et qu'ils respectent leur plafond de dépenses électorales.

Recommandation : Seuls les partis enregistrés devraient avoir droit à du temps d'antenne gratuit.

4.1.3 Régime de temps gratuit

Pour compenser la baisse d'importance des réseaux au Canada, la Loi devrait étendre la règle du temps gratuit à toutes les stations de télévision (et pas seulement les réseaux) qui diffusent des émissions de nouvelles ou d'affaires publiques, toutes les stations de radio présentant des émissions parlées et des nouvelles ainsi que tous les services de télévision spécialisée axés sur les nouvelles ou les affaires publiques. Ce temps serait réparti également entre tous les partis enregistrés qui en font la demande. À cette fin, les partis admissibles seraient traités comme des partis enregistrés, à moins qu'ils n'obtiennent pas leur enregistrement à la date limite.

Certes, il serait simple d'obliger toutes les stations et tous les services à libérer du temps gratuit, mais l'arbitre en matière de radiodiffusion a indiqué qu'une approche trop large risquerait de soulever des difficultés pratiques. Si, par exemple, on imposait l'obligation à toutes les stations de radio, les partis pourraient avoir à présenter des demandes à des centaines de stations, dont certaines pourraient être incapables de traiter ces demandes, ou encore d'y donner suite parce qu'elles diffusent principalement de la musique.

Comme les messages politiques relèvent essentiellement des affaires publiques, il est logique d'imposer l'obligation de temps d'antenne gratuit aux stations et aux services dont une partie importante de la programmation est consacrée aux nouvelles ou aux affaires publiques. Ces stations et services seraient les suivants :

Stations de radio

CBC (Radio One)

Radio privée de langue anglaise (seulement les stations spécialisées en nouvelles/émissions parlées)

SRC (Première Chaîne)

Radio privée de langue française (seulement les stations spécialisées en nouvelles/émissions parlées)

Stations de télévision conventionnelles

CBC

CTV

CanWest Global

Autres (ex. CHUM, Craig)

SRC

TVA

TQS

Services de télévision spécialisée

CBC Newsworld

CPAC

CTV Newsnet

Pulse24

ROBTVSS

RCI

RDI

Canal Nouvelles

En augmentant le nombre de stations et de services tenus de libérer du temps gratuit, on accroîtrait la portée du temps gratuit et on limiterait le temps à libérer par chaque station. Ainsi, chaque station visée n'aurait qu'à fournir 60 minutes de temps gratuit durant la campagne.

L'arbitre en matière de radiodiffusion a signalé que le fait d'étendre cette obligation à toutes les stations de télévision ne modifierait pas la situation dans le Canada français puisque toutes les stations y sont déjà visées, mais rendrait la situation beaucoup plus équitable dans le Canada anglais, car le nombre de minutes à libérer serait réduit (de 214 à 60) et la même exigence serait imposée à toutes les stations. Cette plus grande couverture accroîtrait la portée totale de la publicité gratuite.

La Loi ne devrait pas préciser la période pendant laquelle le temps gratuit doit être libéré ni la durée des messages diffusés.

La Loi devrait cependant préciser que l'utilisation du temps gratuit doit être répartie de façon raisonnablement égale durant les trois dernières semaines de la période électorale, c'est-à-dire après la clôture des candidatures.

Pour faciliter la participation des partis admissibles à ce processus, le temps gratuit ne devrait être permis qu'après la clôture des candidatures, de façon à permettre une nouvelle répartition au cas où un parti admissible n'obtiendrait pas le statut de parti enregistré ou qu'un parti enregistré ne conserverait pas son statut.

Recommandations : La *Loi électorale du Canada* devrait obliger toutes les stations de télévision (et non seulement les réseaux) qui diffusent des émissions de nouvelles ou d'affaires publiques, toutes les stations de radio présentant des émissions parlées et des nouvelles ainsi que tous les services de télévision spécialisée axés sur les nouvelles ou les affaires publiques à libérer sans frais une période de 60 minutes, divisée à parts égales entre tous les partis enregistrés qui le demandent.

La Loi ne devrait pas préciser la période pendant laquelle le temps gratuit doit être libéré ni la durée des messages diffusés.

La Loi devrait préciser que l'utilisation du temps gratuit doit être répartie de façon raisonnablement égale durant la période électorale pour éviter que des partis tentent d'utiliser tout leur temps gratuit durant la dernière semaine de l'élection.

Pour faciliter la participation des partis admissibles à ce processus, le temps gratuit ne devrait être permis qu'après la clôture des candidatures, de façon à permettre une nouvelle répartition au cas où un parti admissible n'obtiendrait pas le statut de parti enregistré ou qu'un parti enregistré ne conserverait pas son statut.

4.1.4 Régime de temps payant

Le régime de temps payant prévu par la Loi devrait être modifié de façon à permettre à chaque parti d'acheter 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas, pourvu qu'il respecte son plafond de dépenses électorales. Le parti devrait pouvoir choisir le moment de diffusion (comme c'est le cas actuellement), même si cela entraîne le déplacement de publicités commerciales régulières. (Cela est toutefois rarement nécessaire, comme l'indique l'arbitre en matière de radiodiffusion. Dans ses lignes directrices, le CRTC exclut la publicité politique de la limite normale de 12 minutes de publicité par heure imposée aux stations de télévision.)

Chaque station aurait un maximum de 300 minutes à libérer pour achat pour l'ensemble des partis. Si le nombre de partis désirant acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas obligeait la station à libérer plus de 300 minutes, celle-ci devrait pouvoir réduire au *pro rata* le temps demandé par chaque parti. Les différends seraient réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion. Ce dernier devrait également être autorisé à arbitrer les différends relatifs à l'achat de créneaux précis⁵⁹.

En ce qui concerne le taux de vente du temps payant, l'arbitre en matière de radiodiffusion suggère d'ajouter à la Loi une disposition semblable à celle prévue à l'alinéa 315*b*) de la *Communications Act* des États-Unis, qui parle de « taux unitaire le plus bas » (*lowest unit charge*). Ce changement permettrait d'éliminer l'incertitude découlant de l'expression « même temps » utilisée dans la Loi (qui, selon l'arbitre, complique la comparaison et l'évaluation des plaintes relatives aux taux). Nous recommandons donc d'interdire aux stations d'imposer un taux dépassant celui exigé à d'autres personnes pour diffuser une émission de type et de durée semblables, durant la même période et sur les mêmes installations.

Les partis seraient libres d'acheter plus de 100 minutes de temps payant à des taux préférentiels, pourvu qu'ils respectent leur plafond de dépenses électorales et que les stations y consentent. Ces dernières seraient tenues de traiter tous les partis équitablement. L'arbitre en matière de radiodiffusion résoudrait les litiges dans le cas peu probable où un parti tenterait de dominer injustement le marché.

Aux termes de l'article 344 actuel, chaque parti enregistré ou admissible doit donner, au plus tard dix jours après la délivrance des brefs d'une élection générale, un avis indiquant qu'il désire acheter du temps d'antenne. L'arbitre en matière de radiodiffusion continuerait de régler les différends à ce sujet selon les principes énoncés à l'article 344.

Recommandations : La Loi devrait permettre à chaque parti enregistré d'acheter un maximum de 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas à chaque station, pourvu qu'il respecte son plafond de dépenses.

Les partis enregistrés devraient pouvoir choisir le moment d'utilisation de leur temps d'antenne payant, même si cela entraîne le déplacement de publicités commerciales régulières (comme le veut le système actuel).

Les partis enregistrés seraient tenus d'aviser les stations de leurs intentions de diffusion dans les dix jours suivant la délivrance des brefs (comme le veut le système actuel).

Chaque station aurait un maximum de 300 minutes de temps payant à libérer pour l'ensemble des partis. Si le nombre de partis demandant à acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas obligeait la station à libérer plus de 300 minutes, celle-ci devrait pouvoir réduire au *pro rata* le temps demandé par chaque parti. Les différends seraient réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

L'arbitre en matière de radiodiffusion devrait également être autorisé à régler les différends relatifs à l'achat de créneaux précis.

Le taux de vente du temps d'antenne prévu par la Loi devrait s'appuyer sur le concept du « taux unitaire le plus bas » pour éliminer l'incertitude découlant de l'expression « même temps » utilisée dans la Loi actuelle.

Les partis enregistrés qui souhaiteraient acheter plus de 100 minutes de temps payant et les partis admissibles qui voudraient acheter du temps payant seraient libres de le faire, au taux unitaire le plus bas, pourvu qu'ils respectent leur plafond de dépenses et que les stations consentent à vendre ce temps. L'arbitre en matière de radiodiffusion résoudrait les litiges dans le cas peu probable où un parti tenterait de dominer injustement le marché.

4.1.5 Sondages électoraux

Pour permettre aux électeurs d'évaluer la fiabilité des sondages électoraux, la *Loi électorale du Canada* prévoit un mécanisme de divulgation en deux volets concernant la diffusion des sondages. L'article 326 exige que la première personne qui diffuse un sondage électoral et toute personne qui le diffuse ensuite dans les 24 heures suivant la première diffusion donnent des renseignements de base sur le sondage : le nom du demandeur du sondage, le nom de la personne ou de l'organisation qui l'a mené, la date à laquelle le sondage s'est fait, la population de référence, le nombre de personnes contactées et, le cas échéant, la marge d'erreur applicable aux résultats.

Cette obligation s'applique autant aux médias imprimés qu'électroniques.

Toute personne qui souhaite en savoir davantage peut communiquer avec le demandeur du sondage pour obtenir un rapport détaillé sur la méthodologie et la conduite de l'enquête (par. 326(3)).

Pour que le public sache qu'il peut obtenir un rapport plus détaillé en vertu du paragraphe 326(3), les médias imprimés et tous les médias électroniques non régis par le CRTC (ex. Internet) doivent joindre aux renseignements de base le libellé des questions du sondage et la marche à suivre pour obtenir le rapport plus détaillé visé au paragraphe 326(3).

Cette obligation ne s'étend pas aux médias électroniques régis par le CRTC.

Il est peut-être plus difficile pour les médias parlés que pour les médias écrits de fournir l'information décrite au paragraphe 326(2), mais il ne semble y avoir aucune raison pour que les radiodiffuseurs soumis aux obligations de divulgation du paragraphe 326(1) ne soient pas au moins tenus d'avoir l'information à leur disposition et d'indiquer au public comment l'obtenir d'eux. Par exemple, comme la plupart des radiodiffuseurs ont un site Web, l'information prévue au paragraphe 326(2) pourrait être affichée sur le site du radiodiffuseur, et l'émission traitant du sondage pourrait y renvoyer l'auditeur.

Recommandation : Le paragraphe 326(2) devrait assujettir les médias électroniques régis par le CRTC aux mêmes exigences que les autres médias (ex. Internet) en ce qui concerne la divulgation du libellé des questions dans les sondages d'opinions politiques et la marche à suivre pour obtenir de plus amples détails sur ces sondages.

Partie 5

La transparence dans le financement des élections

Partie 5 : La transparence dans le financement des élections

La *Loi électorale du Canada* prévoit un régime de déclaration qui oblige les partis enregistrés et les candidats à déclarer les contributions qu'ils reçoivent et les dépenses qu'ils engagent. La divulgation de ces renseignements permet un vote éclairé et vise à préserver la confiance de l'électeur envers le système.

Les recommandations de la présente partie sont destinées à raffermir la confiance des électeurs en améliorant et en élargissant les mesures de divulgation, en instaurant des contrôles pour les contributions politiques importantes et en assurant la clarification et la simplification des règles relatives à la présentation des rapports des candidats.

Chapitre 1 : Divulgence des renseignements financiers

5.1.1 Contributions destinées à dissimuler l'identité du donateur d'origine

Il importe de resserrer les exigences de la Loi relativement aux dons versés aux candidats par des intermédiaires. Des mesures s'imposent aussi pour prévenir le recours à d'autres moyens indirects visant à dissimuler la source d'origine des contributions.

Le paragraphe 405(1) stipule que personne ne peut faire don à un parti enregistré de fonds appartenant à quelqu'un d'autre. Cette disposition vise à empêcher les opérations qui dissimulent l'identité réelle du donateur, mais il est possible de la contourner en cédant la propriété de l'argent à un intermédiaire sous la condition que l'argent soit ensuite versé à un candidat, à un parti, à une fiducie ou à une association locale. En pareil cas, l'argent est considéré comme appartenant à l'intermédiaire qui verse la contribution. Pour accroître l'efficacité du paragraphe 405(1), il faudrait que la Loi interdise toute forme de contribution destinée à dissimuler l'identité du donateur réel.

Recommandation : La Loi devrait interdire toute forme de contribution faite de manière à dissimuler l'identité du donateur.

5.1.2 Déclaration des conditions de crédit

Beaucoup de campagnes électorales sont partiellement financées par des prêts assurant la transition entre les premières dépenses et la réception des contributions. Bon nombre de ces prêts sont consentis au candidat par des établissements de crédit, mais il n'est pas rare qu'une autre personne en soit cosignataire ou répondant.

Un prêt à un candidat est assimilé à une contribution, aux fins des rapports financiers. Or, il arrive que le cosignataire soit tenu de rembourser le prêt et devienne ainsi un donateur.

La Loi exige que le rapport du candidat comprenne un état des contributions, ce qui englobe les prêts. Cependant, pour assurer la pleine transparence du soutien financier, le rapport devrait révéler toutes les conditions de crédit, dont la durée, le taux d'intérêt et l'identité de tout cosignataire ou répondant.

Recommandation : La Loi devrait exiger que le rapport du candidat indique toutes les conditions de chaque prêt, dont la durée et le taux d'intérêt. Les nom et adresse de tout garant devraient être divulgués dans le cas des prêts dépassant le seuil de déclaration.

5.1.3 Déclaration des montants transférés par des entités politiques provinciales

La source originale d'une contribution à un parti ou un candidat n'est pas nécessairement divulguée lorsque cette contribution se fait par voie de transfert en provenance de partis provinciaux ou d'associations de circonscription. L'argent recueilli par une association ou un parti provincial peut être transféré à un parti ou à un candidat fédéral. Ce transfert est présenté dans le rapport fédéral comme une contribution d'une entité provinciale du parti, sans mention de ceux qui, à l'origine, avaient versé de l'argent à cette entité.

Il importe de colmater cette brèche, par souci de transparence.

Recommandation : Tous les transferts de fonds effectués d'une entité politique provinciale à un parti enregistré ou admissible, à une association de circonscription de parti enregistré ou admissible, ou à un candidat devraient être pleinement déclarés au directeur général des élections.

5.1.4 Déclaration de la source des contributions indirectes faites par l'entremise d'associations de circonscription et de fiducies

Les associations de circonscription et certains types de fiducies peuvent recueillir des contributions individuelles et les regrouper, puis les transférer à un parti ou à un candidat.

Les dispositions actuelles ne cernent pas complètement la question de l'origine des contributions regroupées au sein d'une fiducie ou une association locale. Lorsqu'une association (ou une fiducie) reçoit des contributions supérieures au seuil de déclaration (200 \$ actuellement), il se peut que la source des contributions d'origine ne soit pas déclarée lorsque l'association verse à un parti ou à un candidat un montant inférieur à la somme globale des contributions. Par exemple, si l'association reçoit de A, B, C et D des contributions de 1 500 \$ chacune (créant une masse commune de 6 000 \$), mais n'en verse que 2 000 \$ à un candidat, elle a la possibilité de déclarer seulement deux des quatre donateurs comme la source des contributions. La nature des contributions regroupées par l'association fait qu'il est impossible de dire si 500 \$ de chacune des quatre contributions initiales ont été versées au candidat, si toute la contribution d'un des donateurs a été transférée, ou s'il s'agit de quelque autre combinaison. On pourrait combler cette lacune en exigeant la divulgation de l'identité de tous ceux qui ont donné une somme supérieure au seuil de déclaration à une fiducie ou à une association depuis la dernière élection ou depuis la dernière période de déclaration, selon le cas.

Recommandation : Un parti ou un candidat tenu de faire rapport et touchant des contributions indirectes d'une fiducie ou d'une association de circonscription devrait être obligé de divulguer le nom et l'adresse de tous ceux qui ont fait des contributions supérieures au seuil de déclaration à la fiducie ou à l'association depuis le dernier rapport (dans le cas des rapports financiers des partis) ou depuis la dernière élection (dans le cas des candidats).

5.1.5 *Seuil de déclaration des contributions*

Dans la déclaration des contributions, il faut assurer l'équilibre entre la transparence et le respect de la vie privée, car les deux principes ont leur importance.

Le but de la divulgation est de permettre à l'électorat de connaître l'origine des contributions versées aux partis, aux candidats et aux tiers afin de juger de l'influence que les donateurs pourraient exercer sur le bénéficiaire ou de l'engagement auquel le bénéficiaire pourrait être tenu. L'électeur ne peut pas voter de façon éclairée s'il n'est pas au courant d'un élément important de la vie politique.

L'importance du droit à la vie privée va de soi. C'est une question d'intégrité personnelle et un droit protégé par la Constitution. En outre, la confidentialité joue un rôle important dans le processus électoral. En plus de préserver l'intégrité du vote, elle permet à chacun de soutenir financièrement des options politiques sans craindre la persécution ni les pressions sociales. Elle peut ainsi valoriser le processus politique et encourager les citoyens à y participer. Ainsi, la confidentialité raffermirait indirectement l'adhésion aux fondements démocratiques du pays.

La question qui se pose, et qui s'est toujours posée, est de savoir où se trouve le point d'équilibre entre la divulgation et la vie privée. À quel moment le préjudice d'une influence cachée l'emporte-t-il sur les avantages de la confidentialité concernant les contributions?

Au niveau fédéral, le point d'équilibre entre la transparence et le respect de la vie privée est actuellement fixé au montant relativement modeste de 200 \$. Un parti, un candidat ou un tiers est tenu de déclarer le total des contributions reçues par catégorie de donateur, mais les nom et adresse de ceux-ci ne sont divulgués que pour les contributions supérieures à 200 \$.

Le seuil fédéral de divulgation avait d'abord été établi à 100 \$, en 1974. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) a recommandé que cette limite soit portée à 250 \$ en faisant valoir que cette mesure n'empêcherait pas le public d'être au courant des contributions assez importantes pour compter sur le plan politique. Par suite du rapport de la Commission, le seuil de divulgation a été fixé à 250 \$ aux fins de la *Loi référendaire* (art. 19) et, en 2000, à 200 \$ aux fins de la *Loi électorale du Canada*.

À la 37^e élection générale, parmi l'ensemble des contributions versées aux candidats par des particuliers, des entreprises, des gouvernements, des syndicats, des entreprises et des groupes non constitués en société, seulement 3 % des dons dépassaient 1 075 \$, mais représentaient néanmoins près de la moitié (45 %) du total. Les 55 % restants étaient constitués par 97 % des contributions.

Il ressort nettement de ces chiffres qu'une contribution inférieure à 1 075 \$ ne se détache guère de la masse et n'est pas susceptible de valoir une grande influence au donateur. Par contre, une contribution supérieure à ce montant proviendrait des 3 % des donateurs les plus importants et attirerait probablement l'attention.

Quant à l'impact qu'il peut avoir sur un candidat, le seuil actuel des rapports détaillés, soit 200 \$, représente moins de 1 % des dépenses électorales moyennes des candidats à la 37^e élection générale. Une contribution de 1 075 \$ équivaut à 5 % de cette moyenne. (Les dépenses électorales moyennes des candidats à cette élection étaient de 20 824 \$, soit un total de 37 442 329 \$ pour l'ensemble des candidats divisé par 1 798 candidats.)

Les chiffres apparaissent encore plus faibles lorsqu'on les compare aux dépenses et contributions des partis.

Dans la ventilation ci-dessus, le chiffre de 1 075 \$ a été retenu parce qu'il correspond à l'avantage fiscal maximal disponible au donateur, selon le système actuel de crédits d'impôt.

Ainsi, le but visé par la divulgation détaillée des contributions électorales ne semble pas être très bien servi par l'obligation de déclarer les contributions inférieures à 1 075 \$. Par conséquent, les déclarations détaillées sur ces contributions ne permettent pas au public de juger des liens du bénéficiaire plus que ne le fait la divulgation du total des contributions et la ventilation par catégories de donateurs. Il demeure important de tenir un registre détaillé de toutes les contributions qui peut être inspecté par le directeur général des élections; il s'agit notamment d'un outil indispensable à l'application des recommandations du présent rapport sur les plafonds de contributions. Cependant, aucun motif d'intérêt public ne semble justifier la divulgation de ces faibles montants ou la publication des nom et adresse des donateurs dont la contribution est inférieure à 1 075 \$.

Le fait de permettre des petites contributions de cet ordre sans divulgation pourrait du reste avoir un effet bénéfique : certains pourraient être plus portés à soutenir le processus électoral en sachant que leurs opinions politiques ne seraient pas rendues publiques.

Recommandations : Pour assurer une plus large protection des renseignements personnels et encourager la participation à la vie politique, il faudrait porter à 1 075 \$ le seuil de divulgation des nom et adresse pour les contributions, dans les cas où celles-ci doivent être déclarées au directeur général des élections.

Les entités qui produisent des rapports devraient toujours être obligées de tenir des dossiers détaillés des contributions indiquant les nom et adresse des donateurs ayant versé plus de 200 \$.

Ces dossiers détaillés devraient être accessibles au directeur général des élections et au commissaire aux élections fédérales sur demande, et être disponibles aux fins de la Loi, notamment pour les mesures d'application prises par le commissaire aux élections fédérales. Ils n'auraient pas à être publiés ni mis à la disposition du public, sauf dans le cadre d'une poursuite par le commissaire.

Le refus de produire un dossier détaillé demandé par le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales devrait constituer une infraction.

Chapitre 2 : Rationalisation et clarification des exigences de divulgation des candidats

5.2.1 Non-utilité d'un compte bancaire lorsque la seule opération financière est le paiement du cautionnement

Au début d'une campagne électorale, chaque candidat doit nommer un agent officiel chargé des finances de la campagne. Cet agent doit ouvrir un compte bancaire. Pour les candidats qui ne reçoivent aucune contribution et n'engagent aucune dépense (en dehors du cautionnement), il semble inutile d'ouvrir un compte bancaire et de soumettre un état détaillé. Cette exigence peut constituer un obstacle pour les nouveaux candidats. Éliminer les formalités inutiles relève de la saine administration mais encourage aussi la participation de nouveaux candidats.

En outre, le cautionnement ne devrait pas être considéré comme un prêt, une contribution ni une dépense électorale. Dans l'intérêt de la transparence et aux fins du remboursement, la source du financement du cautionnement devrait être déclarée.

Recommandations : Seuls les candidats effectuant des opérations financières autres que le paiement du cautionnement devraient être tenus d'ouvrir un compte bancaire.

Le candidat et l'agent officiel devraient produire un rapport marqué « néant » lorsqu'il n'y a eu ni contributions ni dépenses électorales ou personnelles. Le cautionnement devrait être exclu de la définition de prêt, de contribution et de dépense électorale. La source du financement du cautionnement devrait être divulguée⁶⁰.

5.2.2 Témoin des déclarations de l'agent officiel, de l'agent principal et du candidat concernant le rapport

L'article 451 de la *Loi électorale du Canada* exige que l'agent officiel et le candidat fassent tous deux une déclaration sous la forme prescrite au sujet du rapport. Ces déclarations attestent essentiellement l'exactitude de l'information. Elles doivent être faites devant un témoin, qui n'est pas tenu de savoir quoi que ce soit du rapport. La présence du témoin ne fait qu'attester l'exécution de la déclaration et n'ajoute rien à la validité de l'information. Par ailleurs, le paragraphe 463(1) interdit toute fausse déclaration dans le rapport de l'agent officiel ou du candidat et l'alinéa 497(3)v) fait des fausses déclarations une infraction. Cela rend la présence d'un témoin encore moins nécessaire.

Recommandation : L'agent principal, l'agent officiel et le candidat ne devraient pas être tenus de signer devant témoin les déclarations concernant les rapports.

5.2.3 Nature de l'état des dépenses personnelles du candidat

Le paragraphe 456(1) oblige le candidat à remettre l'état de ses dépenses personnelles à son agent officiel dans les trois mois suivant le jour du scrutin et l'alinéa 451(2)c) exige que l'agent joigne cet état au compte de campagne électorale.

Il y a eu confusion au sujet de la nature de cet état, ce qui a inutilement retardé la présentation de certains comptes. En soi, l'état n'est pas un rapport destiné au directeur général des élections mais plutôt une pièce à l'appui de l'information contenue dans le compte. Si l'état n'est pas joint au compte, l'ensemble devrait être traité comme une demande de paiement tardive et non comme un rapport invalide.

Recommandation : La Loi devrait établir clairement que l'état des dépenses personnelles du candidat constitue une demande de paiement et que, s'il n'est pas présenté dans les délais prescrits, il s'agit d'une demande de paiement tardive, qui n'entache aucunement la validité du compte de campagne électorale.

5.2.4 Responsabilités de l'agent officiel et du candidat à l'égard du dépôt du compte de campagne et sanctions

L'article 451 exige que l'agent officiel établisse et produise le compte de campagne électorale. L'essentiel de la responsabilité incombe à l'agent officiel, mais le compte doit être accompagné de deux documents préparés par le candidat :

1. son état de dépenses personnelles, qui est essentiellement un relevé des dépenses personnelles payées par le candidat et qui est joint au compte selon l'alinéa 451(2)c);
2. la déclaration du candidat concernant le compte, effectuée sur le formulaire prévu à l'alinéa 451(1)e), affirmant essentiellement qu'au mieux de ses connaissances, la teneur du compte est exacte.

Le candidat n'a pas la responsabilité directe de préparer le reste du compte de campagne. Cependant, il nomme l'agent et peut le démettre de ses fonctions et le remplacer. Il est responsable de l'exécution des tâches de l'agent et ne peut pas simplement se dissocier de l'exigence de production du compte. L'article 461 stipule qu'un juge peut dégager un candidat des conséquences de la non-production du compte, mais seulement si le candidat démontre que le manquement s'est fait sans sa connaissance ou son assentiment, et qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour l'empêcher.

Il semble exister une certaine confusion chez les candidats et les agents officiels au sujet de la responsabilité de la présentation du compte. La Loi devrait indiquer expressément que l'agent officiel est responsable d'établir le compte et le candidat, de le présenter. Cela n'empêcherait pas l'agent officiel de présenter le compte au nom du candidat : la Loi stipulerait simplement que la responsabilité ultime de la présentation appartient au candidat.

Recommandation : La Loi devrait préciser qu'il incombe au candidat de présenter un compte selon les règles et qu'il appartient à l'agent officiel de l'établir.

5.2.5 Pièces justificatives

Après une élection, l'agent officiel doit remettre au directeur général des élections un compte vérifié de campagne électorale, qui doit faire état des contributions et dépenses et comprendre les pièces justificatives des dépenses. Ces pièces sont des documents qui attestent les dépenses déclarées dans le compte (ex. états de comptes bancaires, bordereaux de dépôt, chèques annulés). Les pièces sont exigées aux termes du paragraphe 451(1). Le paragraphe 451(4) porte que tous les documents énumérés au paragraphe 451(1) doivent être remis au directeur général des élections au plus tard quatre mois après le jour du scrutin. Tout manquement à cette exigence peut avoir de sérieuses conséquences, car le compte s'en trouve invalidé.

Tous les documents énumérés au paragraphe 451(1) ne sont pas d'une importance capitale. Les documents cruciaux sont le rapport du vérificateur et les déclarations de l'agent et du candidat attestant l'exactitude du compte. Bien que les pièces justificatives soient nécessaires pour étayer le rapport financier, elles ne sont pas cruciales au point où il faudrait considérer le rapport comme invalide si elles sont présentées en retard. L'expérience a montré que beaucoup de retards ou de cas de non-respect des délais sont occasionnés par des lenteurs dans la réception des justificatifs.

Recommandations : L'exigence relative aux pièces justificatives devrait être retirée de la section 451 et figurer dans une nouvelle section 451.1; l'absence de certaines pièces justificatives ne devrait pas entacher la validité d'un rapport.

Cependant, si les pièces justificatives présentées sont insuffisantes, le directeur général des élections devrait être autorisé à ordonner la présentation de pièces justificatives supplémentaires à l'appui des dépenses déclarées dans le rapport. Le non-respect délibéré d'un tel ordre constituerait une infraction.

5.2.6 Acceptation et déclaration de contributions faites après le jour du scrutin

La divulgation complète et exacte de toutes les contributions et dépenses d'une campagne est essentielle à la transparence du financement électoral.

D'autre part, différentes dispositions de la Loi reposent sur le principe qu'on ne doit pas pouvoir tirer un avantage financier personnel en se portant candidat. Ce principe ressort nettement dans l'obligation de calculer les fonds de campagne excédentaires et de s'en dessaisir en consignand de façon complète et exacte toutes les contributions et dépenses. Pour assurer la divulgation correcte de toutes les opérations liées à l'élection et le calcul exact des fonds excédentaires, des délais doivent être établis tant pour la présentation et le paiement des demandes que pour l'acceptation des contributions.

La Loi est claire quant au traitement des dépenses de campagne et elle prévoit un contrôle strict des rapports et des délais. Ainsi, les demandes doivent être présentées dans les trois mois suivant le jour du scrutin et, si le délai n'est pas respecté, le demandeur ou l'agent officiel peut demander l'autorisation de faire une demande de paiement tardive. De plus, l'autorisation de payer une créance non acquittée doit être obtenue pour toute créance présentée qui reste impayée quatre mois après le jour du scrutin. Dans ces cas, l'agent officiel doit mettre à jour le compte du candidat en fonction des nouvelles opérations.

La Loi permet d'accepter des contributions après le jour du scrutin, mais les exigences de déclaration à cet égard ne sont pas très claires. Des restrictions s'appliquent aux conditions dans lesquelles ces contributions peuvent être faites. Ainsi, l'article 476 interdit le transfert de contributions à un candidat après le scrutin, sauf pour payer les créances en souffrance déclarées dans le compte du candidat. Cependant, cette restriction ne s'applique qu'aux transferts venant des partis et des associations de circonscription. Il faudrait préciser les dispositions sur l'acceptation et la consignation des contributions après le jour du scrutin.

Recommandations : Aucune contribution à la campagne d'un candidat ne devrait être autorisée plus de quatre mois après le jour du scrutin, sauf si elle est expressément permise par la Loi.

Toutes les contributions reçues après le jour du scrutin devraient être divulguées dans le rapport du candidat ou dans une mise à jour du rapport si la contribution a été versée après le dépôt du document.

Chapitre 3 : Délais de présentation des rapports

5.3.1 Justification des demandes adressées au directeur général des élections pour proroger les délais de présentation, de correction ou de mise à jour des documents

L'article 458 permet à un candidat ou à son agent officiel de demander par écrit au directeur général des élections une prorogation pour présenter un compte de campagne électorale ou une correction de ce compte, ou encore l'autorisation de corriger ou de mettre à jour l'information transmise. Le directeur général des élections ne peut acquiescer que s'il est convaincu que la demande a été rendue nécessaire par : a) la maladie du demandeur; b) l'absence, le décès, la maladie ou l'inconduite de l'agent officiel; c) l'absence, le décès, la maladie ou l'inconduite d'un mandataire, commis ou préposé de l'agent officiel; d) une inadvertance ou une erreur de bonne foi⁶¹.

La Loi ne précise toutefois pas quelle information il faut fournir avec la demande pour que le directeur général des élections prenne sa décision. En *common law*, il peut certes accepter des renseignements très divers s'ils permettent d'établir logiquement le fait nécessaire selon la prépondérance des probabilités. Cependant, la plupart des demandeurs se bornent à énoncer leur demande sans fournir la moindre information à l'appui. En définitive, le directeur général des élections serait mieux placé pour prendre la décision voulue si la nécessité d'étayer la demande était clairement signifiée au demandeur dans le texte législatif. Cela ne changerait en rien le déroulement du processus, mais celui-ci serait plus clair pour les demandeurs si la Loi mentionnait expressément la nécessité d'étayer les affirmations faites dans la demande. Comme cette dernière se fait par écrit, la Loi devrait stipuler qu'une demande doit s'appuyer sur une déclaration solennelle ou une autre preuve établissant son bien-fondé.

Recommandations : La Loi devrait exiger que toute demande adressée au directeur général des élections en vertu de l'article 458 s'appuie sur une déclaration solennelle ou une autre preuve établissant son bien-fondé.

Par souci de clarté et de cohérence, l'article 447 (demandes ou paiements irréguliers) devrait être modifié dans le même sens.

5.3.2 Délais de présentation de demandes à un juge

Aux termes de l'article 459, un candidat ou son agent officiel peut demander à un juge une ordonnance soustrayant le candidat ou l'agent officiel à divers délais relatifs à la présentation ou à la modification de documents. La requête est faite au juge si une demande a déjà été présentée au directeur général des élections en vertu de l'article 458, et si une autorisation supplémentaire semble nécessaire ou si la demande a été rejetée. L'article exige que la requête soit présentée au juge dans les deux semaines suivant l'expiration du délai pertinent⁶².

Ces deux semaines ne suffisent pas à Élections Canada pour vérifier le compte en cause et faire savoir au candidat ou à l'agent officiel si le compte est incorrect. Souvent, le candidat ou l'agent officiel ne sait donc pas avant l'expiration du délai s'il faut adresser une demande à un juge.

Par ailleurs, la Loi ne limite pas le délai supplémentaire que le juge peut accorder par suite de la demande.

Ces deux problèmes pourraient être réglés si le délai de deux semaines pour présenter une demande à un juge, aux termes de l'article 459, était porté à deux mois. La Loi pourrait aussi préciser que le juge ne peut autoriser un délai de présentation supérieur à deux mois après le fait qui a donné lieu à la demande.

Recommandation : Le délai actuel de deux semaines pour présenter une demande à un juge aux termes de l'article 459 devrait être porté à deux mois, période qui devrait également être le délai supplémentaire maximal que le juge peut accorder par suite de la demande.

5.3.3 Omission de produire un rapport

L'agent principal qui ne produit pas un rapport financier exigé aux termes des alinéas 497(1)m) et 497(1)q) commet une infraction. Par ailleurs, le directeur général des élections peut révoquer l'enregistrement de tout parti dont l'agent principal ne produit pas un rapport exigé à l'article 387. La non-production entraîne automatiquement la perte du droit au remboursement des dépenses électorales (art. 435).

La perte du statut de parti et de tous les droits afférents est une sanction sévère. Elle entraîne des conséquences qui ne sont pas toujours liées logiquement à la non-production ou à la productive tardive d'un rapport. Ainsi, le parti en cause perd le droit de figurer sur le bulletin de vote à toute élection partielle tenue avant l'élection générale suivante (ce qui risque de susciter de la confusion chez les électeurs) et le droit de recevoir les listes électorales. Cependant, le non-respect répété des règles devrait entraîner des sanctions sérieuses.

Recommandation : L'omission de produire un seul rapport financier exigé par la Loi ne devrait pas entraîner la révocation du statut de parti politique. Cependant, tout parti qui omet deux fois de suite de produire un rapport prescrit par la Loi devrait perdre d'office son statut de parti.

Chapitre 4 : Le problème de la non-réglementation des contributions

5.4.1 La réglementation des contributions, complément nécessaire à la divulgation

Le contrôle du montant des contributions ne sert pas le même objectif que le contrôle réglementaire fondé sur la divulgation. Comme l'indique la Commission Lortie, « les systèmes de réglementation axés sur le plafonnement des dons, au lieu de se préoccuper des sommes dépensées, visent [...] à prévenir les abus d'influence en prohibant certaines contributions en fonction de leur montant ou de leur provenance » (*Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1992, vol. 1, p. 451).

La Commission Lortie n'a pas recommandé le contrôle des contributions parce qu'elle entrevoyait des difficultés d'application, qu'elle manquait de preuves péremptoires concernant l'abus d'influence lié à des contributions importantes et qu'elle estimait que ses recommandations sur les plafonds de dépenses et la divulgation suffiraient à maintenir la confiance du public envers le système électoral.

La divulgation informe le public des sommes versées à diverses entités politiques, mais ne contribue guère à réduire la perception de l'influence éventuelle de ces contributions sur le bénéficiaire.

L'imposition de plafonds de dépenses n'élimine pas non plus tous les problèmes potentiels liés à la non-réglementation des contributions. En imposant des limites de dépenses, on ne contrôle pas tous les aspects des dépenses.

Pour préserver la confiance dans le système, le fait qu'un parti ou un candidat soit perçu comme libre de toute influence monnayée est aussi important que le fait qu'il soit réellement libre de cette influence. Dans une élection, les perceptions raisonnables peuvent s'avérer aussi importantes que la réalité. Il semble que la réglementation actuelle sur les dépenses et la divulgation n'inspire pas totalement cette confiance. Dans l'Étude électorale canadienne de 2000, lorsqu'on a demandé à des électeurs si les gens devraient être autorisés à donner autant d'argent qu'ils le veulent aux partis et aux candidats, 62,6 % d'entre eux se sont dits favorables à un plafond. À peine plus du tiers (34,6 %) des répondants estimaient qu'aucun plafond n'était nécessaire.

Le temps est venu d'examiner l'opportunité d'instituer un contrôle réglementaire des contributions pour s'assurer que les partis politiques, leurs associations de circonscription et les candidats ne soient pas liés par des obligations financières ou des allégeances découlant de contributions importantes reçues de groupes d'intérêt, d'organismes ou de particuliers – contributions dont l'électorat pourrait ignorer l'existence au moment du vote ou dont il ne pourrait pas prendre connaissance adéquatement. Une telle mesure ne serait pas inédite au

Canada : sept provinces et territoires contrôlent déjà, à divers degrés, les contributions politiques : l'Ontario, le Québec, l'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut⁶³.

Les annexes 3 et 4 présentent des données sur les contributions faites aux candidats et aux partis enregistrés en 2000.

Pour que le contrôle soit efficace, l'application de la *Loi électorale du Canada* devrait être élargie aux campagnes d'investiture, pour des raisons expliquées en détail dans la partie 8 du présent rapport, dans l'exposé sur l'élargissement des exigences en matière de rapports. L'efficacité d'un contrôle visant uniquement les contributions aux partis, aux associations locales et aux candidats peut être affaiblie si les contributions versées dans le cadre des campagnes d'investiture ne sont pas réglementées. Des contributions importantes versées aux candidats gagnants peuvent facilement être utilisées pour financer d'autres scrutins. En définitive, le lien entre les campagnes d'investiture et la campagne électorale elle-même est si étroit que les raisonnements applicables aux contributions électorales s'appliquent tout autant aux campagnes d'investiture.

De même, il pourrait s'avérer utile d'imposer des contrôles sur les contributions aux campagnes de direction, mais les données actuellement disponibles sont insuffisantes pour permettre de formuler une recommandation à cet égard.

Recommandations : Les contributions versées aux partis enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats devraient être plafonnées.

Le fardeau de l'application des plafonds devrait incomber à l'entité qui verse la contribution, afin d'éviter une charge administrative excessive au bénéficiaire.

Pour chaque entité, les contributions versées à des bénéficiaires politiques devraient être assujetties aux plafonds suivants :

Contribution annuelle :	50 000 \$ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 \$ au total à l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti
Élection générale :	(en plus du plafond annuel)
	50 000 \$ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 \$ au total à un ou plusieurs candidats de chaque parti

Élection partielle unique ou
partielles simultanées :

(en plus des plafonds annuels)

7 500 \$ au total à un ou plusieurs candidats
d'un même parti

Campagne d'investissement :

(en plus des plafonds annuels)

7 500 \$ au total à l'ensemble des aspirants
d'un même parti

Tout donateur qui dérogerait sciemment à ces plafonds commettrait une infraction.

Partie 6

L'application de la Loi

Partie 6 : L'application de la Loi

On ne peut administrer un système réglementaire efficacement si on ne peut le faire respecter efficacement. Bien que la *Loi électorale du Canada* soit dotée d'un système de contrôle bien outillé, on y relève un certain nombre de lacunes subtiles qu'il importe de corriger afin d'éviter que certaines violations échappent aux poursuites pour des motifs techniques. Les recommandations qui suivent visent toutes à combler des failles dans les dispositions destinées à assurer le respect de la Loi⁶⁴.

6.1 Disposition générale pour tentative de perpétration

Il existe essentiellement deux modes d'application de la *Loi électorale du Canada*. En période électorale, le commissaire aux élections fédérales peut solliciter une injonction pour obliger une personne à se plier aux directives de la Loi. C'est là un recours civil. Il peut aussi intenter des poursuites au criminel relativement aux violations que la Loi définit expressément comme des infractions. (Le commissaire peut également choisir de conclure avec l'intéressé une « transaction » visant à faire respecter la Loi.) Toute violation de la Loi ne constitue pas nécessairement une infraction. Le système d'infraction générale de la *Loi électorale du Canada* est fondé sur l'interdiction d'enfreindre certaines dispositions législatives spécifiques. Une violation, dans ces cas, constitue une infraction. Par ailleurs, quelques dispositions isolées décrivent directement certaines infractions plutôt que de faire référence à une interdiction antérieure (art. 480 à 482).

Dans la plupart des cas, le préjudice causé au processus électoral ne dépend pas de l'accomplissement effectif de l'acte interdit. Le simple fait de tenter de commettre un tel acte porte atteinte au processus. Par exemple, le fait d'intervenir auprès d'un électeur lorsqu'il marque son bulletin de vote nuit au processus de vote même si l'intervention échoue. La Loi tient compte de cette réalité dans plusieurs cas en établissant que tenter de commettre tel ou tel acte constitue une infraction au même titre que de le commettre effectivement. Cette interdiction est parfois explicite. Par exemple, l'article 5 interdit de voter ou de tenter de voter en sachant qu'on n'a pas qualité d'électeur ou qu'on est inhabile à voter. Elle est parfois établie indirectement par une formulation tellement générale qu'elle englobe à la fois l'acte accompli et la tentative qui échoue. Ainsi, le paragraphe 481(1) stipule qu'offrir un pot-de-vin, directement ou indirectement, en vue d'inciter un électeur à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat constitue une infraction.

Procéder au cas par cas n'est cependant pas la solution idéale. Si l'on traite la question des tentatives en s'appuyant sur une série d'interdictions spécifiques plutôt que sur une disposition générale (comme l'art. 24 du *Code criminel*), il peut arriver qu'on puisse intenter certaines poursuites seulement si l'infraction visée a été commise avec succès. Par exemple, l'article 482(2) se lit comme suit : « Commet une infraction quiconque incite une autre personne à voter ou à s'abstenir de voter ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse, notamment en tentant de lui faire croire que le scrutin à une élection n'est pas secret. » Selon cette formulation, il y a infraction seulement si l'on réussit à inciter l'électeur à voter ou à s'abstenir. Pourtant, utiliser un prétexte ou une ruse porte atteinte au processus tout autant que de réussir à influencer l'électeur.

Lorsqu'une tentative de commettre une infraction n'est pas spécifiquement couverte par la *Loi électorale du Canada*, il est possible d'intenter une poursuite en vertu de l'article 24 du *Code criminel*. Cependant, une telle poursuite relèverait du procureur général. Cette situation est contraire à la volonté exprimée dans le projet de loi C-2 de traiter les infractions à la *Loi électorale du Canada* dans le cadre de celle-ci.

Recommandation : La Loi devrait comporter une disposition générale établissant que la tentative de commettre une infraction constitue une infraction en soi.

6.2 Collusion

La « collusion » est une entente visant une fin illégale ou une fin légitime atteinte par des moyens illégaux. Pour qu'il y ait collusion, il n'est pas nécessaire que chacune des parties intéressées ait l'intention de commettre personnellement l'acte interdit. Il suffit que les parties partagent le même but et participent à une entreprise commune.

L'article 351 ainsi que les paragraphes 423(2) et 443(2) de la *Loi électorale du Canada* interdisent toute collusion visant à esquiver les divers plafonds de dépenses électorales. L'article 351 concerne la publicité électorale faite par des tiers tandis que les paragraphes 423(2) et 443(2) concernent respectivement les dépenses des partis et des candidats. Il semble cependant que la formulation de ces dispositions présente de graves erreurs de logique.

L'article 351 interdit de façon générale à un tiers d'esquiver ou de tenter d'esquiver les plafonds qui lui sont imposés. Cependant, si le tiers agit de concert avec un parti enregistré ou un candidat, ces derniers ne commettent pas d'infraction aux termes de la Loi, puisque l'article 351 ne vise que les tiers.

Le paragraphe 423(2) interdit à un parti enregistré et à un tiers d'agir de concert pour que le parti enregistré esquive le plafond de dépenses électorales. Mais ce paragraphe n'interdit pas à un candidat de le faire. Ainsi, le candidat qui participe à une entreprise commune avec un parti enregistré pour que ce dernier esquive le plafond fixé ne contrevient pas au paragraphe 423(2). Plus encore, si le parti enregistré agit de concert seulement avec un candidat, le parti non plus ne contreviendra pas au paragraphe 423(2), qui interdit seulement la collusion entre un parti enregistré et un tiers.

De même, le paragraphe 443(2) interdit au candidat, à son agent officiel ou au mandataire visé à l'alinéa 446c) et à un tiers d'agir de concert pour que le candidat esquive le plafond de dépenses électorales qui lui est imposé, mais n'interdit pas une collusion dans ce but entre l'une ou l'autre de ces personnes et un parti enregistré. De même, s'il y a collusion entre deux de ces personnes et un parti enregistré, ce dernier ne contrevient pas au paragraphe 443(2), qui ne mentionne pas les partis enregistrés.

Il est injuste que la culpabilité ne puisse pas être attribuée à toutes les parties d'une même collusion. Les dispositions mentionnées ci-dessus ont le défaut de définir trop spécifiquement les actes de collusion et risquent ainsi de ne pas englober tous les participants potentiels d'une collusion ou d'une tentative de collusion.

Recommandation : L'article 351 et les paragraphes 423(2) et 443(2) devraient être remplacés par une disposition générale interdisant à toute personne d'esquiver ou de tenter d'esquiver les divers plafonds de dépenses.

6.3 Statut d'organisme d'enquête pour le commissaire aux élections fédérales

Au palier fédéral, il existe essentiellement deux dispositions légales qui ont un effet sur la capacité du commissaire aux élections fédérales d'obtenir des renseignements personnels détenus par un organisme fédéral. La première est l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit le droit constitutionnel de chacun à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, par tout corps d'État, de renseignements dont la personne concernée peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils demeurent privés et qui révèlent ses habitudes de vie ou ses décisions personnelles. La seconde est le paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui interdit la communication, sans le consentement de l'individu concerné, de renseignements personnels relevant d'une institution fédérale (définie dans cette loi comme « tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe »). Aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les « renseignements personnels » englobent en fait tous les renseignements concernant un individu identifiable. Cette définition est beaucoup plus large que celle visée à l'article 8 de la Charte, qui ne s'applique que s'il y a une attente raisonnable en matière de vie privée. Les deux dispositions offrent des protections distinctes. Il peut arriver que l'article 8 de la Charte, en l'absence d'une attente raisonnable en matière de vie privée, permette la communication de renseignements dont la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdirait la divulgation. La recommandation qui suit vise uniquement l'accès aux renseignements sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Nonobstant l'interdiction établie au paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'alinéa 8(2)e) de cette loi autorise la communication de renseignements personnels à un organisme d'enquête déterminé par règlement et qui en fait la demande par écrit, en vue de faire respecter des lois fédérales ou provinciales ou pour la tenue d'enquêtes licites, pourvu que la demande précise le but de la démarche et la nature des renseignements demandés. L'alinéa 77(1)d) établit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer quels sont les organismes d'enquête prévus à l'alinéa 8(2)e).

Les « organismes d'enquête » désignés aux fins de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont les suivants : la Direction de la vérification du ministère du Revenu national (Imposition), la Division de la vérification du ministère du Revenu national (Douanes et Accise), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, les gardiens de parc du Service

canadien des parcs et la Direction générale du contrôle (Assurance) de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Le commissaire aux élections fédérales a pour mission de veiller à l'observation et à l'exécution de la *Loi électorale du Canada*. Son bureau est chargé de faire les enquêtes relatives à toute infraction présumée et, s'il y a lieu, d'engager ou de faire engager des poursuites. Or, le commissaire n'a pas le statut d'organisme d'enquête aux fins de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En vertu de cette loi, les institutions gouvernementales ne peuvent donc pas lui communiquer des renseignements personnels qui relèvent d'elles. Pour obtenir les renseignements dont il a besoin, le commissaire doit se procurer un mandat de perquisition, même si l'article 8 de la Charte (fouilles, perquisitions ou saisies) en permettrait la divulgation.

L'anomalie de cette situation devient évidente dans le cas des actes qui enfreignent à la fois la *Loi électorale du Canada* et le *Code criminel*. La communication à la GRC de renseignements personnels relevant d'un organisme gouvernemental est alors autorisée, sur demande, aux fins d'une enquête sur les aspects relatifs au *Code criminel*. Par contre, le commissaire aux élections fédérales, qui fait enquête dans le cadre de la *Loi électorale du Canada*, est obligé d'obtenir un mandat de perquisition pour avoir accès aux mêmes renseignements.

Pour obtenir un mandat de perquisition, le commissaire doit établir qu'il a un soupçon raisonnable concernant la perpétration d'une infraction. Il doit donc recueillir ailleurs suffisamment d'information pour étayer ce soupçon avant de pouvoir obtenir le mandat. Il a ainsi un obstacle de plus à surmonter pour appliquer efficacement la Loi, car des renseignements personnels relevant d'organismes gouvernementaux sont parfois indispensables pour établir qu'une infraction a été commise⁶⁵.

Si le Bureau du commissaire aux élections fédérales avait le statut d'organisme d'enquête aux fins de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ses enquêtes – comme celles des autres organismes de même statut – seraient toujours soumises à l'article 8 de la Charte en matière de perquisition et de saisie.

Le commissaire aux élections fédérales a seul l'autorité de faire respecter les dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Pour ce faire, il a besoin de la même autorité d'enquête en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que celle dont disposent la GRC, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et les autres organismes d'enquête désignés.

Recommandation : En vue de l'application de la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait être désigné organisme d'enquête aux termes de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

6.4 Droits d'appel du commissaire aux élections fédérales

Lorsque l'on contrevient à la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales engage des poursuites sous le régime du *Code criminel* pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et pour les actes criminels. Bien qu'il soit clair, en vertu de l'article 813 du *Code criminel*, que le commissaire peut faire appel d'une décision d'un tribunal de première instance dans une procédure sommaire (puisqu'il est le « dénonciateur »), il n'est pas clair qu'à titre de poursuivant il ait le droit d'interjeter appel dans une procédure par voie de mise en accusation. Il n'est pas clair non plus que le défendeur dans une procédure par voie de mise en accusation sous le régime du *Code criminel* puisse en appeler d'une décision (voir l'art. 675, par exemple). Les dispositions du *Code criminel* en matière de droits d'appel sont plus restrictives dans les cas d'actes criminels que dans ceux d'infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité. En effet, l'article 676 du Code n'accorde expressément le droit d'appel qu'au procureur général.

C'est le commissaire aux élections fédérales, et non le procureur général, qui agit à titre de poursuivant dans les procédures par voie de mise en accusation relatives à la *Loi électorale du Canada*. Il serait clairement logique que le commissaire, de même que le défendeur, aient le droit d'interjeter appel dans une telle procédure. Les poursuites étant des questions sérieuses, en particulier les poursuites par voie de mise en accusation, l'autorité du commissaire en la matière devrait être clarifiée.

Recommandation : Pour les poursuites relatives à la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait disposer de droits d'appel équivalant à ceux dont dispose le procureur général pour les poursuites en vertu du *Code criminel*.

6.5 Entrave à une enquête

La *Loi électorale du Canada* n'interdit pas d'entraver ou de détourner le cours d'une enquête du commissaire aux élections fédérales. Toutefois, quiconque tente volontairement d'entraver ou de détourner le cours de la justice contrevient au paragraphe 139(2) du *Code criminel*. Selon l'esprit de la *Loi électorale du Canada*, les infractions relatives aux élections devraient être traitées en vertu de la Loi plutôt que du *Code criminel*. On trouve une jurisprudence à ce propos à l'article 163.2 de la *Loi électorale* du Manitoba, selon lequel une personne commet une infraction si elle entrave l'action du directeur général des élections (la loi manitobaine ne prévoit pas de commissaire), ou d'une personne qu'il nomme, ou lui fait une déclaration fautive ou trompeuse à l'occasion d'une enquête.

Recommandation : La *Loi électorale du Canada* devrait prohiber toute entrave à l'action du commissaire aux élections fédérales ou d'une personne qu'il nomme ainsi que toute déclaration fautive ou trompeuse à son intention durant une enquête découlant de la Loi.

6.6 *Non-retour d'un bulletin de vote*

L'article 167 de la *Loi électorale du Canada* établit diverses interdictions relatives aux bulletins de vote (destruction, détérioration, altération, transport hors d'un bureau de scrutin), mais le simple fait de ne pas retourner un bulletin ne constitue pas une infraction. Cela crée un problème de preuve dans les cas où le commissaire peut prouver qu'une personne n'a pas retourné son bulletin mais il est incapable de prouver hors de tout doute raisonnable ce qu'elle en a fait. Comme les interdictions relatives aux bulletins de vote visent essentiellement à éviter leur retrait du processus électoral, il y aurait lieu d'ajouter une disposition générale exigeant le retour des bulletins au scrutateur après leur remise aux électeurs.

Recommandation : La Loi devrait interdire à tout électeur d'omettre de retourner le bulletin de vote que le scrutateur lui a remis.

Partie 7

La gestion du processus électoral

Partie 7 : La gestion du processus électoral

Tout processus efficace a besoin de mécanismes efficaces. Les recommandations de la présente partie portent sur des améliorations législatives utiles au Bureau du directeur général des élections et à l'administration des scrutins.

7.1 *Nomination des directeurs du scrutin*

Les directeurs du scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil conformément au paragraphe 24(1) de la Loi. Ils ne peuvent être révoqués que pour un motif valable. Selon le paragraphe 24(4), leur nomination cesse par ailleurs s'ils décèdent, démissionnent ou déménagent hors de leur circonscription, ou s'il y a redécoupage de la circonscription en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Ce régime de nomination suscite plusieurs difficultés.

Les personnes nommées ne reçoivent pas assez d'information à l'avance sur la nature du travail que l'on attend d'eux.

Le régime actuel ne permet pas de traiter efficacement les cas d'inexécution ou de mauvais rendement chez les directeurs du scrutin. Si le directeur général des élections a le pouvoir de donner aux directeurs du scrutin des instructions exécutoires (al. 16c)), il ne peut imposer des mesures disciplinaires à l'un d'eux ou le révoquer pour inexécution de ces instructions. Seul le gouverneur en conseil peut révoquer un directeur du scrutin et le remplacer. Or, on ne peut guère s'attendre à ce que le gouverneur en conseil puisse exercer ce pouvoir équitablement et efficacement dans le court laps de temps d'une période électorale.

Les directeurs du scrutin conduisent les élections dans leur circonscription. En raison de l'importance de ce rôle, des candidats ont signalé par le passé que le contrôle des nominations par le parti au pouvoir donnait lieu à des impressions de partialité.

Dans six provinces et territoires, les directeurs du scrutin sont maintenant nommés par le directeur général des élections (Québec, Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut). Dans le Territoire du Yukon, toutes les personnes dont le directeur général des élections a recommandé la nomination comme directeur du scrutin ont en suite été nommées par le gouvernement. Cela montre que les préoccupations soulevées dans le présent rapport et antérieurement sont prises au sérieux, et qu'il y a une tendance à confier au directeur général des élections la nomination des directeurs du scrutin⁶⁶.

Il ne s'agit pas de préoccupations mineures. Le directeur du scrutin joue un rôle primordial. Il est le plus important fonctionnaire électoral de la circonscription. L'efficacité et l'efficacité de l'appareil électoral dans la circonscription dépendent des connaissances, des compétences opérationnelles et de l'impartialité du titulaire. C'est pourquoi, dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises* (1996), et dans le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36^e élection générale* (1997), il a été recommandé que le directeur général des élections nomme les directeurs du scrutin au mérite. Cette recommandation est reprise ici dans l'espoir sincère que des mesures correctives seront adoptées sous peu.

Recommandation : Les directeurs du scrutin devraient être nommés au mérite par le directeur général des élections. Les nouveaux directeurs du scrutin auraient un mandat de 10 ans renouvelable et le directeur général des élections pourrait les démettre de leurs fonctions en cas d'incompétence ou de rendement insatisfaisant.

7.2 *Le poste de directeur général adjoint des élections*

Le poste de directeur général adjoint des élections, tel qu'il est prévu par la *Loi électorale du Canada*, constitue un anachronisme historique et ne reflète pas le véritable rôle de son titulaire. Non seulement l'impartialité du poste en est-elle compromise, mais son titulaire est sérieusement lésé dans ses droits démocratiques.

Les dispositions actuelles relatives à ce poste soulèvent plusieurs questions importantes.

Premièrement, dans la mesure où le directeur général adjoint des élections n'a aucun mandat particulier et ne joue aucun rôle opérationnel autre que ceux assignés par le directeur général des élections, il ne semble pas y avoir de raison importante à lui interdire de voter. Tous les autres membres du personnel du directeur général des élections peuvent voter et pourraient se voir attribuer les mêmes tâches ou responsabilités que le directeur général adjoint des élections. Pour ce dernier, cela constitue une importante violation de ses droits démocratiques garantis par la Charte, et cette violation semble difficilement justifiable.

Deuxièmement, il ne semble pas y avoir de raisons impératives pour diviser les membres du personnel du directeur général des élections en deux catégories – le directeur général adjoint des élections, et tous les autres. Plusieurs cadres exécutent des tâches aussi importantes pour le bon déroulement du processus électoral. Le poste de directeur général adjoint des élections semble être un anachronisme dont l'origine remonte au temps où le directeur général des élections n'avait que trois employés, y compris le directeur général adjoint des élections qui occupait alors le seul poste de cadre.

Depuis sa création en 1920, les exigences opérationnelles et le mandat du Bureau du directeur général des élections se sont élargis bien au-delà du simple bureau de trois personnes. Le directeur général des élections dirige maintenant un organisme moderne et complexe chargé de remplir en permanence des obligations nationales et internationales et de répondre à une importante demande d'expertise dans plusieurs domaines – finances, droit, géographie, technologie et administration publique. Toutefois, cette évolution n'a pas été accompagnée d'une évolution du concept législatif qui aurait permis d'adapter le poste de directeur général adjoint des élections aux réalités modernes.

Enfin, dans la mesure où le directeur général adjoint des élections n'a pas de mandat législatif particulier, il ne semble pas y avoir de raison législative justifiant sa nomination par le gouverneur en conseil. Ce processus de nomination, qui ne sert aucunement l'objet apparent de la Loi, mine l'impartialité perçue des activités d'Élections Canada. L'influence du parti au pouvoir dans cette nomination est incompatible avec l'autonomie et l'impartialité exigées d'Élections Canada. Comme il a été souligné ci-dessus, le pouvoir de nomination du gouverneur en conseil semble reposer sur des considérations purement historiques plutôt qu'intentionnelles⁶⁷. Ce dernier point reflète une recommandation semblable formulée dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises*.

Recommandation : Le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la Loi.

7.3 Nomination des agents réviseurs

Pour aider le directeur du scrutin dans la révision des listes en période électorale, l'article 32 prévoit qu'il nomme les agents réviseurs qu'il estime nécessaires (sous réserve de l'approbation du directeur général des élections quant au nombre). En vertu de l'article 33, le directeur du scrutin demande aux partis enregistrés dont les candidats se sont classés premier et deuxième à la dernière élection dans la circonscription de lui fournir des noms de personnes aptes à exercer ces fonctions. Si les partis ne lui fournissent pas assez de noms dans les trois jours suivant la demande, le directeur du scrutin peut en obtenir d'autres sources. En nommant les agents réviseurs, le directeur du scrutin est tenu de les répartir également entre les personnes recommandées par le parti enregistré dont le candidat s'est classé premier à la dernière élection générale dans la circonscription et celles recommandées par le parti enregistré dont le candidat s'est classé deuxième. Compte tenu du caractère politique de ces nominations, les agents doivent travailler en équipes de deux (art. 99) et leurs décisions doivent être approuvées par le directeur du scrutin ou son adjoint.

Les partis enregistrés ne sont malheureusement pas toujours en mesure de fournir suffisamment de noms dans le délai prescrit. En outre, l'obligation de consulter les partis retarde la sélection et la formation des agents réviseurs. Si le directeur du scrutin pouvait nommer des agents réviseurs sans d'abord obtenir des recommandations des partis enregistrés, il pourrait les recruter et les former dès le déclenchement d'une élection et commencer à réviser les listes électorales dès le 33^e jour avant le jour du scrutin.

Recommandation : L'article 33 ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes aptes à exercer les fonctions d'agent réviseur.

7.4 *Nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin*

En vertu des articles 34 et 35, les scrutateurs et les greffiers du scrutin sont nommés à partir de listes fournies à cette fin par les candidats des partis enregistrés qui se sont classés premier (scrutateur) et deuxième (greffier du scrutin) dans la circonscription à la dernière élection. Si, le 17^e jour avant le jour du scrutin, les candidats n'ont fourni aucun nom, ou pas assez, le directeur du scrutin procède aux nominations nécessaires à partir d'autres sources (art. 36). Une disposition semblable s'applique aux agents d'inscription (par. 39(3)).

Cette disposition pose un problème de temps. En pratique, il est impossible de demander une liste d'agents éventuels aux candidats avant le 17^e jour avant le jour du scrutin, car la date limite de confirmation des derniers candidats ayant présenté leur candidature est le 19^e jour avant le jour du scrutin. Il reste donc seulement quatre jours avant la date limite de soumission des listes et les candidats ne sont souvent pas en mesure de fournir les listes dans ce délai⁶⁸.

Si les directeurs du scrutin n'étaient pas tenus de demander des noms aux candidats pour les postes de scrutateur, greffier du scrutin et agent d'inscription, ils pourraient commencer leur recrutement plus tôt et auraient plus de temps pour former adéquatement le personnel.

Recommandation : Le directeur du scrutin ne devrait plus être tenu de demander aux partis enregistrés de lui fournir les noms de personnes aptes à exercer les fonctions de scrutateur, de greffier du scrutin ou d'agent d'inscription⁶⁹.

7.5 *Congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin*

Les scrutateurs et les greffiers du scrutin remplissent une fonction essentielle aux élections. Dans le passé, il s'agissait principalement de personnes qui n'étaient pas autrement occupées à temps plein. Toutefois, comme la tendance au Canada est aux foyers à deux revenus et que la population vieillit, le bassin de personnes disponibles diminue. Le Comité consultatif des partis politiques a informé Élections Canada qu'il devient de plus en plus difficile de recruter des scrutateurs et des greffiers pour le jour du scrutin, ce que les directeurs du scrutin ont d'ailleurs confirmé à la dernière élection. En règle générale, outre une brève formation de deux heures (sans compter le temps de déplacement), une personne ne travaille qu'une journée à titre de scrutateur ou de greffier le jour du scrutin. Les scrutateurs et les greffiers aux bureaux de vote par anticipation travaillent trois jours, plus le soir suivant la fermeture des bureaux pour dépouiller les bulletins. Il reste que les employeurs ne sont pas tous disposés à accorder un congé à leurs employés désireux d'exercer ces fonctions⁷⁰.

Recommandation : L'employeur devrait être tenu d'accorder à l'employé un congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin. Il faudrait prévoir un mécanisme semblable à celui de la *Loi électorale* du Manitoba, en vertu duquel l'employeur pourrait obtenir une exemption dans le cas de personnes dont l'absence compromettrait gravement les activités de son entreprise⁷¹.

7.6 Affichage des nom et adresse des scrutateurs et des greffiers du scrutin

L'article 112 exige qu'au moins trois jours avant le jour du scrutin, le directeur du scrutin affiche dans son bureau la liste des nom et adresse de tous les scrutateurs et greffiers du scrutin nommés pour la circonscription, avec le numéro du bureau de scrutin attribué à chacun. Toute personne a le droit de consulter cette liste à une heure convenable. Le directeur du scrutin doit aussi fournir cette liste à chaque candidat ou à son représentant. Cette disposition vise essentiellement à permettre aux candidats de savoir qui sera scrutateur ou greffier et à quel bureau. Cependant, l'accès public à la liste permet à quiconque non seulement de savoir qui travaille où, mais aussi de connaître l'adresse domiciliaire du fonctionnaire électoral concerné.

L'accès public à l'adresse domiciliaire des fonctionnaires électoraux permet au public de vérifier si le paragraphe 22(4) est respecté (les fonctionnaires électoraux doivent résider dans la circonscription pour laquelle ils sont nommés). Cette pratique porte gravement atteinte, en revanche, à la vie privée des personnes qui exercent ces fonctions et pourrait compromettre leur sécurité.

Elle est aussi contraire à la pratique prévue par la Loi dans le cas des listes des agents réviseurs (par. 33(5)), qui n'ont pas à mentionner l'adresse domiciliaire des titulaires.

Recommandation : L'adresse domiciliaire ne devrait plus figurer sur la liste des scrutateurs et des greffiers du scrutin accessible au public.

7.7 Emplacement du bureau du directeur du scrutin

Le paragraphe 60(1) stipule que le bureau du directeur du scrutin doit être situé « en un lieu approprié de la circonscription », sans plus de précision. Sous réserve de cette restriction, le directeur du scrutin peut ouvrir son bureau à tout endroit qui lui semble convenable (habituellement dans la municipalité où il réside). Rien n'exige que ce soit dans un secteur de la circonscription qui permettrait d'offrir le meilleur service ou l'accès le plus facile à l'électorat. Par exemple, dans une circonscription comme le Nunavut, qui compte plus de 3 000 000 de kilomètres carrés de superficie, il serait plus logique que le bureau soit établi à Iqaluit, municipalité où résident la majorité des électeurs, qu'à Igloolik, localité beaucoup plus petite située plus au nord.

Recommandation : Le paragraphe 60(1) devrait autoriser le directeur général des élections à ordonner l'établissement d'un bureau du directeur du scrutin en un lieu de la circonscription qui, selon lui, permettrait d'offrir le meilleur service ou serait le plus facile d'accès pour les électeurs.

7.8 Fonctionnaires électoraux aux bureaux de vote par anticipation

Selon l'article 171, le vote par anticipation doit être tenu de la même manière que le vote le jour du scrutin, sauf disposition contraire. Compte tenu du nombre d'électeurs qui se prévalent désormais du vote par anticipation, il faudrait rajuster la Loi. Par exemple, le paragraphe 39(1) permet au directeur du scrutin d'établir des bureaux d'inscription dans les bureaux de vote le jour du scrutin pour desservir les électeurs non inscrits. L'inscription est ainsi plus rapide et entraîne moins de retards pour les électeurs déjà dûment inscrits que si elle devait se faire auprès d'un scrutateur au bureau de vote. Des bureaux d'inscription ne peuvent toutefois pas être établis pour le vote par anticipation, car l'article 169 stipule que la révision au bureau de vote par anticipation doit être effectuée par le scrutateur et le greffier du scrutin. À la 37^e élection générale, le directeur général des élections a dû exercer ses pouvoirs en vertu du paragraphe 17(1) afin de permettre l'engagement d'agents d'inscription aux bureaux de vote par anticipation pour faire face au flux d'électeurs aux centres de scrutin⁷².

De même, le directeur du scrutin n'a pas le pouvoir de regrouper des bureaux de vote par anticipation dans un centre de scrutin, comme il peut le faire le jour du scrutin conformément à l'article 123. Il peut certes fusionner deux districts de vote par anticipation, mais il n'en résulterait qu'un seul bureau de vote par anticipation pour les deux districts fusionnés, plutôt qu'un centre de scrutin comptant deux bureaux.

Ces restrictions ont perdu toute utilité. Elles datent d'une époque où les bureaux de vote par anticipation étaient moins achalandés qu'aujourd'hui.

Recommandation : L'article 169 devrait être supprimé. L'inscription des électeurs pourrait ainsi se faire au bureau de vote par anticipation de la même manière que le jour du scrutin, en vertu de l'article 171. De même, il faudrait conférer au directeur du scrutin le pouvoir, comme dans l'article 123, de regrouper dans un centre de scrutin des bureaux de vote par anticipation. Ce pouvoir serait assujéti à l'approbation du directeur général des élections pour éviter le regroupement d'un nombre excessif de bureaux représentant un secteur trop vaste. La définition de « centre de scrutin » à l'article 124 devrait inclure les regroupements de bureaux de vote par anticipation.

7.9 Critères de nomination des superviseurs de centre de scrutin

Selon le paragraphe 124(2), si le directeur du scrutin établit un centre de scrutin comprenant au moins quatre bureaux de scrutin, il peut y nommer un superviseur de centre de scrutin chargé de surveiller le vote et de l'informer de tout ce qui pourrait entraver sa bonne marche.

Cette disposition devrait prévoir plus de latitude. Trois bureaux de scrutin peuvent desservir jusqu'à 1 000 électeurs, ce qui, compte tenu du nombre de fonctionnaires électoraux à ces bureaux, justifierait la présence d'un superviseur de centre de scrutin. Cependant, la nomination d'un superviseur devrait être liée à la nécessité d'une telle mesure, et non simplement au nombre de bureaux regroupés. Il pourrait arriver que la présence d'un superviseur soit utile dans certains bureaux individuels (par exemple, ceux où une forte participation est prévue).

Recommandation : Le paragraphe 124(2) devrait permettre au directeur du scrutin de nommer un superviseur de centre de scrutin dans tous les cas où il le juge nécessaire.

7.10 Pouvoir du juge d'assigner des témoins pour un dépouillement judiciaire

Le juge chargé d'un dépouillement judiciaire a le pouvoir d'assigner seulement les personnes précisées dans la Loi, et ce pouvoir varie selon la question à trancher. Ainsi, il peut assigner tout témoin pour établir les faits lorsqu'il manque une urne ou un relevé du scrutin (par. 304(4)). Son pouvoir est beaucoup plus restreint pour la conduite du dépouillement judiciaire lui-même. Dans ce cas, il ne peut assigner comme témoin que le scrutateur ou le greffier du scrutin (par. 304(5)). Ce dernier pouvoir est trop restreint, car d'autres fonctionnaires peuvent avoir manipulé les bulletins ou les enveloppes contenant les bulletins. Le témoignage de ces autres fonctionnaires peut aussi être pertinent. À la dernière élection générale, le témoignage d'un coordonnateur des bulletins spéciaux (poste administratif prévu dans chaque bureau de scrutin) s'est avéré nécessaire pour un dépouillement judiciaire. Des juges ont déploré le caractère restreint de leur pouvoir d'assignation. Il n'est pas inusité de conférer à un agent de la justice le pouvoir d'assigner les témoins qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Le pouvoir du juge d'assigner des témoins au paragraphe 304(5) devrait être élargi de manière à inclure tout témoin utile à la conduite du dépouillement judiciaire.

Recommandation : Le paragraphe 304(5) devrait conférer au juge le pouvoir d'assigner tout témoin aux fins d'un dépouillement judiciaire.

7.11 Aide du personnel d'Élections Canada lors de dépouillements judiciaires

Lors d'un dépouillement judiciaire, les paragraphes 300(4) et 301(6) prévoient la présence du directeur du scrutin concerné. Celui-ci s'occupe de la logistique (fourniture des ressources, livraison des urnes et des relevés du scrutin), selon les instructions du juge. Élections Canada appuie les directeurs du scrutin dans l'interprétation de la Loi et donne des renseignements et des conseils au juge qui, dans la plupart des cas, connaît mal ce processus plutôt rare et peut avoir besoin d'assistance. La Loi, toutefois, ne prévoit pas expressément la présence d'un membre du personnel du directeur général des élections, sur demande, pour aider le directeur du scrutin et le juge.

Recommandation : Pour accroître l'efficacité administrative des dépouillements judiciaires, l'article 303 devrait préciser qu'à la demande du juge, un membre du personnel du directeur général des élections peut être présent au dépouillement afin d'assister le juge.

7.12 Assouplissement du tarif des honoraires

Le paragraphe 542(1) stipule que, sur l'avis du directeur général des élections, le gouverneur en conseil peut établir un tarif qui *fixe* les honoraires, frais et indemnités à verser aux directeurs du scrutin et autres personnes employées pour les élections en vertu de la Loi, ou qui *prévoit le mode de calcul* de ces honoraires, frais et indemnités.

Le caractère restrictif du pouvoir du gouverneur en conseil d'établir ce tarif a posé un problème dans le passé. Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la réglementation a avancé que le tarif en question doit soit fixer les honoraires particuliers, frais, indemnités, etc., soit établir un moyen de les calculer. Dans le premier cas, il s'agirait de « fixer » les honoraires et dans le second, de « prévoir leur mode de calcul »⁷³.

Un pouvoir restrictif de ce genre ne tiendrait peut-être pas compte des honoraires établis à des taux par renvoi aux tarifs fixés dans d'autres instruments (par exemple, des directives particulières du Conseil du Trésor) et leurs modifications successives. Une telle pratique pourrait équivaloir à une délégation de pouvoirs par le gouverneur en conseil à l'organisme dont les instruments sont intégrés au tarif.

Une plus grande latitude à l'égard du tarif serait souhaitable. Le tarif des honoraires porte notamment sur la rémunération des directeurs du scrutin pour la conduite d'un scrutin, la présence à un dépouillement judiciaire, les frais de voyage et l'entreposage de matériel; le tarif horaire des agents d'inscription; et la rémunération des scrutateurs et des greffiers du scrutin. Certains de ces postes sont propres aux tâches électorales, alors que d'autres, comme les frais de voyage, sont aussi engagés par des fonctionnaires fédéraux. Dans ces cas, on vise à ce que le tarif corresponde aux indemnités prévues par la directive du Conseil du Trésor. Toutefois, l'obligation pour le gouverneur en conseil de fixer expressément les honoraires ou de prévoir leur mode de calcul l'empêche d'inclure dans le tarif, par renvoi, une directive du Conseil du Trésor et ses modifications successives. La directive peut seulement y être intégrée telle qu'elle existe à une date précise. Cela impose une rigueur indue au tarif, qui nécessite ainsi de fréquentes modifications. Une plus grande latitude permettrait de mieux adapter le tarif aux circonstances, notamment par l'intégration d'autres instruments par renvoi.

Recommandation : L'article 542 devrait autoriser le gouverneur en conseil à intégrer au tarif, par renvoi, des instruments d'autres organismes et leurs modifications successives. Le gouverneur en conseil aurait ainsi plus de latitude dans l'établissement des honoraires. Pour éviter toute confusion si des instruments intégrés sont modifiés au cours d'un scrutin, la Loi devrait aussi autoriser le directeur général des élections à reporter l'entrée en vigueur de l'instrument modifié jusqu'après le scrutin.

7.13 Droits politiques du personnel d'Élections Canada

L'idée de confier la conduite des élections à un organisme impartial constitue un principe fondamental des élections fédérales depuis la création du Bureau du directeur général des élections, en 1920. L'impartialité est essentielle pour plusieurs raisons. Elle garantit que l'exécution des tâches électorales n'est pas affectée, consciemment ou non, par l'engagement d'un fonctionnaire électoral à l'égard d'un parti, d'un candidat ou d'un enjeu. Les candidats et les autres participants du processus électoral ont confiance que leurs rapports avec les employés d'Élections Canada et les services et conseils reçus d'eux sont dénués de parti pris. En outre, le public a confiance que le processus se déroule de manière équitable et impartiale.

Non seulement l'élection du gouvernement doit-elle être équitable et impartiale dans son déroulement, mais il est crucial pour la capacité des élus de gouverner qu'elle soit perçue comme telle. Un candidat ou un parti ne doit pas avoir de motifs raisonnables de croire que le Bureau du directeur général des élections favorise un parti plutôt qu'un autre. Des doutes de ce genre pourraient rendre les conseils ou les directives du Bureau plus difficiles à accepter, rendre la campagne plus acrimonieuse et compromettre la capacité d'Élections Canada d'agir en arbitre impartial du scrutin. En outre, les gouvernements doivent être perçus par les citoyens comme ayant été équitablement élus.

L'intégrité du processus électoral serait compromise si le public et les participants du processus sentaient que les membres du personnel d'Élections Canada favorisaient activement un candidat ou un parti à une élection. Si un membre du personnel d'Élections Canada appuyait publiquement un candidat ou un parti ou qui faisait activement campagne pour ou contre l'élection d'un candidat ou d'un parti, son impartialité pourrait en être minée.

Cela ne veut pas dire que les employés qui font activement campagne pour ou contre un parti, un candidat ou un enjeu hors du cadre de leur emploi ne pourraient pas mettre en veilleuse leurs opinions personnelles et exercer leurs fonctions électorales avec efficacité et impartialité, comme l'exige la Loi. Cependant, plus l'engagement à l'égard d'un parti « après les heures » est actif, plus l'employé aura du mal à faire abstraction de cet engagement au travail. En outre, les comportements peuvent en être inconsciemment affectés. Enfin, il serait humainement normal qu'un candidat ou un parti se méfie des services rendus par un employé qui favorise publiquement l'élection d'un adversaire.

Le principe d'impartialité dans la conduite des élections est si profondément enchâssé dans la *Loi électorale du Canada* que le plus haut responsable de ce processus, le directeur général des élections, est privé de ses droits constitutionnels d'électeur. On cherche ainsi à éviter qu'il soit consciemment ou inconsciemment affecté dans l'exécution de son mandat par des considérations et des engagements qu'il pourrait prendre dans l'exercice de ses droits constitutionnels. En outre, l'article 23 exige expressément que tous les fonctionnaires électoraux prêtent par écrit le serment de remplir impartialement leurs fonctions. Il leur interdit aussi de communiquer des renseignements obtenus dans le cadre des fonctions qu'ils exercent en vertu de la Loi à une fin autre que celle liée à l'exercice de ces fonctions. Ces dispositions contribuent pour beaucoup à garantir l'impartialité requise des fonctionnaires électoraux, mais la plupart des employés d'Élections Canada ne sont pas des fonctionnaires électoraux au sens de la Loi, car cette expression ne s'entend que des directeurs du scrutin, directeurs adjoints du scrutin, agents réviseurs, scrutateurs, greffiers du scrutin, agents d'inscription et autres fonctionnaires similaires.

Il est humain qu'une personne puisse être influencée de façon inconsciente par ses opinions et convictions personnelles dans l'exercice de ses fonctions. Aucune loi ne saurait l'interdire de manière efficace. Toutefois, plus une personne, durant ses heures de loisir, fait activement campagne en faveur d'un candidat, d'un parti ou d'un enjeu, plus il lui sera difficile d'assurer que cela ne déteindra pas, consciemment ou non, sur l'exercice de ses fonctions.

De plus, indépendamment de la capacité d'une personne de séparer ses actes personnels de ses fonctions professionnelles, la perception publique d'impartialité ne peut qu'être compromise si les fonctionnaires chargés d'assurer un moyen impartial et équitable de choisir entre des intérêts opposés donnent leur appui publiquement à certains intérêts.

Bien qu'il soit tentant de dire que seuls les actes vraiment publics peuvent compromettre la perception publique, les actes privés peuvent avoir le même effet s'ils sont découverts ou même soupçonnés. La perception est une question de croyance raisonnable, pas simplement de faits démontrables. Si un candidat, un parti ou le public a des motifs raisonnables de croire que les fonctionnaires d'Élections Canada appuient activement une position, l'intégrité du processus peut être compromise.

La *Loi référendaire* reconnaît ces principes d'impartialité : elle constitue essentiellement un mécanisme par lequel le public peut prendre connaissance de positions opposées et se prononcer sur elles. Reconnaisant expressément l'importance de l'impartialité dans le processus, elle stipule indirectement au paragraphe 2(1) et à l'article 32, par renvoi à l'article 33 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qu'il est interdit à tout membre du personnel du directeur général des élections de participer à des activités référendaires.

Avant le jugement de la Cour suprême du Canada dans *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)* (1991), 82 D.L.R. (4^e) 321 (S.C.C.), l'impartialité politique du personnel d'Élections Canada (et des autres membres de la fonction publique) était garantie par le paragraphe 33(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui interdit à tout administrateur général et, sauf autorisation par cet article, à tout fonctionnaire de travailler pour ou contre un candidat et de travailler pour ou contre un parti et qui interdit à tout fonctionnaire d'être candidat. Dans le jugement *Osborne c. Canada*, toutefois, la Cour a déclaré que l'article 33 était nul et sans effet, sauf pour les administrateurs généraux, du fait qu'il empiétait indûment sur les droits à la liberté d'expression et d'association de la Charte. La Cour estimait que, dans son application générale à tous les fonctionnaires, indépendamment de leur rôle et de leur visibilité, l'article 33 était de portée plus générale que nécessaire pour protéger l'important principe de l'impartialité de la fonction publique. Cette préoccupation n'est pas applicable au personnel du Bureau du directeur général des élections, un groupe beaucoup plus restreint que l'ensemble de la fonction publique, et dont les membres exercent tous des fonctions liées directement ou indirectement à des scrutins.

Depuis *Osborne c. Canada* l'impartialité du personnel d'Élections Canada est garantie par une exigence administrative : tous les employés s'engagent, pendant leur emploi à Élections Canada, à ne pas travailler pour ou contre un parti politique fédéral ou provincial, un candidat à une élection fédérale ou provinciale ou une personne, un organisme, une agence ou un établissement à buts ou objectifs politiques partisans, ni pour un comité référendaire fédéral ou provincial. Ils s'engagent, pendant leur emploi, à ne pas soutenir ou contrecarrer activement ou publiquement l'élection d'un parti fédéral ou provincial ou d'un candidat à une élection fédérale ou provinciale, ni une option à un référendum fédéral ou provincial. Enfin, ils déclarent qu'ils ne se livrent pas actuellement à des activités politiques partisans au palier fédéral ou provincial.

Or, si cette exigence était déclarée contraire aux droits à la liberté d'expression et d'association de la Charte, elle ne pourrait être légitimée par l'article premier de la Charte, car il s'agit d'une politique administrative et non d'une loi. Seules les lois peuvent être légitimées par cet article.

Par conséquent, pour préserver l'impartialité réelle et perçue d'Élections Canada, la *Loi électorale du Canada* devrait adopter une position semblable à celle de la *Loi référendaire* à l'égard de l'impartialité du personnel du directeur général des élections.

Recommandation : La Loi devrait interdire à tout membre du personnel du directeur général des élections, sauf s'il est en congé d'Élections Canada : de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale; de travailler pour ou contre un candidat, un parti ou un enjeu à une élection fédérale ou provinciale; d'appuyer un candidat ou un parti, ou une organisation à but politique partisan, aux paliers fédéral ou provincial; et de favoriser ou de contrecarrer une option à un référendum fédéral ou provincial.

La Loi devrait également obliger le directeur général des élections à accorder un congé à un employé quand il estime que ce dernier ne compromettrait pas son utilité en participant au processus électoral.

7.14 Droit de grève des employés d'Élections Canada

Les employés d'Élections Canada ont le droit de grève en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, sauf ceux dont les postes sont exclus de la négociation collective et ceux qui occupent des « postes désignés » en vertu de cette loi. L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises* (1996), recommandait que cette loi soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux employés d'Élections Canada. Nous réitérons ici cette recommandation.

L'importance du droit de grève et les avantages collectifs qui ont été obtenus en partie grâce à ce droit sont reconnus depuis longtemps au Canada. L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale* soulignait cependant que des grèves légales pourraient avoir des répercussions sérieuses sur le processus électoral.

Il existe deux cas où la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* prévoit la suspension du droit de grève pour des fonctionnaires.

D'une part, si le gouverneur en conseil estime qu'une grève entamée après la dissolution du Parlement et le déclenchement d'une élection générale est, ou serait, préjudiciable à l'intérêt national, il peut suspendre le droit de grève des employés concernés jusqu'au 21^e jour suivant la date fixée pour le retour des brefs.

D'autre part, il est interdit aux personnes qui occupent des « postes désignés » de faire la grève. Ces postes sont désignés par la Commission des relations de travail dans la fonction publique en vertu de l'article 78.1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et se rapportent à la sécurité du public. En général, le syndicat et l'employeur déterminent par négociation quels sont les postes qui répondent aux critères, mais cette loi prévoit aussi un processus permettant de déterminer les postes en l'absence d'une entente. Actuellement tous les postes à Élections Canada sont des postes désignés en période d'élection générale ou de référendum, mais seuls certains postes le sont en période d'élection partielle.

Habituellement, le Parlement peut ordonner l'arrêt d'une grève par voie législative, mais cela est exclu après la dissolution du Parlement pour une élection générale.

Aucun de ces mécanismes ne devrait être considéré comme adéquat relativement au mandat démocratique du Bureau du directeur général des élections parce qu'ils sont soit indûment réactifs et lents dans le contexte de scrutins (en particulier dans le cas d'une suspension par le gouverneur en conseil), soit inapplicables (loi dans le contexte d'une élection générale), soit insuffisants (postes désignés).

L'approche actuelle, qui élimine la menace de grève légale seulement durant une campagne électorale, ne reflète pas la réalité des activités électorales.

Le succès de la conduite d'un scrutin ne dépend pas uniquement de ce qui se fait en période électorale; il faut aussi d'importants préparatifs : acquisition du matériel, mise à jour des systèmes, dotation et formation du personnel, formation des directeurs du scrutin et de leurs adjoints, établissement de plans de communications et mobilisation d'effectifs importants en vue de desservir une population multiculturelle et géographiquement dispersée. Ces préparatifs pourraient être perturbés par une grève légale.

En outre, des élections générales, des référendums et bon nombre d'élections partielles peuvent être déclenchés en tout temps et sans préavis. Le Bureau du directeur général des élections doit donc être prêt en permanence, mais cet état de préparation aux scrutins ne peut être maintenu entre les scrutins si une grève est en cours.

L'exemption actuelle applicable en période électorale est insuffisante en soi. Si un scrutin était déclenché pendant une grève légale, suspendant la grève pour les postes désignés, il serait difficile, sinon impossible d'assurer que les opérations reprennent leurs cours normal à l'intérieur des délais serrés d'un scrutin. En outre, il ne serait pas souhaitable de conduire une élection dans le climat survolté d'un conflit de travail.

Le seul moyen efficace de garantir qu'une grève ne viendra pas ébranler le fondement sociodémocratique des relations de travail modernes consiste à retirer le droit de grève, par voie législative, aux employés du Bureau du directeur général des élections.

Une telle mesure ne porterait pas préjudice au droit des employés de récolter le fruit des moyens de pression utilisés par leur syndicat. Elle leur interdirait de participer physiquement à une grève, mais ne les empêcherait aucunement d'appuyer leurs collègues syndiqués par d'autres moyens, notamment financiers. Cette interdiction aurait fondamentalement pour effet d'empêcher que le processus démocratique ne devienne un outil de négociation. Comme le signalait l'annexe de 1996, le personnel des organismes électoraux du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie-Britannique n'ont pas le droit de grève.

Recommandation : *La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait interdire la grève aux employés du Bureau du directeur général des élections du Canada.

Partie 8

**Élargir le champ d'application de la
*Loi électorale du Canada***

Partie 8 : Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada*

Tous les événements déterminants d'une élection ne se produisent pas durant la période électorale de 36 jours. Ainsi, les partis politiques ont une activité constante et peuvent recueillir des montants appréciables en dehors de cette période. Par ailleurs, les campagnes d'investiture peuvent avoir lieu bien avant l'élection. Pourtant, la raison d'être de ces campagnes est de choisir des candidats en vue du scrutin.

Les recommandations de la présente partie visent à élargir l'application de certaines dispositions de la *Loi électorale du Canada* à d'autres éléments qui sont intimement liés aux élections, bien qu'ils se situent en dehors des campagnes électorales. Nous recommandons ainsi d'élargir les obligations en matière de divulgation aux fiducies établies principalement à des fins électorales, aux associations de circonscription ainsi qu'aux campagnes d'investiture et de direction des partis – autant d'éléments si intimement liés aux élections que la divulgation s'impose, au nom du droit du public de savoir et dans l'intérêt d'un vote éclairé.

Dans le même ordre d'idées, étant donné que les partis et les associations de circonscription peuvent utiliser des fonds qui ont pu venir indirectement de sources publiques pour les campagnes d'investiture et de direction, nous recommandons également que les principes régissant les excédents des candidats aux élections s'appliquent aux aspirants à l'investiture ou à la direction des partis.

8.1 *Élargir le champ d'application des obligations de divulgation*

La *Loi électorale du Canada* prévoit des obligations de divulgation financière depuis son entrée en vigueur en 1874. Les agents officiels étaient alors tenus de déposer un état des dépenses électorales. La Loi a évolué au fil des ans, à mesure qu'on prenait conscience de l'importance de la divulgation. L'obligation de produire un état détaillé des contributions, paiements, prêts, avances, dépôts ou promesses d'argent a été imposée aux agents officiels en 1908. L'obligation de divulguer les noms des donateurs a été introduite en 1920. Les partis enregistrés ont été assujettis aux obligations de divulgation en 1974 par la *Loi sur les dépenses électorales* et, en 2000, les tiers ont été soumis à un régime de divulgation des contributions utilisées à des fins de publicité électorale.

Le principe directeur minimal est qu'il faut déclarer toute transaction répondant aux deux critères suivants : la transaction doit être raisonnablement considérée comme susceptible de créer un engagement dans la politique ou les actions des candidats, ou des partis qui les soutiennent; et elle doit avoir un lien raisonnable avec le travail du Parlement. Ces critères s'appliquent aux éléments à propos desquels nous recommandons ci-après une plus grande divulgation⁷⁴.

La *Loi électorale du Canada* reconnaît déjà le principe de la divulgation de diverses façons. Le moment est venu de reconnaître que d'autres types d'opérations sont si étroitement liées au processus électoral qu'elles doivent aussi être divulguées pour qu'on puisse prétendre que le public fait un choix éclairé.

Les recommandations qui suivent portent sur des opérations qui satisfont aux deux critères énoncés plus haut : elles sont susceptibles de créer un engagement et elles ont un lien raisonnable avec le travail du Parlement.

8.1.1 *Déclaration de la source originale des contributions versées à des candidats par des fiducies politiques*

Les fiducies politiques reçoivent des sommes importantes. Les fonds provenant de ces fiducies peuvent constituer une partie appréciable du financement électoral d'un parti ou d'un candidat. Au nom du principe de la transparence, la source originale de ces fonds transférés devrait être divulguée.

L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises* signalait que les fiducies politiques sont devenues une source importante de soutien non identifiable pour les élections, ce qui va à l'encontre du principe de la transparence. Le rapport citait W.T. Stanbury (*L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, 1991, p. 487), qui a recommandé que toute nouvelle fiducie politique soit interdite et que celles qui existent ne

puissent accepter d'autres contributions. Reconnaissant que les fiducies établies par des partis constituent un élément du financement électoral qui échappe au regard public, *Consolider les assises* recommandait que les fiducies établies à des fins politiques soient tenues de nommer un agent, de s'enregistrer auprès du directeur général des élections et de déposer des rapports annuels vérifiés auprès de l'agent financier principal du parti et du directeur général des élections.

L'article 428 de la Loi exige que les fiducies établies par des partis enregistrés aux fins d'une élection déposent un rapport de contributions et de dépenses. Cette disposition ne s'applique qu'aux fiducies établies par un parti pour une élection. Cependant, les dons à des fonds non couverts par l'article 428 mais utilisés pour financer des activités reliées à une élection ne sont pas rendus publics, ce qui va à l'encontre du principe de la divulgation totale⁷⁵. Un problème similaire se pose dans le cas des fiducies pour candidats visées par les alinéas 451*h*) et *i*).

Il faut étendre la portée des dispositions de la Loi qui régissent les fiducies politiques. Ces dispositions devraient englober non seulement les fiducies qu'un « parti enregistré constitue [...] pour une élection » mais aussi « les fiducies et autres entités qui ont comme fonction principale le financement de toute activité liée à une élection ». En outre, conformément au principe de la transparence, la définition devrait englober toute fiducie établie principalement pour le financement d'un aspirant à la direction ou à l'investiture d'un parti.

Recommandation : La définition de fiducie politique devrait comprendre toute fiducie principalement créée à des fins électorales, y compris les campagnes de direction et d'investiture.

8.1.2 Rapports des associations de circonscription

En introduisant dans la *Loi électorale du Canada*, en 2000, le régime régissant la publicité électorale des tiers, le législateur reconnaissait officiellement que les partis et les candidats ne sont pas les seuls intervenants dans les élections modernes. Le rôle et l'impact importants de la publicité des tiers en période électorale justifiaient cette mesure. Nous recommandons ailleurs dans ce rapport que les partis admissibles soient plus complètement assujettis au régime actuel de droits et d'obligations en matière de rapports. De la même façon, le moment est venu de reconnaître qu'il reste une catégorie d'intervenants électoraux dont l'impact politique n'est pas encore pleinement pris en considération dans la Loi, soit les associations de circonscription, qui existent pour des raisons politiques et remplissent un rôle important. La Loi leur confère déjà des droits (notamment celui de transférer des fonds aux partis et aux candidats) et elles reçoivent des fonds publics (par le biais des fonds excédentaires des candidats). Mais elles ne sont que partiellement assujetties aux obligations de divulgation⁷⁶.

Les associations de circonscription jouent un rôle important dans le processus électoral. Elles peuvent financer les activités du candidat avant l'émission des brefs, recueillir des fonds entre les élections sans émettre de reçus et recevoir des excédents électoraux (dont une part provient des fonds publics) importants des candidats. L'annexe de 1996 signalait que les dirigeants des partis nationaux savent souvent peu de chose des finances des associations locales. Celles-ci ne sont pas tenues, au niveau fédéral, de s'enregistrer ni de divulguer leurs activités financières, bien qu'elles soient obligées de le faire au niveau provincial, dans certaines provinces (Ontario, Québec, Alberta, Colombie-Britannique, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) et le Comité spécial sur la réforme électorale ont tous deux relevé des lacunes appréciables dans l'information mise à la disposition du public sur les opérations des associations locales⁷⁷.

La Loi exige que les rapports financiers des partis enregistrés et les rapports de campagne des candidats précisent les nom et adresse de tous ceux qui ont versé plus de 200 \$ lorsque l'association locale a transféré des dons à la campagne d'un candidat (al. 424(2)c) et 451(2)h)). Lorsqu'il est impossible d'identifier expressément le donateur, comme dans le cas de contributions regroupées dans une fiducie ou une association, le candidat doit divulguer l'identité de tous les donateurs d'une fiducie ou d'une association qui ont versé plus de 200 \$ depuis la dernière élection.

Ces dispositions reconnaissent les associations de circonscription, mais seulement dans le contexte de la transmission directe de contributions à des partis et à des candidats. Pourtant, l'association de circonscription est un mécanisme politique important pour le soutien des candidats ou des aspirants candidats entre les élections et pour le fonctionnement des partis au niveau local. Les principes en vertu desquels les partis doivent produire des rapports financiers annuels valent aussi pour les associations locales. Tant que les associations ne seront pas tenues de s'enregistrer et de produire des rapports financiers, une partie du financement à la disposition des partis et des candidats peut rester occultée. Tout régime à divulgation partielle permet des opérations qui échappent au regard public et vont à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la Loi.

Cette recommandation a été faite, sous une forme semblable, dans *Consolider les assises*.

Recommandation : Toute association de circonscription liée à un parti tenu de produire des rapports en vertu de la Loi devrait, si elle effectue des opérations financières, être soumise à des obligations de déclaration.

La personne nommée par l'association pour encaisser ou déboursier l'argent serait tenue de faire rapport de ces opérations tous les ans au directeur général des élections.

8.1.3 *Rapports financiers des aspirants à l'investiture d'un parti*

Si la majeure partie du financement des élections est maintenant déclarée et rendue publique, les sources de financement de ceux qui postulent l'investiture d'un parti dans une circonscription n'ont pas à être déclarées.

Le choix d'un candidat est évidemment un élément clé du processus électoral. Les dons versés à la personne choisie par le parti le mieux placé pour gagner l'élection constituent en réalité des contributions non divulguées. Quoi qu'il en soit, les candidats jouent un rôle actif dans le processus électoral et toute influence financière susceptible de s'exercer sur eux devrait être connue⁷⁸.

Pour assurer une vraie transparence dans le financement des élections, la Loi doit garantir la transparence à toutes les étapes du processus menant à l'élection d'un député. Il ne semble y avoir aucune raison d'exiger la déclaration des sources de financement des aspirants qui ont perdu. Cependant, les contributions et les dépenses du candidat choisi par le parti devraient être déclarées après la désignation du candidat et la confirmation de sa candidature. Les fonds excédentaires devraient être traités de la même façon que les excédents de campagne, c'est-à-dire transmis à l'association locale ou au parti enregistré⁷⁹.

Il y a lieu de se demander, par ailleurs, s'il conviendrait de plafonner les dépenses d'investiture. Actuellement, la Loi ne limite que les dépenses pour les avis d'assemblées d'investiture tenues en période électorale, dépenses qui ne doivent pas dépasser 1 % du plafond des dépenses imposé aux candidats dans la circonscription à l'élection antérieure.

Comme les dépenses d'investiture ne sont pas plafonnées, le fait d'engager des dépenses abusives pour des assemblées d'investiture pourrait nuire à l'objectif des plafonds et miner le principe d'équité. Non seulement les candidats peuvent-ils profiter des retombées éventuelles de ces dépenses sur leur campagne électorale, mais l'absence de réglementation des dépenses d'investiture donne aussi l'avantage aux candidats dotés des ressources financières les plus importantes. Puisque l'obtention de l'investiture d'un parti est le premier défi à relever pour un candidat, il convient de réduire au minimum les obstacles inutiles à la participation au processus d'investiture.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé que les dépenses de campagne d'investiture soient plafonnées, que ces limites constituent des seuils maximaux et que tout parti pourrait choisir de se fixer un plafond plus bas.

Recommandations : Les contributions reçues et les dépenses engagées par un aspirant à l'investiture d'un parti devraient être déclarées et publiées de la même manière que les contributions et dépenses d'un candidat aux élections.

Pour ce rapport, le candidat devrait être soumis à la même date limite que pour le rapport de campagne électorale et avoir le même droit de prorogation.

Les plafonds de dépenses d'investissement devraient être établis selon l'estimation des plafonds de dépenses d'élection calculée chaque année en vertu de l'article 442.

8.1.4 Rapports financiers des aspirants à la direction d'un parti

La *Loi électorale du Canada* n'exige pas de déclaration financière de la part des aspirants à la direction d'un parti. Les campagnes de direction sont considérées comme des questions privées et ne sont donc régies par aucune législation. Or, le choix du chef d'un parti peut être un fait politique extrêmement important. La transparence financière dans ce cas peut être considérée comme aussi importante que pour une élection⁸⁰.

Les campagnes de direction ont toujours été traitées comme l'affaire interne d'un parti plutôt que comme une question publique. Les partis considèrent qu'ils choisissent leur chef par un processus interne et qu'ils se présentent ensuite à une élection générale comme un tout, avec un programme, un chef et ses candidats. Le chef a sans conteste une grande influence sur la réussite du parti et il compte toujours beaucoup dans le choix de l'électeur.

Par ailleurs, le financement des aspirants à la direction peut être acheminé par l'agent principal du parti et provenir des dons déductibles aux fins de l'impôt. Cependant, aucune information n'est publiée, en général, sur la répartition de ces fonds entre les aspirants.

L'Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises préconisait la divulgation en citant Stanbury : « [les campagnes de direction] supposent la collecte et le déboursement de millions de dollars et [sont] souvent financées, en partie, par des dons pour lesquels des reçus d'impôt sont délivrés » (Stanbury, 1991, p. 412)⁸¹.

Dans son étude intitulée *Do Conventions Matter: Choosing National Party Leaders in Canada* (1995, p. 377), John Courtney écrivait : « ... le moment est propice pour que l'État participe à l'établissement des règles du financement des campagnes de direction. » Courtney proposait aussi la limitation des dépenses, en soutenant que ces campagnes sont du domaine public.

C'est dans le cadre de campagnes de direction que sont choisis les futurs premiers ministres et chefs de l'opposition. Même les perdants peuvent conserver une influence au Parlement. Dans tous ces cas, l'argument en faveur de la transparence financière paraît péremptoire.

Des plafonds fixés par le Parlement devraient également être imposés pour les campagnes de direction.

Recommandation : Les contributions reçues et les dépenses effectuées par un aspirant à la direction d'un parti, qu'il soit choisi ou non, devraient être déclarées dans les quatre mois suivant l'élection du chef et publiées de la même manière que pour le rapport de campagne électorale du candidat.

8.2 Fonds excédentaires des campagnes de direction et d'investissement

En vertu du principe selon lequel un candidat ne devrait pas tirer un profit personnel d'une campagne électorale, la Loi exige que tout candidat soutenu par un parti enregistré et disposant d'un excédent de fonds à la fin de la campagne verse cet excédent au parti enregistré ou à l'association du parti dans la circonscription du candidat. Les fonds excédentaires des candidats qui ne sont pas soutenus par un parti enregistré doivent être remis au receveur général du Canada.

Ce principe n'a pas besoin d'être appliqué rigoureusement aux campagnes de direction et d'investissement dans la mesure où la question du profit personnel éventuel des aspirants est réglée par les statuts du parti. Cependant, lorsque la participation à une campagne de direction ou d'investissement est soutenue financièrement par les fonds publics, elle cesse d'être uniquement une question d'intérêt privé pour le parti. Les fonds publics ne peuvent servir au bénéfice personnel d'un participant à une telle campagne.

Les fonds publics peuvent parvenir jusqu'aux aspirants lorsque les partis ou les associations locales leur versent des contributions provenant de fonds pour lesquels des reçus d'impôt ont été émis. Une fois qu'un aspirant choisit de recevoir de telles contributions, il devrait être tenu de remettre tout excédent résultant de la course, de la même façon que les excédents sont traités après la campagne d'un candidat. Si un candidat reçoit des fonds pour lesquels un reçu officiel a été émis, tout son financement est assujéti à cette obligation. Sinon, il peut s'avérer difficile de déterminer si les dépenses sont payées à même des fonds publics ou privés.

Recommandation : Lorsqu'un participant à une campagne de direction ou d'investissement reçoit des contributions ayant donné lieu à des reçus d'impôt, il doit remettre tout excédent après la campagne à son parti, dans le cas d'une campagne de direction; ou, dans le cas d'une campagne d'investissement, à son parti ou à son association de circonscription.

Annexes

Annexe 1

Effet projeté de l'abaissement du seuil pour le remboursement des candidats, d'après l'élection générale de novembre 2000

Parti politique	Remboursements réels avec le seuil actuel de 15 % ¹	Scénario de remboursement avec le seuil recommandé de 5 % ²	Écart
	B (\$)	A (\$)	A - B (\$)
Aucune appartenance	43 456	51 732	8 276
Bloc Québécois	2 128 027	2 163 384	35 357
Indépendant	–	22 794	22 794
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	4 130 945	4 541 156	410 211
Le Parti Vert du Canada	–	24 363	24 363
Nouveau Parti Démocratique	1 162 085	1 727 618	565 532
Parti action canadienne	–	–	–
Parti communiste du Canada	–	–	–
Parti de la loi naturelle du Canada	–	–	–
Parti libéral du Canada	6 914 592	7 003 372	88 780
Parti Marijuana	–	–	–
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	–	–	–
Parti progressiste-conservateur du Canada	1 513 455	2 195 692	682 237
Total	15 892 560	17 730 111	1 837 551

¹ Selon le paragraphe 464(1) de la *Loi électorale du Canada*, un candidat doit obtenir au moins 15 % des votes valides exprimés dans sa circonscription pour avoir droit au remboursement partiel de ses dépenses électorales.

² Montants qui auraient été versés si le seuil d'admissibilité avait été fixé à 5 %, comme le recommande le directeur général des élections du Canada.

Annexe 2

Les statuts de parti selon les recommandations de ce rapport

Résumé

Une formation politique qui demande un statut de parti au directeur général des élections devient un parti admissible lorsqu'elle satisfait aux exigences administratives prévues à l'article 366.

Un parti admissible qui satisfait par la suite aux exigences d'enregistrement devient alors un parti enregistré.

Un parti enregistré qui ne répond plus aux exigences d'enregistrement, mais qui satisfait toujours aux exigences d'admissibilité, devient un parti admissible.

Un parti enregistré ou admissible qui ne satisfait ni aux exigences d'enregistrement ni à celles d'admissibilité perd son statut de parti aux termes de la Loi.

Tableau explicatif

1. La formation politique demande un statut de parti au directeur général des élections et satisfait aux exigences administratives de l'article 366 (nom, dirigeants, renseignements administratifs, signatures d'électeurs, etc.)

Statut : parti admissible

Droits et obligations : - nom réservé tant qu'il demeure un parti admissible ou enregistré
- obligation de déclaration financière
- paiement des honoraires d'un vérificateur

2. Si une élection partielle est déclenchée et que le parti y soutient un candidat

Statut : parti admissible

Droits et obligations : - plafond des dépenses du parti
- droits de participation politique (nom sur le bulletin, accès aux listes, excédent du candidat)
- obligation de produire un rapport d'élection
- paiement des honoraires d'un vérificateur

3. À la prochaine élection générale

a) Le parti soutient au moins 50 candidats

Statut : parti enregistré

Droits et obligations : - plafonds de dépenses
- possibilité d'émettre des reçus d'impôt pour les contributions
reçues depuis l'enregistrement du parti ou l'élection générale
précédente, si l'élection est plus récente que l'enregistrement
- droits de radiodiffusion
- remboursement de dépenses électorales
- droits de participation politique
- paiement des honoraires d'un vérificateur

b) Le parti soutient entre 1 et 49 candidats

Statut : parti admissible

Droits et obligations : - plafonds de dépenses
- droits de participation politique
- paiement des honoraires d'un vérificateur

c) Le parti ne soutient aucun candidat

Statut : perte du statut de parti

Droits et obligations : - obligation de produire un dernier rapport
- paiement des honoraires d'un vérificateur
- tâches liées à la liquidation (qui peut être reportée)

Annexe 3

Sommaire des contributions versées aux candidats, par appartenance politique – 37^e élection générale¹

Parti politique	Contributions de 7 500 \$ ou moins		Contributions de 7 501 \$ ou plus ²		Total	
	Nombre	Valeur (\$)	Nombre	Valeur (\$)	Nombre	Valeur (\$)
Aucune appartenance	2 113	255 825	1	9 731	2 114	265 556
Bloc Québécois	10 740	2 237 087	89	1 662 810	10 829	3 899 897
Indépendant	320	74 904	2	18 398	322	93 302
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	33 046	7 011 353	118	2 179 711	33 164	9 191 065
Le Parti Vert du Canada	1 129	207 609	1	10 000	1 130	217 609
Nouveau Parti Démocratique	13 910	3 243 317	78	1 451 015	13 988	4 694 332
Parti action canadienne	465	213 207	3	48 834	468	262 041
Parti communiste du Canada	141	23 224	–	–	141	23 224
Parti de la loi naturelle du Canada	31	7 124	–	–	31	7 124
Parti libéral du Canada	28 530	9 939 550	239	5 265 856	28 769	15 205 406
Parti Marijuana	45	9 276	–	–	45	9 276
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	49	10 771	–	–	49	10 771
Parti progressiste-conservateur du Canada	13 590	3 257 723	54	820 248	13 644	4 077 971
Total	104 109	26 490 971	585	11 466 602	104 694	37 957 574

¹Selon les données disponibles au 26 octobre 2001

²Comprend les contributions provenant des associations de circonscription et des partis politiques.

Annexe 4

Sommaire des contributions, par parti politique enregistré – année financière 2000

Parti politique enregistré	Contributions de 50 000 \$ ou moins		Contributions de 50 001 \$ ou plus		Total	
	Nombre	Valeur (\$)	Nombre	Valeur (\$)	Nombre	Valeur (\$)
Bloc Québécois	20 632	2 093 352	1	166 400	20 633	2 259 752
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	266 698	17 745 473	22	1 895 533	266 720	19 641 006
Nouveau Parti Démocratique	57 926	6 782 827	8	2 195 309	57 934	8 978 136
Parti action canadienne	198	51 477	–	–	198	51 477
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	284	163 653	–	–	284	163 653
Parti de la loi naturelle du Canada	221	82 203	–	–	221	82 203
Parti libéral du Canada	42 323	17 428 359	25	2 639 461	42 348	20 067 820
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	66	28 885	–	–	66	28 885
Parti progressiste-conservateur du Canada	14 771	5 147 537	6	474 157	14 777	5 621 694
Total	403 119	49 523 766	62	7 370 860	403 181	56 894 626

Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace

Chapitre 1 : Pour assurer l'inscription de chaque électeur

Recommandations concernant le processus d'inscription

Attestation d'admissibilité signée pour l'inscription au Registre national des électeurs

Une attestation d'admissibilité portant la signature de l'électeur ne devrait plus être nécessaire pour l'inscription dans le registre, étant donné que :

- l'attestation signée n'est pas la seule méthode fiable d'établissement de l'admissibilité;
- l'électeur, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, peut déjà s'inscrire sur une liste électorale (et donc, indirectement, au registre) sans devoir présenter d'attestation portant sa signature;
- l'obligation de présenter une attestation signée pour s'inscrire directement dans le registre constitue un obstacle important à l'inscription par d'autres moyens de communication et par les méthodes de mise à jour du registre prescrites par la Loi.

Cette modification maximiserait la capacité de l'électeur de s'inscrire – notamment en ligne, dans la mesure où il existerait une autre forme de preuve suffisamment fiable.

En outre, nous recommandons de retirer du paragraphe 48(2) de la Loi l'obligation pour l'électeur qui désire s'inscrire de confirmer par écrit les renseignements fournis au directeur général des élections à partir d'autres sources que celles prévues à l'article 46. La disposition devrait permettre d'autres méthodes de confirmation.

Il faut souligner que cette recommandation n'a pas pour objet de supprimer la nécessité d'une preuve d'admissibilité, ni d'une attestation signée ou d'une confirmation écrite en toute circonstance. Elle vise à assouplir le processus d'inscription en permettant que l'admissibilité soit attestée ou confirmée par une variété de méthodes suffisamment fiables. On faciliterait ainsi l'inscription des électeurs sans compromettre la fiabilité des renseignements afférents.

Révision du registre à l'initiative du directeur général des élections

Pour que le directeur général des élections soit mieux apte à maintenir l'intégrité du registre, la *Loi électorale du Canada* devrait l'autoriser à prendre des initiatives pour vérifier, corriger et mettre à jour le registre et autoriser les directeurs du scrutin et d'autres personnes à prendre de telles initiatives entre les scrutins, à sa demande.

Recommandations concernant les listes électorales

Avis de confirmation (carte d'information de l'électeur)

Il faudrait assouplir les dispositions législatives actuelles prévoyant qui doit envoyer les avis de confirmation aux électeurs et de quelle façon. Cependant, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

Pour ce faire, l'article 95 devrait stipuler que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24^e jour précédant le jour du scrutin, le directeur général des élections doit faire envoyer un avis de confirmation d'inscription à tout électeur dont le nom figure sur une liste électorale préliminaire (sous réserve des exceptions actuelles).

Le directeur général des élections devrait aussi être tenu de faire parvenir à tout ménage ou électeur inscrit les renseignements nécessaires pour leur permettre de voter (tels qu'établis au par. 95(2)). Il faudrait exiger que ces renseignements soient envoyés dans les meilleurs délais, mais au plus tard à une date précise avant le vote par anticipation. Ainsi, le directeur général des élections pourra décider à qui il incombera d'envoyer les renseignements requis en fonction des ressources administratives et des circonstances. Toutefois, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

On devrait aussi laisser à la discrétion du directeur général des élections le soin d'établir s'il y a lieu d'envoyer ces renseignements dans un ou plusieurs avis, selon les circonstances. (Par exemple, la pratique pourrait être différente pour une élection partielle et pour une élection générale.) La forme des avis devrait aussi être établie par le directeur général des élections (comme la Loi le prévoit déjà).

D'autre part, la Loi devrait continuer de stipuler que tout électeur inscrit pendant la période électorale doit recevoir l'avis de confirmation d'inscription et les renseignements sur le vote de la manière établie par le directeur général des élections.

Autorisation aux directeurs du scrutin de mettre à jour les listes en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections

L'article 101 devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent mettre à jour la liste électorale en ajoutant ou en supprimant des noms d'électeurs, ou en apportant d'autres changements, en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections.

Changements d'adresse d'une circonscription à une autre

Le paragraphe 101(6) devrait être modifié de façon à permettre aux directeurs du scrutin de consigner les changements d'adresse dans les cas où l'électeur déménage d'une autre circonscription.

Preuve d'identité jointe à la demande de changement d'adresse

Les alinéas 101(1)a) et b) devraient être modifiés de manière à prévoir que, lorsque l'électeur ou un autre électeur domicilié à la même adresse demande que son nom soit ajouté à la liste électorale préliminaire, une preuve d'identité ne soit pas exigée si la demande est présentée à un fonctionnaire électoral au domicile de l'électeur. L'électeur qui demande le changement devra quand même remplir le formulaire d'inscription prescrit et établir que l'électeur en cause a le droit d'être inscrit.

Pouvoir du scrutateur de vérifier l'admissibilité

L'article 144 devrait conférer le pouvoir d'exiger qu'un électeur éventuel confirme par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle, son admissibilité à voter, lorsque le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat a un doute raisonnable à cet égard.

Chapitre 2 : Pour que chaque vote compte

Même nom sur un bulletin de vote

L'article 117 de la Loi devrait spécifier que lorsque au moins deux candidats portent le même nom, l'ordre dans lequel ils apparaissent sur le bulletin de vote est déterminé par tirage au sort, conformément à la pratique adoptée dans le passé par les directeurs du scrutin. Cette règle s'appliquerait à tous les candidats, qu'ils soient soutenus ou non par un parti.

Faculté de refuser un bulletin de vote

La *Loi électorale du Canada* devrait prévoir un mécanisme pour que l'électeur puisse refuser son bulletin de vote et que ce refus soit consigné et publié dans les résultats officiels du scrutin, dans le respect du secret du vote.

Date limite pour l'obtention d'un certificat de transfert

L'article 159 de la Loi ne devrait imposer aucun délai à l'électeur qui demande un certificat de transfert relatif à l'accessibilité de plain-pied. Le fait de supprimer le délai actuel ne créera pas de charge administrative excessive, mais reconnaîtra davantage le droit constitutionnel de chacun de participer au processus de vote et sera conforme à la pratique définie à l'article 158.

Période pour voter en vertu des Règles électorales spéciales

L'article 232 de la Loi devrait stipuler que la période durant laquelle un électeur peut demander un bulletin de vote spécial, en vertu de la section 4 de la partie 11, commence à la date que fixe le directeur général des élections et qui doit être aussi rapprochée que possible de la délivrance des brefs.

Exigence d'un affidavit lorsque quelqu'un d'autre a voté sous le nom d'un électeur

L'électeur qui se présente pour voter, mais qui est inscrit sur la liste électorale comme ayant déjà voté, devrait être autorisé à voter après avoir signé un affidavit ou une déclaration solennelle en présence du scrutateur.

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques

Chapitre 1 : La participation des candidats

Signatures des électeurs qui proposent un candidat

Pour alléger le fardeau administratif des candidats éventuels, l'obligation de recueillir 100 (ou 50) signatures d'électeurs admissibles devrait être supprimée.

Obligation pour le témoin de déposer l'acte de candidature et de prêter serment

La personne qui désire se porter candidat devrait être autorisée à déposer son acte de candidature elle-même. On devrait cesser d'exiger que le témoin du consentement du candidat dépose l'acte de candidature et prête serment devant le directeur du scrutin.

Cette modification assurerait une pratique législative uniforme, que l'acte soit déposé en main propre ou par voie électronique.

Déclaration sous serment du candidat

Le candidat éventuel ne devrait plus être tenu de faire une déclaration sous serment attestant qu'il consent à la candidature. Par ailleurs, la Loi devrait contenir une disposition interdisant toute déclaration fausse ou trompeuse dans un acte de candidature.

Délai pour la confirmation des candidatures

Les directeurs du scrutin devraient être tenus de terminer la vérification des actes de candidature au plus tard à la clôture des candidatures, le 21^e jour avant le jour du scrutin.

Cautionnement du candidat

La Loi devrait obliger le candidat à verser son cautionnement en espèces ou sous forme de chèque certifié, de mandat ou d'une autre garantie de fonds autorisée par le directeur général des élections.

Dépôt du cautionnement du candidat par le parti

La Loi devrait permettre à un parti politique, quand le directeur général des élections est convaincu qu'un processus administratif adéquat est en place, de verser le cautionnement des candidats qu'il soutient au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Corollairement, le paragraphe 67(4) de la Loi devrait stipuler qu'il n'est pas nécessaire de joindre le cautionnement à l'acte de candidature lorsque le directeur du scrutin est convaincu que le parti qui soutient le candidat a versé le cautionnement directement au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature, y compris pour le motif que le dépôt requis n'a pas été versé.

Dépôt par le parti de la déclaration du chef attestant qu'il soutient un candidat

Les partis devraient être autorisés à confirmer par écrit au directeur général des élections le nom complet, l'adresse et le nombre des candidats qu'ils soutiennent, et le directeur du scrutin devrait pouvoir accepter un acte de candidature s'il est convaincu que le directeur général des élections a reçu une lettre de soutien du parti pour ce candidat. Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature présentée par un parti, y compris pour le motif que le candidat n'a pas le soutien du chef du parti.

Chances égales de se porter candidat

Le droit à un congé sans solde pour se porter candidat à une élection fédérale devrait être étendu à tous les employés, qu'ils soient engagés en vertu d'une loi fédérale, provinciale ou territoriale. Cette disposition ne devrait pas empêcher un employeur d'accorder un congé payé. Comme il pourrait exister des situations où l'absence d'un employé nuirait sérieusement aux activités de l'employeur, la Loi devrait prévoir des exceptions ainsi qu'un mécanisme servant à déterminer, en cas de litige, les répercussions d'une absence. La *Loi électorale* du Manitoba prévoit un tel mécanisme.

Chapitre 2 : La participation des partis

Le statut de parti admissible

La *Loi électorale du Canada* ne devrait prévoir que deux types de partis politiques, soit les partis admissibles et les partis enregistrés.

La définition de parti admissible devrait inclure toutes les organisations qui existent à titre de partis politiques, qui satisfont aux exigences administratives concernant l'existence et la structure des partis aux termes de l'article 366 et qui soutiennent, à une élection générale, entre 1 et 49 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Un parti enregistré serait tout parti qui, à une élection générale, présente au moins 50 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Tous les partis admissibles et enregistrés devraient avoir les mêmes droits et obligations, sauf pour la répartition de ressources restreintes, et devraient notamment avoir les mêmes obligations de déclaration.

Les plafonds de dépenses des partis admissibles seraient établis de la même manière que ceux des partis enregistrés.

Le statut de parti admissible resterait inchangé entre une élection générale et la clôture des candidatures à l'élection générale suivante, comme c'est le cas actuellement pour les partis enregistrés.

Un parti enregistré qui, à une élection générale ultérieure, ne présenterait que 1 à 49 candidats confirmés aurait de nouveau le statut de parti admissible et conserverait les droits et obligations d'un parti admissible, notamment les obligations en matière de déclaration.

Un parti enregistré ou admissible qui n'aurait pas réussi à présenter au moins un candidat confirmé avant la clôture des candidatures à une élection générale perdrait son statut de parti et deviendrait un tiers.

Pour éviter qu'une formation perde son statut de parti à cause de circonstances temporaires, tout parti qui aurait perdu son statut de parti admissible faute d'avoir présenté le nombre requis de candidats à une élection générale pourrait conserver son nom en informant le directeur général des élections de son intention de présenter au moins un candidat à la prochaine élection générale. Cela éviterait le dédoublement d'efforts qui surviendrait si le parti devait repartir à neuf et fournir au directeur général des élections une preuve suffisante de son statut de parti. Si, à l'élection générale suivante, il ne réussissait pas à présenter le nombre requis de candidats, il perdrait son statut de parti. Pendant cette période, le parti devrait demeurer assujéti à ses obligations de déclaration.

La catégorie des partis « suspendus » serait éliminée de façon à simplifier la Loi.

Le parti politique qui désire cesser d'être traité comme un parti en vertu de la Loi pourrait renoncer à ce statut. Il aurait alors à présenter un rapport final.

La distribution des listes électorales

Les articles 45 et 109 devraient donner aux partis admissibles les mêmes droits qu'aux partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales annuelles et définitives, et prévoir la distribution de la liste d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente.

Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes

Chapitre 1 : Les fonds publics et l'accès au processus électoral

Seuil d'admissibilité au remboursement des candidats

Pour les candidats, le seuil d'admissibilité au remboursement devrait être fixé à 5 % des votes validement exprimés dans leur circonscription.

Reçus officiels des partis enregistrés pour les contributions antérieures à l'enregistrement

Un parti qui obtient le statut de parti enregistré pour une élection générale devrait pouvoir émettre des reçus officiels pour les contributions qui sont reçues soit à partir de la date où le directeur général des élections a accepté sa demande d'enregistrement, soit à partir de la dernière élection générale si la date de l'élection est postérieure à la date de l'acceptation.

Fonds excédentaires des candidats indépendants

Les fonds excédentaires versés au receveur général du Canada par un candidat indépendant devraient être remboursables à ce dernier s'il est candidat indépendant à la prochaine élection générale ou à une élection partielle.

Chapitre 2 : Les fonds publics et la vérification des comptes

Vérificateur auprès de plus d'un candidat

Il faudrait modifier l'article 85.1 de manière à dissiper toute confusion au sujet de la possibilité pour un vérificateur d'être au service de plus d'un candidat dans quelque circonscription que ce soit. Il s'agirait de reformuler la disposition en faisant référence uniquement à la possibilité pour une personne d'être agent officiel là où son associé a été nommé vérificateur.

Abolition de l'exigence de rapport sans réserve pour le paiement des honoraires du vérificateur

Le paiement sur les fonds publics d'une partie des honoraires d'un vérificateur ne devrait pas dépendre de la présentation d'un rapport sans réserve par le vérificateur.

Montant des honoraires du vérificateur du candidat payés sur les fonds publics

Le montant des honoraires du vérificateur payés sur les fonds publics devrait être basé sur l'ensemble des dépenses (al. 451(2)a) à e)) que le vérificateur doit examiner pour s'acquitter de son mandat aux termes de l'article 453.

Les paiements minimal et maximal devraient être indexés à l'inflation.

Paiement sur les fonds publics d'une portion des honoraires du vérificateur du parti

La Loi devrait prévoir le paiement de 75 % des honoraires du vérificateur d'un parti enregistré pour les états financiers exigés par la Loi, sous réserve d'un certain plafond. Ce plafond pourrait être fixé à 18 000 \$ pour le rapport financier, et à 15 000 \$ pour le compte de dépenses électorales. Les plafonds devraient être indexés à l'inflation.

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion

Dissociation des régimes de temps payant et de temps gratuit

Le droit d'un parti à du temps d'antenne gratuit ne devrait pas dépendre de son droit à du temps d'antenne payant.

Limitation des droits de temps d'antenne gratuit aux partis enregistrés

Seuls les partis enregistrés devraient avoir droit à du temps d'antenne gratuit.

Régime de temps gratuit

La *Loi électorale du Canada* devrait obliger toutes les stations de télévision (et non seulement les réseaux) qui diffusent des émissions de nouvelles ou d'affaires publiques, toutes les stations de radio présentant des émissions parlées et des nouvelles ainsi que tous les services de télévision spécialisée axés sur les nouvelles ou les affaires publiques à libérer sans frais une période de 60 minutes, divisée à parts égales entre tous les partis enregistrés qui le demandent.

La Loi ne devrait pas préciser la période pendant laquelle le temps gratuit doit être libéré ni la durée des messages diffusés.

La Loi devrait préciser que l'utilisation du temps gratuit doit être répartie de façon raisonnablement égale durant la période électorale pour éviter que des partis tentent d'utiliser tout leur temps gratuit durant la dernière semaine de l'élection.

Pour faciliter la participation des partis admissibles à ce processus, le temps gratuit ne devrait être permis qu'après la clôture des candidatures, de façon à permettre une nouvelle répartition au cas où un parti admissible n'obtiendrait pas le statut de parti enregistré ou qu'un parti enregistré ne conserverait pas son statut.

Régime de temps payant

La Loi devrait permettre à chaque parti enregistré d'acheter un maximum de 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas à chaque station, pourvu qu'il respecte son plafond de dépenses.

Les partis enregistrés devraient pouvoir choisir le moment d'utilisation de leur temps d'antenne payant, même si cela entraîne le déplacement de publicités commerciales régulières (comme le veut le système actuel).

Les partis enregistrés seraient tenus d'aviser les stations de leurs intentions de diffusion dans les dix jours suivant la délivrance des brefs (comme le veut le système actuel).

Chaque station aurait un maximum de 300 minutes de temps payant à libérer pour l'ensemble des partis. Si le nombre de partis demandant à acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas obligeait la station à libérer plus de 300 minutes, celle-ci devrait pouvoir réduire au *pro rata* le temps demandé par chaque parti. Les différends seraient réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

L'arbitre en matière de radiodiffusion devrait également être autorisé à régler les différends relatifs à l'achat de créneaux précis.

Le taux de vente du temps d'antenne prévu par la Loi devrait s'appuyer sur le concept du « taux unitaire le plus bas » pour éliminer l'incertitude découlant de l'expression « même temps » utilisée dans la Loi actuelle.

Les partis enregistrés qui souhaiteraient acheter plus de 100 minutes de temps payant et les partis admissibles qui voudraient acheter du temps payant seraient libres de le faire, au taux unitaire le plus bas, pourvu qu'ils respectent leur plafond de dépenses et que les stations consentent à vendre ce temps. L'arbitre en matière de radiodiffusion résoudrait les litiges dans le cas peu probable où un parti tenterait de dominer injustement le marché.

Sondages électoraux

Le paragraphe 326(2) devrait assujettir les médias électroniques régis par le CRTC aux mêmes exigences que les autres médias (ex. Internet) en ce qui concerne la divulgation du libellé des questions dans les sondages d'opinions politiques et la marche à suivre pour obtenir de plus amples détails sur ces sondages.

Partie 5 : La transparence dans le financement des élections

Chapitre 1 : Divulgation des renseignements financiers

Contributions destinées à dissimuler l'identité du donateur d'origine

La Loi devrait interdire toute forme de contribution faite de manière à dissimuler l'identité du donateur.

Déclaration des conditions de crédit

La Loi devrait exiger que le rapport du candidat indique toutes les conditions de chaque prêt, dont la durée et le taux d'intérêt. Les nom et adresse de tout garant devraient être divulgués dans le cas des prêts dépassant le seuil de déclaration.

Déclaration des montants transférés par des entités politiques provinciales

Tous les transferts de fonds effectués d'une entité politique provinciale à un parti enregistré ou admissible, à une association de circonscription de parti enregistré ou admissible, ou à un candidat devraient être pleinement déclarés au directeur général des élections.

Déclaration de la source des contributions indirectes faites par l'entremise d'associations de circonscription et de fiducies

Un parti ou un candidat tenu de faire rapport et touchant des contributions indirectes d'une fiducie ou d'une association de circonscription devrait être obligé de divulguer le nom et l'adresse de tous ceux qui ont fait des contributions supérieures au seuil de déclaration à la fiducie ou à l'association depuis le dernier rapport (dans le cas des rapports financiers des partis) ou depuis la dernière élection (dans le cas des candidats).

Seuil de déclaration des contributions

Pour assurer une plus large protection des renseignements personnels et encourager la participation à la vie politique, il faudrait porter à 1 075 \$ le seuil de divulgation des nom et adresse pour les contributions, dans les cas où celles-ci doivent être déclarées au directeur général des élections.

Les entités qui produisent des rapports devraient toujours être obligées de tenir des dossiers détaillés des contributions indiquant les nom et adresse des donateurs ayant versé plus de 200 \$.

Ces dossiers détaillés devraient être accessibles au directeur général des élections et au commissaire aux élections fédérales sur demande, et être disponibles aux fins de la Loi, notamment pour les mesures d'application prises par le commissaire aux élections fédérales. Ils n'auraient pas à être publiés ni mis à la disposition du public, sauf dans le cadre d'une poursuite par le commissaire.

Le refus de produire un dossier détaillé demandé par le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales devrait constituer une infraction.

Chapitre 2 : Rationalisation et clarification des exigences de divulgation des candidats

Non-utilité d'un compte bancaire lorsque la seule opération financière est le paiement du cautionnement

Seuls les candidats effectuant des opérations financières autres que le paiement du cautionnement devraient être tenus d'ouvrir un compte bancaire.

Le candidat et l'agent officiel devraient produire un rapport marqué « néant » lorsqu'il n'y a eu ni contributions ni dépenses électorales ou personnelles. Le cautionnement devrait être exclu de la définition de prêt, de contribution et de dépense électorale. La source du financement du cautionnement devrait être divulguée.

Témoin des déclarations de l'agent officiel, de l'agent principal et du candidat concernant le rapport

L'agent principal, l'agent officiel et le candidat ne devraient pas être tenus de signer devant témoin les déclarations concernant les rapports.

Nature de l'état des dépenses personnelles du candidat

La Loi devrait établir clairement que l'état des dépenses personnelles du candidat constitue une demande de paiement et que, s'il n'est pas présenté dans les délais prescrits, il s'agit d'une demande de paiement tardive, qui n'entache aucunement la validité du compte de campagne électorale.

Responsabilités de l'agent officiel et du candidat à l'égard du dépôt du compte de campagne et sanctions

La Loi devrait préciser qu'il incombe au candidat de présenter un compte selon les règles et qu'il appartient à l'agent officiel de l'établir.

Pièces justificatives

L'exigence relative aux pièces justificatives devrait être retirée de la section 451 et figurer dans une nouvelle section 451.1; l'absence de certaines pièces justificatives ne devrait pas entacher la validité d'un rapport.

Cependant, si les pièces justificatives présentées sont insuffisantes, le directeur général des élections devrait être autorisé à ordonner la présentation de pièces justificatives supplémentaires à l'appui des dépenses déclarées dans le rapport. Le non-respect délibéré d'un tel ordre constituerait une infraction.

Acceptation et déclaration de contributions faites après le jour du scrutin

Aucune contribution à la campagne d'un candidat ne devrait être autorisée plus de quatre mois après le jour du scrutin, sauf si elle est expressément permise par la Loi.

Toutes les contributions reçues après le jour du scrutin devraient être divulguées dans le rapport du candidat ou dans une mise à jour du rapport si la contribution a été versée après le dépôt du document.

Chapitre 3 : Délais de présentation des rapports

Justification des demandes adressées au directeur général des élections pour proroger les délais de présentation, de correction ou de mise à jour

La Loi devrait exiger que toute demande adressée au directeur général des élections en vertu de l'article 458 s'appuie sur une déclaration solennelle ou une autre preuve établissant son bien-fondé.

Par souci de clarté et de cohérence, l'article 447 (demandes ou paiements irréguliers) devrait être modifié dans le même sens.

Délais de présentation de demandes à un juge

Le délai actuel de deux semaines pour présenter une demande à un juge aux termes de l'article 459 devrait être porté à deux mois, période qui devrait également être le délai supplémentaire maximal que le juge peut accorder par suite de la demande.

Omission de produire un rapport

L'omission de produire un seul rapport financier exigé par la Loi ne devrait pas entraîner la révocation du statut de parti politique. Cependant, tout parti qui omet deux fois de suite de produire un rapport prescrit par la Loi devrait perdre d'office son statut de parti.

Chapitre 4 : Le problème de la non-réglementation des contributions

La réglementation des contributions, complément nécessaire à la divulgation

Les contributions versées aux partis enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats devraient être plafonnées.

Le fardeau de l'application des plafonds devrait incomber à l'entité qui verse la contribution, afin d'éviter une charge administrative excessive au bénéficiaire.

Pour chaque entité, les contributions versées à des bénéficiaires politiques devraient être assujetties aux plafonds suivants :

Contribution annuelle :	50 000 \$ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 \$ au total à l'ensemble des associations locales de circonscription de chaque parti
Élection générale :	(en plus du plafond annuel)
	50 000 \$ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 \$ au total à un ou plusieurs candidats de chaque parti
Élection partielle unique ou partielles simultanées :	(en plus des plafonds annuels)
	7 500 \$ au total à un ou plusieurs candidats d'un même parti
Campagne d'investiture :	(en plus des plafonds annuels)
	7 500 \$ au total à l'ensemble des aspirants d'un même parti

Tout donateur qui dérogerait sciemment à ces plafonds commettrait une infraction.

Partie 6 : L'application de la Loi

Disposition générale pour tentative de perpétration

La Loi devrait comporter une disposition générale établissant que la tentative de commettre une infraction constitue une infraction en soi.

Collusion

L'article 351 et les paragraphes 423(2) et 443(2) devraient être remplacés par une disposition générale interdisant à toute personne d'esquiver ou de tenter d'esquiver les divers plafonds de dépenses.

Statut d'organisme d'enquête pour le commissaire aux élections fédérales

En vue de l'application de la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait être désigné organisme d'enquête aux termes de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Droits d'appel du commissaire aux élections fédérales

Pour les poursuites relatives à la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait disposer de droits d'appel équivalant à ceux dont dispose le procureur général pour les poursuites en vertu du *Code criminel*.

Entrave à une enquête

La *Loi électorale du Canada* devrait prohiber toute entrave à l'action du commissaire aux élections fédérales ou d'une personne qu'il nomme ainsi que toute déclaration fausse ou trompeuse à son intention durant une enquête découlant de la Loi.

Non-retour d'un bulletin de vote

La Loi devrait interdire à tout électeur d'omettre de retourner le bulletin de vote que le scrutateur lui a remis.

Partie 7 : La gestion du processus électoral

Nomination des directeurs du scrutin

Les directeurs du scrutin devraient être nommés au mérite par le directeur général des élections. Les nouveaux directeurs du scrutin auraient un mandat de 10 ans renouvelable et le directeur général des élections pourrait les démettre de leurs fonctions en cas d'incompétence ou de rendement insatisfaisant.

Le poste de directeur général adjoint des élections

Le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la Loi.

Nomination des agents réviseurs

L'article 33 ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes aptes à exercer les fonctions d'agent réviseur.

Nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin

Le directeur du scrutin ne devrait plus être tenu de demander aux partis enregistrés de lui fournir les noms de personnes aptes à exercer les fonctions de scrutateur, de greffier du scrutin ou d'agent d'inscription.

Congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin

L'employeur devrait être tenu d'accorder à l'employé un congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin. Il faudrait prévoir un mécanisme semblable à celui de la *Loi électorale* du Manitoba, en vertu duquel l'employeur pourrait obtenir une exemption dans le cas de personnes dont l'absence compromettrait gravement les activités de son entreprise.

Affichage des nom et adresse des scrutateurs et des greffiers du scrutin

L'adresse domiciliaire ne devrait plus figurer sur la liste des scrutateurs et des greffiers du scrutin accessible au public.

Emplacement du bureau du directeur du scrutin

Le paragraphe 60(1) devrait autoriser le directeur général des élections à ordonner l'établissement d'un bureau du directeur du scrutin en un lieu de la circonscription qui, selon lui, permettrait d'offrir le meilleur service ou serait le plus facile d'accès pour les électeurs.

Fonctionnaires électoraux aux bureaux de vote par anticipation

L'article 169 devrait être supprimé. L'inscription des électeurs pourrait ainsi se faire au bureau de vote par anticipation de la même manière que le jour du scrutin, en vertu de l'article 171. De même, il faudrait conférer au directeur du scrutin le pouvoir, comme dans l'article 123, de regrouper dans un centre de scrutin des bureaux de vote par anticipation. Ce pouvoir serait assujéti à l'approbation du directeur général des élections pour éviter le regroupement d'un nombre excessif de bureaux représentant un secteur trop vaste. La définition de « centre de scrutin » à l'article 124 devrait inclure les regroupements de bureaux de vote par anticipation.

Critères de nomination des superviseurs de centre de scrutin

Le paragraphe 124(2) devrait permettre au directeur du scrutin de nommer un superviseur de centre de scrutin dans tous les cas où il le juge nécessaire.

Pouvoir du juge d'assigner des témoins pour un dépouillement judiciaire

Le paragraphe 304(5) devrait conférer au juge le pouvoir d'assigner tout témoin aux fins d'un dépouillement judiciaire.

Aide du personnel d'Élections Canada lors de dépouillements judiciaires

Pour accroître l'efficacité administrative des dépouillements judiciaires, l'article 303 devrait préciser qu'à la demande du juge, un membre du personnel du directeur général des élections peut être présent au dépouillement afin d'assister le juge.

Assouplissement du tarif des honoraires

L'article 542 devrait autoriser le gouverneur en conseil à intégrer au tarif, par renvoi, des instruments d'autres organismes et leurs modifications successives. Le gouverneur en conseil aurait ainsi plus de latitude dans l'établissement des honoraires. Pour éviter toute confusion si des instruments intégrés sont modifiés au cours d'un scrutin, la Loi devrait aussi autoriser le directeur général des élections à reporter l'entrée en vigueur de l'instrument modifié jusqu'après le scrutin.

Droits politiques du personnel d'Élections Canada

La Loi devrait interdire à tout membre du personnel du directeur général des élections, sauf s'il est en congé d'Élections Canada : de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale; de travailler pour ou contre un candidat, un parti ou un enjeu à une élection fédérale ou provinciale; d'appuyer un candidat ou un parti, ou une organisation à but politique partisan, aux paliers fédéral ou provincial; et de favoriser ou de contrecarrer une option à un référendum fédéral ou provincial.

La Loi devrait également obliger le directeur général des élections à accorder un congé à un employé quand il estime que ce dernier ne compromettrait pas son utilité en participant au processus électoral.

Droit de grève des employés d'Élections Canada

La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait interdire la grève aux employés du Bureau du directeur général des élections du Canada.

Partie 8 : Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada*

Déclaration de la source originale des contributions versées à des candidats par des fiducies politiques

La définition de fiducie politique devrait comprendre toute fiducie principalement créée à des fins électorales, y compris les campagnes de direction et d'investiture.

Rapports des associations de circonscription

Toute association de circonscription liée à un parti tenu de produire des rapports en vertu de la Loi devrait, si elle effectue des opérations financières, être soumise à des obligations de déclaration.

La personne nommée par l'association pour encaisser ou déboursier l'argent serait tenue de faire rapport de ces opérations tous les ans au directeur général des élections.

Rapports financiers des aspirants à l'investiture d'un parti

Les contributions reçues et les dépenses engagées par un aspirant à l'investiture d'un parti devraient être déclarées et publiées de la même manière que les contributions et dépenses d'un candidat aux élections.

Pour ce rapport, le candidat devrait être soumis à la même date limite que pour le rapport de campagne électorale et avoir le même droit de prorogation.

Les plafonds de dépenses d'investiture devraient être établis selon l'estimation des plafonds de dépenses d'élection calculée chaque année en vertu de l'article 442.

Rapports financiers des aspirants à la direction d'un parti

Les contributions reçues et les dépenses effectuées par un aspirant à la direction d'un parti, qu'il soit choisi ou non, devraient être déclarées dans les quatre mois suivant l'élection du chef et publiées de la même manière que pour le rapport de campagne électorale du candidat.

Fonds excédentaires des campagnes de direction et d'investiture

Lorsqu'un participant à une campagne de direction ou d'investiture reçoit des contributions ayant donné lieu à des reçus d'impôt, il doit remettre tout excédent après la campagne à son parti, dans le cas d'une campagne de direction; ou, dans le cas d'une campagne d'investiture, à son parti ou à son association de circonscription.

Notes

Notes

¹ Pour une vue d'ensemble des diverses évaluations postélectorales, voir le sommaire intitulé *Élection générale de 2000 : Aperçu des études rétrospectives*, publié par Élections Canada.

² Le projet de loi C-63, qui a reçu la sanction royale le 18 décembre 1996, prévoyait l'établissement du Registre national des électeurs en avril 1997, après un dernier recensement général des électeurs. Une élection générale fédérale a eu lieu en juin 1997, mais c'est en fait à l'élection générale de novembre 2000 que le registre a servi pour la première fois à la production des listes électorales préliminaires.

En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, après avoir examiné l'idée d'une liste électorale permanente au palier fédéral, avait recommandé la production des listes électorales fédérales à partir des recensements ou des registres des électeurs provinciaux et territoriaux (rec. 2.4.2). La technologie ne permettait pas encore de créer une base nationale de données sur les électeurs. Cette possibilité est devenue réalité en 1992, avec la création de la première liste électorale fédérale informatisée.

À l'heure actuelle, les lois de six provinces prévoient une liste permanente : Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique.

³ Outre ces modifications législatives, Élections Canada est en train de réviser et d'améliorer ses programmes, systèmes et services administratifs.

⁴ Le paragraphe 55(1) de la *Loi électorale du Canada* autorise le directeur général des élections à conclure un accord avec tout organisme chargé d'établir une liste électorale en vertu d'une loi provinciale. Ces accords lui permettent de partager les extraits du Registre national des électeurs qui sont nécessaires à l'établissement d'une liste électorale dans une autre administration.

Le Registre national des électeurs est régulièrement mis à jour à partir de données de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et de Citoyenneté et Immigration Canada.

⁵ Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.

⁶ Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.

⁷ Les provinces et les territoires permettent tous l'inscription le jour du scrutin, sauf le Québec et le Territoire du Yukon.

⁸ Les consultations menées par Élections Canada après l'élection générale de novembre 2000 montrent que l'inscription en ligne est favorablement perçue. Ainsi, 70 % des électeurs ont déclaré que, dans trois ou quatre ans, ils aimeraient s'inscrire en ligne si la technologie le permet. Cet appui augmente lorsque les inquiétudes relatives à la sécurité sont apaisées. D'autres intéressés, notamment les électeurs autochtones, les électeurs ayant des besoins spéciaux et le milieu universitaire, se sont déclarés fortement en faveur de l'inscription en ligne.

⁹ Le fait d'exiger ou non une signature à l'inscription varie d'une administration canadienne à l'autre. Au Québec (L.E., art. 40.6), l'électeur qui souhaite faire ajouter son nom au registre ou le faire radier doit joindre à sa demande deux pièces d'identité conformes aux exigences du directeur général des élections.

En Ontario (L.E., par. 15.1(1)-(2)), l'électeur qui présente une demande d'ajout ou de radiation doit y joindre une preuve d'identité conforme aux exigences du directeur général des élections.

La *Election Act* de l'Alberta ne fait pas mention de la signature de l'électeur à l'inscription.

Au Nouveau-Brunswick (L.E., art. 20.9) et en Colombie-Britannique (E.A., par. 41(3)), toute personne qui demande à être inscrite doit produire sa signature.

-
- ¹⁰ En Alberta (E.A., par.11(2)), le directeur général des élections peut actualiser le registre au moyen de tout renseignement qu'il obtient ou qui est à sa disposition.
- ¹¹ Selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 83 % des électeurs disent avoir reçu une carte d'information de l'électeur correctement adressée à leur nom.
- ¹² Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.
- ¹³ Lors des comparutions des 1^{er} et 27 mars 2001 du directeur général des élections, des membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ont exprimé certaines préoccupations au sujet de la carte d'information de l'électeur.
- Selon les consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection générale, les directeurs du scrutin ont constaté que le terme « occupant » prêtait à confusion pour 5 % des électeurs. La question de la mention « ou à l'occupant » a également été soulevée par plusieurs membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, lors de la comparution du directeur général des élections le 1^{er} mars 2001.
- ¹⁴ Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.
- ¹⁵ En Colombie-Britannique, le scrutateur peut exiger que l'électeur produise une preuve satisfaisante ou une déclaration solennelle s'il y a un doute quant à son admissibilité à voter (E.A., par. 111(3)). Dans les autres provinces et territoires (sauf le Québec où tous les électeurs doivent prouver leur admissibilité), l'électeur doit, à la demande du scrutateur, greffier du scrutin, candidat ou agent du candidat, prêter le serment requis ou faire l'affirmation ou la déclaration requise pour prouver son admissibilité.
- ¹⁶ Par le passé, le tirage au sort a été l'un des moyens utilisés pour résoudre des problèmes de cet ordre à propos desquels la loi est muette. Certaines législations prévoient expressément ce mécanisme. Par exemple, la *Loi électorale* du Québec stipule que lorsque deux candidats ont des noms identiques, le directeur du scrutin procède à un tirage au sort pour déterminer l'ordre de leurs noms sur le bulletin de vote (L.E., art. 324). En Ontario, la décision est laissée à la discrétion du directeur général des élections (L.E., par. 27(8)). En Colombie-Britannique, le directeur général des élections peut modifier les noms ou ajouter de l'information (notamment l'adresse) afin de différencier deux candidats portant le même nom (E.A., par. 86(4)). Dans d'autres provinces et territoires, il est fréquent qu'on ajoute l'adresse ou la profession, ce qui facilite la présentation par ordre alphabétique lorsque deux candidats ont le même nom.
- ¹⁷ La Loi définit les critères de validité des bulletins de vote. Lors du dépouillement, les bulletins non valides, y compris ceux exprimant un vote de protestation, sont tous mis de côté en tant que « bulletins rejetés ».
- ¹⁸ Bien que les lois électorales de ces cinq provinces et territoire permettent à l'électeur de refuser un bulletin de vote, celle du Manitoba est la seule qui oblige le directeur général des élections à indiquer dans son rapport à l'Assemblée législative le nombre de bulletins refusés et de refléter ainsi le geste d'insatisfaction de l'électeur.
- ¹⁹ Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.
- ²⁰ En 1992, la *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées* (projet de loi C-78) ajoutait à la *Loi électorale du Canada* l'exigence d'un accès de plain-pied à tous les bureaux de vote par anticipation, bureaux de scrutin ordinaires et bureaux des directeurs du scrutin, comme c'est le cas dans presque toutes les législations provinciales.
- Bien que seulement 0,5 % des lieux de scrutin n'aient pas été accessibles de plain-pied, 13 % des représentants d'associations de personnes ayant des besoins spéciaux interrogés lors de l'évaluation de la 37^e élection générale ont affirmé que les bureaux de scrutin n'étaient pas accessibles ou adéquats pour leurs membres. Par contre, 57 % ont indiqué que les installations étaient bien adaptées aux besoins de leurs membres.

-
- ²¹ Au Nouveau-Brunswick, par exemple, un électeur peut demander un certificat de transfert à tout moment jusqu'à l'ouverture des bureaux de vote le jour du scrutin (L.E., par. 80(1) et 80(5.1)).
- ²² Dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35^e élection générale – Consolider les assises*, le directeur général des élections du Canada a recommandé qu'un électeur qui aurait de la difficulté à voter à un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied puisse demander un certificat de transfert n'importe quand avant la clôture du vote, le jour du scrutin.
- ²³ En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé que les Règles électorales spéciales s'appliquent à toute personne ayant qualité d'électeur (rec. 2.2.5). Par la suite, le Parlement a adopté en 1993 le projet de loi C-114 supprimant les restrictions d'admissibilité au vote par bulletin spécial (électeurs de certaines catégories, notamment des Forces canadiennes).
- ²⁴ En Saskatchewan, l'électeur qui demande un bulletin de vote alors qu'une autre personne a déjà voté sous son nom doit faire une déclaration de l'électeur (E.A. art. 70). En Colombie-Britannique, il doit présenter une preuve d'identité satisfaisante au scrutateur ou faire une déclaration solennelle (E.A., art. 112). En Ontario, il doit faire une déclaration solennelle (E.A. par. 47(3)). Dans la plupart des autres provinces et territoires, l'électeur doit prêter serment devant le scrutateur, et non faire une déclaration solennelle.
- ²⁵ L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* stipule que « tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Le régime des candidatures a été instauré en 1874, avec l'introduction de l'obligation de soumettre un cautionnement et des signatures pour pouvoir briguer les suffrages. Avant 1970, la législation électorale ne reconnaissait pas les partis politiques. Toutefois, notre démocratie électorale a évolué, et la plupart des candidats à une élection fédérale sont désormais soutenus par un parti enregistré. Les règles de candidature ont été modifiées en conséquence et doivent continuer d'évoluer.
- ²⁶ Selon la Commission royale, les conditions de mise en candidature permettent de démontrer que « la candidature est sérieuse et directement liée au processus électoral » (CRREFP, vol. 1, p. 90).
- Depuis l'adoption du projet de loi C-2 en mai 2000, les directeurs du scrutin ont 48 heures pour vérifier si tous les électeurs qui ont signé un acte de candidature peuvent voter dans la circonscription visée. À l'élection générale de 2000, quatre candidatures ont été rejetées parce qu'un nombre insuffisant de signatures avaient été recueillies d'électeurs résidant dans la circonscription.
- ²⁷ Les consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection générale montrent que les candidats et les représentants des partis sont généralement satisfaits des règles actuelles régissant les candidatures. Le degré de satisfaction est plus élevé chez les candidats (88 %) que les représentants (45 %). À la 12^e séance du Comité consultatif des partis politiques, des représentants de parti ont suggéré à Élections Canada de simplifier le processus de déclaration des candidatures.
- ²⁸ Toutes les provinces et tous les territoires obligent les candidats éventuels à recueillir des signatures. Le nombre de signatures varie, allant de quatre en Saskatchewan à 100 au Québec et au Manitoba (mais ces deux dernières provinces n'exigent pas de cautionnement).
- ²⁹ Le projet de loi C-2 adopté en mai 2000 a rendu possible la transmission électronique (notamment par télécopieur) des actes de candidature. Auparavant, seuls les candidats des circonscriptions éloignées énumérées dans la Loi pouvaient télécopier leur acte, à condition que l'original soit reçu dans les 48 heures.
- ³⁰ Le cautionnement de 1 000 \$ a été introduit en 1993, sur recommandation de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (rec. 1.3.15). Fixé à 50 \$ en 1874, le cautionnement est passé à 200 \$ en 1882 et n'a pas changé jusqu'en 1993. Des systèmes semblables existent aux niveaux provincial et territorial, où le cautionnement est généralement de 100 \$ ou 200 \$. Le Manitoba et le Québec n'exigent pas de cautionnement, mais demandent un plus grand nombre de signatures (100) que les autres provinces.

³¹ Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection générale, 50 % des représentants de partis interrogés se sont dits mécontents du processus actuel de vérification des actes de candidature. Invités à dire pourquoi ils étaient mécontents, 21 % ont répondu qu'il était plutôt difficile de respecter l'exigence concernant les signatures. Chez les candidats, seuls 12 % se sont dits insatisfaits ou très insatisfaits du processus.

Comme l'ont affirmé plusieurs membres du Comité consultatif des partis politiques à la 12^e séance, le processus de déclaration des candidatures ne devrait pas priver une personne de son droit de se présenter à une élection fédérale (art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*).

³² Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Affidavits: Alternatives to Oaths*, LRC 115, novembre 1990.

³³ À la 13^e séance du Comité consultatif des partis politiques, un membre a recommandé d'autoriser les partis à verser au receveur général du Canada le cautionnement des candidats qu'ils soutiennent. D'autres représentants de partis ont appuyé cette recommandation.

³⁴ À la 13^e séance du Comité consultatif des partis politiques, la majorité des représentants de partis ont appuyé l'idée de permettre au chef de parti de transmettre une liste des candidats soutenus au directeur général des élections.

³⁵ L'article 24.2 de la *Loi électorale* du Manitoba n'est entré en vigueur qu'en janvier 2001. Les dispositions concernant les congés de travail des candidats, la capacité des employeurs de contester de tels congés et les mécanismes de résolution des différends n'existaient pas avant cette date.

³⁶ Voir également la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.C. 1985, ch. P-1.

³⁷ La notion d'enregistrement des partis existe aussi au palier provincial, malgré certaines différences de terminologie. Les provinces et les territoires, sauf les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut (qui n'ont pas de partis politiques), exigent que les partis politiques présentent une demande au directeur général des élections en vue d'obtenir un statut officiel.

Les provinces et le Territoire du Yukon exigent que les partis nomment un certain nombre de candidats pour conserver leur statut de parti enregistré ou pour l'obtenir. Ce nombre varie de 2 en Colombie-Britannique à 51 en Ontario.

³⁸ En 1964, le gouvernement fédéral a chargé le Comité Barbeau d'étudier les dépenses électorales au fédéral. Cette décision faisait suite à l'introduction au Québec, en 1963, d'une loi prévoyant des plafonds de dépenses et des remboursements de dépenses électorales. Le gouvernement Pearson n'a pas donné suite au rapport Barbeau, déposé en 1966, mais en 1970 le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a chargé le Comité Chappell d'examiner et d'approfondir ce rapport. La même année, la *Loi électorale du Canada* était modifiée de manière à prévoir l'enregistrement des partis, premier pas vers l'implantation du régime de financement des élections en 1974.

³⁹ Le projet de loi C-9 a reçu la sanction royale le 14 juin 2001 et est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2001, avec la publication par le directeur général des élections d'un avis dans la *Gazette du Canada*. Il visait principalement à donner suite au jugement de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Figueroa c. Canada (Procureur général)* concernant l'identification de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote, et à apporter diverses modifications d'ordre technique et linguistique à la *Loi électorale du Canada*.

⁴⁰ Au palier provincial, seuls la Colombie-Britannique et le Québec régissent les tiers. En Colombie-Britannique, les « commanditaires de publicité électorale » s'entendent des particuliers ou des organisations, sauf les candidats, les partis politiques ou les associations de circonscription enregistrées. Au Québec, l'électeur ou le groupe qui n'a pas de personnalité morale peut demander une autorisation d'agir à titre d'« intervenant particulier ».

⁴¹ Au Canada, à tous les paliers, la pratique la plus courante consiste à fournir la liste préliminaire aux partis et aux candidats. Il est aussi courant de remettre une liste révisée aux candidats et aux partis après la révision.

-
- ⁴² Les membres du Comité consultatif des partis politiques se sont dits favorables à la distribution des listes aux partis admissibles ou enregistrés qui n'ont pas soutenu de candidat dans une circonscription à la dernière élection. Certains députés et certains membres du Comité ont qualifié le régime actuel d'injuste et d'antidémocratique.
- ⁴³ Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux accordent des crédits d'impôt pour contributions politiques. Huit provinces (l'Alberta et la Colombie-Britannique font exception) ainsi que les trois territoires remboursent une partie des dépenses électorales des candidats. Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan remboursent aussi une partie des dépenses électorales des partis.
- ⁴⁴ La *Loi électorale du Canada* ne prévoit aucun remboursement des dépenses de publicité électorale des tiers.
- ⁴⁵ À la 14^e séance du Comité consultatif des partis politiques, le 4 octobre 2001, la majorité des représentants se sont prononcés en faveur de l'abaissement à 5 % du seuil de remboursement des dépenses électorales des candidats.
- Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection générale, 65 % des candidats et 39 % des représentants de partis se sont dits favorables à l'idée d'une formule de remboursement unique pour les candidats et les partis. Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection générale, 53 % des universitaires interrogés ont exprimé l'avis que les formules actuelles de remboursement favorisent les partis plus importants et plus riches ainsi que leurs candidats. Cependant, 45 % de tous les répondants jugeaient les formules actuelles équitables.
- Par ailleurs, 23 % des universitaires interrogés ont proposé d'abaisser le seuil pour le remboursement des candidats.
- ⁴⁶ Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.
- ⁴⁷ Dans la plupart des provinces et territoires, les candidats doivent obtenir 15 % des votes valides pour recevoir un remboursement. Au Manitoba, le seuil est de 10 % pour les candidats et les partis.
- ⁴⁸ Cette disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est en vigueur depuis 1974 et a été modifiée en mai 2000 avec l'adoption du projet de loi C-2.
- Six gouvernements utilisent le même système de crédits d'impôt (les dons de plus de 550 \$ donnent droit à un crédit de 300 \$ plus 33,33 % du montant en sus de 550 \$ ou 500 \$, le montant le plus faible étant retenu).
- Les tiers ne sont pas autorisés à émettre des reçus officiels pour les contributions.
- ⁴⁹ Dans le domaine du financement électoral, les rapports de vérificateur sont obligatoires depuis 1974.
- ⁵⁰ Les représentants de partis ont dit souhaiter des changements à cet égard à la 14^e séance du Comité consultatif des partis politiques.
- ⁵¹ Comme l'article 85.1 a été introduit par le projet de loi C-2 en mai 2000, cette recommandation vise à corriger l'anomalie découlant de l'ajout de cet article.
- ⁵² À la 13^e séance du Comité consultatif des partis politiques, plusieurs représentants de partis ont recommandé que les honoraires des vérificateurs soient révisés, étant donné la difficulté de trouver des vérificateurs disposés à travailler au tarif actuel.
- ⁵³ Les participants à la 14^e séance du Comité consultatif des partis politiques ont appuyé cette recommandation à l'unanimité.
- ⁵⁴ Canada, *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis : Rapport final* (1991) vol. 1, p. 388 et p. 395

⁵⁵ À la 13^e séance du Comité consultatif des partis politiques, certains membres ont fait valoir que les électeurs seraient mieux servis par un système de répartition du temps plus équitable, qui permettrait de les informer sur tous les choix disponibles.

Lors des consultations menées par Élections Canada, après la 37^e élection générale, 71 % des universitaires ont dit estimer que le système de répartition actuel continue d'avantager les principaux partis. Parmi les représentants des partis, 55 % ont affirmé que la répartition du temps *gratuit* n'est pas équitable, et 45 % que la répartition du temps *payant* n'est pas équitable.

⁵⁶ En 1997 et en 1993, l'arbitre en matière de radiodiffusion affirmait que la notion de « réseau » ne lui apparaissait plus suffisante pour faire la distinction entre les obligations des stations et celles des groupes de stations (*Rapport du directeur général des élections du Canada*, 1993 et 1997).

⁵⁷ Il n'existe aucun règlement provincial ou territorial sur la fourniture de temps d'antenne en période électorale (quoique le Québec et le Nouveau-Brunswick autorisent les radiodiffuseurs à fournir du temps sur une base volontaire), et seules quatre provinces réglementent les tarifs de radiodiffusion. Par exemple, Terre-Neuve oblige les radiodiffuseurs et les éditeurs à offrir aux partis et aux candidats le tarif le plus bas offert à un autre parti durant la période de publicité électorale et en dehors de celle-ci (E.A., par. 226.2(2)).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait d'obliger les radiodiffuseurs à offrir aux partis enregistrés du temps d'antenne facturé à 50 % du tarif appliqué aux autres annonceurs pour un temps comparable (rec. 1.6.18).

⁵⁸ La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait de supprimer le lien entre la répartition du temps gratuit et payant. Elle proposait d'obliger les exploitants de réseaux et les entreprises de radiodiffusion spécialisées à libérer gratuitement 10 périodes de temps d'antenne de 30 minutes (sans égard au temps payant libéré) aux heures de grande écoute et de les répartir entre les partis enregistrés en fonction du pourcentage de votes obtenu à la dernière élection, du nombre de candidats présentés et du fait que le parti soit représenté ou non à la Chambre des communes (rec. 1.6.22, 1.6.23 et 1.6.24).

⁵⁹ En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait d'obliger chaque radiodiffuseur à libérer 360 minutes de temps payant aux heures de grande écoute pour achat par les partis enregistrés durant une période publicitaire déterminée (du 11^e jour après la délivrance des brefs jusqu'à minuit le deuxième jour précédant le jour du scrutin), sous réserve d'un maximum de 100 minutes par parti (rec. 1.6.16).

⁶⁰ Il avait été recommandé en 1996 que les candidats n'ayant effectué aucune dépense personnelle soient tenus de produire une déclaration « néant ».

⁶¹ Ces dispositions ont été ajoutées à la *Loi électorale du Canada* en 1998 par le projet de loi C-411.

⁶² Les délais de présentation ont fait l'objet de discussions à plusieurs séances du Comité consultatif des partis politiques, notamment à propos de l'élection générale de novembre 2000, à la suite de laquelle on a enregistré un nombre élevé de demandes de prorogation. Après ce scrutin, plus de 100 prorogations ont été accordées, bien qu'Élections Canada ait envoyé plusieurs rappels à tous les agents officiels.

⁶³ Le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut limitent les contributions annuelles admissibles. L'Alberta permet de verser un maximum de 15 000 \$ par année à un parti, et un maximum de 30 000 \$ pendant une campagne électorale. Deux provinces limitent les contributions annuelles à 3 000 \$ pour chaque parti politique, député indépendant ou candidat indépendant dans le cas du Québec, et à chaque parti, candidat ou association de circonscription dans le cas du Manitoba. Qu'il y ait élection ou non, la limite reste la même.

⁶⁴ Le projet de loi C-2, adopté en mai 2000, a donné au commissaire aux élections fédérales la capacité de conclure des transactions et d'intenter des poursuites. Auparavant, le commissaire pouvait demander une injonction, mais cette mesure n'était pas prévue par la *Loi électorale du Canada*. Pour obtenir une injonction, il devait démontrer qu'il y avait « préjudice irréparable », ce qui est difficile en pleine campagne électorale. Dans *Consolider les*

assises (1996), le directeur général des élections a recommandé que le commissaire ait le pouvoir de conclure des accords de conformité (transactions) et d'émettre des ordonnances de conformité (rec. 121).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé la constitution d'une commission électorale ayant, à titre de tribunal administratif, le mandat de juger les contraventions à la Loi et le pouvoir d'émettre au besoin des injonctions péremptoires et des ordonnances de cesser et de s'abstenir (rec. 1.7.29).

⁶⁵ Lors de la comparution du directeur général des élections le 1^{er} mars 2001, des membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ont dit souhaiter que le commissaire aux élections fédérales règle les cas d'infractions à la *Loi électorale du Canada* plus rapidement et plus efficacement.

⁶⁶ Au Manitoba, la disposition autorisant le directeur général des élections à nommer les directeurs du scrutin n'est entrée en vigueur qu'en janvier 2001, à la suite d'importantes modifications à la *Loi électorale* du Manitoba. Le directeur général des élections du Manitoba avait recommandé cette mesure en 1995, dans son rapport à l'Assemblée législative sur l'élection générale provinciale d'avril 1995.

En Colombie-Britannique et dans le Territoire du Yukon, c'est le directeur général des élections qui nomme les directeurs adjoints du scrutin.

⁶⁷ En règle générale, les lois électorales des provinces et territoires permettent au directeur général des élections d'engager le personnel nécessaire. Dans huit cas, ce personnel comprend un directeur général adjoint des élections engagé à la discrétion du directeur général des élections.

⁶⁸ Seuls le Québec et l'Ontario obligent le directeur du scrutin à demander des noms de scrutateurs et de greffiers du scrutin aux candidats des partis enregistrés. Dans tous les autres cas (sauf celui de l'Île-du-Prince-Édouard où les scrutateurs sont choisis à partir de listes provenant des partis), les scrutateurs et les greffiers du scrutin sont nommés à la discrétion du directeur du scrutin ou (dans le cas des greffiers) du scrutateur.

⁶⁹ Cette recommandation élargit la portée d'une recommandation formulée dans l'Annexe de 1996, *Consolider les assises*, et proposant que les partis aient une seule occasion de présenter aux directeurs du scrutin des noms pour les postes de scrutateur et de greffier du scrutin (rec. 106).

⁷⁰ Selon l'article 80 de la Loi, l'employeur ayant à son service un employé auquel s'applique la partie III du *Code canadien du travail* doit, sur demande, lui accorder un congé, payé ou non, pour se présenter à une élection. Par ailleurs, le paragraphe 132(1) oblige tous les employeurs à accorder trois heures consécutives à leurs employés pour voter le jour du scrutin.

⁷¹ La partie 2.1 (art. 24.2 à 24.4) de la *Loi électorale* du Manitoba est entrée en vigueur en janvier 2001.

⁷² Pour plus de détails sur la 37^e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.

⁷³ La question du tarif des honoraires a été soulevée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (17 mai 2001) et par le Comité consultatif des partis politiques (9 février 2001). Dans les deux cas, il a été proposé qu'Élections Canada révisé le tarif.

⁷⁴ Selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 94 % des électeurs pensent que le public a le droit de savoir d'où et de qui viennent les fonds de campagne des partis et des candidats.

⁷⁵ La disposition exigeant des rapports financiers pour les fiducies utilisées à des fins électorales par des partis enregistrés est entrée en vigueur avec le projet de loi C-2, en mai 2000.

⁷⁶ D'après les consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection fédérale, la plupart des candidats, des représentants de partis et des universitaires conviennent que les associations locales devraient produire des rapports de dépenses et de contributions.

⁷⁷ William Stanbury a décrit les finances non réglementées des associations locales comme des « zones grises » dans le régime canadien de financement électoral (*L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, CRREFP, Collection d'études, 1992, volume 1, p. 375).

Six provinces (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) exigent que les associations locales s'enregistrent auprès du directeur général des élections de la province. Cinq d'entre elles (le Québec fait exception) exigent un rapport financier annuel des associations locales. Au Manitoba, toutes les associations locales doivent présenter un rapport financier annuel, mais elles ne sont pas tenues de s'enregistrer.

La Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis a recommandé un système plus rigoureux obligeant toutes les associations de circonscription de s'enregistrer auprès du directeur général des élections en lui soumettant un exemplaire de leurs statuts (CRREFP, volume 1, recommandations 1.5.5 et 1.5.6).

À la 14^e séance du Comité consultatif des partis politiques, la majorité des représentants se sont dits favorables à la divulgation des opérations financières des associations locales.

⁷⁸ Comme on l'a déjà signalé, la plupart des universitaires interrogés après la 37^e élection générale se sont dits favorables à la divulgation des dépenses des aspirants à l'investiture. De plus, 78 % des candidats interrogés se sont dits d'accord ou tout à fait d'accord pour que les exigences en matière de divulgation soient étendues aux campagnes d'investiture.

⁷⁹ Une recommandation semblable a été formulée par la Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis en 1992 (rec. 1.7.2 b)).

À l'heure actuelle, aucune province ni aucun territoire n'exige la divulgation des recettes et dépenses de campagne des aspirants à l'investiture.

À la 14^e séance du Comité consultatif des partis politiques, la majorité des représentants se sont dits favorables à la divulgation des opérations financières des campagnes d'investiture des candidats.

⁸⁰ Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37^e élection générale, la plupart des candidats des représentants de partis et des universitaires interrogés se sont dits favorables à la réglementation des contributions et des dépenses des aspirants à la direction.

Seuls l'Ontario et la Colombie-Britannique réglementent le financement des aspirants à la direction des partis. En Ontario, les aspirants doivent s'inscrire auprès du directeur général des élections et produire un rapport financier sur leur campagne. En Colombie-Britannique, seul un rapport financier est exigé.

À la 14^e séance du Comité consultatif des partis politiques, les représentants des partis se sont dits très favorables à la divulgation des finances des campagnes de direction.

⁸¹ Dans *Consolider les assises*, il était recommandé qu'un agent enregistré soit nommé pour chaque aspirant à la direction. Cet agent serait chargé de toutes les opérations financières et de la présentation d'un rapport financier au directeur général des élections et à l'agent principal du parti politique enregistré (rec. 56).