



Avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétation

En vertu de l'article 16.1 de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections établit des lignes directrices et des notes d'interprétation concernant l'application de la Loi aux partis enregistrés, aux associations enregistrées, aux candidats à l'investiture, aux candidats et aux candidats à la direction. Avant d'établir une ligne directrice ou une note d'interprétation, il consulte les partis politiques fédéraux enregistrés et le commissaire aux élections fédérales, et les invite à formuler des commentaires sur l'ébauche. Les lignes directrices et les notes d'interprétation donnent des indications et favorisent une interprétation et une application uniformes de la Loi. Toutefois, elles ne sont fournies qu'à titre d'information et ne remplacent pas les dispositions de la Loi.

Note d'interprétation : 2019-08 (Ébauche – mai 2019)

Affichage ou étalage de matériel partisan aux lieux de scrutin

Question

La *Loi électorale du Canada* (LEC) interdit d'afficher ou d'exhiber du matériel de propagande « à l'intérieur d'une salle de scrutin ou sur les aires extérieures de celle-ci ». La version anglaise de l'alinéa 166(1)a) est formulée ainsi : « in, or on the exterior surface of, a polling place ». Selon la formulation de l'ébauche actuelle, l'emplacement exact visé par l'interdiction est ambigu : l'interdiction s'applique-t-elle à l'ensemble du bâtiment où se déroule le scrutin, à une salle ou une zone précise du bâtiment, aux murs et aux portes à l'extérieur du lieu de scrutin, ou encore à un certain périmètre autour de ce lieu?

La présente note d'interprétation précise les endroits où il est permis d'afficher et d'exhiber du matériel partisan à l'intérieur et aux alentours d'un lieu de scrutin, et précise quand les fonctionnaires électoraux peuvent enlever ce matériel.

Interprétation

- (1) L'alinéa 166(1)a) vise à délimiter une zone neutre autour des lieux de scrutin afin de favoriser l'administration impartiale des élections et de maintenir la confiance du public à l'égard du processus électoral. Il faut concilier cet objectif important avec la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- (2) Compte tenu de la diversité des lieux de vote à l'échelle du pays, la façon dont l'interdiction relative à l'affichage partisan sera appliquée afin de respecter l'objectif de maintenir une zone neutre autour des lieux de scrutin, ne peut faire l'objet d'une seule règle définitive.

- (3) Les principes suivants serviront de guide pour déterminer où il est permis d'afficher du matériel partisan, et seront appliqués par les directeurs du scrutin et les autres fonctionnaires électoraux lorsqu'ils déterminent s'ils doivent ou non enlever du matériel :
- Le matériel partisan ne peut pas être affiché ni exhibé dans la salle où se déroule le vote.
 - Dans la plupart des cas, il est interdit d'afficher ou d'exhiber du matériel partisan à aucun endroit dans le bâtiment où se déroule le vote.
 - Dans la plupart des cas, l'interdiction s'appliquant au matériel partisan s'étend à l'ensemble du terrain sur lequel se trouve le bâtiment, y compris le stationnement.
 - Dans certains cas, pour concilier neutralité et liberté d'expression, il peut être raisonnable de permettre l'affichage partisan dans certains secteurs de l'édifice ou de la propriété si le matériel partisan est placé très loin de la salle où se déroule le vote, ou encore dans des zones privées de l'édifice.
- (4) S'il n'est pas raisonnable de retirer le matériel partisan de l'ensemble du bâtiment ou de la propriété, la priorité sera accordée à l'enlèvement du matériel partisan de l'allée piétonnière principale qu'empruntent les électeurs pour se rendre au lieu de scrutin.

Cadre législatif

La disposition la plus pertinente de la LEC dans le contexte de la présente note d'interprétation est la suivante :

<p>166 (1) Il est interdit :</p> <p>a) d'afficher ou d'exhiber à l'intérieur d'une salle de scrutin ou sur les aires extérieures de celle-ci du matériel de propagande qui pourrait être tenu comme favorisant un parti politique mentionné sur le bulletin de vote sous le nom d'un candidat ou l'élection d'un candidat, ou s'opposant à un tel parti ou à l'élection d'un candidat;</p>	<p>166 (1) No person shall</p> <p>(a) post or display in, or on the exterior surface of, a polling place any campaign literature or other material that could be taken as an indication of support for or opposition to a political party that is listed on the ballot under the name of a candidate or the election of a candidate;</p>
---	---

Cette disposition doit être lue en tenant compte du paragraphe 479(7), qui autorise les directeurs du scrutin et autres fonctionnaires électoraux à enlever du matériel qui contrevient à l'alinéa 166(1)a) :

<p>479 (7) Dans les cas où ils ont des motifs raisonnables de croire qu'une personne a contrevenu aux alinéas 166(1)a) ou b), les directeurs du scrutin ainsi que les scrutateurs, les superviseurs de centres de scrutin et les responsables du maintien de l'ordre nommés en vertu de l'alinéa 124(1)b) peuvent faire enlever de leur bureau, dans le cas des directeurs du scrutin ou, dans le cas des autres, du lieu où se déroule le scrutin, tout objet dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'il a été utilisé en contravention de ces alinéas.</p>	<p>479 (7) Where a returning officer, deputy returning officer, central poll supervisor or person appointed under paragraph 124(1)(b) believes on reasonable grounds that a person has contravened paragraph 166(1)(a) or (b), the officer, supervisor or appointed person may cause to be removed from, in the case of a returning officer, his or her office or, in the case of a deputy returning officer, central poll supervisor or appointed person, the polling station, any material that they believe on reasonable grounds was used in contravention of that paragraph.</p>
---	--

Une interdiction similaire à la version actuelle de l’alinéa 166(1)a) a été adoptée pour la première fois en 1983¹. En voici le libellé :

50 (4) Nul ne doit : a) afficher ni exhiber en aucun endroit à l’intérieur ou à l’extérieur d’un bureau de scrutin aucun matériel électoral, emblème, enseigne, insigne, étiquette, ruban, drapeau, bannière, carte, affiche ou autre qui pourrait être tenu comme favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l’élection d’un candidat;	50(4) No person shall (a) post or display on or in a polling station or in a hall, window or door of a polling station any campaign literature, emblem, ensign, badge, label, ribbon, flag, banner, card, bill, poster or device that could be taken as an indication of support for or opposition to a candidate or a registered party;
---	--

En 2000, la disposition a été modifiée par le projet de loi C-2 pour se lire selon le libellé actuel.

Contexte

Recommandation au Parlement

En 2010, à la suite de la 40^e élection générale, le directeur général des élections a recommandé de modifier la LEC afin de préciser la portée de l’alinéa 166(1)a). La modification proposée visait l’interdiction d’afficher ou d’exhiber du matériel partisan à tout endroit situé dans un rayon de 100 mètres d’un lieu de scrutin ou d’un bureau du directeur du scrutin². Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre n’était pas d’accord; il était d’avis que la démarche proposée était exagérée et difficile à définir. Le Comité a plutôt proposé que l’interdiction s’applique au matériel affiché « sur la surface extérieure de la pièce ou de la salle louée aux fins du scrutin ». Dans la version française de la disposition, le terme « aires » serait remplacé par « surface »³. Toutefois, aucune modification de la sorte n’a jamais été faite.

Comparaison avec les lois provinciales

Dans la plupart des provinces et des territoires, la loi électorale interdit d’afficher ou d’exhiber du matériel partisan à une certaine distance d’un lieu de scrutin. Cette distance varie de 50 pieds en Saskatchewan à 100 mètres en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve-et-Labrador. L’Ontario est la seule province qui n’a pas clairement énoncé d’interdiction, étant donné que ni la *Loi électorale* ni la *Loi sur le financement des élections* de cette province ne précisent où les placards peuvent ou ne peuvent pas être installés⁴.

¹ Auparavant, l’interdiction se limitait à la fourniture ou à l’utilisation de haut-parleurs, d’enseignes, de bannières, etc. le jour du scrutin, et à la fourniture ou au port de drapeaux, de rubans ou d’un objet favorisant un parti le jour du scrutin, sans mentionner le lieu du scrutin. (L.R.C. 1970, ch. 14, art. 50)

² Directeur général des élections. *Faire face à l’évolution des besoins – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale*, 2010, partie I.9.

³ Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. *Rapport n^o 15 : Réponse aux recommandations du directeur général des élections concernant la réforme législative à la suite de la 40^e élection générale*, 41^e Législature, 1^{re} session, février 2012.

⁴ Élections Ontario. *Guide du directeur des finances du parti politique*, p. 79 : « La *Loi sur le financement des élections* ne précise pas où les placards peuvent ou ne peuvent pas être installés. Avant d’installer des placards sur des biens publics, il est recommandé de consulter la municipalité locale pour déterminer ce qu’autorisent les règlements administratifs. De plus, avant d’installer des placards près des autoroutes, il est recommandé de consulter le ministère des Transports. »

Les lois électorales du Nunavut et du Yukon ne mentionnent rien par rapport à une distance précise; le libellé se rapproche plutôt de celui de la LEC. L' *Election Act* de l'Alberta⁵ applique l'interdiction tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'édifice utilisé comme lieu de scrutin, ainsi que « dans les limites du terrain où se trouve l'édifice ». [traduction] Il existe une exception pour un lieu de scrutin qui serait situé dans un « édifice où se trouve un ensemble de bureaux, de magasins ou d'autres installations interreliés »⁶. [traduction]

Le Québec a, quant à lui, mis en place le régime le plus restrictif. En vertu de la *Loi électorale*⁷, le directeur du scrutin peut demander que tout matériel partisan soit enlevé d'un bureau de scrutin, lequel est défini de la façon suivante : « sont considérés comme les lieux d'un bureau de vote le bâtiment où il se trouve et tout lieu voisin où le signe ou la publicité partisane peut être perçu par les électeurs ». Cela signifie que l'on peut enlever toute publicité qui se trouve non seulement sur le terrain où se trouve le bâtiment, mais aussi de l'autre côté de la rue.

Interprétations précédentes d'Élections Canada

Lors de récentes élections, l'incertitude entourant la portée de l'interdiction (notamment le sens du libellé « sur les aires extérieures de celle-ci [salle de scrutin] ») a donné lieu à des plaintes et soulevé des questions de la part des citoyens et des entités politiques. Comme l'indique le rapport sur les recommandations de 2010 :

Certains interprètent cette expression de façon large, appliquant l'interdiction à tout le terrain où se situe un lieu de scrutin. D'autres l'interprètent de façon stricte, limitant l'interdiction aux murs extérieurs d'un lieu de scrutin. [...] Ces interprétations divergentes entraînent une application non uniforme de la règle au pays⁸.

Dans le *Manuel du directeur du scrutin* de la 41^e élection générale, Élections Canada indiquait aux directeurs du scrutin que le lieu de scrutin, aux fins de cette disposition, englobait tout le terrain sur lequel se trouvait le bureau de scrutin (y compris le stationnement), jusqu'au trottoir. Le manuel de la 42^e élection générale était moins précis et indiquait seulement que « le matériel de propagande [est] interdit à l'intérieur ou sur les aires extérieures d'un lieu de scrutin ». Il n'indiquait pas si le bureau de scrutin englobait tout le bâtiment ou simplement les salles louées aux fins électorales.

Le *Guide du superviseur de centre de scrutin* utilisé lors de la 42^e élection générale était plus précis et donnait pour consigne aux fonctionnaires électoraux d'aller voir à l'extérieur et de s'assurer qu'il n'y avait « pas de matériel partisan sur la surface extérieure du bâtiment ». Lors de la 42^e élection générale, les *Lignes directrices pour les représentants des candidats* énonçaient une liste de choses à faire et à ne pas faire : « En tant que représentant d'un candidat, vous NE POUVEZ PAS : [...] afficher du matériel ou un symbole partisan à l'intérieur ou à proximité d'un lieu de scrutin, y compris dans les stationnements, ou sur le terrain et les trottoirs ».

Les clauses des baux signés par les directeurs du scrutin au nom du directeur général des élections portent sur le matériel partisan ainsi que sur le pouvoir qu'ont les fonctionnaires électoraux (c.-à-d. le locataire) d'enlever ce matériel. Par exemple, le libellé du plus récent modèle de bail des lieux de scrutin se lit comme suit :

11. Le locateur autorise le locataire à enlever, en agissant raisonnablement, tout matériel politique, de nature partisane, situé dans les locaux ou dans l'édifice où sont situés les locaux. Le locataire ne sera pas tenu responsable des dommages pouvant résulter de cette action.

⁵ RSA 2000, ch. E-1, art. 135.

⁶ Dans ce type de bâtiment, l'interdiction s'applique seulement au bureau, au magasin ou à l'installation abritant l'endroit désigné comme lieu de scrutin.

⁷ RLRQ, ch. E-3.3, art. 352.

⁸ Directeur général des élections. *Faire face à l'évolution des besoins*.

Analyse et discussion

Objet de l'interdiction et considérations liées à la *Charte*

Élections Canada reconnaît que l'interdiction de l'alinéa 166(1)a) vise globalement à maintenir la neutralité des lieux de scrutin et de l'administration des élections. Un lieu de scrutin affichant des pancartes et des affiches partisans ou autorisant la présence de véhicules de campagne pourrait amener les électeurs à remettre en question la neutralité du lieu de vote, et donc avoir des répercussions négatives sur la confiance du public à l'égard des résultats de l'élection et de la légitimité de ces résultats.

Toutefois, le droit d'afficher ou d'exhiber du matériel partisan durant une période électorale est protégé en vertu de l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les renseignements liés au processus électoral ont été décrits par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Thomson Newspapers* comme étant « au cœur de la liberté d'expression garantie par la *Charte* »⁹. L'importance de ce droit est également reconnue par la LEC, qui établit comme une infraction, aux termes de l'article 325, le fait « de modifier une publicité électorale ou d'en empêcher la diffusion ».

Par conséquent, l'interprétation de l'alinéa 166(1)a) doit tenir compte de l'équilibre délicat entre la protection de la liberté d'expression et celle de la neutralité du lieu de scrutin, ainsi que de l'administration des élections en général. L'imposition d'une zone de neutralité élargie porterait atteinte à la liberté d'expression politique et vice versa. Dans la mesure où la neutralité porte atteinte à la liberté d'expression, la limite à imposer concernant l'affichage partisan doit se limiter à la portée strictement nécessaire pour éviter de causer le préjudice susmentionné.

Interprétation de « salle de scrutin » et d'« aires extérieures »

La difficulté que pose l'interprétation de l'alinéa 166(1)a) est attribuable, d'abord et avant tout, au choix de mots qui n'ont pas le même sens en français et en anglais, et qui rendent son champ d'application ambigu. Tout d'abord, le terme anglais « *polling place* » (« salle de scrutin » en français), n'est pas défini dans la LEC et pourrait désigner soit la salle dans laquelle se trouve le bureau de scrutin, soit le bâtiment au complet. Deuxièmement, le libellé français, « les aires extérieures », pourrait laisser croire qu'il s'agit d'une superficie plus vaste que ce que suppose le libellé anglais « *the exterior surface* ». Bien que les deux versions mentionnent la surface réelle de l'édifice (les murs, les fenêtres et les portes), la question est de savoir si cela inclut également la zone entourant l'édifice.

Salle de scrutin

En interprétant « salle de scrutin » (« *polling place* ») comme désignant strictement la pièce où se déroule le scrutin dans un bâtiment, on s'écarte sensiblement du libellé « aires extérieures ». Les seuls emplacements visés par une interprétation aussi restrictive seraient l'extérieur de la porte de la salle où se déroule le scrutin ainsi que les murs extérieurs de cette salle (qui correspondent aux murs intérieurs des salles voisines).

Cela signifierait que le matériel partisan pourrait être placé devant l'édifice où se trouve un bureau de scrutin, sur la porte de l'édifice et tout le long du corridor menant à la salle de scrutin. Une interprétation aussi restrictive irait clairement à l'encontre de l'objet de la disposition, qui est de maintenir la neutralité des lieux de scrutin. L'interprétation qu'on en fait doit être plus large.

⁹ *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877.

Dans la plupart des cas, pour protéger la neutralité des lieux de scrutin, il faut interdire d'afficher ou d'exhiber du matériel partisan à tout endroit dans l'édifice où se déroule le vote. Toutefois, dans certains cas, il pourrait être déraisonnable d'élargir la notion de « lieu de scrutin » (« polling place ») en l'appliquant à l'ensemble du bâtiment. Par exemple, un bureau de scrutin pourrait être situé dans un centre étudiant universitaire où se déroulent régulièrement des activités politiques (puisque les associations étudiantes ou partisans ont souvent des bureaux dans ces bâtiments). Dans de tels cas, le respect de la liberté d'expression peut nécessiter l'affichage partisan dans une partie du bâtiment, même si un bureau de scrutin se trouve dans une autre partie du même bâtiment.

Aires extérieures

Une interprétation restrictive du libellé anglais « exterior surface » (« aires extérieures ») pourrait également aller à l'encontre de l'objet de la disposition, car cela pourrait vouloir dire que l'affichage de matériel partisan sur le mur extérieur de l'édifice serait interdit, mais qu'il serait permis sur le terrain, à un pouce du mur. De toute évidence, ce n'était là pas l'intention du Parlement lorsqu'il a adopté cette disposition puisque si tel était le cas, la neutralité des lieux de scrutin ne serait pas protégée.

Une interprétation plus large, comme le suggère le libellé français « aires extérieures », et qui est généralement celle des lois provinciales et territoriales, aurait pour effet de créer un espace neutre autour des lieux de vote. Cette démarche est bien connue des électeurs et des entités politiques. Une interprétation plus large du libellé « aire extérieure » signifie, de manière générale, qu'aucun panneau ne peut être affiché ou exhibé sur le terrain entourant le lieu de scrutin, y compris le stationnement et l'allée piétonnière qu'empruntent les électeurs à partir du stationnement ou du trottoir pour se rendre dans l'édifice.

Dans de rares cas, il pourrait s'avérer nécessaire de laisser le matériel partisan affiché près d'un lieu de scrutin. Par exemple, les bureaux de scrutin sont parfois situés au rez-de-chaussée d'immeubles résidentiels, et les résidents pourraient afficher du matériel partisan sur les fenêtres de leur logement. Les fonctionnaires électoraux ne sont pas autorisés, en vertu de l'alinéa 166(1)a), à enlever du matériel partisan des logements privés. Dans de tels cas, on considère que l'emplacement visé par le libellé « aires extérieures » serait uniquement le parterre devant l'immeuble, l'allée piétonnière publique menant à l'immeuble, le vestibule et toute autre aire commune du parcours menant au bureau de scrutin.

Conclusion

Lors des élections précédentes, Élections Canada a procédé à une interprétation plus large de l'alinéa 166(1)a) qui autorise les fonctionnaires électoraux à enlever l'affichage, non seulement de la salle où se déroule le scrutin, mais de façon plus générale, de l'édifice et du terrain extérieur. Dans la plupart des cas, les candidats et les partis politiques se sont conformés aux demandes des fonctionnaires électoraux de retirer leur affichage, ce qui laisse croire que les partis politiques reconnaissent qu'il est nécessaire de créer un espace neutre autour du lieu de scrutin et que c'est ce à quoi s'attendent les électeurs.

En raison de la diversité des lieux de vote au Canada, il est impossible d'établir une règle définitive en ce qui concerne la façon d'appliquer l'interdiction visant à créer un espace neutre autour du lieu de scrutin. Ces lieux peuvent être des écoles, des églises et des centres communautaires, mais aussi de grands centres commerciaux, des immeubles résidentiels privés et des campus universitaires et collégiaux. De plus, les électeurs peuvent avoir accès à l'ensemble du bâtiment ou à une zone très restreinte lorsqu'ils vont voter.

Les directeurs du scrutin et autres fonctionnaires électoraux sont tenus d'agir de façon raisonnable en vertu du paragraphe 479(7), afin de protéger la neutralité des lieux de scrutin sans entraver indûment la liberté d'expression. Les principes suivants serviront de guide pour déterminer où il est permis d'afficher du matériel partisan, et seront appliqués par les directeurs du scrutin et les autres fonctionnaires électoraux lorsqu'ils déterminent s'ils doivent ou non enlever du matériel :

- Le matériel partisan ne peut être affiché ni exhibé dans la salle où se déroule le vote.
- Dans la plupart des cas, il est interdit d'afficher ou d'exhiber du matériel partisan à aucun endroit dans le bâtiment où se déroule le vote.
- Dans la plupart des cas, l'interdiction s'appliquant au matériel partisan s'étend à l'ensemble du terrain sur lequel se trouve le bâtiment, y compris le stationnement.
- Dans certains cas, pour concilier neutralité et liberté d'expression, il peut être raisonnable de permettre l'affichage partisan dans certains secteurs de l'édifice ou de la propriété si le matériel est placé très loin de la salle où se déroule le vote, ou encore dans des zones privées de l'édifice.
- S'il n'est pas raisonnable de retirer le matériel partisan de l'ensemble du bâtiment ou de la propriété, la priorité sera accordée à l'enlèvement du matériel des allées piétonnières principales qu'empruntent les électeurs pour se rendre au lieu de scrutin.