

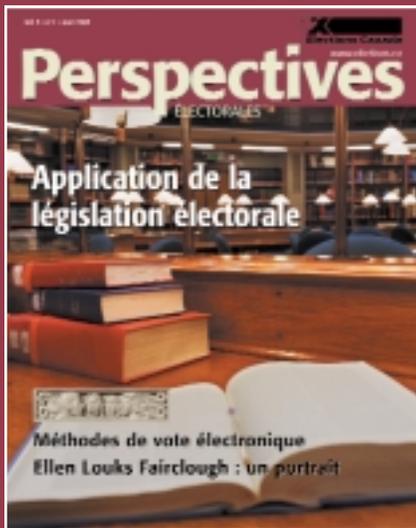
# Perspectives

ÉLECTORALES

## Application de la législation électorale



**Méthodes de vote électronique**  
**Ellen Louks Fairclough : un portrait**



### Corédacteurs en chef

Oxana Sawka et F. Leslie Seidle

### Gestionnaire, services de publication

Francine Dalphond

### Directeur de la rédaction

Wayne Brown

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec Élections Canada :  
Téléphone : 1 800 463-6868

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ÉLECTIONS CANADA 2003

ISSN 1488-3538

EC 91826

TOUS DROITS RÉSERVÉS  
IMPRIMÉ AU CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother  
et Marcel Joannis

*Le Vote* (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,  
Chambre des communes, Ottawa

*Le Vote* est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Ca-na-da ».

# Table des matières

VOL. 5 • N° 1 • MARS 2003

## 1 Message du directeur général des élections

### 1 Application de la loi électorale

#### 2 Application de la *Loi électorale du Canada*

*Raymond Landry*

Aperçu des mécanismes visant à appliquer la loi et à en assurer le respect à l'échelle fédérale au Canada

#### 7 Étude comparative des sanctions applicables aux infractions électorales au Canada

*Marc Chénier et Alain Pelletier*

Analyse des divers systèmes de sanction des autorités canadiennes

#### 12 Application de la loi électorale : comparaisons internationales

*Sue Nelson*

Examen des régimes d'application de la loi dans divers pays du monde entier

#### 18 L'application des lois sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis

*Rhonda J. Vosdingh et Lawrence L. Calvert Jr.*

Rapport sur le processus d'application de la loi administré par la Federal Election Commission

### 26 Méthodes de vote électronique : essais et leçons

*Daniel Guérin et Asifa Akbar*

Examen des nouveautés en matière d'inscription des électeurs et de vote électronique dans plusieurs pays, dont le Canada, le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis

### 31 Ellen Louks Fairclough : la première femme à être ministre au Cabinet fédéral du Canada

*Wayne Brown*

La seule femme de son époque à remporter cinq victoires électorales consécutives, elle a fait adopter une loi historique accordant le droit de vote aux Indiens inscrits

### 36 Activités électorales en bref

#### *Élections Canada est l'organisme non partisan chargé de la conduite des élections et des référendums fédéraux*

*Perspectives électorales* est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée trois fois par année. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Wayne Brown, directeur de la rédaction, *Perspectives électorales*, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6 ([wayne.brown@elections.ca](mailto:wayne.brown@elections.ca)).



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada

## Message du directeur général des élections

# Application de la loi électorale

La façon dont on applique une loi électorale constitue l'un des nombreux éléments qui servent à renforcer les processus démocratiques. Divers systèmes ont été mis au point en fonction d'une culture et de valeurs particulières, de même que de la conjoncture au moment de leur adoption. Tous ces systèmes visent un but essentiel, celui de maintenir la confiance du public en l'intégrité du processus.

Au Canada, alors que je suis chargé de l'administration des élections fédérales, l'application de la *Loi électorale du Canada* et les poursuites pour infraction à la Loi relèvent du commissaire aux élections fédérales, que je choisis et nomme en vertu de l'article 509 de la Loi. L'article de Raymond Landry publié dans le présent numéro explique plus en détail le rôle du commissaire et l'approche à volets multiples utilisée pour garantir le respect de la Loi.

Des modifications faisant partie de la nouvelle *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 ont donné suite aux points de vue de nombreuses personnes, dont moi-même, qui recommandaient la décriminalisation de certaines infractions au sens de la Loi. Il n'en demeure pas moins que les conséquences de l'inobservation de la loi doivent conserver leur effet dissuasif et servir à informer la population, et les processus d'application doivent demeurer à l'abri de toute manipulation politique.

Ce numéro de *Perspectives électorales* donne un aperçu des mécanismes adoptés dans divers régimes pour faire respecter la loi électorale, notamment la poursuite au criminel des contrevenants, l'imposition de dommages-intérêts et l'application de mesures plus clémentes telles que la conclusion de transactions. Comme nous le verrons dans les articles du présent numéro, l'application des règles relève d'une série d'organismes administratifs et judiciaires.

Toute démocratie est un laboratoire social où les processus sont mis à l'épreuve dans des situations réelles, et chaque nation doit sans cesse s'efforcer de déterminer ce qui fonctionne le mieux pour assurer l'application efficace de sa loi électorale. Dans cette optique, l'expérience des autres est toujours instructive et peut faciliter l'adaptation face à l'évolution des circonstances.

Comme toujours, je vous invite à nous faire part de vos observations et de vos suggestions pour les numéros à venir. ✕

Jean-Pierre Kingsley



# Application de la Loi électorale du Canada

Raymond Landry

Commissaire aux élections fédérales



Le processus électoral canadien se caractérise aujourd'hui par un certain nombre de freins et de contrepoids qui réduisent considérablement la probabilité d'abus généralisés, et par des mécanismes d'application qui servent de moyens de dissuasion. Au niveau fédéral, le commissaire aux élections fédérales, agent impartial et indépendant nommé par le directeur général des élections, veille à l'observation et à l'exécution de la Loi.

Le présent article donne un aperçu du rôle et des responsabilités du commissaire aux élections fédérales dans l'application de la législation électorale fédérale, et décrit la démarche à plusieurs volets utilisée pour assurer l'application de la Loi.

## Rôle et responsabilités du Bureau du commissaire aux élections fédérales

L'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection* en 1974 a mené à la création de la fonction de commissaire aux dépenses d'élection. La Loi lui conférait le pouvoir d'appliquer les nombreuses dispositions financières alors introduites dans la *Loi électorale du Canada*<sup>1</sup>. En 1977, le commissaire a été chargé de l'application de toutes les dispositions de la Loi, et le titulaire de la charge a été renommé commissaire aux élections fédérales<sup>2</sup>.

Le commissaire aux élections fédérales est un agent impartial choisi et nommé par le directeur général des élections (ce dernier est nommé par résolution de la Chambre des communes et relève directement du Parlement). Le commissaire est donc totalement indépendant des politiciens, des partis politiques et du gouvernement lorsqu'il décide de la suite à donner à une allégation d'infraction.

L'article 509 de la *Loi électorale du Canada* stipule que le commissaire aux élections fédérales doit veiller à l'observation

et à l'exécution de la Loi<sup>3</sup>. À cette fin, le commissaire peut ordonner une enquête en cas d'infraction éventuelle et décider des mesures à prendre pour y remédier.

Avant l'adoption de la nouvelle *Loi électorale du Canada* en 2000, le seul outil d'application dont disposait le commissaire, outre les conséquences administratives automatiques dans le cas de certains actes ou omissions, était l'engagement de poursuites devant les tribunaux. Il avait, et a toujours, la responsabilité exclusive de toutes les poursuites sous le régime de la *Loi électorale du Canada* et des poursuites découlant d'infractions à l'article 126 du *Code criminel*. La *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 est cependant venue élargir son rôle en lui donnant deux nouveaux outils : les transactions et les injonctions, qui seront toutes deux expliquées ci-dessous.

Jusqu'en 1993, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) menait pour le compte du commissaire les enquêtes sur les infractions présumées à la Loi. Un changement majeur est intervenu en 1993 avec la création d'un réseau national d'enquêteurs spéciaux chargés de mener les enquêtes sur le terrain en son nom et à sa demande. À l'heure actuelle, le pays compte 26 enquêteurs spéciaux, qui agissent selon les lignes directrices énoncées dans le *Manuel des enquêteurs spéciaux*. Ce manuel est accessible en ligne afin que le public ait connaissance des règles auxquelles les enquêteurs sont soumis pour assurer l'équité et l'uniformité du processus d'enquête<sup>4</sup>.

En outre, le commissaire est aidé par des conseillers juridiques et des enquêteurs en chef. Lorsque le commissaire décide d'intenter des poursuites, en se fondant sur la preuve établie par une enquête, un avocat de pratique privée, dont l'indépendance politique a été déterminée, est engagé dans la région en question pour s'occuper du procès.

Le fait d'utiliser un réseau d'enquêteurs spéciaux au lieu de confier les enquêtes à la GRC, et le recours à des avocats de pratique privée plutôt qu'à des procureurs de la Couronne pour intenter les poursuites sont deux éléments qui ont rehaussé l'indépendance du Bureau du commissaire aux élections fédérales. Ces mesures réduisent encore davantage tout risque d'ingérence politique dans l'exercice de ses fonctions.

Enfin, il faut mentionner que le commissaire aux élections fédérales défend habituellement la constitutionnalité des dispositions relatives aux infractions à la *Loi électorale du Canada* lorsqu'une poursuite est intentée en son nom et que l'avocat de la défense entame une contestation constitutionnelle des dispositions visées. Un avis de question constitutionnelle doit cependant toujours être signifié au procureur général du Canada et au procureur général de chaque province.

### **L'application de la Loi électorale du Canada : une démarche à plusieurs volets**

Le régime d'application de la Loi comporte plusieurs volets, allant des mesures incitatives d'ordre administratif aux poursuites criminelles. Si les poursuites demeurent l'outil d'application de dernier recours, la *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 donne au commissaire deux nouveaux outils : le pouvoir de conclure des transactions et la capacité de demander une injonction en période électorale. Ces nouveaux outils peuvent servir aussi bien à prévenir des infractions à la Loi qu'à mettre fin à des infractions en cours.

Le simple fait d'intervenir en période électorale, que ce soit pour demander une injonction ou pour conclure une transaction afin d'éviter une violation de la Loi ou la perpétration d'une infraction, peut prêter à la controverse politique. Des ressources peuvent être

détournées d'une campagne et des réputations mises en cause. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le commissaire doit donc prendre soin d'éviter que le processus de plainte ne devienne une tactique politique.

Nous examinerons ci-dessous chacun des éléments du régime d'application de la Loi.

#### **Mesures administratives**

La Loi contient un certain nombre de dispositions prévoyant des conséquences légales automatiques à certains actes ou omissions. Ces mesures d'incitation (ou de dissuasion) visent à encourager les partis politiques et les candidats à se conformer à leurs responsabilités juridiques. Il est à noter que le directeur général des élections est responsable de l'administration de ces mesures, qui comprennent :

- la perte automatique du cautionnement de candidature si les exigences de déclaration ne sont pas respectées après le scrutin (article 468);
- la perte du deuxième versement du remboursement des dépenses électorales d'un candidat si les exigences de déclaration ne sont pas respectées (article 465);
- la suspension du parti politique enregistré qui omet de présenter son rapport financier annuel (articles 386 et 387).

L'existence de ces sanctions légales peut avoir une incidence sur la démarche que choisit le commissaire pour aborder une plainte. En fait, il incombe au commissaire de choisir l'outil qui convient le mieux au règlement efficace d'un cas de dérogation.

#### **Le pouvoir de demander une injonction**

L'article 516 confère au commissaire l'autorité de demander au tribunal compétent de délivrer une injonction ordonnant à une personne soit de

s'abstenir de tout acte contraire à la Loi, soit d'accomplir tout acte exigé par la Loi. Ces nouvelles mesures ont été spécialement adaptées au processus électoral.

Le commissaire ne peut lui-même délivrer une injonction. Il peut seulement demander à un tribunal de le faire. De plus, il peut le demander uniquement en période électorale, une période qui peut ne compter que 36 jours entre la date de délivrance du bref et le jour du scrutin.

Avant que le commissaire puisse demander une injonction et qu'un tribunal puisse y donner suite, il doit y avoir des motifs raisonnables de croire à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un acte ou d'une omission pouvant constituer une infraction à la Loi. En conséquence, si le commissaire et le tribunal n'ont pas à être convaincus hors de tout doute raisonnable d'une infraction réelle ou éventuelle, ni l'un ni l'autre ne peut agir sur une simple hypothèse ou de manière arbitraire. Il faut une preuve objective suffisante qu'il y a eu ou qu'il pourrait y avoir une infraction.

Avant qu'une injonction puisse être délivrée, elle doit pouvoir se justifier selon trois critères fondamentaux :

- la nature et la gravité de l'infraction;
- le besoin d'assurer l'équité du processus électoral;
- l'intérêt du public.

Tous ces facteurs doivent être pris en compte et examinés à la lumière des circonstances particulières. La période restreinte au cours de laquelle une injonction peut être demandée, à savoir la période électorale, limite sensiblement l'exercice pratique du pouvoir. C'est pour cette raison que les plaignants sont invités à donner le plus tôt possible toute l'information pertinente et vérifiable dont ils disposent. Tout retard à communiquer ces renseignements

peut réduire la probabilité que le commissaire demande une injonction dans les délais prescrits, ou sa capacité de le faire.

Depuis l'adoption de cette nouvelle mesure, les éléments requis pour justifier une demande d'injonction ne se sont présentés dans aucun cas.

### **Le pouvoir de conclure une transaction**

L'article 517 de la Loi de 2000 confère au commissaire l'autorité de conclure une transaction.

Une transaction est une entente officielle entre le commissaire aux élections fédérales et une autre personne appelée partie contractante. L'entente, entièrement volontaire, est assortie de conditions destinées à faire respecter la Loi et acceptables pour les deux parties. Le commissaire peut conclure une telle entente avec une personne s'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis, est sur le point de commettre, ou commettra probablement une infraction.

Tant que la partie contractante respecte les conditions de la transaction, aucune poursuite ne peut être intentée ou continuée contre cette personne pour l'acte ou l'omission constituant l'infraction en cause. La déclaration de responsabilité dans une transaction, contrairement à un plaidoyer de culpabilité devant un tribunal, n'entraîne pas de casier judiciaire.

Au surplus, la transaction peut servir à prévenir des infractions probables et donc à éviter des torts. Elle constitue aussi un mécanisme supplémentaire de résolution de plainte lorsque l'intérêt public n'exige pas une poursuite ou lorsque des poursuites auraient été possibles mais ne se justifieraient pas au nom de l'intérêt public. Enfin, la transaction, en tant que solution de rechange aux interventions judiciaires,

permet d'alléger la charge des tribunaux.

Afin d'assurer la transparence du processus, un avis de toutes les transactions conclues doit être publié. Toute personne qui conclut une transaction avec le commissaire aux élections fédérales doit ainsi consentir à ce que celle-ci soit publiée. Depuis l'adoption de ce

nouveau pouvoir, le commissaire a conclu des transactions avec plus de 50 personnes et groupes dans le but de régler des cas d'infraction à la *Loi électorale du Canada*. Un avis public pour chaque transaction conclue figure dans la *Gazette du Canada* et peut être consulté sur le site Web d'Élections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

### **L'outil d'application de dernier recours : les poursuites judiciaires**

Bien que les transactions et l'autorité de demander une injonction donnent au commissaire une plus grande souplesse dans l'application de la Loi, il reste des cas où des poursuites judiciaires s'imposent. En vertu de l'article 511, le commissaire peut opter pour cette voie s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise et que ce recours servirait l'intérêt public.

Les considérations qui peuvent entrer en ligne de compte au moment d'évaluer l'intérêt du public comprennent le besoin de maintenir la confiance du public dans l'équité et l'efficacité du système électoral, le besoin de dissuasion, et la nécessité de mesures décisives si l'infraction suscite de graves préoccupations publiques. Les autres facteurs portent sur la pertinence

Photo : Philippe Landreville



La Cour suprême du Canada

des modes d'application et la présence d'importantes circonstances atténuantes ou aggravantes.

Conformément à l'article 512, le commissaire doit donner son consentement par écrit avant que des poursuites puissent être intentées pour une infraction à la *Loi électorale du Canada*.

Pour déterminer l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, le commissaire doit être convaincu que la preuve est fiable, admissible et suffisante pour prouver qu'une infraction a été commise par une personne ou un groupe et qu'il existe une possibilité raisonnable de condamnation. Comme c'est le cas pour toutes les autres poursuites pénales, la preuve doit être au-delà de tout doute raisonnable.

En vertu de l'article 510 de la Loi, le directeur général des élections peut, dans certaines circonstances, ordonner au commissaire de faire enquête s'il le juge nécessaire, à savoir lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un fonctionnaire électoral a commis une infraction à la Loi ou qu'une personne a contrevenu aux dispositions mentionnées à cet article. Le pouvoir d'engager les poursuites appartient toutefois au commissaire.

## Infractions

Depuis la réforme électorale de 2000, il n'est généralement plus nécessaire d'invoquer l'article 126 du *Code criminel* pour intenter des poursuites liées à un acte ou une omission contraire à la *Loi électorale du Canada*. La Loi est un code complet pour la conduite d'une élection fédérale; la partie 19 de la Loi comporte 175 infractions distinctes couvrant les actes ou omissions des candidats, des électeurs, des partis enregistrés, des tiers, des employeurs, des agents officiels et des fonctionnaires électoraux.

La Loi établit aussi le degré d'intention nécessaire pour qu'une personne soit

d'une plus grande souplesse pour imposer d'autres formes de peines en vertu de l'article 501, notamment :

- une amende pouvant atteindre cinq fois l'excédent des dépenses de publicité sur le plafond autorisé, dans le cas d'un tiers;
- l'exécution de travaux d'intérêt collectif;
- l'indemnisation des personnes ayant subi des dommages;
- l'exécution de l'obligation faisant l'objet de l'infraction (p. ex. soumettre un rapport);
- toute autre mesure raisonnable (p. ex. un don à une œuvre de charité).

Enfin, l'article 502 contient un certain nombre d'infractions qualifiées soit d'actes illégaux, soit de manœuvres frauduleuses. Ces infractions comprennent des délits

graves portant atteinte à l'intégrité du processus électoral. Une personne déclarée coupable d'une telle infraction perd automatiquement certains droits pendant une période de cinq ans dans le cas d'un acte illégal, et pendant sept ans dans le cas d'une manœuvre frauduleuse, à savoir :

- le droit de se porter candidate à une élection fédérale ou de siéger à la Chambre des communes;
- le droit de remplir une charge dont le titulaire est nommé par la Couronne ou le gouverneur en conseil.

Depuis la réforme de 2000, la perte du droit de vote n'est plus une peine liée à une condamnation relativement à un acte illégal ou une manœuvre frauduleuse.

Une liste de toutes les condamnations pour infractions en vertu de la *Loi électorale du Canada* est tenue sur le site Web d'Élections Canada.

## Conclusion

J'occupe la charge de commissaire aux élections fédérales depuis plus de 10 ans. Depuis 1992, j'ai eu à exercer mes fonctions lors d'un référendum national, trois élections générales et 37 élections partielles.

Certaines des mesures de décriminalisation adoptées depuis que je suis en fonction reflètent ce que j'observe dans le cours de mon travail, à savoir que les Canadiens, dans l'ensemble, souhaitent agir en conformité avec leurs responsabilités légales. Si on les informe qu'ils dérogent à ces obligations, la plupart cherchent sans délai à corriger leur comportement pour se conformer à la loi.

Les sanctions et poursuites criminelles doivent nécessairement continuer à être appliquées aux délits graves qui compromettent l'intégrité du processus électoral. Cependant, lorsqu'une poursuite ne servirait aucun intérêt public d'importance primordiale, il faut, dans toute la mesure du possible, privilégier d'autres façons d'assurer le respect de la *Loi électorale du Canada*.

Il importe de se rappeler que l'élément le plus efficace pour assurer le déroulement harmonieux d'un scrutin et des processus politiques qui l'entourent demeure la volonté des intervenants de respecter, en toute bonne foi, les règles prescrites par la loi. En définitive, l'intégrité du processus électoral ne peut être maintenue que si les partis, les candidats, les tiers et les électeurs font confiance au système et agissent dans le respect de leurs obligations légales. ❖

*La Loi stipule des échelles précises de peines pour chaque infraction, y compris des amendes et des peines d'emprisonnement.*

jugée coupable d'une infraction.

Certaines infractions sont des infractions de responsabilité stricte : il suffit que l'acte ait eu lieu pour justifier une condamnation, à moins que la personne n'ait agi avec diligence raisonnable. Pour d'autres infractions, il faut qu'il y ait *mens rea*, soit le fait d'avoir « sciemment » commis une infraction. Cela signifie essentiellement que la personne savait ce qu'elle faisait, mais sans nécessairement vouloir commettre un délit. Enfin, dans d'autres cas, l'infraction doit être « volontaire », ce qui signifie que la personne qui a commis le délit avait l'intention de produire le résultat interdit.

## Sanctions

La Loi stipule des échelles précises de peines pour chaque infraction, y compris des amendes et des peines d'emprisonnement. La sévérité de la peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré d'intention en cause. Les tribunaux disposent aussi

---

## NOTES

1. Les candidats étaient tenus de déclarer leurs dépenses d'élection depuis 1874 (*Loi des élections fédérales*, S.C. 1874, ch. 9), mais la Loi ne comportait aucun mécanisme d'application.
2. Les titulaires précédents de la charge étaient John P. Dewis (1974–1976), Joseph Gorman (1976–1987) et George M. Allen (1988–1991). L'usage du genre masculin dans cet article est intentionnel étant donné qu'à ce jour tous les commissaires ont été des hommes.
3. Bien que l'article 38 de la *Loi référendaire* confère un rôle semblable au commissaire relativement à cette loi, le présent article traite uniquement des responsabilités du commissaire en regard de la *Loi électorale du Canada*, S.C. 2000, ch. 9.
4. Le manuel, ainsi que tous les autres avis publics et renseignements pertinents au Bureau du commissaire aux élections fédérales, est affiché en ligne sur le site Web d'Élections Canada sous la rubrique *Lois et politiques électorales*.



# Étude comparative des sanctions applicables aux infractions électorales au Canada

Marc Chénier

*Conseiller juridique du commissaire aux élections fédérales*

Alain Pelletier

*Directeur adjoint, Recherche nationale et internationale et  
élaboration de politiques, Élections Canada*



De grandes similarités apparaissent dans les processus adoptés dans les différents régimes électoraux canadiens pour garantir une élection juste, transparente et accessible des membres de leur assemblée législative<sup>1</sup>. Les similarités des dispositions prises par le Parlement fédéral ou par les assemblées législatives provinciales et territoriales ont pour la plupart désigné des actes ou des omissions particuliers en tant qu'infractions en vertu de leur loi électorale<sup>2</sup> respective. En dépit des ressemblances que présentent les processus et les infractions créés pour garantir l'application de la loi, Cécile Boucher a affirmé en 1991, dans le cadre de travaux menés pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, qu'« [e]n ce qui a trait aux peines applicables dans les provinces pour les divers délits électoraux, aucune similitude réelle ne ressort »<sup>3</sup>.

Le présent article fait état du manque d'uniformité qui, plus d'une décennie plus tard, demeure bien apparent parmi les mécanismes de pénalité contenus dans les lois électorales fédérale, provinciales et territoriales. Plus particulièrement, nous passerons en revue les amendes et les peines d'emprisonnement pouvant servir de sanctions applicables par les tribunaux dans les sentences prononcées contre les personnes déclarées coupables d'infractions en vertu de ces lois. Nous discuterons aussi de la possibilité de recourir à des peines supplémentaires, certaines s'appliquant automatiquement dès la reconnaissance de culpabilité, par exemple dans le cas d'une infraction désignée dans une loi donnée comme étant une pratique illégale ou de la corruption, et d'autres étant imposées si le tribunal le juge

approprié lors du prononcé de la sentence. Finalement, nous signalerons dans notre conclusion la tendance à la décriminalisation des infractions prévues par un texte législatif qu'on a pu observer au cours des 10 dernières années et son effet sur la gamme de mesures visant à rectifier une violation de la loi électorale.

Quelques observations préliminaires seraient sans doute utiles. Premièrement, il faut noter que le droit électoral englobe un vaste ensemble de processus qui comprennent les procédures de vote elles-mêmes, mais aussi le financement des élections, l'enregistrement des partis politiques, la désignation des candidats, la réglementation des activités de groupes partisans pendant une campagne électorale, ainsi que la radiodiffusion et la publicité de nature politique. Les types d'infraction ont évolué de sorte qu'ils couvrent chacun de ces domaines et, en général, l'éventail prévu pour les diverses sanctions applicables dépend du degré de l'intention associée à l'accomplissement du délit (ce qui suppose des degrés variés de culpabilité) et de la gravité des conséquences de l'acte ou de l'omission sur l'intégrité du processus électoral.

Deuxièmement, en vertu de la Constitution, seul le Parlement fédéral peut faire des lois définissant des actes criminels<sup>4</sup>. Les poursuites judiciaires pour ce type d'infraction suivent nécessairement la voie de la mise en accusation. Bien que les provinces ne puissent déterminer seules ce qui constitue ou non un acte criminel, elles peuvent concevoir les infractions requises en vue de l'application efficace des lois qu'elles ont adoptées dans l'exercice des pouvoirs

constitutionnels qui leur sont conférés dans leurs sphères de compétence. Une infraction de ce genre reconnue expressément dans un texte de loi provincial ou fédéral n'est pas considérée comme un acte criminel; elle donne lieu à une déclaration sommaire de culpabilité, procédure moins exigeante que celle découlant de la mise en accusation<sup>5</sup>. En règle générale, les gammes de sanctions applicables au moment de prononcer la sentence sont habituellement plus sévères pour les infractions définies comme des actes criminels que pour celles qui sont créées par un texte législatif.

## Amendes

Tous les régimes électoraux au Canada prévoient l'imposition d'amendes comme sanction possible lorsqu'il y a déclaration de culpabilité dans des cas de délits électoraux.

L'obligation d'imposer une amende minimale lors de la déclaration de culpabilité est prévue uniquement au Nouveau-Brunswick et au Québec. Dans ces provinces, au moment de prononcer la sentence, les juges doivent à tout le moins imposer un certain montant précisé dans la loi. Par exemple au Nouveau-Brunswick, toute personne déclarée coupable d'avoir révélé dans un bureau de scrutin le nom du candidat pour qui elle a voté se voit automatiquement imposer une amende d'au moins 70 \$<sup>6</sup>. Ces amendes minimales limitent jusqu'à un certain point le pouvoir discrétionnaire dont dispose le juge à l'égard des sentences.

En ce qui concerne les montants maximaux, l'éventail le plus sévère d'amendes prévues au niveau fédéral est réservé aux infractions déterminées par l'intention. Dans ces cas, des amendes de 5 000 \$ peuvent être infligées. Quoique la possibilité de procéder par mise en accusation existe seulement au fédéral pour ce qui est

des actes criminels, certaines provinces ont néanmoins prévu des amendes plus sévères pour des infractions semblables contenues dans des textes législatifs, ce qui impose nécessairement une poursuite par voie de procédure sommaire.

Par conséquent, tandis que le maximum de 5 000 \$ imposable à la suite d'une déclaration de culpabilité après mise en accusation s'applique au niveau fédéral lorsqu'il y a eu intimidation des électeurs, l'amende maximale pour la même infraction commise pendant une élection au Manitoba est deux fois plus élevée, soit 10 000 \$; dans cette province, on procède obligatoirement par procédure sommaire<sup>7</sup>. En revanche, lorsque le commissaire aux élections fédérales – le substitut du procureur général du Canada en matière électorale – opte pour la procédure sommaire dans les cas d'intimidation, l'amende maximale est de 2 000 \$<sup>8</sup>. Cette somme représente un cinquième de la sanction maximale prévue au Manitoba pour la même infraction poursuivie selon la même procédure. Ce n'est là qu'un exemple d'amendes maximales plus élevées applicables dans tous les cas d'infraction à la loi électorale du Manitoba<sup>9</sup>.

Dans certaines provinces, lorsque l'emprisonnement n'est pas prévu pour une infraction donnée, les amendes maximales pouvant être infligées par un tribunal sont considérablement plus élevées que celles habituellement prévues dans la loi en question. Dans la *Loi électorale du Canada*, par exemple, lorsque la seule sanction à laquelle le tribunal peut recourir est une amende, le montant maximal peut atteindre 25 000 \$<sup>10</sup>. Les infractions auxquelles s'applique cette sanction sont les suivantes : omettre volontairement de fournir des informations relatives à un

sondage électoral, transmettre volontairement des résultats de sondage pendant la période d'interdiction et, à titre de radiodiffuseur, omettre volontairement de libérer du temps d'émission conformément aux dispositions de la Loi<sup>11</sup>.

Le même phénomène se produit dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, où les infractions relatives à la radiodiffusion sont seulement punissables d'une amende. À 5 000 \$, cette amende est cinq fois plus élevée que l'amende maximale habituelle de 1 000 \$ prévue par la loi pour toutes les autres infractions où l'emprisonnement est également possible. Au Québec, où les tribunaux ne peuvent pas imposer des peines de prison, les amendes maximales tendent généralement à être supérieures à celles imposées ailleurs au pays.

*Tous les régimes électoraux au Canada prévoient l'imposition d'amendes comme sanction possible lorsqu'il y a déclaration de culpabilité dans des cas de délits électoraux.*

## Emprisonnement

On peut soutenir que l'emprisonnement est la sanction ultime dont disposent les tribunaux en vertu de la législation électorale canadienne, puisqu'en définitive elle prive une personne de son droit à la liberté. Cependant, cette possibilité n'est pas offerte aux tribunaux du Québec<sup>12</sup>; au Nouveau-Brunswick, une peine d'emprisonnement peut seulement être infligée pour les infractions aux dispositions concernant le financement des élections<sup>13</sup>. Des peines d'emprisonnement minimales ne figurent d'ailleurs plus dans les lois électorales canadiennes, bien qu'en 1991, la Saskatchewan imposait encore une peine minimale de sept jours pour certaines infractions<sup>14</sup>.

En dépit de la possibilité de recourir à ce type de sanction dans la plupart des cas d'infraction énoncés dans la *Loi électorale du Canada*, les tribunaux n'ont, depuis la création du Bureau du commissaire aux élections fédérales en 1974, condamné aucun contrevenant à une peine d'emprisonnement en vertu de cette loi.

Comme le palier fédéral possède seul le pouvoir constitutionnel de déterminer les infractions qui peuvent être tenues pour des actes criminels, la loi électorale fédérale peut prévoir dans le cas de diverses infractions une poursuite par voie de procédure sommaire ou de mise en accusation. La période d'emprisonnement maximale pouvant être infligée dans les causes criminelles, à savoir cinq ans, est la plus longue parmi celles de tous les régimes.

Les peines de prison maximales de deux ans prévues en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard sont les plus élevées pour l'ensemble des provinces et des territoires en ce qui concerne les infractions pour lesquelles l'emprisonnement est envisageable. Les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Ontario sont les seules qui prévoient exclusivement des peines maximales d'emprisonnement de moins d'un an pour certains cas de délits électoraux. À Terre-Neuve-et-Labrador, la peine maximale varie entre trois mois et six mois dans les cas d'infractions relatives aux procédures de vote ou aux affiches électorales. En Ontario, bien qu'une peine maximale de six mois soit indiquée pour certaines infractions liées au bulletin de vote ou aux fonctionnaires électoraux, on a rarement recours à l'emprisonnement.

Le Yukon prévoit les mêmes maximums, qu'il s'agisse d'amendes ou de peines d'emprisonnement, pour toutes les infractions à la loi électorale. Ces infractions sont donc toutes punissables d'une amende ne

## Peines supplémentaires pour corruption ou pratiques illégales

Juridiction	INADMISSIBILITÉ :					
	à se porter candidat	à être élu député	à siéger en tant que député	à remplir une charge	à voter	à être nommé à la fonction publique
Canada		✓	✓	✓		
Terre-Neuve-et-Labrador						
Île-du-Prince-Édouard		✓	✓	✓		✓
Nouvelle-Écosse		✓	✓	✓		
Nouveau-Brunswick		✓	✓	✓	✓	
Québec	✓			✓	✓	
Ontario	✓		✓	✓		
Manitoba						
Saskatchewan		✓	✓		✓	
Alberta	✓	✓		✓	✓	
Colombie-Britannique						
Territoires du Nord-Ouest		✓	✓	✓	✓	
Yukon						
Nunavut		✓	✓	✓	✓	

(Version modifiée : *Compendium de l'administration électorale au Canada : une vue d'ensemble comparée*, version 2002; tableau H.2 Infractions générales et peines)

dépassant pas 5 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an<sup>15</sup>.

### Conséquences spéciales – Déclaration de culpabilité dans les cas de corruption ou de pratiques illégales

À part la Colombie-Britannique, le Yukon, le Manitoba ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador, toutes les administrations au Canada précisent les infractions qu'elles considèrent être soit des pratiques illégales, soit de la corruption. En plus des autres sanctions prévues pour ces délits (p. ex. amendes ou peines de prison), le législateur a ajouté des conséquences spéciales automatiques, à savoir l'inadmissibilité pour une durée déterminée.

Dans le contexte fédéral, les pratiques illégales englobent les infractions commises par un candidat à une élection aussi bien que par un agent officiel, et les inadmissibilités automatiques qui découlent d'une déclaration de culpabilité restent en vigueur pendant une période de cinq ans après la déclaration. Les infractions de corruption concernent surtout des actes ou des omissions commis par un candidat ou par son agent officiel, sauf dans trois situations : lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir signé un acte de candidature en étant inéligible, d'avoir commis des actions interdites relatives à une liste électorale ou d'avoir demandé un bulletin de vote sous un faux nom. Dans le cas des pratiques de corruption au niveau fédéral, les inadmissibilités qui sont automatiquement applicables sont en

vigueur pendant sept ans à compter du jour où le contrevenant est déclaré coupable<sup>16</sup>.

Les périodes d'inadmissibilité les plus longues se trouvent en Ontario et en Alberta. Dans le cas de l'Ontario, l'inadmissibilité demeure en vigueur jusqu'au huitième anniversaire de la date du résultat officiel du scrutin<sup>17</sup>, et en Alberta, pendant les huit années qui suivent la date à laquelle le directeur général des élections a reçu un rapport d'un tribunal indiquant que le candidat a été reconnu coupable de corruption<sup>18</sup>. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, la période d'inadmissibilité qui s'impose à la suite d'une déclaration de culpabilité pour pratique illégale est de cinq ans, et pour corruption, de sept ans, à compter de la date de la déclaration de culpabilité. Toutes les autres administrations ayant défini des infractions qui constituent de la corruption ou des pratiques illégales prévoient des conséquences spéciales automatiques applicables pendant une période de cinq ans.

Outre les conséquences supplémentaires indiquées dans le tableau ci-dessus, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et l'Alberta interdisent à toute personne reconnue coupable de tels actes d'être inscrite sur une liste électorale ou à titre d'électeur pendant la période d'inadmissibilité. Par surcroît, le Québec ajoute l'interdiction de participer à des activités partisans pendant les cinq années qui suivent la date du jugement<sup>19</sup>.

## Peines supplémentaires

En plus des conséquences applicables automatiquement dans les cas de pratiques illégales ou de corruption, quelques régimes ont adopté des peines supplémentaires pouvant être imposées si le tribunal le juge opportun.

Parmi celles-ci, deux administrations permettent au juge qui prononce la sentence d'exiger, dans des circonstances particulières, un supplément à toute autre amende ou peine d'emprisonnement. La *Loi électorale du Canada* prévoit, en plus des autres sanctions, qu'un tiers dont les dépenses électorales ont excédé la limite fixée peut se voir imposer une amende correspondant au quintuple de l'excédent du montant maximal autorisé pour les dépenses de publicité électorale<sup>20</sup>. Un tiers est toute personne ou groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription d'un parti enregistré, qui engage des dépenses pour des activités publicitaires pendant une campagne électorale. L'imposition d'un supplément est aussi envisageable au Manitoba, où toute personne reconnue coupable de subornation ou d'incitation est passible d'une amende supplémentaire équivalente à deux fois le montant ou la valeur du bénéficiaire attendu<sup>21</sup>. Par l'adoption de cette sanction, on a peut-être voulu reconnaître que les sommes dépensées (ou dépensées en trop) d'une façon qui contrevient aux dispositions de la loi électorale peuvent avoir des répercussions particulièrement négatives sur l'intégrité du processus électoral.

En outre, d'autres sanctions supplémentaires sont prévues au niveau fédéral à l'article 501 de la *Loi électorale du Canada*. La personne déclarée coupable peut devoir, par exemple, exécuter des travaux communautaires, indemniser la personne qui a subi des dommages à cause de l'infraction, remplir des obligations précises ou prendre toute autre mesure raisonnable que le tribunal estime appropriée pour assurer le respect de la Loi. Aucune autre administration ne prévoit des sanctions ou des mesures de redressement comparables.

## Conclusion

Cet article a passé en revue les sanctions pouvant être appliquées par des tribunaux criminels lorsqu'une personne est déclarée coupable d'avoir contrevenu à la loi électorale.

Dans une certaine mesure, la tendance vers la décriminalisation des infractions réglementaires au Canada se manifeste également dans la législation électorale. Elle semble avoir pour résultat d'accroître la diversité des mesures correctives ou punitives visant à faire respecter la loi. Au niveau fédéral,

*En plus des conséquences applicables automatiquement dans les cas de pratiques illégales ou de corruption, quelques régimes ont adopté des peines supplémentaires pouvant être imposées si le tribunal le juge opportun.*

par exemple, l'examen des sommaires publiés par le commissaire aux élections fédérales dans les cas où des transactions ont été conclues pour régler les cas de non-conformité laisse voir que, à titre volontaire, certains contrevenants ont versé un don de bienfaisance ou exécuté un travail communautaire auprès d'un organisme caritatif<sup>22</sup>.

Le Nouveau-Brunswick donne un autre exemple de mesures servant à régler les cas de non-conformité. Dans cette province, le paiement de 50 \$ exigé pour chaque jour de retard dans la présentation d'un rapport financier peut servir de correctif à ce qui serait autrement considéré comme une infraction<sup>23</sup>. Il s'agit ici d'un rare cas dans le droit électoral canadien où l'imposition de dommages-intérêts sert d'instrument d'application de la loi; d'autres administrations pourraient un jour envisager ce type de mesures dans le cadre d'une décriminalisation plus poussée.

Il est évident que les diverses administrations canadiennes ont des mécanismes punitifs divergents pour sanctionner les personnes reconnues coupables d'infractions en vertu de leur loi électorale respective. Ce n'est d'ailleurs pas inhabituel dans un régime fédéral. De fait, un certain degré de diversité peut être instructif, car il permet aux divers régimes de dégager des leçons de ce qui se fait ailleurs pour mieux faire respecter la loi électorale. ❖

## NOTES

1. Au niveau fédéral, seuls les députés à la Chambre des communes sont élus. Les sénateurs sont nommés à la Chambre haute du Parlement, le Sénat, par le premier ministre.
2. Cela ne signifie pas que les règlements sont identiques. Par exemple, bien que la vente de produits alcoolisés soit toujours prohibée le jour d'élection à l'Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan et dans les trois territoires, cette interdiction n'existe plus à l'échelle nationale ni dans les autres provinces.
3. C. Boucher, « Structure administrative et application de la *Loi électorale du Canada* », sous la direction de M. Cassidy, dans *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, « Collections d'études », volume 10, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Dundurn Press, Toronto, 1991, p. 540.
4. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.
5. Dans les cas où l'on prévoit l'option de procédure (c.-à-d. que la loi prévoit que la poursuite peut se faire par procédure sommaire ou par mise en accusation), le procureur général peut choisir l'une des deux options. L'infraction est considérée comme un acte criminel seulement lorsqu'on procède par mise en accusation.
6. *Loi électorale*, L.R.N.B. 1973, ch. E-3, art. 109; *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, L.N.-B. 1987, ch. P-22.1, par. 56(3).
7. *Loi électorale*, L.R.M. 1987, ch. E30, art. 164.
8. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, par. 500(5).
9. *Compendium de l'administration électorale au Canada : une vue d'ensemble comparée*, version 2002, affiché dans [www.elections.ca](http://www.elections.ca).
10. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, par. 500(4).
11. Pour connaître la liste complète des infractions pouvant entraîner l'imposition de l'amende maximale de 25 000 \$ au moment de la déclaration de culpabilité, veuillez consulter le paragraphe 495(4) de la *Loi électorale du Canada*.
12. *Loi électorale*, L.R.Q., ch. E-3.3.
13. *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.-B. 1978, ch. P-9.3.
14. *The Election Act*, 1996, S.S. 1996, ch. E-6, art. 191.
15. *Compendium de l'administration électorale au Canada*.
16. Pour connaître la liste complète des infractions constituant des pratiques illégales et de la corruption sur le plan fédéral, veuillez consulter l'article 502 de la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9.
17. *Loi électorale*, L.R.O. 1990, ch. E.6, par. 98(1).
18. *Election Act*, R.S.A. 2000, ch. E-1, par. 173(2).
19. *Compendium de l'administration électorale au Canada : une vue d'ensemble comparée*, version 2002.
20. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, par. 500(6).
21. *Loi électorale*, L.R.M. 1987, ch. E30, par. 145(4).
22. Les sommaires des transactions peuvent être consultés en cliquant sur « Transactions » sous la rubrique *Lois et politiques électorales* du site Web d'Élections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).
23. *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.-B. 1978, ch. P-9.3, par. 88(2).



# Application de la loi électorale comparaisons internationales

Sue Nelson

Consultante en matière d'élections\*

L'application des lois et des règlements électoraux est un élément essentiel d'élections libres, justes et fiables, où qu'elles aient lieu. Une bonne application garantit non seulement que le cadre légal et réglementaire des élections est appliqué et respecté, mais elle rassure également les électeurs quant à la légitimité du processus électoral. Elle encourage aussi la responsabilisation, agit comme facteur de dissuasion, augmente la transparence et favorise la confiance dans les résultats des élections.

La plupart des systèmes d'application de la loi pour les élections démocratiques ont évolué avec le temps et sont un reflet du contexte politique et social dans chaque pays. Les cadres institutionnels, les secteurs de compétence et les procédures diffèrent, tout comme la qualité de l'application. Toutefois, malgré les caractéristiques et les mécanismes différents, la plupart des systèmes électoraux démocratiques présentent un régime d'application de base semblable : surveiller le processus, détecter les infractions et enquêter, poursuivre ceux qu'on croit responsables, déterminer la culpabilité et imposer une peine aux responsables.

Un régime d'application de la loi comprend habituellement un système de freins et de contrepoids pour assurer l'intégrité et l'efficacité de l'application de la loi électorale. Différentes institutions ou des bureaux différents d'une même institution sont utilisés comme moyen de limiter le pouvoir des autres et permettre de vérifier si les lois sont appliquées correctement. Un mécanisme qui prédomine dans l'application de la loi électorale est la séparation des pouvoirs entre les organismes qui enquêtent, ceux qui poursuivent et ceux qui jugent les infractions. Une autre protection souvent utilisée est un processus d'appel comme moyen de vérifier les décisions rendues dans l'application de la loi.

*\*Sue Nelson est la rédactrice principale du chapitre « Intégrité électorale » dans le cadre du projet Administration et coût des élections ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)).*

Les exemples présentés dans cet aperçu illustrent les différents types de systèmes et de méthodes d'application utilisés dans divers pays. Certains systèmes se fondent sur une commission électorale indépendante, alors que d'autres font appel au système administratif de l'État. Dans d'autres encore, une commission indépendante applique certains aspects des lois électorales, par exemple le financement des campagnes électorales ou les règles anticorruption.

## Responsabilité de l'application

Dans de nombreux systèmes électoraux, un organisme de gestion électorale administre les élections. Dans ces systèmes, cet organisme agit souvent comme principal organisme d'application de la loi, recevant les plaintes et procédant aux enquêtes. Par exemple, aux Philippines, la Commission des élections (COMELEC) est constitutionnellement responsable de l'enquête préliminaire et de la poursuite des causes concernant les infractions électorales. Elle a été établie en 1941 comme une commission électorale nationale indépendante pour administrer les élections et son rôle dans l'application s'est élargi au fil des ans. En 1963, elle a été renforcée par la législation pour « exercer sa fonction constitutionnelle pour garantir des élections libres, honnêtes et méthodiques, et administrer et appliquer toutes les lois relatives à la tenue des élections »<sup>1</sup>. Ses pouvoirs d'application ont été accrus par la Constitution de 1973 qui ajoutait le pouvoir judiciaire, faisant de la COMELEC un tribunal judiciaire ainsi qu'un organisme d'administration des élections.

Le principe de l'élargissement du rôle d'une commission électorale indépendante pour inclure l'application des lois électorales a été adopté par d'autres pays, particulièrement ceux ayant un passé électoral difficile ou un historique de fraude électorale. Cette approche est considérée comme un moyen d'améliorer la responsabilisation et de rompre l'emprise d'un parti sur le processus, comme ce fut le cas au Mexique.

Au début des années 1990, le Mexique a réformé entièrement son système électoral et a adopté un système complet de freins et de contrepoids. Le code fédéral des institutions et procédures électorales (COFIPE) a donné à l'organisme de gestion des élections (l'Institut électoral fédéral – IFE) et au Tribunal électoral fédéral la responsabilité partagée de l'application de la loi électorale. L'IFE a le pouvoir d'appliquer les décisions administratives et de sanctionner les autorités électorales, les partis politiques, les citoyens et les autres entités publiques et privées qui contreviennent à la loi électorale. Toutefois, les décisions de l'IFE peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal qui traite la plupart des infractions. La fonction du tribunal porte sur les aspects juridiques, par exemple les violations des droits politiques et électoraux et les mesures des autorités électorales fédérales qui violent la Constitution ou une autre loi.

Le Mexique a un système politique fédéral et chaque État applique sa propre loi électorale qui porte sur l'organisation des élections et la poursuite des infractions électorales. Comme l'IFE est une institution fédérale, il applique la loi fédérale. Toutefois, ses ententes avec les États pour leur fournir des instruments électoraux, par exemple les listes électorales et les cartes d'électeur, rendent de nombreuses infractions électorales commises localement admissibles à une poursuite fédérale.

La Thaïlande a réformé récemment son système électoral et a également donné des pouvoirs d'application à son organisme de gestion des élections. La Constitution de 1997 a établi la Commission électorale de la Thaïlande pour organiser les élections, enquêter et juger les cas de fraude électorale. Cette Commission a notamment le droit de pénétrer dans un local, de perquisitionner et de saisir des documents, des biens et des éléments de preuve sans mandat d'un tribunal, à condition qu'il

s'agisse de preuves péremptoires d'une infraction à la loi électorale<sup>2</sup>.

Dans certains autres systèmes électoraux, un organisme gouvernemental ou un ministère administre les élections. Leurs régimes d'application des lois électorales suivent habituellement les mêmes règles qui s'appliquent aux infractions non associées aux élections. Par exemple, en Moldavie, la Commission électorale centrale de l'État organise et tient les élections. Son personnel permanent est complété par des employés du gouvernement détachés pour la préparation des élections et pendant les élections. La Commission a le pouvoir d'enquêter sur les abus du système électoral, y compris les allégations de fraude. Les infractions d'ordre administratif, qui comprennent

la fraude de la part des électeurs, sont documentées par des fonctionnaires locaux (maire, président de l'organisme électoral compétent ou police supervisant les activités électorales) et sont soumises à un tribunal pour instruction. Si un acte criminel est en cause, les organismes chargés des poursuites sont informés et la cause est poursuivie par les procureurs<sup>3</sup>.

## Jugement des litiges électoraux

L'application de la loi électorale nécessite un mécanisme permettant aux électeurs, aux candidats et à d'autres de contester des aspects suspects du processus et de faire entendre et résoudre leurs plaintes. De nombreux litiges électoraux sont basés sur des allégations de fraude ou de violation

### Organismes d'application de divers pays<sup>4</sup>

Pays	Organisme
Argentine	Juges fédéraux ayant compétence en matière d'élections
Bulgarie	Organisme de gestion des élections et conseil des ministres
Canada	Commissaire aux élections fédérales <sup>5</sup>
Mexique	Institut électoral fédéral (organisme de gestion des élections) et tribunal électoral fédéral
El Salvador	Bureau du contrôleur général
Philippines	Organisme de gestion des élections
Thaïlande	Organisme de gestion des élections
Royaume-Uni	Organisme de gestion des élections
États-Unis	Organisme de gestion des élections

### Organismes responsables des litiges électoraux dans divers pays<sup>6</sup>

Organisme de gestion des élections	Appareil judiciaire	Tribunal électoral	Autres
Albanie	Australie	Barbade	Belgique
Canada (Commissaire aux élections fédérales)	Botswana	Italie	Danemark
Afrique du Sud	Inde	Afrique du Sud	Norvège
États-Unis <sup>7</sup>	Royaume-Uni	Turquie	Suisse

de la loi électorale. Chaque système a établi sa façon de traiter les litiges électoraux et les actes illégaux découverts au cours de la résolution de ces litiges.

L'organisme responsable de la résolution officielle des litiges électoraux varie d'une instance à une autre. Tel qu'indiqué dans le tableau à la page précédente, cette responsabilité peut être confiée à l'organisme de gestion des élections, à l'appareil judiciaire, à un tribunal électoral ou à d'autres mécanismes.

Aux Bahamas, un tribunal électoral temporaire est établi pour traiter les requêtes électorales. Ce tribunal civil émet un certificat de jugement qui maintient ou annule une élection. En même temps, le tribunal présente un rapport au procureur général si des pratiques frauduleuses ou illégales sont en cause, précisant la nature de l'infraction et l'identité des personnes impliquées. Le procureur général décide ensuite s'il y a lieu d'entamer une poursuite au criminel<sup>8</sup>.

Un système semblable est utilisé au Samoa occidental où la Cour suprême entend toutes les requêtes électorales. À la fin du procès, la cour émet un certificat sur le résultat de l'élection et présente un rapport de la cour sur les pratiques frauduleuses ou illégales. Le rapport comprend les noms des personnes impliquées et est remis au procureur général pour les poursuites<sup>9</sup>.

## Enquêtes

L'enquête sur les plaintes et la détermination de l'existence d'un acte illégal sont des éléments essentiels du processus d'application. Les organismes responsables des enquêtes peuvent varier grandement selon les différents régimes d'application. Dans certains pays, par exemple la Nouvelle-Zélande, la police enquête sur les infractions électorales. Dans d'autres pays, c'est l'organisme de

gestion des élections qui exerce cette responsabilité.

Aux Philippines, la COMELEC exerce le pouvoir exclusif de mener l'enquête préliminaire de toutes les infractions électorales punissables en vertu de la loi électorale. Les services juridiques de la COMELEC entament souvent l'enquête préliminaire suite à une plainte ou à l'initiative de la COMELEC. Ils peuvent déléguer les enquêtes aux directeurs régionaux des élections ou aux superviseurs provinciaux des élections. Les enquêteurs ont des pouvoirs d'assignation et peuvent tenir des auditions pour clarifier les questions. Lorsque l'enquête est terminée, l'enquêteur détermine s'il y a des motifs suffisants pour citer une personne à procès. Si oui, la cause est remise aux procureurs du gouvernement.

Au Bangladesh, un Comité d'enquête électorale est établi par la Commission électorale. Le Comité comprend des fonctionnaires judiciaires et son mandat est d'enquêter sur les problèmes et prévenir les irrégularités avant le scrutin. Il enquête sur les plaintes présentées directement au Comité ou par l'entremise de la Commission électorale. Le Comité peut également de sa propre initiative enquêter sur tout acte ou toute omission qui, selon lui, entrave la préparation et la tenue d'une élection libre et juste. Le Bangladesh a également des tribunaux électoraux qui sont constitués par la Commission électorale et dirigés par des fonctionnaires judiciaires du niveau divisionnaire, mais leur seule fonction est d'instruire les requêtes électorales découlant de litiges électoraux<sup>10</sup>.

À Hong Kong, une Commission indépendante distincte contre la corruption a été établie et exerce des pouvoirs d'application des lois qui comprennent l'application de l'ordonnance électorale (conduite frauduleuse et illégale). Sa stratégie d'application comprend l'enquête et la prévention. Ayant constaté qu'elle ne pouvait pas gagner la lutte contre la corruption à

moins de pouvoir changer les attitudes des gens envers la corruption, elle entreprend également des activités d'éducation publique. Pour les infractions électorales, cette commission reçoit, examine et étudie les plaintes de corruption électorale. Elle a le pouvoir d'arrêter, de perquisitionner, de saisir des biens et de détenir un suspect. Les cas qui révèlent une inconduite ou une négligence d'un fonctionnaire sont renvoyés aux ministères du gouvernement pour des mesures disciplinaires ou administratives. Les cas d'infractions criminelles sont transmis au secrétaire de la justice pour les poursuites<sup>11</sup>.

## Types d'infraction

La plupart des lois électorales contiennent des articles détaillés sur les infractions électorales et les peines. Malgré des variations quant au contenu et au libellé utilisé pour les décrire, la liste de base des infractions est semblable. Les différences se trouvent davantage dans les peines que dans ce qui constitue une infraction électorale.

Plusieurs pays, dont les Bahamas et le Samoa occidental, distinguent entre les « pratiques illégales » et les « pratiques frauduleuses ». Aux Bahamas, les pratiques illégales sont instruites devant un magistrat et font l'objet de peines moins sévères que les pratiques frauduleuses. Les pratiques frauduleuses sont instruites devant la Cour suprême et les peines sont plus sévères. La poursuite d'une pratique frauduleuse nécessite également le consentement du procureur général.

En Nouvelle-Zélande, une pratique frauduleuse est une infraction grave contre le processus électoral, menant à une amende et une peine d'emprisonnement. Quiconque contrevient délibérément aux dispositions des lois électorales et autres lois connexes est considéré avoir commis un acte illégal. Les noms des personnes qui se livrent à une pratique frauduleuse sont placés sur une liste des pratiques frauduleuses

pendant trois ans. Les personnes figurant sur cette liste, compilée par chaque registraire d'électeurs, ne sont pas autorisées à voter<sup>12</sup>.

Au Mexique, les infractions à la loi électorale sont qualifiées de « fautes administratives » et l'IFE se charge de l'application. Toutefois, les actes criminels relèvent du code pénal fédéral dans un article intitulé « Lois électorales et registre national des citoyens », et ce, pour s'assurer que les actes criminels sont poursuivis par les autorités judiciaires fédérales. Environ 5 % des infractions électorales sont des fautes administratives traitées par l'IFE<sup>13</sup>.

Ce qui constitue une violation de la loi sur le financement des campagnes électorales varie grandement, de même que les peines qui y sont associées. Le Tribunal électoral brésilien a le pouvoir

Commission électorale signale les infractions à la police.

Aux États-Unis, l'application de la loi distingue entre les infractions financières délibérées ou importantes et les erreurs attribuables à l'ignorance. Les erreurs sont traitées au plan administratif par la Commission électorale fédérale, alors que les infractions délibérées sont poursuivies comme des crimes par le département de la Justice (voir l'article « L'application des lois sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis » dans le présent numéro). Au Royaume-Uni, une Commission électorale indépendante a été établie en 2000 dans le cadre des réformes du financement des campagnes. Jusqu'à ce moment, le Royaume-Uni n'avait pas d'organisme pour l'application de la réglementation sur le financement des campagnes au plan national<sup>15</sup>.

l'achat de votes et la fraude électorale. Les réformes électorales de 1997 ont donné à la Commission électorale de ce pays le pouvoir de juger les cas de fraude électorale. Si une preuve de fraude est découverte, la Commission électorale peut déclarer une élection nulle et ordonner une élection partielle. Elle peut également révoquer les droits électoraux d'un candidat. Après que les droits électoraux d'une personne sont révoqués, cette personne est poursuivie en vertu du code de procédure pénale.

Au Mexique, un poste de procureur spécial pour les infractions électorales a été établi en 1994 par un décret présidentiel. Le procureur spécial est un membre du bureau du procureur général mais il dispose d'une autonomie technique pour traiter les infractions électorales. Aux Philippines, le procureur d'un État, d'une province ou d'une ville décide s'il poursuivra un cas. Toutefois, la COMELEC a le pouvoir d'examiner et de renverser la décision d'un procureur. Les causes criminelles sont instruites par les tribunaux de première instance et les appels sont entendus par le système de justice pénale. Les procureurs privés sont autorisés dans les causes concernant le recouvrement de la responsabilité civile.

La Bulgarie applique un système différent selon lequel le Comité électoral central et les comités électoraux des circonscriptions électorales font enquête sur les infractions et rédigent un exposé des conclusions. Les pénalités sont ensuite imposées par les gouvernements régionaux où l'infraction a été commise. Si un instrument de pénalité est émis contre un gouverneur régional, la pénalité est imposée par le ministre de l'Administration publique<sup>19</sup>.

## Sanctions

Les sanctions pour infraction à la loi électorale et pour crime associé aux élections varient grandement d'un pays

### Organisme responsable de l'application des lois sur le financement des campagnes<sup>4</sup>

Pays	Organisme
Canada	Commissaire aux élections fédérales
France	Commission nationale <sup>16</sup>
Mexique	Conseil général de l'Institut électoral fédéral
Népal	Commission électorale
Nouvelle-Zélande	Commission électorale
Thaïlande	Commission électorale
Royaume-Uni	Commission électorale <sup>17</sup>
États-Unis	Commission électorale fédérale <sup>18</sup>

de vérifier les rapports financiers fournis par les partis politiques, mais il ne s'agit que d'un examen administratif pour voir si leurs relevés respectent les pratiques de comptabilité générale. Il n'y a aucune sanction légale pour la non-conformité<sup>14</sup>. Cependant, dans d'autres pays, des peines sont imposées pour non-conformité. En Thaïlande par exemple, la Commission électorale peut saisir l'argent et les biens de ceux qui violent les lois sur le financement des campagnes. En Nouvelle-Zélande, la

## Poursuites

Plusieurs pays utilisent le système de poursuite du gouvernement face aux actes criminels associés aux élections. Parmi ces pays, mentionnons l'Arménie, les Bahamas, le Burkina Faso, le Mali, la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud.

En Thaïlande, on a constaté que le système de poursuite au criminel était trop lent et inefficace pour décourager

à un autre. En majeure partie, la variation dépend du contexte particulier dans chaque pays et de la perception de ce qui constitue une menace sérieuse à son processus électoral.

Au Mexique, les sanctions pour les fautes administratives sont établies selon la personne qui a commis la faute. Les différentes catégories de fautes sont celles des électeurs, des agents électoraux, de la direction du parti, des fonctionnaires et des prêtres. Par exemple, les sanctions pour un citoyen déclaré coupable d'infraction électorale peuvent être d'une amende de 10 à 100 jours de salaire<sup>20</sup> et de six mois à trois ans d'emprisonnement. Les prêtres qui essaient d'influencer les électeurs reçoivent une amende pouvant aller jusqu'à 500 jours de salaire. Les agents électoraux qui altèrent les instruments ou les documents électoraux ou qui refusent d'exercer leurs fonctions électorales sont condamnés à une amende de 20 à 100 jours de salaire ou trois mois à cinq ans de prison.

Dans d'autres pays, les sanctions sont différentes selon que l'infraction est un acte frauduleux ou une pratique illégale. Aux Bahamas, les pratiques illégales

peuvent être sanctionnées d'une amende de 1 000 \$ et de trois mois de prison. Dans le cas d'actes frauduleux, les amendes peuvent atteindre 2 000 \$ et la peine d'emprisonnement, deux ans.

D'autres pays ajoutent des peines pour les crimes commis dans des circonstances spéciales. Au Mali par exemple, la loi électorale ajoute les travaux forcés au châtement pour les crimes qui sont violents ou qui violent le secret du vote. Au Samoa occidental, les personnes condamnées doivent aussi payer tous les frais de justice. Et plusieurs systèmes révoqueront les droits des électeurs et des candidats, selon l'infraction.

## Conclusion

Malgré leur diversité, les similitudes entre les régimes d'application des lois électorales des systèmes démocratiques sont frappantes. Ils partagent les mêmes objectifs fondamentaux et, dans une grande mesure, établissent comme infractions les mêmes actes de base. Ils affrontent également les mêmes problèmes pour assurer une application neutre, opportune et efficace dans un environnement souvent très chargé et politisé. Les différences reflètent les

diverses institutions politiques et l'histoire unique de chaque pays et ce qu'ils perçoivent comme les menaces les plus directes à la tenue d'élections libres et justes. Cet accent sur les menaces historiques et éventuelles se reflète dans le choix des institutions chargées de l'application de la loi, le pouvoir qui leur est accordé et la sévérité des sanctions.

Les systèmes d'application font partie du cadre légal et réglementaire de chaque administration. Toutefois, s'il n'est pas respecté et bien utilisé, sa valeur est contestable. L'impunité répandue des transgresseurs de la loi ou l'utilisation de l'application à des fins partisans érodent la confiance du public et peuvent ternir la légitimité du résultat des élections.

Les régimes d'application reflètent également les normes et les valeurs des citoyens ainsi que la tendance internationale, depuis le début des années 1990, à des élections libres et justes. Au fur et à mesure que les citoyens et les participants politiques demandent une meilleure responsabilisation et des élections plus fiables, les régimes d'application sont modernisés,

### Sanctions pour les infractions électorales dans divers pays<sup>21</sup>

Pays	Achat de votes	Fraude électorale	Perturbation du scrutin	Port d'arme dans un bureau de scrutin	Vol d'urnes	Altération des bulletins de vote
Algérie	Application du code pénal	3 mois à 3 ans + 500 à 5 000 dinars	6 mois à 2 ans; si armé : 6 mois à 3 ans	6 mois à 3 ans (excluant les agents de police)	5 à 10 ans; si violence : 10 à 20 ans	5 à 10 ans
Arménie		Jusqu'à 1 an ou jusqu'à 500 fois le salaire minimum	200 à 400 fois le salaire minimum; si y a violence ou menace : jusqu'à 5 ans	Jusqu'à 500 fois le salaire minimum		2 à 5 ans
Burkina Faso	Jusqu'à 2 ans +/- ou 2 000 francs	1 mois à 1 an +/- ou 10 000 à 100 000 francs	1 à 5 ans +/- ou 300 000 à 600 000 fr; si armé : 5 à 10 ans	8 000 à 20 000 fr; si cagoulé : 20 000 à 50 000 fr	1 à 5 ans + 600 000 fr; si en groupe : 5 à 10 ans	6 mois à 2 ans
Mali	1 à 5 ans, 100 000 à 1 M francs	6 mois à 2 ans + 25 000 à 250 000 francs	1 à 5 ans + 120 000 à 600 000 fr; si armé ou vote violé : 5 à 10 ans de travaux forcés	20 000 à 120 000 fr; si cagoulé : 15 jours à 3 mois + 60 000 à 360 000 fr	1 à 5 ans + 120 000 à 600 000 fr; si violence : 5 à 10 ans de travaux forcés	1 à 5 ans + 60 000 à 600 000 fr
Mexique	200 à 400 jours de salaire + 1 à 9 ans de prison (fonctionnaires)	10 à 100 jours de salaire + 6 mois à 3 ans de prison	10 à 100 jours de salaire + 6 mois à 3 ans de prison		10 à 100 jours de salaire + 6 mois à 3 ans de prison	10 à 100 jours de salaire ou 6 mois à 3 ans de prison (citoyens)
Thaïlande	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 baht	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/- ou 20 000 à 100 000 B	Jusqu'à 5 ans +/- ou jusqu'à 10 000 B	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/- ou 20 000 à 100 000 B (1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B - fonctionnaires)

réformés ou renforcés. Un mécanisme de freins et de contrepoids qui fonctionne est un aspect important de ce

processus. Un autre aspect important est la confiance du public dans le système d'application, de sorte

qu'il puisse réaliser son objectif : protéger l'intégrité du processus électoral. ❖

## RÉFÉRENCES

- Arya, Gotham. *Election System and Events in Thailand*. [www.ect.go.th/english/commissions/gothom/go7.html](http://www.ect.go.th/english/commissions/gothom/go7.html)
- Algérie. *Droit électoral, Titre V : Des dispositions pénales*. <http://membres.lycos.fr/lexalgeria/elect.htm>
- Arménie. *Code électoral de la République d'Arménie*. [www.ifes.am/laws/electoral\\_code.htm](http://www.ifes.am/laws/electoral_code.htm)
- Bahamas. *Loi sur les élections parlementaires, 1992. Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications*. [www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bahamas/bahamas.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bahamas/bahamas.html)
- Bangladesh. Secrétariat de la commission électorale du Bangladesh. *Le système électoral. Code de conduite : prévention des irrégularités avant le scrutin et requêtes électorales*. [www.bangladeshgov.org/ecs/](http://www.bangladeshgov.org/ecs/)
- Bulgarie. *Loi sur l'élection des députés*. Promulguée dans la Gazette de l'État, n°37/13.04.2001. [www.essex.ac.uk/elections](http://www.essex.ac.uk/elections)
- Bulgarie. *Loi sur les élections présidentielles*. [www.essex.ac.uk/elections](http://www.essex.ac.uk/elections)
- Burkina Faso. Commission Électorale Nationale Indépendante. *Code électoral, Chapitre VIII : Des dispositions pénales*. [www.ceni.bf](http://www.ceni.bf)
- Donsanto, Craig C. *Campaign Finance Laws in the U.S.* 1999. [www.psephisma.org:8080/site/index.xsp](http://www.psephisma.org:8080/site/index.xsp)
- Hong Kong. Commission indépendante contre la corruption. [www.icac.org.hk](http://www.icac.org.hk)
- Mali. Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. *Loi électorale, Chapitre XII : Des dispositions pénales*. <http://w3.matcl.gov.ml/ministere/serv-cent.html>
- Mexique. Institut électoral fédéral. [www.ife.org.mx/wwwcai/pef2000f.htm](http://www.ife.org.mx/wwwcai/pef2000f.htm)
- Mexique. Tribunal électoral. [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)
- Moldavie. *Code électoral*. [www.ifes.md/elections/electoralcode/](http://www.ifes.md/elections/electoralcode/)
- Népal. Commission électorale. *Crimes électoraux*. [www.election-commission.org.np/6.html](http://www.election-commission.org.np/6.html)
- Nouvelle-Zélande. Commission électorale de la Nouvelle-Zélande. [www.elections.org.nz](http://www.elections.org.nz)
- Philippines. *Code électoral omnibus des Philippines, Article XXII : Infractions électorales*. [www.comelec.gov.ph/laws/oec.html](http://www.comelec.gov.ph/laws/oec.html)
- Pinto-Duschinsky, Michael et Alexander Postrikov. *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulations and Political Practices*. 1999. [www.psephisma.org:8080/site/index.xsp](http://www.psephisma.org:8080/site/index.xsp)
- Ricay, Agustin. *Electoral Offences (Mexico)*. Exposé pour la troisième conférence annuelle sur les systèmes électoraux. Washington, DC. 1996 (publié par l'International Foundation for Election Systems).
- Royaume-Uni. Commission électorale du Royaume-Uni. *Fact sheet. Campaign Expenditure 2002*. [www.electoralcommission.org.uk/about-us/factsheetspub.cfm](http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/factsheetspub.cfm)
- Samoa occidentale. *Loi électorale, 1963*. [http://www.samoalive.com/electoral\\_act\\_1963.htm](http://www.samoalive.com/electoral_act_1963.htm)
- Thaïlande. *Loi organique sur l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat*. [www.ect.go.th/english/laws/organiclawelection.html](http://www.ect.go.th/english/laws/organiclawelection.html)

## NOTES

1. *Loi de la République*, 3808. Philippines. [www.comelec.gov.ph](http://www.comelec.gov.ph)
2. Information de la Commission électorale de la Thaïlande. [www.ect.go.th/english](http://www.ect.go.th/english)
3. *Code électoral*, chapitre 12. [www.ifes.md/elections/electoralcode/](http://www.ifes.md/elections/electoralcode/)
4. Données pour les pays d'Amérique latine fournies par Daniel Zovatto. Données pour le Canada : [www.elections.ca](http://www.elections.ca). Données pour les États-Unis : [www.fec.gov/index.html](http://www.fec.gov/index.html). Données pour les autres pays : leurs lois électorales.
5. Le commissaire aux élections fédérales du Canada est nommé par le directeur général des élections.
6. Projet EPIC. [www.epicproject.org](http://www.epicproject.org)
7. Le système judiciaire est également utilisé. Données pour les États-Unis : [www.fec.gov/index.html](http://www.fec.gov/index.html).
8. Bahamas. *Loi sur les élections parlementaires, 1992, Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications*.
9. *Loi électorale, 1963*, partie I. [www.samoalive.com](http://www.samoalive.com)
10. *Le système électoral. Code de conduite, Prévention des irrégularités avant le scrutin et requêtes électorales*. [www.bangladeshgov.org/ecs/](http://www.bangladeshgov.org/ecs/)
11. Commission indépendante contre la corruption. [www.icac.org.hk](http://www.icac.org.hk)
12. Glossaire électoral, Commission électorale de la Nouvelle-Zélande [www.elections.org.nz/elections/pandr/eglossary.html](http://www.elections.org.nz/elections/pandr/eglossary.html)
13. Carlos Navarro, Institut électoral fédéral, Mexique
14. Torquato, Jardim, « Equality of Opportunities Essential ». *IFES Today*, vol. 8, n° 3, 9/99, p. 9.
15. Pinto-Duschinsky, Michael et Alexander Postrikov. *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulations and Political Practices*. 1999. [www.psephisma.org:8080/site/index.xsp](http://www.psephisma.org:8080/site/index.xsp)
16. *Ibid.* Le titre complet est National Commission for Election Campaign Reports and Political Finance.
17. Commission électorale du Royaume-Uni. *Fact sheet. Campaign Expenditure 2002*. [www.electoralcommission.org.uk/about-us/factsheetpub.cfm](http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/factsheetpub.cfm)
18. Pour les lois fédérales sur le financement des campagnes.
19. *Loi sur les élections présidentielles*. Bulgarie. [www.essex.ac.uk/elections](http://www.essex.ac.uk/elections)
20. Une amende de jours de salaire est basée sur le salaire minimum par jour établi par la loi. Le Mexique a trois catégories différentes de salaire, mais la moyenne du salaire minimum est d'environ 4 \$US par jour.
21. Données sur les sanctions tirées des lois électorales respectives.



# L'application des lois sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis

Rhonda J. Vosdingh

Avocate générale associée, Application de la loi,  
Federal Election Commission des États-Unis

Lawrence L. Calvert Jr.

Procureur, Section de l'application de la loi,  
Bureau de l'avocat général de la Federal Election Commission des États-Unis

## Introduction

Il y a aux États-Unis plus de 50 mécanismes d'application des lois sur le financement des campagnes électorales, soit à peu près autant qu'il y a de lois sur le financement des campagnes. La loi fédérale des États-Unis régit de façon générale seulement le financement des campagnes pour l'élection à la présidence et à la vice-présidence, au Sénat et au Congrès<sup>1</sup>. Chaque État américain a son propre système de financement des campagnes accompagné d'un mécanisme d'application correspondant. Et certaines des plus grandes villes des États-Unis, par exemple New York et Los Angeles, ont promulgué leurs propres ordonnances régissant le financement des campagnes électorales municipales et elles ont établi des organismes locaux pour administrer et appliquer ces ordonnances.

Au niveau fédéral, la responsabilité de l'application de la législation sur le financement des campagnes est divisée. Les infractions aux lois sur le financement des campagnes qui sont aggravées par l'intention et le montant peuvent être poursuivies par le département de la Justice des États-Unis. Les contrevenants déclarés coupables de crimes associés au financement des campagnes peuvent être emprisonnés, condamnés à une amende ou les deux. Toutes les infractions aux lois sur le financement des campagnes, graves ou moins graves et quel que soit le montant d'argent en cause, peuvent être réglées ou poursuivies devant un tribunal civil par la Federal Election Commission (FEC).

La FEC est l'organisme indépendant du gouvernement des États-Unis ayant le pouvoir exclusif d'administrer les trois

lois qui sont au centre du plan fédéral de réglementation du financement des campagnes, de chercher à obtenir la conformité et de formuler la politique à ces égards. Ces lois sont les suivantes :

- La *Federal Election Campaign Act* (loi sur les campagnes électorales fédérales) de 1971, telle que modifiée (FECA)<sup>2</sup>. La FECA établit les limites et les interdictions de base déterminant qui peut contribuer à qui et combien. Elle exige également la divulgation périodique des recettes et des décaissements par les candidats, les comités des partis politiques et d'autres participants.
- La *Presidential Primary Matching Payment Act*<sup>3</sup> (loi sur les paiements de contrepartie aux primaires présidentielles). Cette loi offre un financement public partiel pour les campagnes des candidats aux primaires présidentielles qui acceptent de limiter leurs dépenses.
- La *Presidential Election Campaign Fund Act*<sup>4</sup> (loi sur le fonds des campagnes électorales présidentielles). Cette loi offre un financement public pour les campagnes électorales générales des candidats à la présidence et à la vice-présidence qui conviennent de ne pas accepter de contributions privées et de ne pas dépenser plus que le montant fourni par le fédéral. Elle offre également des fonds publics pour les congrès d'investiture des partis nationaux.

Cet article porte sur l'application de la loi uniquement au financement des campagnes électorales fédérales aux États-Unis. Il se penche principalement sur le processus d'application au civil administré par la FEC. Ce processus est le seul applicable dans la vaste majorité des cas; il présente certaines caractéristiques qui sont uniques ou très

inhabituelles dans le droit administratif américain. Toutefois, nous examinons d'abord brièvement l'application au criminel.

## Application au criminel

Le département de la Justice a obtenu le pouvoir de poursuivre les infractions criminelles aux lois sur le financement des campagnes fédérales dès que la première de ces lois a été promulguée, en 1907. Mais avant la création de la FEC en 1974, très peu de poursuites ont eu lieu et ce, en grande partie à cause des importantes déficiences de la loi ayant précédé la FECA, la *Federal Corrupt Practices Act* (loi fédérale sur les pratiques de corruption) de 1925, très facile à contourner. En outre, il y avait aussi absence de volonté de dépenser les ressources limitées pour poursuivre ce que certains considéraient comme des infractions « mineures » ou « techniques ». Bien que les infractions puissent avoir été « mineures » comparativement à d'autres types de crimes, le défaut de les poursuivre a contribué au mépris répandu de la *Federal Corrupt Practices Act*.

Le Congrès a donc créé la FEC en 1974 comme organisme ayant le pouvoir de contrôler la conformité à la *Federal Election Campaign Act* et aux lois sur le financement public des présidentielles devant les tribunaux civils.

Les infractions aux lois sur le financement des campagnes électorales fédérales aux États-Unis peuvent être des crimes seulement s'il y a intention « délibérée et volontaire ». Il s'agit d'une norme très élevée; elle signifie essentiellement que les défendeurs peuvent être déclarés coupables seulement s'ils savaient que leur conduite était illégale et qu'ils s'y sont engagés quand même. De plus, même les infractions « délibérées et volontaires »

peuvent être poursuivies comme des crimes seulement si la somme d'argent en cause dépasse un certain seuil qui, dans la plupart des cas, est de 2 000 \$US. En outre, comme dans toute cause au criminel, la poursuite doit prouver l'intention « délibérée et



Photo : Federal Election Commission des États-Unis

Ellen L. Weintraub, présidente de la Federal Election Commission des États-Unis

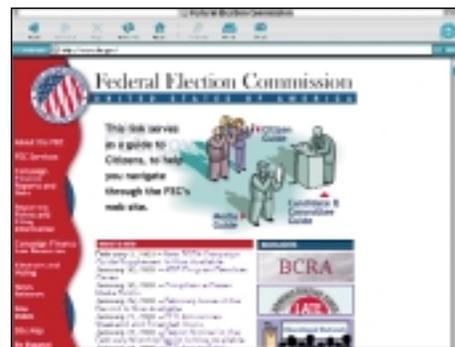
volontaire » ainsi que les actes constituant le crime hors de tout doute raisonnable.

Jusqu'à tout récemment, les infractions criminelles à la FECA pouvaient être poursuivies directement seulement comme des délits<sup>5</sup>. Toutefois, les infractions les plus sérieuses à la FECA – généralement celles pour lesquelles le montant en cause s'élève à plus de 25 000 \$ dans une année civile ou 10 000 \$ pour les cas impliquant des contributions remboursées par les « donateurs de paille » – sont maintenant des actes délictueux graves en vertu des modifications à la FECA contenues dans la *Bipartisan Campaign Reform Act* (loi sur la réforme des campagnes bipartisanes) de 2002 (BCRA, connue populairement sous les noms de « McCain-Feingold » ou « Shays-Meehan »)<sup>6</sup>. De plus, le délai de prescription pour la poursuite au criminel des infractions à la FECA a été prolongé de trois à cinq ans<sup>7</sup>.

## La FEC et son processus d'application

La Federal Election Commission compte six membres. Ils sont nommés par le président pour des mandats échelonnés de six ans. Pas plus de trois des membres ne peuvent être du même parti politique. Parmi ses fonctions de base, la FEC encourage la conformité volontaire aux lois, fait enquête sur les infractions éventuelles à ces lois, tente de régler ou de « concilier » les infractions lorsqu'elles sont constatées et, lorsqu'elles ne peuvent pas être réglées, poursuit les infractions au civil devant une cour de district (District Court).

La FEC prend très au sérieux sa mission d'encourager la conformité volontaire. Sa division de l'information publique dirige un programme dynamique d'éducation à l'intention des entités réglementées, au moyen d'un bulletin mensuel, de « guides des campagnes » et d'autres ressources sur les lois, de conférences de formation périodiques et de



son site Web ([www.fec.gov](http://www.fec.gov)). De plus, la division de l'analyse des rapports de la FEC examine les rapports sur les recettes et les décaissements que les comités politiques déposent à la FEC. Les infractions techniques les plus mineures en matière de rapports sont habituellement réglées par l'envoi au comité en cause d'une lettre de la division indiquant le problème et le dépôt par le comité d'un rapport modifié. Mais la conformité volontaire ne fonctionne pas toujours. À défaut, les missions d'enquête et d'application des lois de la FEC commencent.

## Affaires à l'étude

Les fonctions d'application de la FEC sont exercées principalement dans le cadre de ce qu'elle appelle les « affaires à l'étude ». La loi et les règlements contiennent des procédures d'application détaillées qui nécessitent une approbation par quatre des six commissaires à chaque étape (entamer une enquête, approuver une citation à comparaître, déterminer s'il y a motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise, régler l'affaire ou autoriser une poursuite). Cela signifie qu'à l'occasion, la FEC ne prendra aucune mesure dans une affaire d'application parce qu'elle n'a pas les quatre votes pour un aspect particulier. Toutefois, l'exigence de quatre votes et l'équilibre partisan de la FEC se combinent pour garantir que chaque mesure prise par la FEC a au moins un certain appui bipartisan. Le Congrès a conçu délibérément le système de sorte qu'aucun parti majoritaire ne puisse utiliser la FEC pour persécuter ses adversaires politiques dans la minorité. Si la FEC est incapable d'agir faute des quatre votes, elle rejettera habituellement l'affaire pour ces motifs, par un vote unanime.

## Initiation d'une mesure de conformité

Les affaires à l'étude sont initiées de deux façons. La plupart découlent des plaintes qui peuvent être déposées par toute personne croyant qu'une infraction a été commise. Les plaintes doivent être signées et assermentées par la personne qui dépose la plainte; la loi interdit à la FEC d'agir dans le cas de plaintes anonymes. Les plaintes doivent alléguer des infractions relevant de la compétence relativement limitée de la FEC; par exemple, la FEC n'a aucun pouvoir d'agir devant une infraction alléguée à la *Voting Rights Act* (loi sur les droits de vote), qui est entièrement de la compétence du département de la Justice.

Les affaires à l'étude peuvent également être initiées par la FEC elle-même

d'après de l'information recueillie dans l'exercice normal de ses responsabilités, par exemple lors d'un examen de la division de l'analyse des rapports ou d'une vérification d'un comité politique, de la réception d'un avis d'un autre organisme gouvernemental ou lorsqu'un défendeur signale sa propre infraction.

## Droits des défendeurs

Les défendeurs reçoivent un avis des mesures de la FEC aux diverses étapes du processus d'application. Ils ont également à différentes étapes des possibilités de répondre par écrit aux allégations soulevées et aux mesures de la FEC pendant son enquête. Toutefois, les défendeurs n'ont aucune possibilité d'audition devant la FEC.

Les défendeurs ont le droit d'être représentés par un avocat à toutes les étapes d'une affaire. De plus, jusqu'à la fin de l'affaire à l'étude, la loi exige que toute l'enquête demeure confidentielle, à moins que le défendeur dépose une renonciation expresse<sup>8</sup>.

## Système de réception des plaintes et de priorité de l'application

Si une plainte appropriée relevant de la compétence de la FEC est déposée, un dossier est ouvert et on lui donne un numéro d'affaire à l'étude. Les copies de la plainte sont transmises aux défendeurs et, après que les réponses sont reçues, une première décision est prise quant à savoir si l'affaire semble assez importante pour justifier l'utilisation des ressources de la FEC. La FEC appelle ce processus de triage le « système de priorité de l'application ». Ce système peut être considéré comme un entonnoir. Si les cas où il y a volonté de conformité et où (dans le contexte des rapports) les réponses promptes et complètes aux demandes de renseignements de la division de l'analyse des rapports se trouvent en haut de l'entonnoir, le système de priorité limite davantage le programme d'application de sorte que le personnel se concentre seulement

sur les cas les plus sérieux et les plus importants. Parmi les facteurs examinés, mentionnons l'intention délibérée et volontaire, l'impact des infractions alléguées sur les élections, la somme d'argent en cause et la question de savoir si certains aspects de la législation nécessitent une attention spéciale. Les cas qui semblent justifier l'utilisation des ressources de la FEC sont affectés au personnel à mesure qu'il devient disponible. Les cas qui ne justifient pas l'utilisation des ressources de la FEC peuvent être classés sans enquête, conformément au pouvoir discrétionnaire de poursuivre qu'a la FEC. Bien que le personnel soit responsable de l'évaluation d'un cas dans le cadre du système de priorité, l'évaluation fait l'objet d'un examen de la FEC et toutes les décisions de classer un dossier doivent être approuvées par la FEC.

## L'étape de la « raison de croire »

Dans les affaires qui sont activées, la plainte, la réponse du défendeur ainsi que l'analyse et les recommandations du personnel sont soumises à la FEC pour une première décision quant à savoir s'il y a ou non raison de croire qu'une infraction a été commise. Dans les affaires entamées à l'interne, la FEC examine ses dossiers internes et l'analyse et les recommandations du personnel pour prendre cette décision. Une « raison de croire » est un seuil relativement faible et l'expression légale a été critiquée comme étant trompeuse; à cette étape, la FEC décide simplement s'il y a une raison d'enquêter.

Si la FEC conclut qu'il y a raison de croire, une enquête est déclenchée. Sinon, l'affaire est classée. La FEC peut également, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, conclure qu'il y a raison de croire mais néanmoins classer le dossier.

Si la FEC conclut qu'il y a raison de croire, le défendeur recevra une

analyse juridique et factuelle montrant le fondement de la conclusion de la FEC. À ce moment, à moins que la FEC ait décidé de classer le dossier sans suite, tous les défendeurs – y compris ceux qui sont en cause dans les affaires entamées à l'interne – qui n'ont reçu aucun avis de l'affaire avant ce moment, ont une possibilité de répondre.

### **Enquête et conciliation avant le motif raisonnable**

La loi offre un éventail complet de pouvoirs d'enquête pour permettre à la FEC d'obtenir l'information et la preuve suffisantes pour résoudre les cas. L'enquête peut être menée au moyen de contacts informels ou de citations à comparaître, d'ordonnances de production de documents et de dépositions ou d'interrogatoires.

La réglementation de la FEC offre un moyen de régler les affaires dès le début si le défendeur déclare par écrit sa volonté de concilier une infraction avant une conclusion de motif raisonnable. Dès réception de cette demande, le personnel préparera une entente de conciliation pour approbation par la FEC si l'enquête de l'avocat général est complète. Afin de rationaliser le processus, dans certains types de cas, la FEC peut envoyer une entente de conciliation proposée avant le motif raisonnable à un défendeur avec l'avis de raison de croire.

### **Motif raisonnable de croire**

Si une affaire n'est pas résolue par la conciliation, l'avocat général prépare un mémoire énonçant sa position quant aux faits et au droit applicable indiquant le motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise. Bien que la FEC n'ait pas articulé officiellement une définition de « motif raisonnable de croire », pour la plupart des commissaires et dans la plupart des cas, l'expression semble reposer sur le critère « plus probablement que non » – le même auquel la FEC devrait

Photo : Getty Images



*Le Capitole, à Washington*

satisfaire au tribunal si elle poursuivait un défendeur. L'avocat général fournit en même temps au défendeur et à la FEC une copie du mémoire. Le défendeur dispose alors de 15 jours pour soumettre un mémoire de réponse. La FEC examine ensuite les deux mémoires avant de voter sur le motif raisonnable de croire.

Si la FEC conclut à un motif raisonnable de croire à une infraction et décide de poursuivre l'affaire, elle doit tenter de concilier l'infraction pendant au moins 30 jours, mais pas plus de 90 jours. Elle doit le faire même si elle a déjà tenté sans succès de concilier avant la conclusion de motif raisonnable de croire à une infraction.

Une entente de conciliation prévoit habituellement le paiement d'une sanction civile par le défendeur. La FEC peut prendre divers facteurs en considération pour déterminer le montant de la sanction civile.

L'entente contient également un énoncé des faits et, dans pratiquement tous les cas, une admission de l'infraction et un accord pour cesser et s'abstenir de commettre d'autres infractions à la disposition de la loi en

cause. Elle peut également exiger une mesure corrective, par exemple le remboursement ou le délaissement des contributions reçues illégalement, la modification des rapports du comité ou la participation du trésorier du comité à une conférence de formation de la FEC.

Si la FEC conclut qu'une infraction était un acte délibéré et volontaire, elle peut demander une sanction civile pouvant aller jusqu'à deux fois le montant qu'elle pourrait autrement demander<sup>9</sup>. Naturellement, la FEC peut régler ou poursuivre au civil les infractions délibérées et volontaires. Elle peut également renvoyer ces infractions au département de la Justice pour une poursuite pénale, mais pas avant qu'elle ait conclu à un motif raisonnable de croire à une infraction. Si la FEC renvoie une affaire au département de la Justice, la FEC peut conserver sa compétence dans l'affaire jusqu'à ce que le département de la Justice ait complété son processus concernant l'affaire.

### **Action après le motif raisonnable de croire**

Si la FEC est incapable de régler une infraction par une entente de conciliation, elle peut autoriser le dépôt d'une

action au civil pour réparation en cour de district, par un vote affirmatif d'au moins quatre membres. La cour de district examine les faits de l'affaire *de novo*.

Deux aspects de cette procédure sont très inhabituels comparativement à la plupart des mécanismes d'application du droit administratif aux États-Unis. Premièrement, la plupart des autres organismes administratifs américains ont le pouvoir d'imposer directement une amende aux personnes qui contreviennent à la loi ou d'ordonner qu'elles cessent de commettre des infractions. Dans le mécanisme habituel, après une enquête, un contrevenant allégué est

*Le Congrès a permis à la FEC de diriger la plupart de ses propres affaires afin de s'assurer que les mesures d'application de la loi au civil sont prises indépendamment des considérations politiques.*

poursuivi administrativement par le personnel de l'organisme devant un juge administratif indépendant qui entend les témoignages et rend une première décision; les dirigeants de l'organisme, nommés par le président, forment une instance d'appel. Le fardeau de la contestation des conclusions finales et des ordonnances de l'organisme incombe au défendeur, qui doit habituellement en appeler de la décision de l'organisme en cour d'appel de circuit des États-Unis. À son tour, cette cour examine les décisions de l'organisme selon les normes plus rigoureuses appliquées par les cours d'appel.

Par contre, il n'y a aucun juge administratif à la FEC. À l'exception limitée d'un programme pilote pour traiter les infractions mineures dans la production de rapports, la FEC n'a aucun pouvoir face à un défendeur, autre que de le poursuivre. Plutôt que de servir

de fonction d'appel, la FEC exerce une fonction un peu semblable à celle d'un grand jury civil. Le fardeau de se présenter au tribunal incombe à la FEC, et non au défendeur.

Le deuxième aspect inhabituel de cette procédure est que le bureau de l'avocat général, et non le département de la Justice, représente la FEC à l'instance d'application (et à l'instance de défense également). Le Congrès a permis à la FEC de diriger la plupart de ses propres affaires afin de s'assurer que les mesures d'application de la loi au civil sont prises indépendamment des considérations politiques.

Contrairement aux poursuites au criminel pour infraction à la FECA, le gouvernement devant alors prouver hors de tout doute raisonnable que le défendeur a contrevenu à la loi sciemment et volontairement, les poursuites de la FEC sont assujetties au même

fardeau de la « prépondérance de la preuve » que toute poursuite au civil aux États-Unis. Ce fardeau est considérablement plus léger qu'une preuve « hors de tout doute raisonnable ». De plus, la FEC peut entamer une poursuite au civil même si le défendeur n'avait pas une intention délibérée et volontaire. Les infractions aux limitations et aux interdictions de la FECA sur les sources et les montants des contributions font l'objet d'une sanction civile si elles sont commises avec une intention délibérée. Cela signifie que les défendeurs avaient l'intention de commettre l'acte qui contrevenait à la loi, sachant ou non qu'il était illégal. Les contrevenants aux exigences de la FECA concernant la divulgation des recettes et des décaissements des comités politiques sont assujettis à une sanction civile selon une norme de « responsabilité stricte ». Cela signifie que la FEC n'a qu'à prouver que

l'infraction a été commise et n'a pas à prouver l'intention.

### **Classement des affaires d'application**

Les affaires de conformité sont classées de l'une des trois façons suivantes. Premièrement, la FEC peut classer le dossier après avoir conclu qu'aucune infraction n'a été commise ou décidé de ne prendre aucune mesure. Une décision de la FEC dans le contexte d'une affaire d'application d'une loi implique l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuivre. Par conséquent, la FEC peut décider de ne pas poursuivre une infraction particulière en raison de circonstances atténuantes. Les facteurs que la FEC peut prendre en considération pour décider de ne pas poursuivre comprennent le montant d'argent en cause, le moment de l'infraction, les mesures prises pour corriger l'infraction, le moment où ces mesures ont été prises et la question de savoir si l'affaire concerne un domaine ambigu du droit ou une disposition qui n'a pas déjà été interprétée par la FEC.

Deuxièmement, une affaire de conformité est classée (du moins en ce qui concerne un défendeur particulier) lorsque la FEC conclut une entente de conciliation avec le défendeur. Enfin, une affaire de conformité est classée si la FEC n'obtient pas les quatre votes nécessaires pour continuer l'affaire.

Entre 1996 et le milieu de 2002, environ 56 % des affaires entamées et affectées au personnel ont été résolues par des ententes de conciliation; certaines ont été réglées assez rapidement, mais d'autres l'ont été seulement après des enquêtes intensives. Environ 39 % des dossiers ont été classés après une conclusion de fond d'absence d'infraction, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ne pas poursuivre ou l'impossibilité d'obtenir quatre votes. Seulement environ 5 % des affaires entamées et affectées au

personnel ont fait l'objet du processus d'application complet par l'autorisation d'une poursuite au civil pour application de la loi.

### **Contestations des plaignants pour le traitement des plaintes**

Si la FEC ne prend pas une mesure finale pour une plainte dans les 120 jours de son dépôt, le plaignant peut demander un examen judiciaire à la cour de district du District de Columbia. Le plaignant doit démontrer que le défaut de la FEC de compléter l'affaire était contraire à la loi ou arbitraire. Pour trancher ces demandes, la cour prend en considération la nature et la complexité de l'affaire et les mesures que la FEC a prises ainsi que d'autres facteurs comme la charge de travail de la FEC et ses ressources humaines et budgétaires. Si la cour estime que la façon dont la FEC a procédé n'est pas arbitraire, elle peut rejeter la poursuite, ou elle peut demander à la FEC des rapports périodiques sur les mesures qu'elle prend.

En défendant ces affaires, la FEC fournit fréquemment à la cour et au plaignant une chronologie confidentielle des mesures prises dans l'affaire. Ces affaires se règlent souvent par une entente de fournir à la cour et au plaignant des mises à jour périodiques.

En outre, selon une disposition qui peut être unique dans le droit administratif américain, les plaignants peuvent demander un examen judiciaire d'une décision de la FEC de *ne pas* poursuivre une affaire. Si la FEC rejette une plainte, le plaignant peut déposer une pétition pour examen de ce rejet. Toutefois, la pétition doit être déposée à la cour de district du District de Columbia, peu importe où le plaignant réside. La pétition doit être déposée dans les 60 jours après que la FEC rejette la plainte. Comme dans les poursuites pour délai, il incombe au plaignant de prouver que le défaut

Photo : Getty Images



Le Sénat des États-Unis

d'agir de la FEC était arbitraire ou contraire à la loi.

Si la cour décide que la FEC a agi d'une manière arbitraire, elle peut ordonner à la FEC de prendre une autre mesure dans les 30 jours. Si la FEC ne se conforme pas à la directive de la cour, celle-ci peut autoriser le plaignant à entamer sa propre poursuite contre le défendeur pour réparer l'infraction alléguée.

### **Processus d'application extrajudiciaires**

#### **Programme des amendes administratives**

Un plus grand nombre de comités politiques qu'on pourrait le croire ne déposent pas les rapports requis sur leurs recettes et décaissements ou ne les déposent pas à temps. Plusieurs de ces infractions ne sont pas le fait d'un délit d'action mais sont plutôt commises par des comités plus petits dotés de personnel moins expérimenté. La seule question factuelle dans ces cas est habituellement que le rapport n'a pas été déposé ou ne l'a pas été à temps. Néanmoins, avant 2000, la FEC n'avait aucun moyen de traiter ces cas, autre que la longue procédure décrite ci-dessus.

Des modifications à la FECA, d'abord promulguées par le Congrès en 1999 et depuis renouvelées, permettent à la FEC d'imposer directement des sanctions civiles monétaires, d'après des barèmes publiés, pour dépôt en retard ou non-dépôt des rapports d'information si l'infraction a lieu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 décembre 2003. Depuis les rapports trimestriels du 15 juillet 2000, la FEC applique un nouveau programme pour déterminer ces sanctions.

Dans le cadre du nouveau programme, si la FEC conclut à une raison de croire qu'un comité n'a pas déposé un rapport ou ne l'a pas fait à temps, elle avise le comité par écrit du fondement factuel et juridique de sa conclusion et du montant de la sanction civile proposée. Le comité dispose de 40 jours après la date de la conclusion pour payer la sanction civile ou soumettre une réponse écrite à la FEC, avec la documentation soulignant les raisons pour lesquelles il croit que la conclusion et la sanction de la FEC sont erronées.

Si le comité soumet une réponse, celle-ci est transmise à un agent examinateur impartial – un employé de la FEC qui n'a pas participé à la conclusion originale. Après examen

de la conclusion de la FEC et de la réponse écrite du comité, l'agent examinateur transmet une recommandation à la FEC. Le défendeur a une possibilité de soumettre une réponse écrite à la recommandation de l'agent examinateur. La FEC prend ensuite une décision finale quant à savoir si

*En 2000, la FEC a lancé un projet pilote de règlement extrajudiciaire des différends (RED) pour résoudre certains cas d'application. Elle en a fait récemment un projet permanent.*

le comité a contrevenu à la loi. Si la FEC conclut qu'une infraction a été commise, elle impose la sanction civile monétaire.

Après une décision définitive de la FEC, le comité dispose de 30 jours pour payer la sanction ou demander un examen judiciaire par une cour de district dans la région où le comité réside ou conduit ses affaires. Si un défendeur ne paie pas la sanction civile, la FEC peut poursuivre le défendeur directement pour percevoir la sanction ou transférer le cas au département du Trésor pour perception.

### **Règlement extrajudiciaire des différends**

En 2000, la FEC a lancé un projet pilote de règlement extrajudiciaire des différends (RED) pour résoudre certains cas d'application. Elle en a fait récemment un projet permanent.

Les buts et objectifs du programme de RED sont de promouvoir la conformité, d'élargir l'éventail des moyens de résoudre certaines plaintes, de régler les affaires plus rapidement sans recourir à tout le mécanisme de la FEC et de réduire les coûts tant pour la FEC que pour les défendeurs.

Si la FEC détermine qu'une affaire se prête à un règlement par le RED, un représentant du bureau du RED communiquera avec le défendeur ou son représentant. Si le défendeur ne veut pas participer au RED, l'affaire est renvoyée au bureau de l'avocat général pour être traitée par le processus d'application normal. Si le défendeur veut s'engager dans le processus de RED et accepte que le délai de prescription applicable soit suspendu pendant que l'affaire est au bureau du RED, l'affaire fait l'objet de négociations bilatérales entre le

défendeur ou son représentant et un représentant du bureau du RED.

Si la négociation donne lieu à un règlement, il sera soumis à la FEC pour approbation. Sinon, le processus de RED passe à la médiation.

Si une affaire passe à la médiation, le bureau du RED transmet au défendeur une liste de trois médiateurs proposés, tous des professionnels du secteur privé expérimentés et neutres. Le défendeur a la possibilité d'en choisir un ou de rejeter les trois. Si le défendeur rejette les trois médiateurs, le bureau du RED lui transmet une deuxième et dernière liste de trois médiateurs proposés.

Le défendeur et le représentant du bureau du RED choisissent un endroit pour la séance de médiation, qui dure généralement une journée. Au cours de la séance, le médiateur rencontre au besoin conjointement et séparément le défendeur ou son représentant et le représentant du RED. Le médiateur traite comme confidentielles toutes ses communications avec le défendeur, c'est-à-dire qu'il ne révèle rien au sujet des communications au représentant du RED sans le consentement du défendeur. De plus, aucun renseignement que le défendeur fournit dans

une médiation ne peut être utilisé plus tard dans une procédure d'application.

Tout règlement proposé, atteint par la négociation ou par la médiation, est soumis à la FEC pour approbation. Tous les règlements approuvés deviennent une affaire de droit public; tous sont accompagnés d'une déclaration indiquant que le règlement a été négocié par le RED et que le règlement ne peut pas être utilisé comme un précédent pour le règlement d'autres affaires. Si la FEC n'approuve pas un règlement conclu entre un défendeur et le bureau du RED, l'affaire est rejetée.

Si par les processus de négociation et de médiation on n'arrive pas à obtenir un règlement, l'affaire est renvoyée au bureau de l'avocat général pour son traitement par le processus d'application normal. À ce moment le délai de prescription recommence à s'appliquer.

### **La Bipartisan Campaign Reform Act et l'avenir**

La *Bipartisan Campaign Reform Act* est entrée en vigueur le 6 novembre 2002, le lendemain de l'élection générale nationale de 2002. Les prochains mois et les prochaines années promettent un grand changement dans la teneur de l'application des lois sur le financement des campagnes électorales fédérales aux États-Unis, à mesure que la FEC et la collectivité réglementée s'adaptent à de nombreux changements de fond que la BCRA apporte au droit. Toutefois, autrement qu'en rendant plus facile la poursuite par le département de la Justice des infractions les plus sérieuses comme des actes délictueux graves, la BCRA laisse pratiquement intact le processus par lequel la FECA est appliquée. Les procédures décrites dans cet article continueront d'être en place et la FEC poursuivra sa mission consistant à encourager la conformité volontaire et à appliquer la loi. ✕

## NOTES

1. Il y a des exceptions. Notamment, la loi fédérale américaine interdit aux ressortissants étrangers – essentiellement des personnes qui ne sont pas citoyens des États-Unis et qui ne détiennent pas une carte verte, et des sociétés et autres personnes morales qui sont constituées en vertu d'une loi non américaine ou autrement sous contrôle étranger – de faire des contributions ou des dépenses reliées aux élections pour une charge fédérale, étatique ou locale. Un certain nombre d'exigences spécifiques qui vont au-delà de la portée de cet article s'appliquent à l'établissement d'un comité d'action politique par une filiale aux États-Unis d'une société étrangère, ou aux contributions directes ou indirectes à même la trésorerie de la filiale à des candidats étatiques et locaux.
2. 2 U.S.C. art. 431-455.
3. 26 U.S.C. art. 9031-9042.
4. 26 U.S.C. art. 9001-9013.
5. Toutefois, le département de la Justice a eu un certain succès en appliquant des lois plus générales pour des poursuites pour acte délictueux grave dans les cas où des contributions remboursées ont été faites par des « donateurs de paille » dans une tentative de déguiser l'identité du véritable donateur ou d'échapper aux limitations et aux interdictions de la FECA.
6. Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81 (2002). La BCRA a introduit plusieurs modifications de fond importantes à la FECA, notamment une interdiction aux partis politiques nationaux de recevoir ou de dépenser des fonds non fédéraux (ou soi-disant « argent flou »), 2 U.S.C. art. 441i(a); de nouvelles restrictions sur la réception et la dépense de tels fonds par les comités politiques étatiques et locaux (qui entreprennent généralement des activités qui touchent les élections fédérales et les élections non fédérales), 2 U.S.C. art. 441i(b); et de nouvelles restrictions quant aux sources de ce que la BCRA appelle « electioneering communications » (communications de propagande électorale), ou annonces diffusées juste avant une élection qui se réfèrent aux candidats se présentant pour une charge fédérale sans utiliser des paroles de promotion expresse et qui visent les électeurs susceptibles d'élire le candidat, 2 U.S.C. art. 434(f)(3) (définition), 441b(c) (restriction de la source des fonds). Des détails sur les dispositions de fond de la BCRA, les raisons pour lesquelles le Congrès les a adoptées et les questions constitutionnelles qu'elles soulèvent se trouvent dans Richard Briffault, « Argent flou, publicité idéologique et législation américaine sur le financement électorale », *Perspectives électorales*, mai 2002, p. 9-14.
7. Les sanctions pénales rehaussées de la BCRA sont codifiées dans 2 U.S.C. art. 437g(d)(1)(A) et (D). Le délai de prescription prolongé pour les poursuites pénales est codifié dans 2 U.S.C. art. 455(a).
8. Un juge de la cour de district du District de Columbia a soutenu en 2001 que la disposition de confidentialité de la loi s'étend au-delà de la fin de l'affaire et empêche la FEC de rendre publics tous les documents, sauf une partie très limitée, reliés à un litige à l'étude après que le dossier est fermé, *AFL-CIO v. FEC*, 177 F. Supp. 2d 48 (D.D.C. 2001). Avant la décision, la FEC avait toujours rendu publics la plupart des dossiers d'enquête dans les affaires d'application après qu'elles étaient terminées. En attendant l'examen de cette décision par une cour d'appel américaine, la FEC se conforme à cette décision concernant toutes les affaires d'application conclues récemment.
9. En vertu de la BCRA, les sanctions civiles pour les infractions délibérées et volontaires concernant l'interdiction quant aux contributions remboursées seront dorénavant d'au minimum trois fois le montant de l'infraction et d'au maximum 10 fois le montant de l'infraction, 2 U.S.C. art. 437g(a)(6)(C). C'est la première fois que le Congrès impose des sanctions civiles minimales obligatoires pour les infractions à la FECA.

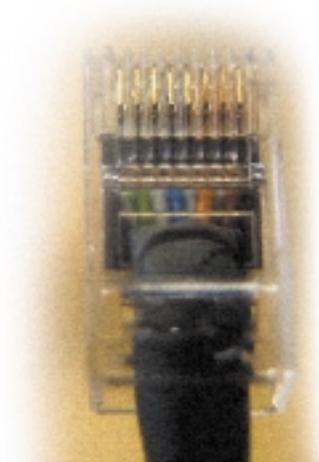
# Méthodes de vote électronique essais et leçons

*Daniel Guérin*

*Analyste principal, Recherche nationale et internationale  
et élaboration de politiques, Élections Canada*

*Asifa Akbar*

*Analyste, Recherche nationale et internationale  
et élaboration de politiques, Élections Canada*



Les technologies numériques de l'information et des communications tendent à avoir une vaste portée transnationale : on peut y accéder de presque n'importe où à n'importe quelle heure de la journée, et on peut les utiliser pour divers types de transactions, commerciales et autres. Dans ce climat de développement technologique, de nombreux gouvernements ont commencé à explorer et à entreprendre des initiatives de démocratie électronique.

Les nouveautés dans l'administration électronique ou numérique des élections et des processus électoraux, particulièrement l'utilisation des technologies en ligne pour le vote et l'inscription des électeurs, devraient être considérées dans le contexte global du débat sur la participation publique au processus démocratique<sup>1</sup>. Par exemple, tout indique que les mesures visant à améliorer l'accessibilité au processus électoral pourraient encourager plus de gens, notamment les jeunes, à exercer leur droit de vote.

Le vote dans un environnement protégé par des méthodes qui assurent le caractère privé des renseignements sur l'électeur, garantissent le secret du vote et sont accessibles à tous les électeurs admissibles, voilà la pierre angulaire des élections démocratiques, selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments juridiques internationaux<sup>2</sup>.

Dans le contexte des activités électorales, l'utilisation d'Internet et d'autres technologies électroniques comme moyens d'information et de communication à l'échelle mondiale ou transnationale soulève un ensemble de préoccupations concernant notamment la sécurité, la confidentialité des renseignements personnels, le secret

du vote et l'accessibilité pour divers groupes socio-économiques. Plusieurs pays et gouvernements infranationaux étudient actuellement ces préoccupations et la façon de surmonter les obstacles de sorte que le vote en ligne ou sur Internet puisse être mis en œuvre comme nouvelle méthode de vote efficace.

Cet article examine les tendances mondiales récentes du vote et de l'inscription des électeurs par des moyens électroniques en mettant l'accent sur le vote et l'inscription des électeurs en ligne ou sur Internet pour élire les représentants gouvernementaux. L'examen se fonde sur une analyse contextuelle des récentes expériences (de septembre 2001 à septembre 2002) de divers pays en la matière. Notre but est de mettre en lumière les principaux thèmes et les principales questions découlant de ces expériences.

Selon un récent rapport, l'expression « vote électronique » peut englober une série de méthodes, du dépouillement électronique des bulletins de vote sur papier au vote par une machine d'enregistrement électronique direct (MEED) jusqu'au vote à distance à grande échelle par des moyens électroniques. Les MEED peuvent comprendre des systèmes à écran tactile ou des technologies de micro-informatique qui utilisent des écrans et des claviers pour enregistrer les votes. Les machines peuvent prendre la forme de kiosques stationnaires ou mobiles situés ou transportés dans divers lieux publics pour faciliter le vote, par exemple au lieu de travail, à l'hôpital et au foyer pour personnes âgées<sup>3</sup>. Le vote à distance par des moyens électroniques (VDME), c'est-à-dire le vote électronique dans un lieu autre qu'un bureau de scrutin supervisé, peut comprendre le vote par téléphone à clavier (lignes terrestres ou téléphones

mobiles), par un service d'envoi de messages alphabétiques courts, la télévision numérique interactive et le vote sur Internet.

## Élections Canada étudie l'inscription des électeurs en ligne

Avant d'aborder les innovations à l'étranger, mentionnons qu'Élections Canada étudie actuellement la faisabilité d'un système d'inscription des électeurs en ligne. Une étude réalisée en novembre 2002 par CGI Information Systems and Management Consultants Inc. a déterminé qu'Élections Canada peut procéder à l'inscription en ligne des électeurs, pourvu que les questions de droit et d'authentification des utilisateurs soient résolues. L'étude de faisabilité traduit la volonté d'Élections Canada d'explorer de nouvelles possibilités pour aider les électeurs à ajouter, mettre à jour et confirmer leur inscription pendant un scrutin ou entre les scrutins. L'étude comprenait diverses consultations auprès d'intervenants internes et externes, ainsi qu'un relevé de projets semblables réalisés au Canada et ailleurs dans le monde, et cherchait à cerner les facteurs opérationnels, juridiques et techniques ainsi que les questions de confidentialité que soulèverait un système d'inscription en ligne. Elle devait également recommander une stratégie d'application d'un tel système.

## Royaume-Uni

Au niveau national, plusieurs pays envisagent la possibilité de mettre en œuvre des élections générales *électroniques* à grande échelle. Plusieurs pays essaient d'abord le vote électronique au niveau local afin de déterminer les problèmes et obstacles éventuels à surmonter avant d'appliquer le vote électronique à une échelle électorale plus large.

Deux importantes initiatives visant à examiner la faisabilité du vote électronique (y compris l'inscription électronique des électeurs) ont été entreprises au Royaume-Uni. La première de ces initiatives, lancée en octobre 2001, était une étude de sept mois menée par des gouvernements central et locaux ainsi que des organismes privés pour examiner la possibilité de mettre en œuvre le vote électronique. Cette étude a permis



d'examiner le potentiel ainsi que les répercussions de diverses formes de vote électronique, y compris sur Internet. Les conclusions du rapport intitulé *The Implementation of Electronic Voting in the UK*, publié par la Local Government Association du R.-U., devaient ouvrir la voie à la première élection générale « électronique » d'ici 2008. Le rapport conclut que la mise en œuvre du vote électronique peut offrir une plus grande souplesse et s'avérer pratique dans le processus électoral, et qu'elle aiderait également à le moderniser. La mise en œuvre du vote électronique est une entreprise complexe, insiste le rapport, mais elle ne doit pas compromettre les principes démocratiques de la liberté et de l'équité des processus électoraux<sup>4</sup>.

La deuxième initiative concerne l'essai de méthodes de rechange pour le vote, y compris le vote par correspondance, le vote multicanal et le vote électronique dans 30 conseils locaux aux élections locales de mai 2002. Dans le cadre de ce programme pilote,

l'Electoral Commission a préparé une évaluation, y compris des recommandations pour de futurs essais, qui est contenue dans le rapport intitulé *Modernising Elections: A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*<sup>5</sup>. L'évaluation vise à tirer diverses leçons de la mise en œuvre des projets pilotes et à servir de tremplin pour l'essai du vote en ligne et d'autres méthodes de vote électronique.

Selon l'Electoral Commission, les essais de vote électronique ont engendré beaucoup de réactions positives des électeurs, des candidats, des agents et du personnel des bureaux de scrutin au sujet du caractère pratique et de la facilité d'utilisation des nouvelles méthodes de vote. Pour ce qui est de la sécurité du vote électronique ainsi que d'autres options (vote par correspondance), on a déployé beaucoup d'efforts pour prévenir la fraude et d'autres infractions à la sécurité<sup>6</sup>. Là où le dépouillement électronique des votes a été adopté, les bulletins de vote sur papier étaient imprimés avec une encre spéciale, et les machines de dépouillement rejetaient les bulletins qui n'étaient pas imprimés avec cette encre.

La commission déclare que, comparativement aux méthodes conventionnelles de vote, rien n'indique que les procédures de vote électronique ont conduit à des taux accrus d'usurpation d'identité ou d'autres infractions électorales. Mais la commission nous avertit bel et bien que si les préoccupations du public concernant la fraude devaient croître, cela pourrait miner la confiance du public dans l'application de mécanismes de vote électronique. Pour rassurer les électeurs, elle propose qu'à l'avenir, un ensemble de critères techniques soient établis en vue d'évaluer la sécurité des essais.

L'Electoral Commission du R.-U. affirme que le *vote à distance* est plus

pratique que les bureaux de scrutin traditionnels pour de nombreux électeurs et qu'avec le temps, le vote à distance pourrait devenir la norme pour la plupart des élections<sup>7</sup>. « À moyen terme, le vote à distance peut se faire par correspondance, mais à plus long terme – au fur et à mesure que l'accès à Internet et la possession de téléviseurs numériques augmentent – les solutions technologiques sont susceptibles d'augmenter », fait observer la commission. Néanmoins, la commission considère qu'il est important de conserver, pour l'avenir prévisible, l'option du vote aux bureaux de scrutin en même temps que le vote « à distance » et les autres méthodes de vote électronique.

Bien que l'expérience de mai 2002 ait semblé satisfaisante, l'Electoral Commission indique que des essais supplémentaires sont nécessaires « pour régler un certain nombre de problèmes et prendre les mesures de sécurité nécessaires pour protéger ces systèmes des attaques et conserver la confiance du public »<sup>8</sup>. À la lumière du succès des projets pilotes de 2002, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé son intention de poursuivre les essais de vote en ligne en invitant les conseils locaux à présenter des soumissions pour mener des projets novateurs aux élections locales de cette année. Ces projets comprendront le vote sur Internet, par téléphone cellulaire et à clavier, par la télévision numérique interactive ou par la poste<sup>9</sup>.

L'Independent Commission on Alternative Voting Methods établie par l'Electoral Reform Society a également examiné la question du vote électronique. Son rapport publié en février 2002, *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting*, se fonde sur une étude qui a permis d'examiner de nouvelles méthodes de vote, y compris le vote en ligne. Il formule des recommandations sur l'importance d'assurer la sécurité et le secret du vote ainsi que de conserver la

confiance du public dans le processus électoral<sup>10</sup>.

## Réalisations récentes des autres pays

Les Pays-Bas, les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Brésil et d'autres gouvernements ont commencé à essayer des mécanismes en ligne pour mener des élections et des référendums législatifs. Ces essais ont eu lieu dans des bureaux de scrutin traditionnels et d'autres lieux publics comme les bibliothèques et les centres commerciaux, à la maison et au lieu de travail, ainsi qu'en d'autres lieux plus éloignés d'outre-mer.

Il y a eu également des études et des projets de mise en œuvre du vote en ligne pour les activités électorales au plan international ou multinational. Une importante initiative en ce sens est le projet de CyberVote parrainé par l'Union européenne. Ce projet cherche à mettre au point un système de vote en ligne ou sur Internet applicable universellement pour faciliter le vote électronique dans l'Union européenne. Le projet de vote électronique (E-Poll) est une autre initiative multinationale de vote en ligne et électronique en voie d'être mise à l'essai dans au moins trois pays européens : l'Italie, la France et la Pologne.

Le On-line Council de l'Australie est un autre exemple de forum national qui a discuté activement des problèmes majeurs associés à la mise en œuvre du vote électronique, particulièrement le



vote en ligne. Ce conseil examine des facteurs comme l'accès égal à la technologie Internet et le soi-disant « fossé numérique ».

Aux États-Unis, plusieurs études ont examiné les principaux problèmes et préoccupations concernant le vote en ligne et les autres moyens de vote électronique. On peut citer par exemple les travaux de la National Science Foundation, de la California Task Force on Internet Voting et du

General Accounting Office. Ces études indiquent toutes que le vote sur Internet au bureau de scrutin peut être faisable à court terme, mais que de nombreux problèmes doivent d'abord être résolus aux plans de la tech-

nologie et de la sécurité, comme la protection du secret du vote, la prévention des intrusions et des accidents et l'accès égal à une technologie conviviale<sup>11</sup>.

En Australie, deux rapports méritent un intérêt particulier : *Electronic Voting and Electronic Counting of Votes: A Status Report*<sup>12</sup>, un projet conjoint de la Victoria Electoral Commission et de l'Australian Electoral Commission





aux années antérieures. » Dans le projet pilote de vote sur Internet du Federal Voting Assistance Program du département de la Défense des États-Unis, organisé pour les élections présidentielles de novembre 2000, le Pentagone a été critiqué sévèrement pour le coût de 6,2 millions de dollars américains alors que seulement 84 électeurs ont participé.

Une autre question importante pour les pays envisageant le vote électronique, y compris le vote en ligne, est la nécessité d'apporter des changements législatifs appropriés pour permettre non seulement la tenue d'autres essais mais également l'application générale de ces méthodes de vote.

En général, les chercheurs et les organismes publics qui ont examiné ces questions recommandent une approche de mise en œuvre échelonnée. La mise en œuvre du vote électronique à grande échelle, y compris le vote électronique à distance aux élections générales, est de plus en plus considérée comme faisable à moyen terme et pourrait même devenir la norme à plus long terme, mais pas avant une recherche et des essais rigoureux et soutenus. Il n'est pas encore prévisible que les moyens électroniques remplaceront complètement les méthodes de vote conventionnelles. Le vote électronique, particulièrement sur Internet, est considéré comme une solution complémentaire au bulletin

de vote traditionnel dans un système de vote multicanaux qui est défendu assez largement au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et ailleurs.

La sécurité des systèmes, la capacité de maintenir le secret du vote et la confidentialité de l'information sur les électeurs, la capacité organisationnelle et technologique, la disponibilité de la technologie et la capacité des électeurs d'utiliser ces systèmes sont d'importantes considérations que doivent garder à l'esprit les responsables de la mise en œuvre du vote en ligne et sur Internet. Entre-temps, des leçons utiles peuvent être tirées des essais et des projets pilotes comme ceux mis en lumière dans le présent article. ✖

## NOTES

1. OCDE (2001), *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Publications de l'OCDE, Paris.
2. Voir le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (<http://www.hri.ca/uninfo/treaties/3.shtml>). « Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. » (article 25) : le 7 décembre 1996. Commentaire général 25 du CCPR. (Commentaires généraux du Comité pour les droits civils et politiques du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme).
3. *Implementation of Electronic Voting in the UK* (Londres : Local Government Association Publications, mai 2002), p. 13.
4. *Ibid.*, p. 71.
5. *Modernising Elections: A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*, United Kingdom Electoral Commission, 2002.
6. *Ibid.*, p. 50.
7. *Ibid.*, p. 78.
8. *Ibid.*
9. Communiqué du Bureau du vice-premier ministre, « May 2003 Elections to Continue Online Voting Trials » ([www.odpm.gov.uk/news/0209/0086.htm](http://www.odpm.gov.uk/news/0209/0086.htm)).
10. *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting*, par la Independent Commission on Alternative Voting Methods (Londres : The Electoral Reform Society, février 2002).
11. Voir le communiqué de la National Science Foundation : « Panel Calls for Further Study of Security and Societal Issues » ([www.Internetpolicy.org/media/PR01-18.html](http://www.Internetpolicy.org/media/PR01-18.html)). Voir également « Study cautions against Net voting », *USA Today*, le 6 février 2002. Voir aussi « Do Elections Need a Technological Upgrade? Government study considers whether the Net could help restore voter confidence », Ellie Phillips, *Medill News Service* ([pcworld.com](http://pcworld.com)), le 26 novembre 2001. Voir aussi « Congressional Panel Addresses Solution for Disenfranchised Military Voters; Technology Exists Today for Secure On-line Military Voting », *Business Wire*, le 30 octobre 2001.
12. Colin Barry, et coll., « Electronic Voting and Electronic Counting of Votes: A Status Report » (Australie : Victorian Electoral Commission, Australian Electoral Commission, mars 2001).
13. Russell G. Smith, « Electronic Voting: Benefits and Risks Trends and Issues in Crime and Criminal Justice » (Canberra, ACT : Australian Institute of Criminology, avril 2002), ([www.aic.gov.au](http://www.aic.gov.au)).
14. *Implementation of Electronic Voting in the UK*, p. 61.

# Ellen Louks Fairclough

## la première femme à être ministre au Cabinet fédéral du Canada

Wayne Brown,

Directeur de la rédaction, Perspectives électorales,  
Élections Canada

Il peut paraître étrange qu'Ellen Louks Fairclough porte le titre « très honorable » puisque, au Canada, il est habituellement réservé aux premiers ministres, aux gouverneurs généraux et aux juges de la Cour suprême du Canada. Du reste, la majorité d'entre eux ont été des hommes. Toutefois, en 1992, le jour de la fête du Canada, la reine Élisabeth II lui a décerné ce titre presque 30 ans après son départ du Parlement. Elle soulignait ainsi ses nombreuses réalisations, dont la plus marquante a été d'être la première femme à entrer au Cabinet fédéral, le 21 juin 1957. Ellen Fairclough a également été élue cinq fois à la Chambre des communes, un record pour une femme dans les années 1950 et 1960. Elle était responsable des Affaires indiennes lorsqu'en 1960, plusieurs Autochtones canadiens ont obtenu le droit de vote. M<sup>me</sup> Fairclough a célébré son 98<sup>e</sup> anniversaire en janvier 2003.

### Sa jeunesse

Ellen Fairclough, née Ellen Louks Cook à Hamilton, en Ontario, le samedi 28 janvier 1905, est la troisième de cinq enfants d'une famille canadienne de cinquième génération. Sa mère Nellie est descendante de Huguenots et de loyalistes de l'Empire-Uni, qui ont émigré du Vermont au comté de Norfolk en 1790, alors que ses ancêtres paternels ont émigré de Lancaster, en Pennsylvanie, pour s'installer à Ancaster, dans le Haut-Canada, en 1802. Son père, Norman Ellsworth Cook, cultivait des terres dans le comté de Norfolk mais, comme le sol ne produisait pas une récolte suffisante, il a emmené sa famille vivre dans une maison à l'ouest de Hamilton en 1904. Dans ses mémoires, Ellen Fairclough écrit : « Même si nous n'avions jamais faim, nous n'étions pas riches. L'argent se faisait souvent rare, particulièrement lorsque Hamilton vivait des périodes

Photo : Bibliothèque publique de Hamilton, collections spéciales



Ellen Fairclough a été élue cinq fois à la Chambre des communes. À titre de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, elle a présenté la législation historique reconnaissant aux Indiens inscrits le droit de voter aux élections fédérales.

difficiles, ce qui se produisait assez régulièrement. » Quand Ellen a neuf ans, ses parents ne peuvent même pas payer les frais scolaires de 10 cents par mois pour tous leurs enfants.

Ellen commence tôt à travailler de longues journées. Lorsqu'elle a 13 ans, une épidémie de grippe s'abat sur le pays. Alors qu'une grande partie de sa famille est touchée, Ellen est épargnée et, en plus de prendre soin de quatre personnes gravement malades, elle s'occupe de préparer trois repas par jours pour son père et deux pensionnaires, de faire les lits, d'administrer des médicaments et de donner d'autres soins. En général, elle obtient de bonnes notes à

l'école mais, d'après les normes contemporaines, elle ne reçoit pas de formation scolaire très poussée. Comme sa famille ne peut pas lui payer d'études supérieures, Ellen s'inscrit à un programme d'études commerciales. Et puisqu'il en coûte cinquante cents pour prendre le tramway, elle marche jusqu'à l'école. Ses études du travail de secrétariat lui permettent ainsi d'obtenir plusieurs postes de comptabilité. Le dimanche, elle se rend à l'église le matin, étudie la Bible et assiste à l'école du dimanche l'après-midi; elle joue aussi du piano et chante, mais uniquement de la musique religieuse. En 1921, à l'âge de 16 ans, elle rencontre Gordon Fairclough lors d'une réunion mondaine pour l'église. Dix ans plus tard, ils fuguent pour se marier à Buffalo, dans l'État de New York. Leur fils unique, Howard, naît 10 mois plus tard.

À cette époque, il ne semble pas qu'Ellen Fairclough ait même songé à se faire élire un jour au Parlement. Cependant, elle milite au sein du Parti conservateur. Elle et son mari se joignent au Club des jeunes conservateurs, puis elle devient présidente de son regroupement local et vice-présidente de son regroupement de l'Ontario.

Pendant une dizaine d'années, Ellen occupe plusieurs postes de bureau et de comptabilité. Dans le livre *Saturday's Child: Memoirs of Canada's First Female Cabinet Minister*, Margaret Conrad écrit : « Ellen était une tenante ambitieuse et enthousiaste des nouveaux processus bureaucratiques et, de fil en aiguille, elle s'est bâti une réputation grâce à sa capacité de mettre de l'ordre dans les dossiers financiers désorganisés de ses clients ». Après avoir suivi plusieurs cours par correspondance, Ellen Fairclough est agréée à titre de comptable générale, assurant ainsi sa place dans une profession à prédominance masculine. Sa clientèle s'élargit, puis elle devient secrétaire de

la Canadian Wholesale Grocers' Association, pour laquelle elle doit se rendre à Ottawa et rencontrer des hauts fonctionnaires et des députés.

## Au service de Hamilton

Ellen Fairclough tente pour la première fois de se faire élire à une élection municipale en 1945 lorsque Tony Evans, le chef

conservateur local, lui demande de briguer un siège au conseil de Hamilton. Dans un premier temps pourtant, elle refuse fermement. Evans téléphone malgré tout à son mari pour lui annoncer qu'Ellen va se présenter aux élections. Dans ses mémoires, elle écrit que Gordon « a pensé que c'était une merveilleuse idée et voilà qui était fait. Bien sûr, j'aurais pu m'entêter dans mon refus, mais j'avoue que la possibilité d'une carrière politique m'intriguait. » En fait, elle perd l'élection par trois malheureux votes et déclare par la suite : « Que personne ne me dise qu'un vote ne compte pas! » Quelques semaines plus tard, après la démission d'un conseiller municipal, le conseil nomme Ellen Fairclough au poste de conseillère, qui rapporte un salaire de 400 \$ par année. Elle fait partie de plusieurs organismes bénévoles, à titre de secrétaire nationale de la United Empire Loyalists' Association of Canada, de secrétaire provinciale et vice-présidente de l'Ordre impérial des filles de l'Empire ainsi que de présidente régionale du groupe de femmes Zonta International, un organisme actif aux États-Unis et au Canada.

Photo : Bibliothèque publique de Hamilton, collections spéciales



Ellen Fairclough à l'ouverture d'une maison-témoïn à Hamilton en 1959.

Une édition de 1943 du journal *Fort William Daily News* cite un passage caractéristique d'un des nombreux discours qu'a prononcés Ellen Fairclough partout dans la province. « Pourquoi à l'ère de la collaboration n'y a-t-il pas de femmes dans la législature? Les femmes ont-elles si peu d'importance qu'elles n'ont aucun désir de se faire entendre? S'il y avait des femmes dans la législature, elles y feraient un grand ménage, car elles ne tolèrent pas les affaires suspectes. Par-dessus tout, nous devons faire preuve de courage et avoir foi en la population qui croit que nous pouvons y arriver. »

Ellen Fairclough est réélue trois fois au conseil de Hamilton et, en 1949, elle devient maire adjointe de la ville.

## Elle perd la bataille mais gagne la guerre

Lors d'une élection fédérale tenue en 1949, Ellen Fairclough tente de gravir un nouvel échelon politique. Elle est proposée à l'unanimité comme candidate du Parti progressiste-conservateur dans la circonscription de Hamilton-Ouest. Cependant, elle se mesure au

colonel Colin Gibson, un ministre du Cabinet libéral qui occupe le siège depuis près d'une décennie. M<sup>me</sup> Fairclough soupçonne que les représentants du parti l'encouragent à se présenter afin d'aller chercher le vote des femmes et qu'en réalité, ils sont certains qu'un conservateur n'a aucune chance de se faire élire dans la circonscription. Elle perd l'élection par plus de 3 000 votes; le Parti libéral remporte l'élection nationale.

L'année suivante, le colonel Gibson est nommé juge et une élection partielle est déclenchée. M<sup>me</sup> Fairclough a tôt fait de découvrir qu'une personne téléphone à tous les délégués de la réunion de mise en candidature pour les persuader de voter pour un autre porte-étendard. Elle soupçonne que la présidente de l'association locale des femmes progressistes-conservatrices est l'auteure de ces appels et que certains représentants régionaux du parti ne veulent pas d'une femme comme candidate. Néanmoins, la plupart des autres femmes de l'association lui donnent leur soutien et son rival masculin subit une défaite par plus de trois à un. Durant la campagne électorale, Ellen Fairclough affirme que l'opposition à Ottawa doit être renforcée et accuse les Libéraux de ne pas avoir réussi à mettre en œuvre des allocations de vieillesse universelles et à réformer l'assurance-chômage en vigueur. La veille de l'élection partielle, ses panneaux de campagne sont recouverts par ceux d'un autre candidat. Durant la nuit, ses partisans travaillent sans relâche pour réparer les dégâts mais, le lendemain matin, peu de panneaux de l'un ou l'autre des candidats sont encore debout. Le 15 mai 1950, lors du dépouillement, la lutte reste serrée et le dénouement incertain jusqu'à la fin de la soirée. Finalement, avec une marge d'à peine plus de 400 votes, Ellen Fairclough devient la sixième femme de l'histoire du Canada à se faire élire à la Chambre des communes. Dans la publication *Canadian*

*Business*, elle déclare à Austin F. Cross que son mari Gordon lui a fourni un soutien exceptionnel : « Il a élaboré plus de la moitié de mes plans [de campagne]; il avait de merveilleuses idées à propos de la publicité. »

Ellen Fairclough est membre de l'opposition à la Chambre et la seule femme à y siéger durant cette session du Parlement. Son petit bureau triangulaire au cinquième étage est coincé contre un ascenseur, mais elle est soulagée que, contrairement à la plupart de ses collègues masculins, elle ne doive pas le partager. « À mes débuts à Ottawa, je recevais un plus grand soutien des hommes de mon parti que des femmes. Je crois que beaucoup d'entre elles mettaient en question ma capacité de remplir mes fonctions, en partie parce qu'elles-mêmes n'arrivaient pas à imaginer qu'elles pouvaient y arriver. » On demande à M<sup>me</sup> Fairclough d'être la porte-parole de l'opposition sur le travail, ce qui s'insère bien dans ses autres tâches de députée d'une grande ville industrielle. Ellen Fairclough prend souvent la parole à la Chambre et demande qu'on accorde l'allocation de vieillesse à 65 ans plutôt qu'à 70 ans. Cependant, certains journalistes s'intéressent davantage à ses habits et à sa vie personnelle qu'à ce qu'elle a à dire des politiques. Sans se laisser démonter pour autant, elle dépose un projet de loi d'initiative parlementaire exigeant une rémunération égale pour un travail de valeur égale dans les secteurs régis par l'administration fédérale. À la session du Parlement suivant l'élection générale de 1953, le gouvernement adopte un projet de loi semblable, une initiative dont les médias attribuent largement le mérite à M<sup>me</sup> Fairclough.

## Une femme au Cabinet

En 1957, à la suite d'une élection générale, Ellen Fairclough devient de justesse la première femme de l'histoire du Canada à prêter serment en tant

que membre du Cabinet fédéral. John Diefenbaker, qui s'était engagé à nommer une femme dans son Cabinet, prend le pouvoir en tant que premier ministre d'un gouvernement progressiste-conservateur minoritaire. Il peut choisir entre deux membres de son caucus et Ellen Fairclough est celle qui possède le plus d'années de service et la plus grande expérience des comités. Dans *Saturday's Child*, M<sup>me</sup> Fairclough évoque sa certitude que Diefenbaker ne l'aimait pas. « De plus, il ne m'avait pas pardonné mon refus de soutenir sa candidature à la direction du parti en 1942, en 1948 et en 1956. »

Quelques jours après l'élection de juin, une des personnes que Diefenbaker songe à inclure dans son Cabinet, M. William Blair, décède. « Au cimetière, Diefenbaker me fait signe de la tête de m'approcher de lui, affirme M<sup>me</sup> Fairclough. Il me demande si je peux le voir plus tard dans la journée. Je lui réponds : "Oui, quand?" Nous décidons finalement de nous rencontrer à 18 h dans son bureau. Je me suis présentée à l'heure convenue, mais il m'a fallu attendre pendant que plusieurs personnes, surtout des membres de son personnel, entraient et sortaient en coup de vent de son bureau privé. » Une demi-heure plus tard, Diefenbaker lui dit : « Je dois former un Cabinet, et il semble que je doive le former en grande partie de mes ennemis. » Ellen Fairclough déclare qu'elle a nié à ce moment-là les accusations selon lesquelles elle avait soutenu l'un des rivaux de Diefenbaker au congrès d'investiture de leur parti. En échange d'une promesse de loyauté inconditionnelle, Diefenbaker lui dit qu'elle pourra être la secrétaire d'État de son Cabinet.

M<sup>me</sup> Fairclough est surprise car elle s'attendait à obtenir un portefeuille plus consistant et, même si sa première réaction est de décliner l'offre de Diefenbaker, elle le laisse plutôt sur l'engagement qu'elle lui fera savoir sa

réponse. George Drew, ancien premier ministre de l'Ontario et prédécesseur de Diefenbaker en tant que chef du Parti progressiste-conservateur fédéral, lui conseille de ne pas refuser la chance de devenir la première femme ministre au Cabinet fédéral. Le jour suivant, elle accepte l'offre de Diefenbaker. Cependant, comme l'écrivit Mary Lowrey Ross plusieurs mois plus tard dans le magazine *Saturday Night*, « [i]l y en a eu certains pour souligner que le poste de secrétaire d'État était un poste mineur au sein du Cabinet qui ne faisait guère honneur aux talents de M<sup>me</sup> Fairclough ».

Le 21 juin 1957, Ellen Fairclough prête serment comme membre du Cabinet. À quelques jours du 90<sup>e</sup> anniversaire du Canada, elle découvre avec surprise qu'aucune célébration n'aura lieu sur la Colline du Parlement le 1<sup>er</sup> juillet. On lui explique que personne n'assisterait à une fête parce que les résidents de la région sont en vacances à leur chalet ou à l'extérieur. M<sup>me</sup> Fairclough n'accepte pas cette explication et ordonne qu'on commence à planifier pour l'année suivante la première célébration de la Fête du Dominion devant les édifices du Parlement.

Ellen Fairclough se rappelle qu'il y avait aussi des pressions grandissantes pour choisir un drapeau canadien distinctif; des milliers de suggestions proviennent d'un bout à l'autre du pays. « On présentait des drapeaux de toutes les tailles et de toutes les couleurs, depuis les dessins enfantins griffonnés sur un bout de papier au magnifique drapeau en satin blanc brodé. Je me souviens d'en avoir apporté avec moi lorsque j'allais présenter des exposés. » Toutefois, le gouvernement de Diefenbaker perd le pouvoir avant qu'un nouveau drapeau ne soit choisi.

Tout comme le Cabinet s'est habitué à ce qu'un de ses membres soit une

femme, Gordon Fairclough s'est habitué à être souvent le seul homme parmi les épouses des ministres lors des réunions mondaines, auxquelles il prend part avec enthousiasme, un autre exemple du soutien total qu'il a toujours donné à son épouse.



Photo : Bibliothèque publique de Hamilton. collections spéciales

*Ellen Fairclough a prêté serment comme secrétaire d'État du Cabinet le 21 juin 1957. Cette photo la montre avec le grand sceau du Canada, apposé à tous les documents d'État pour en attester l'autorité et l'authenticité.*

## Citoyenneté et Immigration

À l'élection générale de 1958, le Parti progressiste-conservateur obtient la plus forte majorité de l'histoire du Canada (208 des 265 sièges). M<sup>me</sup> Fairclough est réélue aisément et est nommée au poste beaucoup plus ardu de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. À cette époque, le portefeuille de ce poste comprend la Monnaie royale canadienne, l'Office national du film, la Galerie nationale, les Archives publiques et la Bibliothèque nationale.

Les Affaires indiennes sont aussi comprises dans le portefeuille de la ministre Fairclough qui, en 1960, présente la législation historique reconnaissant aux Indiens inscrits le droit de voter aux élections fédérales. En 1973, lors d'une entrevue avec Peter Stursberg, elle déclare : « Je crois que cela aurait dû être fait depuis longtemps et j'étais très heureuse d'avoir été là à ce moment. » Et d'ajouter, « certains chefs autochtones craignaient que l'octroi du droit de vote soit un piège pour miner les droits que leur conféraient les traités, mais j'ai précisé très clairement que ce n'était pas le cas. Aucun Indien et aucun Canadien n'est obligé de voter; le vote est cependant un privilège que tout citoyen canadien a le droit d'exercer. » Ellen Fairclough estime que, à titre de ministre, elle a visité jusqu'à 100 réserves indiennes du Canada. Plus tard, elle reçoit de nombreuses reconnaissances de groupes autochtones, y compris de la bande indienne des Six-Nations. Les Pieds-Noirs lui décernent le titre de chef honorifique.

M<sup>me</sup> Fairclough écrit qu'au cours de sa vie politique, ses collègues la traitaient généralement comme « l'un des hommes », mais qu'elle a été exclue du Cabinet une fois, soit lors de l'examen du cas de Stephen Truscott, accusé d'agression sexuelle meurtrière sur une jeune fille. Elle obéit à Diefenbaker, qui lui demande de quitter la pièce, plutôt que de voir les photos explicites de la victime.

Ellen Fairclough réforme la politique d'immigration pour tenter d'éliminer la discrimination raciale et ethnique. Cependant, la controverse intense qui accompagne la politique d'immigration d'après-guerre et la pression de l'opposition, des médias et du public la laissent souvent sur le point de démissionner. « Mais je devais tenir compte de mon personnel, qui se serait trouvé sans emploi si je démissionnais. De plus, je

savais que si j'abandonnais, les critiques auraient visé toutes les femmes – "C'était trop pour elle", dirait-on. » Elle décide donc de tenir bon jusqu'au bout.

La fin serait très pénible. Le gouvernement dévalue le dollar canadien à 92 cents américains, ce que beaucoup d'électeurs perçoivent très mal. À l'élection de 1962, M<sup>me</sup> Fairclough est réélue, mais le Parti progressiste-conservateur n'obtient qu'un nombre suffisant de sièges pour former un gouvernement minoritaire. M<sup>me</sup> Fairclough devient alors ministre des Postes. Lorsque la crise des missiles de Cuba éclate, le Cabinet ne s'entend pas sur la réponse à donner aux demandes d'appui des Américains ni sur la décision d'inclure ou non des ogives nucléaires dans le nouveau système d'armes du Canada. On soupçonne certains ministres de vouloir se défaire de Diefenbaker et le gouvernement est défait par un vote à la Chambre des communes.

Ellen Fairclough demande alors à Diefenbaker un poste au Sénat. « Même si j'étais la première femme ministre au Cabinet, je n'allais pas compter parmi les heureux élus », écrit-elle. Le 8 avril 1963, une élection générale met les Libéraux au pouvoir et M<sup>me</sup> Fairclough est battue dans sa propre circonscription par 2 800 votes.

## Après Ottawa

« À 58 ans, la majorité des gens pensent à prendre leur retraite, mais pas Ellen Fairclough », écrit Margaret Conrad. En tant que secrétaire générale, « elle a contribué à rendre la Hamilton Trust and Savings Corporation une puissance considérable dans les cercles financiers ontariens et a continué à participer activement à un large éventail de conseils administratifs, de fondations et d'organismes bénévoles ». En outre, elle occupe les postes de présidente de Hamilton Hydro et de trésorière de Zonta International.

Le 20 février 1978, la Chambre des communes adopte à l'unanimité une résolution pour féliciter M<sup>me</sup> Fairclough pour « l'importante contribution qu'elle a apportée à la vie politique canadienne et pour être, depuis maintenant 20 ans, la seule femme de l'histoire politique du Canada à avoir été premier ministre intérimaire ». Ce dernier commentaire fait référence à la très courte période où Diefenbaker lui a laissé les rênes du gouvernement pendant qu'il était en voyage.

Dans son introduction aux mémoires d'Ellen Fairclough, Margaret Conrad rapporte qu'en 1993, alors qu'elle observait le congrès d'investiture du Parti progressiste-conservateur, elle a

vu M<sup>me</sup> Fairclough, qui avait alors 80 ans, proposer la nomination de Kim Campbell, future première femme premier ministre du pays. La vie de M<sup>me</sup> Fairclough lui semblait être une histoire digne d'être racontée et, le jour suivant, elle lui demande si elle pouvait écrire sa biographie. « Elle m'a répondu tout de suite. Non seulement était-elle prête à me laisser écrire sa biographie sans même me connaître, mais elle avait déjà des mémoires de 75 000 mots qui faciliteraient mon travail. » En 1995, ces mémoires sont publiés et Ellen Fairclough se voit conférer le titre de Compagnon de l'Ordre du Canada.

Ellen Louks Fairclough ne s'est jamais considérée comme une féministe acharnée, mais elle a toujours cru que les femmes pouvaient apporter une plus grande contribution au monde des affaires et à la vie politique. Elle a prouvé sa théorie par sa propre carrière. « Même si je n'ai jamais commencé la première dans quoi que ce soit, je suis devenue la première femme dans plusieurs domaines de la vie publique », affirme-t-elle. « Je n'avais pas beaucoup de modèles, alors j'ai suivi mon instinct. Il m'a bien servi au cours des années, comme l'a fait ma volonté de travailler dur pour gagner mon pain. Tout compte fait, j'ai eu une vie plutôt satisfaisante. » ❧

---

## RÉFÉRENCES

Bibliothèque municipale d'Ottawa, centre de ressources biographiques.

*Canadian Who's Who*, University of Toronto Press, Toronto.

Conrad, Margaret. « "Not a Feminist, But..." The Political Career of Ellen Louks Fairclough, Canada's First Female Cabinet Minister », *Revue d'études canadiennes/Journal of Canadian Studies*, vol. 31, n° 2 (été 1996).

Cross, Austin F. « Parliamentary Personalities », *Canadian Business*, vol. 23, n° 9 (septembre 1950), p. 94, 106-110.

Fairclough, Ellen Louks. *Saturday's Child: Memoirs of Canada's First Female Cabinet Minister*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, 179 pages.

Interview d'Ellen Fairclough par Peter Stursberg le 9 mars 1973.

Ross, Mary Lowrey. « Ellen Fairclough: First Woman in the Cabinet », *Saturday Night*, vol. 72, n° 18 (31 août 1957), p. 14-15, 34.

« The Hon. Ellen Louks Fairclough », *World Affairs*, vol. 24, n° 3 (novembre 1958), p. 13.



## Le gouvernement propose d'importantes modifications au financement politique

Le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi visant à réformer en profondeur les règles régissant le financement des partis politiques et des candidats et à les étendre à certains autres participants politiques. C'est le ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes, l'honorable Don Boudria, qui a présenté à la Chambre des communes, le 29 janvier 2003, le projet de loi C-24 *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*. S'il est adopté, il entrera en vigueur six mois après avoir reçu la sanction royale ou le 1<sup>er</sup> janvier 2004, selon la

dernière des deux éventualités.



Édifices du Parlement du Canada (Ottawa)

Le projet de loi traite d'un certain nombre de questions abordées dans le rapport *Moderniser le processus électoral*, présenté au

Parlement en 2001 par le directeur général des élections. Ce dernier a recommandé dans son rapport d'un certain nombre de mesures pour accroître la transparence du financement des élections en étendant les obligations de divulgation aux associations de circonscription des partis, aux candidats à leur direction et aux aspirants à leur investiture. Il a aussi recommandé de plafonner les contributions politiques autres qu'aux candidats à la direction, ainsi que les dépenses des aspirants à l'investiture. « Ces recommandations découlent en grande partie du droit des Canadiens de savoir qui finance le processus électoral du Canada, a souligné le directeur général des élections. Le respect de ce droit est essentiel pour que les Canadiens aient confiance dans l'intégrité du processus et pour qu'ils continuent d'y participer. »

### Survol des modifications proposées

Le projet de loi du gouvernement comporte des dispositions qui, à quelques exceptions près, autoriseront uniquement les particuliers à verser des contributions aux candidats, aux partis politiques ainsi qu'aux associations de circonscription, aux candidats à la direction et aux aspirants à l'investiture. Les

modifications proposées prévoient aussi une plus grande divulgation des sources et des montants du financement, ainsi que le financement public accru des participants aux campagnes électorales. De plus, le projet de loi innove en ce qu'il prévoit l'introduction de l'obligation pour les associations de circonscription des partis, les candidats à la direction d'un parti et les aspirants à l'investiture d'un parti de divulguer auprès du directeur général des élections toutes les contributions reçues et les dépenses engagées.

Le gouvernement estime que ces modifications accroîtront l'équité et la transparence du système électoral. « Les Canadiens veulent être informés du nom des donateurs et du montant de leurs contributions aux partis politiques et aux candidats, souligne le ministre Boudria dans un communiqué de presse du 29 janvier 2003. Nous sommes déterminés à mettre fin à la perception que les simples citoyens exercent moins d'influence que les sociétés et les syndicats dans notre système électoral. »

### Contributions

Le projet de loi propose d'interdire aux sociétés, aux syndicats et aux associations de verser des contributions à un parti politique enregistré ou à un candidat à la direction. Il leur permettrait cependant de verser au total jusqu'à 1 000 \$ par an aux candidats et aux aspirants à l'investiture d'un parti ainsi qu'aux associations de circonscription enregistrées du parti. Les contributions annuelles totales versées par des particuliers aux partis enregistrés et à leurs associations de circonscription, candidats et aspirants à l'investiture seraient plafonnées à 10 000 \$. De plus, pendant une course à la direction, un plafond total de 10 000 \$ s'appliquerait aux contributions des particuliers aux candidats à la direction d'un parti. À l'heure actuelle, les particuliers, les sociétés, les syndicats et d'autres organisations peuvent verser des contributions politiques et leur montant n'est pas limité.

### Divulgation accrue des sources et des montants

La transparence serait mieux servie en imposant l'obligation de divulguer les sources de financement aux associations de circonscription enregistrées, aux candidats à la direction et aux aspirants à l'investiture. À l'heure actuelle, seuls les candidats

et les partis politiques enregistrés sont tenus de divulguer les sources et les montants des contributions reçues. Tous les acteurs politiques devraient divulguer les contributions de plus de 200 \$ et fournir au directeur général des élections le nom et l'adresse de la personne ou de l'organisation ayant versé la contribution.

Les aspirants à l'investiture seraient tenus de divulguer cette information ainsi que les dépenses engagées dans les quatre mois suivant l'investiture. Les candidats à la direction devraient s'inscrire auprès du directeur général des élections. Au cours de chacune des quatre semaines précédant le congrès à la direction, ils devraient faire un rapport du montant et de la source des contributions déjà reçues. Enfin, six mois après le congrès à la direction, ils devraient présenter un rapport sur les contributions additionnelles reçues ainsi que sur les dépenses engagées.

### **Plafonnement des dépenses des candidats à la direction**

Le projet de loi C-24 prévoit plafonner les dépenses engagées par les aspirants à l'investiture. Le plafond correspondrait à la moitié du plafond des dépenses auquel un candidat dans une circonscription était assujéti pendant la période électorale précédente. À l'heure actuelle, seuls les candidats et les partis politiques enregistrés sont assujétis à des plafonds de dépenses pendant les campagnes électorales.

### **Financement public**

Les dispositions du projet de loi augmenteraient aussi le financement public que les partis politiques enregistrés pourraient obtenir. En outre, elles faciliteraient l'accès des candidats au remboursement des dépenses électorales. Les candidats devraient obtenir 10 % des votes dans leur circonscription électorale pour obtenir le remboursement. À l'heure actuelle,

cette proportion est de 15 %. Le taux de remboursement des dépenses électorales pour les partis enregistrés passerait du taux actuel de 22,5 % à 50 %, soit le même taux que celui des candidats. De plus, le projet de loi prévoit une allocation annuelle aux partis enregistrés de 1,50 \$ par vote reçu à l'élection générale antérieure, à condition d'avoir obtenu soit 2 % des votes valides à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où le parti a présenté un candidat. L'allocation serait attribuée en versements trimestriels.

Pour encourager les particuliers à faire des contributions, le projet de loi propose également de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de doubler le montant de la contribution d'un particulier donnant droit à un crédit de 75 %, en le portant de 200 \$ à 400 \$. Le crédit d'impôt maximum pour une contribution politique de 1 275 \$ passerait à 650 \$.

## **Le gouvernement fédéral conteste un jugement sur les tiers**

Le gouvernement fédéral a demandé au plus haut tribunal du Canada la permission d'en appeler de la décision qui invalidait les plafonds des dépenses de publicité des tiers dans le cadre d'une élection fédérale. Le 14 février, le gouvernement a demandé à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel d'une décision rendue le 16 décembre 2002 par la Cour d'appel de l'Alberta. Les tiers sont des particuliers ou des groupes autres que les candidats, les partis politiques enregistrés et leurs associations de circonscription.

Les plafonds sont prévus par la nouvelle *Loi électorale du Canada* entrée en vigueur peu avant l'élection générale fédérale de 2000. En vertu de cette loi, un tiers peut dépenser jusqu'à 150 000 \$ à l'échelle nationale en publicité électorale. De cette somme, il ne peut dépenser plus de

3 000 \$ par circonscription électorale pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat donné. Dans le cas d'une élection partielle, le plafond est fixé à 3 000 \$.

La Cour d'appel de l'Alberta a déterminé, à deux voix contre une, que la preuve était insuffisante pour justifier ces restrictions juridiques dans une société libre et démocratique. La juge Marina Paperny a écrit que le gouvernement n'avait pas démontré que les articles s'attaquaient à un problème urgent et important. La Cour a également invalidé les articles de la Loi obligeant toute personne ayant engagé plus de 500 \$ en dépenses de publicité électorale à s'enregistrer auprès d'Élections Canada.

Les dispositions touchées étaient en vigueur au moment de l'élection générale de 2000, mais elles ne

l'étaient pas lors des neuf élections partielles tenues en mai et en décembre 2002. Le 29 juin 2001, le juge Cairns de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta avait décrété que les articles 350 et 351 de la *Loi électorale du Canada*, qui traitent des dépenses de publicité électorale par les tiers, n'étaient plus en vigueur. En octobre 2000, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, avait comparu devant la cour à titre d'intervenant. Une fois rendue la décision de la Cour de l'Alberta, il avait annoncé que la décision serait appliquée à l'échelle nationale afin d'assurer une application équitable de la Loi.

La contestation constitutionnelle du plafond imposé aux tiers a été engagée en juin 2000 par le président de la National Citizens Coalition, Stephen Harper, avant qu'il devienne chef de l'Alliance canadienne.

## Les détenus fédéraux obtiennent le droit de vote

Élections Canada a rapidement mis en application une décision de la Cour suprême du Canada accordant le droit de vote aux personnes purgeant une peine dans un pénitencier fédéral. Elles auront le droit de voter lors d'élections générales. La décision a été rendue le 31 octobre 2002, soit le jour précédant l'émission des brefs pour deux élections partielles fédérales. Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a appliqué les Règles électorales spéciales visant les électeurs incarcérés aux personnes purgeant une peine dans un pénitencier fédéral.

Les personnes qui purgeaient une peine de moins de deux ans dans un établissement correctionnel au Canada avaient déjà le droit de vote. La Cour suprême, par une majorité de cinq à quatre, a déclaré nul un article de la *Loi électorale du Canada*, adopté en 1993, interdisant le vote aux personnes incarcérées pour plus de deux ans. Les tribunaux inférieurs avaient effectivement accordé le droit de vote à tous les électeurs incarcérés lors des élections fédérales de 1993 et 1997. Cependant, le droit de ceux purgeant une peine de plus de deux ans avait été révoqué en 1999, par une décision de la Cour d'appel fédérale qui confirmait la validité de l'interdiction.

Lors de la décision de la Cour suprême, la juge en chef Beverly McLachlin a déclaré au nom de la majorité que « Le droit de vote est un droit fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit, et il ne peut être écarté à la légère ». La cour a jugé que le paragraphe 4c) de la *Loi électorale du Canada* contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'il ne pouvait être justifié par l'article 1 de la Charte. Le gouvernement fédéral avait plaidé que l'interdiction de vote était une sanction légitime en plus d'une peine d'emprisonnement et que d'accorder le droit de vote aux personnes incarcérées porterait atteinte au système électoral. La contestation de l'interdiction a été entamée il y a 18 ans par Richard Sauvé, qui purgeait une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre.

Cette dernière décision touche près de 12 000 électeurs incarcérés. À la suite de la décision, ceux-ci ont eu une première occasion de voter lors des élections partielles du 9 décembre 2002, dans les circonscriptions de Lac-Saint-Jean-Saguenay et Berthier-Montcalm (Québec).

Pour voter lors d'un scrutin fédéral, les électeurs incarcérés doivent



s'inscrire en remplissant la *Demande d'inscription et de bulletin de vote spécial*, qui est offerte par chaque établissement correctionnel. Un employé de l'établissement agit comme agent de liaison et aide les électeurs à s'inscrire. Aux fins électorales, l'adresse de la résidence habituelle d'un électeur incarcéré n'est pas celle de l'établissement dans lequel il se trouve, mais plutôt la première parmi les suivantes : sa résidence avant son incarcération, la résidence de son conjoint ou d'un parent, le lieu où l'électeur a été mis en état d'arrestation, ou le tribunal où il a été reconnu coupable et condamné. Les votes sont dépouillés et appliqués dans la circonscription de l'adresse précisée par les électeurs incarcérés, et non dans la circonscription de leur établissement.

## Le point sur la Représentation fédérale 2004

Le fruit de plus d'un an de travail effectué par 10 commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales fédérales sera, selon les prévisions, proclamé en juillet 2003 ou peu après. Le redécoupage des circonscriptions électorales, qui est lié au recensement décennal, est en cours depuis le 12 mars 2002, lorsque le statisticien en chef du Canada a remis le dernier état des résultats du recensement au

directeur général des élections du Canada.

Des articles publiés dans les numéros de *Perspectives électorales* de mai et d'octobre 2002 décrivaient les étapes initiales du processus. Tout d'abord, le directeur général des élections a utilisé les données du recensement pour calculer le nombre de sièges qui revient à chaque province, au moyen de la formule et des règles prescrites

aux articles 51 et 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*. D'après ce calcul, sept nouveaux sièges seront ajoutés à la Chambre des communes : trois pour l'Ontario, deux pour l'Alberta, et deux pour la Colombie-Britannique. Toutes les autres provinces conservent le même nombre de sièges. Le 16 avril 2002, conformément à l'article 13 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (LRLCE),

10 commissions indépendantes ont reçu pour tâche de rajuster les limites des circonscriptions fédérales de leur province. Cette date marque le début de la période d'un an dont disposent les commissions pour produire leur rapport définitif (paragraphe 20(1) de la LRLCE).

À la demande d'une commission, le directeur général des élections peut prolonger le délai de remise de ce rapport pour une période maximale de six mois (paragraphe 20(2) de la LRLCE). Aucune commission n'a demandé une prolongation du délai.

Entre juin et août 2002, les propositions de chaque commission ont été publiées dans la *Gazette du Canada* et à l'adresse [www.elections.ca](http://www.elections.ca), sous la rubrique Représentation fédérale 2004. Dans l'ensemble du Canada, 115 audiences publiques ont été prévues et environ 2 090 observations ont été présentées aux commissions par des personnes ou des groupes qui souhaitaient

faire un commentaire sur les propositions. Ce chiffre représente le triple du nombre d'observations reçues en 1994 et plus du double par rapport à 1987.

Même si les observations ne sont pas toutes entendues au cours des audiences publiques (environ 950 l'ont été), chaque commission les étudie toutes attentivement lorsqu'elle rédige son rapport. Certaines personnes ont préféré envoyer leurs observations à la commission par écrit et d'autres ont demandé qu'elles soient lues lors d'une audience.

Lorsque le directeur général des élections reçoit le rapport d'une commission, il le transmet au président de la Chambre des communes, qui le fait déposer devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (un exemplaire du rapport est ensuite affiché sur le site Web d'Élections Canada). Pendant la période où le comité étudie le rapport, les députés ont une autre occasion (en plus de celle des audiences publiques) de donner leur avis sur les modifications proposées. En dernier ressort, ce sont les commissions qui ont le dernier mot.

Le comité dispose de 30 jours de séance pour étudier les oppositions et retourner le rapport au président, accompagné d'une copie des oppositions et des procès-verbaux du comité. Le rapport peut offrir des renseignements généraux sur le redécoupage, des commentaires généraux du comité de la Chambre concernant le processus et les rapports des commissions, des dispositions législatives, un résumé des principales préoccupations des députés, les oppositions et les suggestions qu'ils ont présentées ainsi que les recommandations du comité.

Photo : Will Fripp, secrétaire de la commission



Les membres de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour l'Ontario sont photographiés à London à l'une des audiences publiques : M<sup>me</sup> Janet Hiebert, l'honorable D.H. Lissaman (président) et M. Andrew Sancton.

Au 28 mars 2003, les rapports des commissions pour toutes les provinces avaient été envoyés au président de la Chambre des communes pour leur présentation au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Le comité de la Chambre a commencé à se pencher sur le redécoupage en janvier 2003. Lorsqu'un rapport est publié, les députés disposent de 30 jours civils pour l'examiner et présenter des oppositions au comité. Une opposition doit être signée par au moins 10 députés. Par la suite,

Le président retourne le rapport (et une copie des oppositions ainsi que des procès-verbaux et des témoignages du comité) au directeur général des élections, qui le transmet à la commission pour étude. La commission dispose ensuite de 30 jours civils pour étudier les oppositions et statuer à leur sujet, ainsi que pour fournir une copie conforme du rapport dans lequel elle répond aux oppositions des députés. Lorsqu'elle étudie les

oppositions, la commission tient compte des observations entendues aux audiences publiques avant l'établissement du rapport. Elle envoie ensuite le rapport définitif au directeur général des élections pour qu'il le transmette au président de la Chambre des communes.

Il est prévu que le décret de représentation sera proclamé et publié dans la *Gazette du Canada* entre le 21 et le 30 juillet 2003 (article 26 de la LRLCE). Si tel est le cas, il entrera en vigueur à la première dissolution

du Parlement suivant le 21 juillet 2004 (article 25 de la LRLCE). Ce délai d'un an donne aux députés, aux partis politiques et à Élections

Canada le temps de s'adapter à la nouvelle carte électorale.

## Étude de faisabilité de l'inscription des électeurs en ligne

Élections Canada effectue actuellement une étude de faisabilité sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'inscription des électeurs en ligne. Une étude réalisée en novembre 2002 par CGI Information Systems and Management Consultants Inc., cherchait à cerner les facteurs opérationnels, juridiques et techniques ainsi que les questions de confidentialité que soulèverait un système d'inscription en ligne. Elle devait également recommander une stratégie d'application d'un tel système. L'étude reposait sur diverses consultations auprès d'intervenants internes et externes ainsi que sur un relevé de projets semblables réalisés au Canada et ailleurs dans le monde.

L'étude de faisabilité traduit la volonté d'Élections Canada d'explorer de nouvelles possibilités pour aider les électeurs à ajouter, mettre à jour et confirmer leur inscription pendant un scrutin ou entre les scrutins. L'étude donnait également suite à l'engagement pris dans le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37<sup>e</sup> élection générale tenue le 27 novembre 2000* d'« étudier la possibilité d'implanter un mécanisme sécuritaire d'inscription et de vérification en ligne » pour améliorer le Registre national des électeurs.

Le registre est une base de données des Canadiens ayant qualité d'électeur. Il contient des données élémentaires sur chacun – nom,

adresse, sexe et date de naissance. Les Canadiens ont le choix d'être inscrits au registre ou non. Les renseignements qui s'y trouvent servent à créer les listes électorales préliminaires utilisées lors des élections, des élections partielles et des référendums fédéraux. Le registre peut également servir à dresser les listes électorales préliminaires des provinces, des territoires, des municipalités et des conseils scolaires qui ont conclu une entente avec Élections Canada, conformément à la *Loi électorale du Canada* ainsi qu'aux lois provinciales et territoriales.

La conclusion principale de l'étude est qu'Élections Canada peut procéder à l'inscription en ligne des électeurs, pourvu que les questions de droit et d'authentification des utilisateurs soient résolues. L'étude recommande qu'Élections Canada offre, à court terme, des formulaires d'inscription téléchargeables et qu'il permette aux électeurs de vérifier en ligne leur inscription sur la liste électorale. À long terme, l'étude recommande que d'autres opérations liées à l'inscription, par exemple l'inscription à la liste ou au registre ou la radiation d'un nom ainsi que la modification des renseignements, soient mises en œuvre progressivement. Le rapport recommandait également la création de partenariats avec des organismes et des programmes clés, tels que le Gouvernement en direct, afin de régler des problèmes communs en matière de sécurité, de confidentialité et d'authentification,

et qu'Élections Canada aligne ses diverses méthodes de prestation de services afin d'offrir les mêmes services aux électeurs, peu importe le moyen de communication utilisé (p. ex. par téléphone, en ligne, par la poste ou en personne).

Selon des sondages menés par Élections Canada après l'élection générale de novembre 2000, l'inscription en ligne reçoit un appui grandissant; 70 % des électeurs ont déclaré qu'ils aimeraient s'inscrire en ligne si la technologie le permettait. Cet appui s'accroissait lorsque les répondants se sentaient rassurés à propos de la sécurité. En particulier, les électeurs autochtones, les électeurs ayant des besoins spéciaux et les universitaires ont manifesté un soutien marqué pour l'inscription des électeurs en ligne.

Élections Canada étudie actuellement les recommandations du rapport. À titre de complément des méthodes d'inscription sur papier, l'accès à un système d'inscription en ligne pourrait fournir un meilleur service aux électeurs, réduire le nombre d'appels et de transactions des électeurs en période électorale et hausser la qualité des données du registre.

Les prochains numéros de *Perspectives électorales* comporteront plus de renseignements sur la stratégie d'Élections Canada en ce qui concerne l'inscription en ligne des électeurs.

## Élections Canada aide l'Afghanistan à préparer ses élections

Élections Canada fournit un soutien et des conseils techniques à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) afin d'aider l'Afghanistan (État islamique de transition en Afghanistan) à préparer les élections générales prévues en juin 2004. Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, en a fait l'annonce le 13 janvier 2003.

Sous la direction générale de la MANUA et en collaboration avec l'International Foundation for Election Systems (IFES), Élections Canada offre un suivi stratégique du projet sur les élections et l'inscription des électeurs en Afghanistan. L'IFES fournit des conseils professionnels et une assistance technique en vue de promouvoir la démocratie et d'offrir une source d'information sur le développement démocratique.

Le directeur général des élections a nommé M. Jean-Jacques Blais comme chef de mission chargé de la conduite générale du projet. M. Blais est un ancien ministre fédéral et a été membre de sept équipes d'observation électorale constituées par le



Commonwealth, l'Organisation des États américains et les Nations Unies. Il a mené la mission d'observation du Commonwealth au

Cameroun. M. Blais a été vice-président de la commission électorale provisoire pour la Bosnie-Herzégovine et a été invité au Yémen pour réviser les propositions sur la réforme électorale.

En vertu de l'Accord de Bonn, la MANUA aidera l'Afghanistan à conduire ses élections. Par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international, le gouvernement du Canada a fourni 1,5 million de dollars pour soutenir le projet. Celui-ci se concentrera sur cinq éléments d'un système électorale : les institutions et les systèmes de représentation tels que définis par la Constitution et la loi électorale; l'administration des élections; l'inscription des électeurs

et les pièces d'identité; les partis politiques et les campagnes; ainsi que les médias et les mesures de surveillance.

## Déclaration mondiale des droits électoraux des personnes handicapées

Des administrateurs électoraux, des spécialistes et des activistes en matière de droits des personnes handicapées et des parlementaires provenant de plus de 24 pays ont rédigé une déclaration mondiale des droits électoraux des personnes handicapées, qui a été officiellement publiée lors d'une conférence à Sigtuna (Suède), en septembre 2002. La déclaration décrit la responsabilité des pays de garantir l'égalité des droits des personnes handicapées et des autres citoyens concernant la participation au processus électoral. Parmi les participants représentant

Élections Canada figuraient le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, la sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, Diane Davidson, et le directeur des Opérations, Luc Dumont.

La déclaration est le fruit des efforts de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) et de l'International Foundation for Election Systems pour rassembler les parties intéressées à titre de partenaires égaux dans l'élaboration d'une telle

initiative. « Les ententes internationales donnent aux États l'obligation réelle et positive de faire respecter les droits électoraux de tous leurs citoyens », affirme Karen Fogg, secrétaire générale de l'International IDEA.

Un communiqué de presse de l'International IDEA précise que : « Dans la plupart des nouvelles démocraties, les observateurs électoraux remarquent que des problèmes d'infrastructure, en particulier un accès physique inadéquat aux bureaux de scrutin, sont des facteurs

clés qui entravent la participation des personnes handicapées aux élections. » Il mentionne que des pays comme le Canada et la Suède « ouvrent la voie pour garantir l'accessibilité complète des bureaux de scrutin aux personnes handicapées ».

La Déclaration des droits électoraux des personnes handicapées sera un outil pratique de défense des droits pour les organismes des personnes handicapées et les autres organismes qui travaillent à améliorer l'accès des personnes handicapées au processus électoral, à l'échelle nationale et internationale. La déclaration confirme le droit de voter par bulletin secret, le droit d'avoir un accès physique complet aux bureaux de scrutin ainsi que l'entièreté et l'égalité des droits des personnes ayant un handicap intellectuel. Elle garantit également aux citoyens ayant un handicap physique, sensoriel, intellectuel ou psychologique le droit et la possibilité :

- de prendre part, dans des conditions générales d'égalité, à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- de participer, dans des conditions générales d'égalité, à la conduite d'élections;
- de s'inscrire et de participer à des élections, référendums et plébiscites honnêtes et périodiques déterminés par un suffrage universel et égal;
- de voter par bulletin secret;
- de se présenter à une élection, d'être élus et d'exercer leur mandat une fois élus.

On a aussi approuvé à la conférence de septembre des normes d'accès électoral pour les citoyens handicapés, qui expliquent la déclaration plus en détail (normes en anglais : [www.electionaccess.org/rs/Discussion\\_Paper.htm](http://www.electionaccess.org/rs/Discussion_Paper.htm)).

Au fil des années, on a apporté de nombreux changements au processus électoral du Canada pour le rendre le plus accessible possible à tous les électeurs. Une amélioration très importante est le bulletin de vote spécial, qui permet aux Canadiens de voter par la poste ou en personne au bureau de leur directeur du scrutin. Élections Canada a également modifié les immeubles et les bureaux utilisés au cours des élections fédérales pour que tous les bureaux de révision, les bureaux de scrutin et les autres installations comportent un accès de plain-pied.

Les services additionnels aux personnes handicapées comprennent les bureaux de scrutin itinérants ainsi que la fourniture de supports de substitution (gros caractères, braille, audiocassettes et disquettes).

## Nouveau directeur général des élections en Colombie-Britannique

Le 7 novembre 2002, Harry Neufeld a prêté serment à titre de nouveau directeur général des élections de la Colombie-Britannique. Un comité spécial établi par l'Assemblée législative de la province avait recommandé sa nomination à l'unanimité.

M. Neufeld possède plus de 20 ans d'expérience en gestion électorale, y compris comme cadre à Élections Colombie-Britannique, à Élections Canada et aux Nations Unies. Il a également rédigé des articles sur la gestion électorale, qui ont été publiés par l'International Institute for

Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), l'International Foundation for Election Systems et la Division de l'assistance électorale des Nations Unies. M. Neufeld est chargé d'administrer les élections, les référendums, les révocations et les initiatives régis par la *Election Act*, la *Referendum Act* et la *Recall and Initiative Act* de la province.

Robert Patterson a quitté son poste de directeur général des élections de la province à la fin de son mandat, le 6 juin 2002. Il était directeur général des élections depuis 1990 et participait

à l'administration du processus démocratique de la Colombie-Britannique depuis 30 ans.

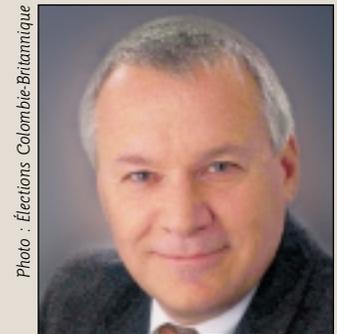


Photo : Élections Colombie-Britannique

Harry Neufeld, directeur général des élections de la Colombie-Britannique

# Consultations sur la réforme du système électoral

## La Commission du droit du Canada mène une consultation

La Commission du droit du Canada mène des consultations publiques sur la réforme possible du système électoral au Canada, dans le but de présenter des recommandations au Parlement. La Commission du droit du Canada est un organisme fédéral indépendant de réforme du droit qui conseille le Parlement sur les moyens d'améliorer et de moderniser les lois du Canada.

Afin de stimuler les discussions et le débat publics, la commission a publié un document de travail intitulé

*Le renouvellement de la démocratie : Les enjeux de la réforme électorale au Canada.* La présidente de la commission, Nathalie Des Rosiers, a indiqué que l'on croit de plus en plus que les institutions démocratiques ne reflètent plus la façon dont les Canadiens participent à la vie politique. « Notre mode de scrutin actuel semble incapable de refléter la diversité de la société canadienne et les divers points de vue qui caractérisent notre pays, a affirmé M<sup>me</sup> Des Rosiers lors de la parution du document. Il est également problématique parce qu'un parti peut remporter la majorité des sièges au Parlement ou dans une assemblée législative avec une minorité du vote. »

Depuis la parution du document de travail en octobre 2002, la commission a tenu des consultations publiques sur le système de scrutin actuel et les autres systèmes possibles à Toronto, Ottawa, Montréal, Vancouver, Charlottetown et London (Ontario). D'autres consultations sont prévues ailleurs au pays. Le projet de réforme électorale de la commission fait partie de son travail stratégique sur les « rapports de gouvernance », dans lequel elle reconnaît qu'il ne suffit

pas de chercher à modifier la façon de voter des Canadiens pour apaiser les inquiétudes en ce qui concerne les processus et les institutions démocratiques.

Pour obtenir plus d'information sur l'initiative de la réforme électorale et le document de travail de la Commission du droit du Canada, consultez son site Web à l'adresse [www.cdc.gc.ca](http://www.cdc.gc.ca).

## Île-du-Prince-Édouard

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a entrepris un examen indépendant du système électoral de la province. Dans son discours du Trône du 14 novembre 2002, il s'engageait à nommer une commission sur la réforme électorale. Le 21 janvier 2003, le premier ministre Pat Binns a annoncé que l'honorable Norman H. Carruthers, juge en chef à la retraite de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, avait accepté le poste de président de la commission. « J'ai demandé au commissaire de faire participer les Prince-Édouardiens à la réforme électorale, qui représente un enjeu majeur, afin que la *Election Act*, les lois afférentes et le mode de sélection de notre Assemblée législative restent pertinents et efficaces », a déclaré le premier ministre. On prévoit la présentation d'un rapport provisoire à l'automne 2003 et d'un rapport définitif en 2004.

En avril dernier, le directeur général des élections de la province, Merrill H. Wigginton, a présenté au président de l'Assemblée législative un rapport sur la représentation proportionnelle (voir le numéro d'octobre 2002 de *Perspectives électorales*). Il a recommandé que « toute décision exécutoire au profit d'un système plutôt que d'un autre fasse l'objet d'un référendum provincial qui serait précédé d'une campagne impartiale

d'éducation du public sur les enjeux en cause ».

## Colombie-Britannique

Dans son discours du Trône du 11 février 2003, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé qu'une motion serait déposée à l'Assemblée législative en vue de créer une assemblée de citoyens vouée à la réforme électorale. Comme mesure préparatoire, le 20 septembre 2002 le gouvernement avait chargé Gordon Gibson, un ancien chef du parti libéral de la Colombie-Britannique, de formuler des recommandations sur son fonctionnement et sa structure. L'assemblée évaluera divers modes d'élection des députés à l'Assemblée législative, y compris le système préférentiel, la représentation proportionnelle et le système électoral actuel de la province.

Dans son article intitulé *Designing the Citizen's Assembly*, M. Gibson déclare : « La Colombie-Britannique fonctionne selon le système uninominal majoritaire à un tour, qui donne parfois des résultats plutôt étranges. Il est déjà arrivé que le parti ayant obtenu le pourcentage de votes le plus élevé ne soit pas le gouvernement élu, et qu'un gouvernement occupe un nombre de sièges disproportionné au nombre de votes qu'il a obtenus. » Il remarque également que le besoin de réformes électorales n'est pas encore flagrant, car « de nombreuses personnes croient que le système actuel les a servis convenablement depuis les débuts de la Colombie-Britannique et qu'il n'est pas nécessaire de le changer ». L'article de M. Gibson est affiché à [www.ag.gov.bc.ca/legislation/citizensassembly](http://www.ag.gov.bc.ca/legislation/citizensassembly).

Si l'assemblée de citoyens recommande d'apporter des changements au système électoral, cette option

fera l'objet d'un référendum aux prochaines élections provinciales du 17 mai 2005.

### Québec

Le 20 juin 2002, le Premier ministre du Québec, M. Bernard Landry, et le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, M. Jean-Pierre Charbonneau, rendaient public un document de réflexion intitulé *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Ce document visait à amener une base de réflexion en abordant 10 thèmes reliés aux institutions démocratiques, allant de la modification du système électoral actuel à l'adoption possible d'éléments du régime présidentiel.

Le 5 septembre 2002, M<sup>c</sup> Claude Béland était appelé à présider le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Ce comité a tenu ses consultations entre le 15 octobre et le 27 novembre 2002. Près de 225 mémoires ont été présentés au total.

Les États généraux se sont tenus les 22 et 23 février derniers et près de

1 000 personnes y ont participé. Les participants se sont prononcés sur 10 questions portant sur les thèmes abordés dans le document de consultation.

Parmi les résultats des États généraux, on pouvait noter que :

- 66 % étaient en faveur du système majoritaire actuel incorporant des éléments de proportionnalité afin d'en réduire les distorsions;
- 53 % appuyaient des modifications au régime politique actuel en s'inspirant des règles de tradition parlementaire contre 47 % favorisant des modifications qui s'inspirent des règles de tradition présidentielle;
- 82 % voulaient des élections à date fixe;
- 58 % étaient contre l'abaissement de l'âge minimal pour voter à 16 ans;
- 80 % étaient en faveur de l'instauration d'un processus d'initiative populaire qui permettrait la tenue de référendums sur certaines questions majeures;
- 74 % étaient en faveur de l'instauration de mesures incitatives en vue de favoriser l'accès des femmes aux institutions politiques;

- 65 % étaient en faveur de mesures incitatives en vue de favoriser l'accès des membres des communautés ethnoculturelles aux institutions politiques;
- 74 % étaient contre une deuxième chambre législative composée d'un nombre égal de représentants de chaque région.

Le comité directeur a remis son rapport au gouvernement au début de mars 2003. On peut consulter ce rapport à l'adresse [www.pouvoircitoyen.com/fr/etatsgeneraux/RAPPORT\\_FINAL.pdf](http://www.pouvoircitoyen.com/fr/etatsgeneraux/RAPPORT_FINAL.pdf).

Avant le déclenchement de l'élection provinciale du 14 avril, une autre initiative a été entreprise par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale. Elle vise à évaluer le mode de scrutin actuellement en vigueur et à y proposer des améliorations. La commission a publié un document de consultation en octobre 2002 intitulé *La réforme du mode de scrutin au Québec*. Ce document explore les différents systèmes électoraux existants et propose des avenues pour une réforme du mode de scrutin au Québec.