

LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL



INTRODUCTION

LES CANADIENS ET CANADIENNES n'auront la conviction intime que leurs droits démocratiques sont protégés que si la confiance dans l'intégrité du processus électoral prévaut. Pour cela, le public doit notamment être assuré : (1) que le processus électoral n'est exposé à aucun abus d'influence par le biais des dons consentis aux candidats et candidates et aux partis politiques; (2) que les politiques et les pratiques des médias dans la couverture des élections et la diffusion de la publicité politique ne permettent aucune manipulation des électeurs; et (3) que le scrutin est administré de manière indépendante et impartiale, et la *Loi électorale du Canada* appliquée de façon efficace et raisonnable.

La Loi et les pratiques électorales doivent répondre aux préoccupations du public, particulièrement à propos des problèmes qui sont une source de scepticisme à l'égard du système actuel. La foi du public dans l'intégrité du processus électoral requiert, dans une certaine mesure, l'intervention de l'État. Cela n'implique pas, cependant, que toutes les activités doivent être réglementées ni que tous les mécanismes actuels soient déficients.

Dans certains cas, il faut trouver un juste équilibre entre la confiance nécessaire des citoyens et citoyennes dans l'intégrité du processus électoral et la préservation légitime des droits démocratiques. Or, cette dernière exclut l'intervention massive, et parfois même toute intervention, de l'État. Ainsi, l'approche la plus efficace pourra exiger que seulement certains aspects du système soient réglementés alors que d'autres ne le seraient pas. En cherchant à renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral, il convient de n'adopter que les règlements et mécanismes électoraux nécessaires à l'atteinte des objectifs visés.

LA TRANSPARENCE

L'impératif de la divulgation

La confiance du public dans l'intégrité du système électoral passe par la divulgation complète des dépenses et des dons électoraux. La transparence et l'obligation de rendre des comptes sont essentielles à un régime politique

intègre. La divulgation complète et prompte des renseignements contribue à lever les soupçons que peuvent inspirer les activités financières des candidats et candidates et des partis. Comme un porte-parole de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec l'a affirmé à la Commission au cours de ses audiences : « Il est du plus haut intérêt pour le public de savoir quelles sont les influences derrière ces partis qui dirigent les destinées du pays [Québec, 30 avril 1990]. »

La transparence est également indispensable à l'application des lois régissant le financement politique. Sans la pleine divulgation des dépenses électorales, il serait impossible de faire respecter les limites en la matière. De même, la divulgation de ces dépenses contraint les partis, ainsi que les candidats et candidates, à rendre compte de l'emploi des fonds qu'ils reçoivent directement ou indirectement du Trésor public.

Comme le montant et la source des dons politiques sont rendus publics, il est moins facile pour de gros bailleurs de fonds d'exercer une influence abusive sur les élus et élues. Par ailleurs, les candidats et les partis risquent moins d'accepter des contributions qui les feraient paraître redevables envers certains donateurs. La transparence, dans ce domaine, demeure un des meilleurs gages d'honnêteté.

La législation actuelle en matière de divulgation

Le principe de la divulgation a été inscrit pour la première fois dans la législation électorale fédérale en 1874. La *Loi électorale fédérale* promulguée cette année-là exigeait que l'agent officiel d'un candidat remette une déclaration de dépenses électorales au directeur du scrutin dans les deux mois suivant l'élection. Les contrevenants étaient passibles d'une amende de 20 \$ pour chaque jour de retard. Cette loi fut modifiée en 1908 par l'ajout d'une disposition exigeant que l'agent officiel produise une déclaration détaillée de tous les dons électoraux qu'il avait reçus sous forme de versements, de prêts, de dépôts ou de promesses d'argent. La *Loi électorale fédérale* de 1920 exigea en plus que l'agent déclare les noms de tous les donateurs. Toutefois, ces déclarations n'avaient pas besoin d'être certifiées exactes et personne n'était responsable de leur vérification. En outre, personne n'était spécifiquement chargé de vérifier qu'elles soient produites, sauf qu'un député ne pouvait occuper son siège avant que ce ne soit fait. En moyenne, 48 % des candidats et candidates non élus ont omis de produire leur déclaration à la suite des six élections qui ont eu lieu de 1962 à 1974 inclusivement (d'après Seidle 1980, 149).

La *Loi sur les dépenses électorales* de 1974 étendit les exigences de divulgation aux partis politiques enregistrés et renforça les règles déjà applicables aux candidats et candidates. Les partis doivent maintenant remettre un rapport annuel vérifié de leurs recettes et dépenses (autres que les dépenses électorales) au directeur général des élections dans les six mois suivant la fin de l'année. Ce rapport doit indiquer les noms de tous les particuliers, sociétés, syndicats et autres organisations ayant versé plus de 100 \$ au parti pendant l'année, de même que le montant total des dons reçus de chaque

donateur. Il doit aussi faire état des dépenses d'exploitation du parti au cours de l'exercice.

Après une élection générale, les partis enregistrés ainsi que les candidats et candidates doivent déposer des rapports postélectoraux vérifiés. Les rapports des partis doivent être produits dans les six mois suivant le scrutin et indiquer en détail les dépenses engagées au cours de la période électorale. Seuls sont visés les déboursés répondant à la définition légale de « dépenses d'élection », les dons et autres dépenses étant indiqués dans les rapports annuels des partis. Les rapports des candidats, exigibles quatre mois après l'élection, doivent présenter toutes les dépenses électorales du candidat, ses frais personnels et autres dépenses de campagne, de même que le montant total des sommes et la valeur commerciale des biens et services que le candidat a reçus pour sa campagne. Ils doivent aussi préciser la provenance et le montant de toutes les contributions totalisant plus de 100 \$ reçues au cours de la période électorale.

Les rapports remis au directeur ou à la directrice du scrutin sont mis à la disposition du public pendant six mois, et des résumés des dépenses électorales et personnelles des candidats et candidates sont publiés dans la presse locale. Après chaque élection générale, le directeur général des élections publie traditionnellement un résumé des rapports des partis et des candidats (bien que la Loi ne l'exige pas). En plus, il distribue chaque année une compilation des rapports annuels des partis enregistrés, qui comprend, pour chaque parti, les noms de tous les donateurs ayant versé plus de 100 \$ au total, ainsi que le montant de leurs dons.

La divulgation constitue ainsi un principe central du cadre réglementaire fédéral en matière de financement des partis et des campagnes électorales. Ce principe reste fondamental, mais certaines mesures s'imposent pour en assurer une application plus efficace.

L'élargissement de la divulgation

À l'heure actuelle, les associations de circonscription des partis n'ont pas de véritable statut officiel selon la *Loi électorale du Canada*. L'article 232 stipule que le candidat ou la candidate d'un parti enregistré doit transférer tout excédent après une élection « à une organisation ou association locale des membres du parti dans la circonscription du candidat ou à l'agent enregistré du parti » et que les autres candidats doivent remettre tout excédent au Receveur général. Mais l'expression « organisation ou association locale » n'est définie nulle part dans la Loi et les fonds transférés ne sont pas sujets à divulgation¹.

Néanmoins, à d'autres égards, les activités financières des associations de circonscription sont reliées à des aspects importants du cadre réglementaire actuel. Premièrement, l'excédent que les candidats et candidates versent aux associations peut provenir en partie de fonds publics reçus directement au titre du remboursement de dépenses électorales, ou indirectement sous la forme de crédits d'impôt pour contributions politiques. Deuxièmement, les associations financent souvent la campagne d'aspirants à l'investiture

ou les activités préélectorales de candidats. Les versements d'une association à l'agent officiel d'un candidat, une fois l'élection déclenchée, doivent être déclarés, au même titre que la source originelle de tout don supérieur à 100 \$. Mais la pleine transparence est difficile à atteindre, car il est souvent difficile, sinon impossible, de se conformer à cette dernière prescription. Troisièmement, les associations locales jouent un rôle dans la collecte de fonds entre les élections. Si un donateur ou une donatrice souhaite un reçu d'impôt, celui-ci est établi par le parti enregistré, et la source ainsi que le montant de tout don supérieur à 100 \$ doivent être divulgués dans le rapport annuel de ce dernier. Mais si le donateur ne demande pas de reçu, le don va à l'association sans aucune divulgation, même s'il dépasse 100 \$.

Une enquête effectuée auprès des présidents et présidentes d'associations de circonscription montre que les excédents postélectorales des candidats et candidates vont généralement aux associations locales (Carty 1991a CR). En effet, 67 % des répondants ont indiqué que l'excédent allait aux comptes généraux de l'association, et 28 % à son compte en fiducie². L'enquête comportait la question suivante : Quel est le montant des fonds dont votre association dispose actuellement ? Seize pour cent des répondants l'ont chiffré entre 10 000 \$ et 24 999 \$, 8 % entre 25 000 \$ et 49 999 \$, et 1 % à plus de 50 000 \$. Il est donc évident que certaines associations ont accumulé des réserves financières importantes.

Parce que les associations de circonscription échappent à la législation actuelle, il est impossible de se faire une idée exacte du montant des fonds dont elles disposent ou de leurs activités financières courantes. Il importe de remédier à cette lacune, sinon elle finira par miner la confiance du public dans des éléments du système réglementaire qui fonctionnent généralement bien, et qui contribuent à l'intégrité de la démocratie électorale au Canada.

Une transparence financière accrue

Vu le caractère limité des dispositions actuelles régissant la divulgation financière, plusieurs mesures pourraient contribuer à rendre le système plus utile et plus accessible. Pour être efficace, un mécanisme de divulgation doit tenir compte à la fois de l'intérêt des renseignements divulgués et de la manière dont ils sont présentés. Les données doivent en effet être organisées de manière compréhensible et accessible.

Elles doivent aussi être produites en temps utile. Or, aujourd'hui, un don à un parti politique peut rester invisible aux yeux du public pendant dix-huit mois; une contribution faite en janvier 1990, par exemple, n'aurait pas eu à être déclarée avant juillet 1991. Deux facteurs expliquent ce long délai : (1) le rapport couvre une période de douze mois; et (2) six mois peuvent s'écouler entre la fin de l'exercice visé et la date limite du dépôt du rapport au directeur général des élections; or, à toutes fins utiles, l'ensemble des rapports des partis ne peut être rendu public avant cette date.

Une façon de diminuer ce délai consisterait à réduire la durée de la période couverte. D'autres gouvernements exigent des rapports à intervalles

plus rapprochés. Aux États-Unis, partis et candidats doivent soumettre deux rapports dans les années non électorales, quatre en année électorale et davantage encore juste avant et juste après le scrutin. Au Nouveau-Brunswick, les partis enregistrés et les associations de circonscription doivent présenter des états financiers complets tous les six mois. Il importe néanmoins de trouver un juste équilibre entre le fardeau administratif et financier imposé aux partis et aux candidats et le besoin d'une divulgation plus prompte. Il convient donc d'exiger une déclaration plus fréquente des contributions, tout en continuant d'exiger le dépôt, une fois l'an, d'un rapport vérifié complet couvrant toutes les activités financières de l'année.

Recommandation 1.7.1

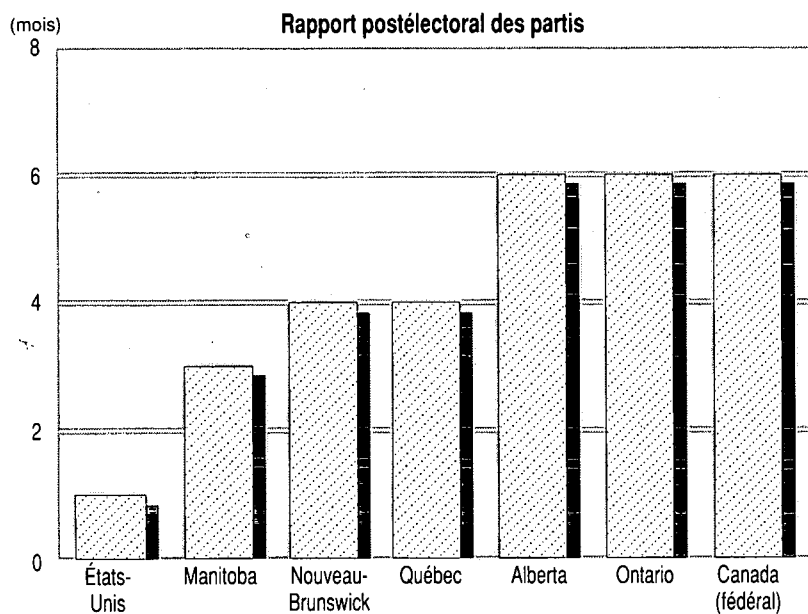
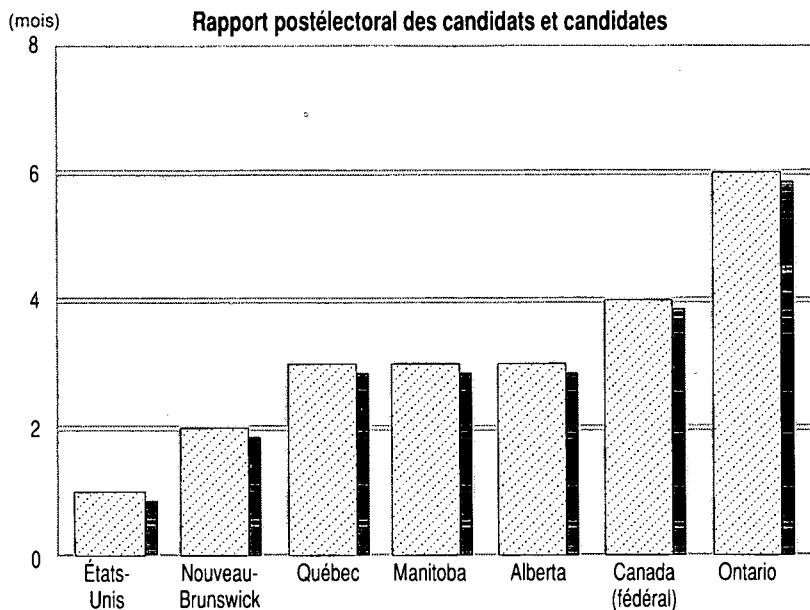
Nous recommandons que les partis politiques enregistrés et les associations de circonscription enregistrées déposent un rapport non vérifié des dons reçus pendant les six premiers mois de l'année ainsi qu'un rapport vérifié complet de leurs activités financières pour l'ensemble de l'année.

Plusieurs provinces canadiennes fixent des délais de trois ou quatre mois pour le dépôt des rapports (voir les figures 7.1 et 7.2). Les candidats et candidates aux élections fédérales doivent maintenant produire leur rapport postélectoral quatre mois après le scrutin. Compte tenu de l'expérience au niveau provincial et de la généralisation de l'informatique depuis l'adoption des règles en 1974, le délai de six mois actuellement accordé aux partis est excessif. Combinée à la déclaration des dons deux fois l'an, une échéance de trois mois serait raisonnable et assurerait une divulgation beaucoup plus rapide.

En ce qui concerne les rapports exigés à l'étape des mises en candidature, tous les aspirants et aspirantes à l'investiture seront obligés, en vertu des règles adoptées par les partis, de présenter un rapport préliminaire de leurs dépenses et de leurs recettes au plus tard le jour de l'assemblée d'investiture. Nous proposons en outre qu'ils présentent un rapport final à la Commission électorale du Canada dans le mois suivant l'assemblée. L'origine de tous les dons totalisant 250 \$ ou plus devrait y être indiquée. Toutefois, si l'assemblée avait lieu en période électorale, ou si la date limite du rapport à la Commission électorale se situait à l'intérieur de cette période, il pourrait s'avérer difficile pour le candidat ou la candidate officiel de respecter les délais prescrits. Dans de tels cas, le rapport d'investiture pourra être produit en même temps que le rapport postélectoral.

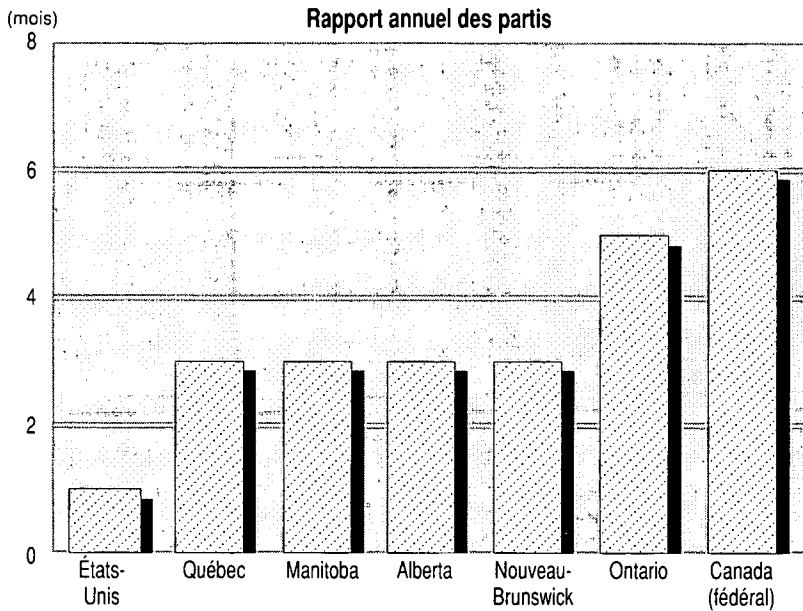
Il conviendrait de poser des exigences semblables pour les candidats et candidates à la direction des partis. Les règles administrées par les partis eux-mêmes les obligeront à produire un rapport préliminaire au plus tard la veille du vote à la direction. Mais en outre, ils devraient être tenus de soumettre un rapport final à la Commission électorale dans les trois mois suivant le vote.

Figure 7.1
Comparaison des délais entre l'élection et la date limite des rapports



Source : États-Unis, *Federal Election Campaign Act* (1971); Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique* (1978); Québec, *Loi électorale* (1989); Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales* (1985); Alberta, *Election Finances and Contributions Disclosure Act* (1978); Canada, *Loi électorale du Canada* (1970); Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*.

Figure 7.2
Comparaison des délais entre la fin de la période visée et la date limite du rapport



Source : États-Unis, *Federal Election Campaign Act* (1971); Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique* (1978); Québec, *Loi électorale* (1989); Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales* (1985); Alberta, *Election Finances and Contributions Disclosure Act* (1978); Canada, *Loi électorale du Canada* (1970); Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*.

Figure 7.3
Comparaison des renseignements déclarés

Pays ou province	Nom	Montant	Adresse	Date	Employeur	Profession
Canada (fédéral)	X	X				
Alberta	X	X	X			
Manitoba	X	X	X			
Québec	X	X	X			
Nouveau-Brunswick	X	X	X	X		
Ontario	X	X	X	X		
États-Unis	X	X	X	X	X	X

Sources : États-Unis, *Federal Election Campaign Act* (1971); Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique*, (1978); Québec, *Loi électorale* (1989); Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales* (1985); Alberta, *Election Finances and Contributions Disclosure Act* (1978); Canada, *Loi électorale du Canada* (1970); Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*.

Recommandation 1.7.2

Nous recommandons :

- a) que tous les rapports financiers exigés des partis politiques enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats et candidates aux élections soient soumis à la Commission électorale du Canada au plus tard trois mois après la fin de la période visée ou après l'élection;
- b) que les aspirants et aspirantes à l'investiture soient tenus de présenter à la Commission électorale du Canada, au plus tard un mois après l'assemblée d'investiture, un rapport de leurs dépenses et des dons reçus durant la période de mise en candidature, sauf pour le candidat ou la candidate officiel si l'assemblée a lieu durant la période électorale ou si la date limite du rapport tombe à l'intérieur de cette période, auquel cas l'échéance coïncidera avec la date limite de production du rapport postélectoral; et
- c) que les candidats et candidates à la direction des partis enregistrés soient tenus de présenter à la Commission électorale du Canada un rapport final de leurs dépenses et de leurs recettes au plus tard trois mois après le jour du vote.

Pour produire les effets escomptés, la divulgation doit être suffisamment complète pour permettre de déterminer l'identité des donateurs, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations. Lorsque plusieurs individus portent le même nom de famille ou que la raison sociale d'une compagnie est un numéro, il est impossible de connaître avec certitude l'identité du bailleur de fonds. Il importe donc de faire l'équilibre entre le droit du public à l'information et le droit à la vie privée. Comme le montre la figure 7.3, le gouvernement canadien exige des renseignements moins détaillés sur les dons que ne le font beaucoup de provinces ou les États-Unis.

Le *Federal Election Campaign Act* américain interdit l'usage des listes de donateurs à des fins de sollicitation ou de vente. C'est pourquoi on ajoute des renseignements factices aux listes afin de détecter tout usage frauduleux. Si des envois postaux sont reçus aux adresses factices, une enquête sur l'usage de ces listes peut être entamée (Young 1991b CR). Pour prévenir tout abus, la *Loi électorale du Canada* devrait prévoir un mécanisme similaire.

Recommandation 1.7.3

Nous recommandons :

- a) pour les dons sujets à déclaration :

1. que les donateurs et donatrices fournissent leur adresse complète (numéro et rue, ville ou municipalité, province et code postal) ainsi que la date de leur contribution;
 2. que les compagnies à numéro révèlent, soit le nom sous lequel elles sont inscrites auprès des autorités provinciales, soit le nom figurant sur leur papier à en-tête, soit encore les noms de leurs administrateurs tels qu'inscrits auprès de Consommation et Corporations Canada; et
 3. que les partis enregistrés, les associations de circonscription enregistrées, les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti soient tenus de faire tout leur possible pour rassembler ces renseignements;
- b) que l'emploi, à des fins non électorales, des renseignements divulgués soit interdit; et
 - c) qu'il soit permis d'ajouter des noms et adresses factices aux listes de donateurs et donatrices afin de confondre les contrevenants et contrevenantes à l'interdiction énoncée au point b).

La *Loi électorale du Canada* exige que les partis déclarent chaque année la provenance et le montant total de tous les dons supérieurs à 100 \$. Ce seuil est resté inchangé depuis 1974, alors que cette somme équivaut aujourd'hui à quelque 300 \$. Deux provinces ont un seuil supérieur : le Manitoba, avec 250 \$, et l'Alberta, avec 375 \$. Il conviendrait d'actualiser la loi fédérale, tout en préservant la raison d'être initiale du seuil, qui est de concilier les impératifs de confidentialité et de transparence. La confidentialité revêt une importance particulière pour certains partis à caractère idéologique, dont les partisans pourraient renoncer à faire des contributions même relativement faibles si leur nom était divulgué. Par ailleurs, le relèvement du seuil au niveau fédéral n'empêcherait pas le public d'être informé des dons suffisamment importants pour avoir une incidence politique.

Recommandation 1.7.4

Nous recommandons :

- a) que les partis politiques enregistrés et les associations de circonscription enregistrées déclarent tous les dons totalisant 250 \$ ou plus et provenant d'une même source au cours d'une année;
- b) que les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti déclarent tous les dons totalisant 250 \$ ou plus et provenant d'une même source au cours de la période couverte par leur rapport; et

c) que la Commission électorale du Canada révise ce seuil tous les cinq ans.

L'exactitude des données est manifestement importante dans tout système de divulgation. Bien que la *Loi électorale du Canada* exige maintenant que les rapports des partis et des candidats et candidates fassent l'objet d'une vérification comptable, les vérificateurs ne sont pas tenus d'attester que les livres ont été tenus conformément aux principes comptables généralement reconnus. Les vérificateurs n'ont donc pas le mandat de procéder à une vérification complète. Nous estimons cependant, comme l'Institut canadien des comptables agréés, que les états financiers devraient être préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus (voir, par exemple, le *Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés*, ICCA 1991). Cela dit, des exigences moins lourdes devraient être prévues dans le cas des candidats, des associations, des aspirants à l'investiture, des candidats à la direction et des partis politiques dont l'activité financière est restreinte. Nous recommandons ainsi au chapitre 6 du volume 2 et au volume 3 qu'un rapport sommaire non vérifié puisse être produit lorsque les dépenses et les recettes des participants mentionnés ci-dessus sont toutes deux inférieures à 5 000 \$ durant la période visée.

Afin d'assurer une transparence complète, les associations enregistrées ainsi que les candidats et candidates à la direction d'un parti devraient être tenus de produire des rapports vérifiés, au même titre que les partis et les candidats. Comme nous le recommandons aussi au chapitre 6 du volume 2, ces rapports n'auraient pas à être vérifiés dans les cas où les dépenses et les recettes sont toutes deux inférieures à 5 000 \$ durant la période visée.

Recommandation 1.7.5

Nous recommandons que, dans le cadre de tous les rapports exigés d'eux par la *Loi électorale du Canada*, les partis politiques enregistrés, les associations de circonscription enregistrées ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti déposent des états financiers préparés et vérifiés conformément aux principes et aux normes de comptabilité et de vérification généralement reconnus.

Pour que la divulgation soit pleinement efficace, les données doivent être présentées sous une forme aisément accessible, compréhensible et utilisable. L'expérience de la Federal Election Commission des États-Unis, du New York City Campaign Finance Board, du Registre canadien des lobbyistes et d'autres organismes semblables tend à montrer que si les renseignements financiers des partis et des candidats fédéraux étaient disponibles sous une forme plus accessible, telle que des banques de données en direct, ils susciteraient un plus grand intérêt ainsi que des analyses plus approfondies

(Young 1991b CR). Dans son rapport à la Commission, le Groupe de travail de la profession comptable conclut : « Il est parfaitement possible d'élaborer un système informatique susceptible de faciliter la préparation et la transmission des rapports financiers exigés dans le contexte des élections [Canada, Commission royale 1991a, partie 5, 9]. » En conséquence, la Commission électorale devrait élaborer des méthodes permettant la transmission informatisée des déclarations financières régulières et postélectorales.

Recommandation 1.7.6

Nous recommandons :

- a) que les renseignements sur les dons soient disponibles sous forme informatisée et lisible par machine et que, sur papier, ils soient présentés en ordre alphabétique, par catégorie de donateurs et donatrices et par province; et**
- b) que la Commission électorale du Canada instaure des mécanismes permettant la transmission informatisée des rapports financiers.**

Les documents d'Élections Canada sont la principale source d'information sur le financement politique. Or, à l'heure actuelle, aucune publication d'Élections Canada ne résume à l'intention d'un public non averti, les données financières divulguées. En outre, les documents existants seraient d'un abord plus facile pour le public s'ils comprenaient des renseignements contextuels sur la réglementation du financement politique, et sur la signification et la classification des données fournies.

Recommandation 1.7.7

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada prépare et publie chaque année, de même qu'après chaque élection générale, un sommaire analytique des données concernant le financement des partis et des campagnes électorales, en y incluant des renseignements contextuels susceptibles d'en rehausser l'utilité.

Dons aux députés et députées

On a évoqué durant nos travaux la question des dons faits aux députés et députées fédéraux en dehors des périodes électorales. À l'heure actuelle, les députés ne sont pas légalement tenus de divulguer leurs intérêts financiers, mais on trouve dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et dans le Règlement de la Chambre des communes des dispositions concernant leur rémunération³.

Il arrive parfois, nous a-t-on dit, qu'une association de circonscription règle certaines dépenses de son député. Comme nous recommandons que

les associations de circonscription soient tenues de s'enregistrer et de divulguer leurs activités financières, les paiements de cette nature devraient être divulgués dans leurs rapports annuels.

En revanche, la divulgation des activités financières d'une association de circonscription ne s'appliquera pas aux dons versés directement aux élus et élues. Bien sûr, ceux-ci devraient les inclure dans leurs déclarations d'impôt sur le revenu. Cependant, dans la mesure où nos recommandations élargiront la portée des dispositions relatives à la divulgation des sources de financement, notamment des contributions consenties aux aspirants et aspirantes à l'investiture et aux candidats et candidates à la direction des partis, il serait illogique de ne pas obliger les élus à déclarer tous les dons qu'ils reçoivent. En conséquence, dans l'intérêt de la transparence, nous recommandons d'obliger les députés fédéraux à respecter les mêmes normes de divulgation que les partis et associations de circonscription enregistrés.

Recommandation 1.7.8

Nous recommandons que la *Loi du Parlement du Canada* soit modifiée de façon à imposer aux députés et députées la divulgation de tous les dons reçus, et cela dans une forme et selon des modalités qui respectent les dispositions de la *Loi électorale du Canada* applicables aux dons consentis aux partis politiques enregistrés et aux associations de circonscription enregistrées.

LES DONS POLITIQUES ET L'ABUS D'INFLUENCE

La légitimité des dons politiques

Les partis politiques ont besoin d'argent – souvent de beaucoup d'argent – pour mener leurs campagnes électorales et financer leurs activités courantes. De même, les candidats et candidates doivent disposer de fonds suffisants pour leurs campagnes. Partis et candidats dépendent généralement des dons versés par leurs militants, leurs partisans et d'autres – entreprises ou syndicats, par exemple – qui souscrivent à leurs valeurs et à leur programme. Comme nos recherches l'ont montré, les donateurs et donatrices sont souvent motivés par le désir de promouvoir le processus démocratique, ainsi que les activités politiques qui en sont la manifestation concrète (Michaud et Laferrière 1991 CR). Par leur soutien financier, ils peuvent influencer sur le débat public et sur l'élaboration des politiques – d'une manière à la fois indirecte et légitime.

Il peut arriver, cependant, que certains dons soient faits dans l'espoir d'un avantage matériel direct ou qu'ils donnent lieu à un tel avantage. Dans de tels cas, on peut dire qu'il y a abus d'influence – ce qu'Ian Greene définit comme « une tentative, réussie ou non, visant à agir sur un candidat ou une candidate ou un parti durant une campagne électorale d'une façon qui contrevient au principe du droit à l'égalité de tous les citoyens et

citoyennes en regard de la mise en œuvre et de l'exploitation des opérations administratives et politiques du gouvernement » (Greene 1991 CR). Quand des donateurs parviennent, en réalité ou en apparence, à exercer une influence abusive, ils portent effectivement atteinte à l'intégrité des processus politique et électoral ainsi qu'à la confiance du public.

Les dons frauduleux

Au Canada, les dons faits en vue d'obtenir un privilège spécial sont illégaux. L'article 121 du *Code criminel*, qui sanctionne les « fraudes envers le gouvernement », vise en particulier les personnes qui font des contributions électorales dans le but d'obtenir des contrats du gouvernement. On lit au paragraphe 121(2) :

Commet une infraction quiconque, afin d'obtenir ou de retenir un contrat avec le gouvernement, ou comme condition expresse ou tacite d'un tel contrat, directement ou indirectement souscrit, donne ou convient de souscrire ou de donner à une personne une contrepartie valable :

- a) soit en vue de favoriser l'élection d'un candidat ou d'un groupe ou d'une classe de candidats au Parlement ou à une législature provinciale;
- b) soit avec l'intention d'influencer ou d'affecter de quelque façon le résultat d'une élection tenue pour l'élection de membres du Parlement ou d'une législature provinciale.

L'alinéa 121(1)e), de portée plus large, s'applique aux « fraudes envers le gouvernement » résultant de dons illégaux ou de leur équivalent effectués à n'importe quel moment. Il interdit à quiconque d'offrir, de donner ou de convenir d'offrir ou de donner « à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission » dans le cadre de « la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ». Une infraction au paragraphe 121(2) ou à l'alinéa 121(1)e) est un acte criminel passible de cinq ans de réclusion.

En outre, aux termes de l'article 119 du *Code criminel*, qui traite de corruption, un individu se rend coupable d'un acte criminel s'il « donne ou offre, par corruption » à toute personne siégeant à un Parlement, fédéral ou provincial, « de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui ou toute autre personne ». La corruption passive est également sanctionnée par l'article 119 : un député fédéral ou provincial commet un acte criminel si, « par corruption, [il] accepte ou obtient » ou même tente d'obtenir « de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle ». Dans l'un et l'autre cas, le contrevenant est passible de quatorze ans de réclusion.

Depuis le jugement de 1963 dans la cause *R. c. Bruneau*, on considère comme corruption passive le fait, pour un député, d'accepter un paiement non seulement relié à ses fonctions législatives, mais aussi à sa participation à un « acte administratif du gouvernement ». Dans cette cause, le député avait accepté 10 000 \$ d'un de ses commettants qui souhaitait vendre un terrain au gouvernement fédéral pour la construction d'un bureau de poste; la coutume était alors de consulter le député local avant de décider du meilleur emplacement. Reconnu coupable, le député fut condamné à deux ans de prison avec sursis, puis, en appel, à cinq ans de prison ferme. Les attendus du jugement précisaient notamment que la responsabilité d'un député envers sa circonscription et le pays exige qu'il adhère à une norme rigoureuse d'honnêteté et de probité, qui ne saurait souffrir de dérogation (*R. c. Bruneau* 1963, 269). Patrick Boyer explique à ce propos :

Ces dispositions du *Code criminel* couvrent un large champ, mais leur principe essentiel est évident et bien délimité : les particuliers, les entreprises et d'autres n'ont rien à craindre si leurs dons sont motivés par le désir de soutenir les processus politiques du pays, mais ils ont lieu de s'inquiéter si leur mobile est carrément de promouvoir leurs intérêts propres. Les dons politiques doivent être inspirés par l'altruisme. Il y a infraction au Code lorsque leur objet est de corrompre. (Boyer 1983, 52)

L'intention du législateur, en matière de dons politiques, est donc claire. Néanmoins, on ne dira jamais assez combien il importe de respecter rigoureusement ces dispositions, et de veiller à ce que tous les intervenants et intervenantes politiques connaissent pleinement l'esprit et la lettre de la loi et les sanctions qu'elle prévoit. En effet, bien que le *Code criminel* soit l'un des textes de loi les plus fondamentaux du pays, beaucoup de ceux et celles qui entrent en politique ne connaissent pas en détail les dispositions résumées ci-dessus. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les dépenses d'élection*, les partis ont distribué des documents explicatifs et organisé des stages de formation afin de familiariser leurs candidats et leurs agents officiels avec les règles régissant les dépenses électorales. De fait, les principaux intervenants dans les campagnes électorales sont généralement bien informés de ces questions. Étant donné l'importance des dispositions du *Code criminel* relatives aux contributions politiques frauduleuses, les partis devraient également veiller à ce que tous leurs dirigeants, candidats et agents officiels, et même tous leurs membres, en soient pleinement informés.

Recommandation 1.7.9

Nous recommandons :

- a) **que dans les stages de formation et les guides ou manuels destinés aux candidats et candidates, aux agents et agentes**

- officiels ainsi qu'aux membres de la direction, les partis politiques expliquent les dispositions des articles 119 et 121 du *Code criminel* (en leurs versions successives) relatives à la corruption et à la fraude, de même que les peines encourues par les contrevenants et contrevenantes; et**
- b) que les articles 119 et 121 du *Code criminel* soient insérés dans le code d'éthique de chaque parti politique.**

Le plafonnement des dons

Au Canada, la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales au niveau fédéral est axée sur le plafonnement des dépenses des partis et des candidats, assorti d'un financement public et de la divulgation. Le plafonnement des dépenses vise à assurer l'équité dans la compétition électorale. Complété par l'apport de fonds publics, il a pour effet de limiter les montants qu'un parti ou un candidat auront à recueillir sous forme de dons privés. Par exemple, aux élections générales de 1988, les dépenses des candidats et candidates étaient limitées, en moyenne, à 46 900 \$; un candidat qui comptait dépenser à peu près ce montant et qui espérait être admissible à un remboursement n'avait donc qu'à trouver quelque 23 000 \$ auprès de diverses sources. En outre, la divulgation permet au public de juger si un don ou une catégorie de dons peut prêter à un abus d'influence.

Les systèmes de réglementation axés sur le plafonnement des dons, au lieu de se préoccuper des sommes dépensées, visent plutôt à prévenir les abus d'influence en prohibant certaines contributions en fonction de leur montant ou de leur provenance. En l'absence de plafonds de dépenses, la dynamique des campagnes, surtout celles qui sont chaudement disputées, conduit inévitablement à une croissance rapide des coûts et à des besoins financiers grandissants. Dans une telle situation, les relations entre bailleurs et collecteurs de fonds peuvent exiger une surveillance serrée. C'est pourquoi ces systèmes imposent souvent des règles de divulgation beaucoup plus rigoureuses, et des échéances nettement plus courtes, que les systèmes axés sur le plafonnement des dépenses. Par exemple, aux États-Unis, dans la période comprise entre le vingtième jour et la quarante-huitième heure avant une élection, les contributions de 1 000 \$ ou plus faites au niveau fédéral doivent être déclarées à la Federal Election Commission dans un délai de quarante-huit heures.

Étant donné les préoccupations exprimées par un certain nombre d'intervenants lors de nos audiences, nous nous sommes penchés sur l'opportunité de limiter le montant et la provenance des dons politiques.

La valeur des dons

Ceux qui préconisent de limiter la valeur des dons soutiennent que les donateurs et donatrices sont en mesure d'exercer une influence abusive s'ils versent de fortes sommes, en valeur absolue ou relative, aux partis politiques ou aux candidats et candidates. Ainsi, un député ou une députée

qui aurait recueilli 50 000 \$ pour sa campagne serait plus sujet à une influence abusive si ces fonds provenaient de deux sources ayant versé 25 000 \$ chacune, plutôt que de 50 sources ayant versé 1 000 \$ chacune. Autrement dit, en limitant les dons à des sommes relativement modestes, on réduit les risques d'abus d'influence.

Selon une étude sur les élections fédérales de 1988, les campagnes des candidats et candidates n'ont généralement pas été financées par des dons importants : les contributions de 1 000 \$ ou plus représentaient moins de 20 % des recettes totales des candidats des trois grands partis, soit 19,4 % pour les progressistes-conservateurs, 18,4 % pour les néo-démocrates et de 15 % pour les libéraux (voir le tableau 7.1). Parmi les dons de 1 000 \$ ou plus, près de 60 % s'élevaient à 1 000 \$ exactement et près de 80 % étaient inférieurs à 2 000 \$. Seules huit contributions dépassaient 10 000 \$, dont la plus importante – qui s'élevait à 29 021 \$ – provenait du candidat lui-même. Certains des dons les plus importants venaient de membres de la famille des candidats (Padget 1991 CR).

Tableau 7.1

Valeur des dons de 1 000 \$ ou plus versés aux candidats et candidates, en pourcentage des recettes totales, élections générales fédérales de 1988

Catégorie de donateurs	PC		PLC		NPD	
	\$	%	\$	%	\$	%
Particuliers	1 158 810 [3 928]	8,1	558 589 [1 894]	6,3	343 165 [1 163]	6,0
Entreprises	1 779 959 [6 034]	13,3	943 630 [3 199]	8,7	59 176 [201]	1,0
Syndicats	0 [0]	0,0	3 000 [10]	0,0	858 360 [2 910]	11,4
Total	2 938 770 [9 962]	19,4	1 505 219 [5 102]	15,0	1 260 701 [4 274]	18,4

Source : Padget 1991 CR.

Note : Les chiffres entre crochets représentent la valeur moyenne des dons par candidat.

La notion de « don important » n'est pas la même lorsqu'il s'agit d'un parti politique, qui doit faire campagne à l'échelle nationale et disposer d'une structure permanente. En 1988, les dons de plus de 10 000 \$ émanant d'entreprises ont représenté respectivement 26 % et 22 % du revenu total du Parti progressiste-conservateur et du Parti libéral (Stanbury 1991 CR). Seulement six sociétés ont donné 100 000 \$ ou plus en 1988, la plus forte somme étant une contribution de 136 500 \$ versée au Parti progressiste-conservateur par Agra Industries; le don le plus important d'une entreprise à un parti politique ne représentait ainsi qu'environ 0,5 % du revenu total du parti au pouvoir cette année-là.

Les contributions importantes provenant de particuliers constituent une proportion encore plus faible des fonds des partis. En 1988, les dons de plus de 2 000 \$ émanant de particuliers ne représentaient que 11,3 % de l'ensemble des contributions faites au Parti progressiste-conservateur et 7,9 % de celles faites au Parti libéral; seulement 14 personnes ont versé plus de 10 000 \$ aux trois grands partis cette année-là. La somme la plus importante à cet égard a été un don de 103 000 \$ versé par M^{me} Irene Dyck au Nouveau Parti démocratique. Quant aux dons faits par des particuliers au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral, les plus élevés se chiffraient à 40 000 \$ dans chaque cas.

En 1988, le don le plus important dépassait légèrement 1 million de dollars; il a été versé au Nouveau Parti démocratique par le Congrès du travail du Canada. Les dons de plus de 10 000 \$ émanant de syndicats ont représenté 11 % des contributions totales reçues par le Nouveau Parti démocratique en 1988.

Ainsi, même en année électorale, les dons de 10 000 \$ ou plus n'ont pas représenté plus du quart des recettes totales des partis. Du fait, notamment, de la réforme de 1974 et de l'évolution consécutive de la collecte de fonds, les petites contributions, surtout celles des particuliers, représentent une part beaucoup plus importante du financement privé des partis. Bien que certains soient persuadés du contraire, il existe donc peu de cas au Canada où la valeur relative d'un don politique pourrait prêter à soupçon.

Quatre provinces canadiennes limitent la valeur des dons faits aux partis politiques ainsi qu'aux candidats et candidates. Dans deux d'entre elles, ce plafonnement était la pièce maîtresse de la réforme initiale. La Commission Camp (Ontario Commission on the Legislature), dans son troisième rapport, a recommandé le plafonnement des dons pour mettre un terme à la « dépendance substantielle de nos partis politiques à l'égard des contributions substantielles de quelques-uns » (Ontario Commission on the Legislature 1974, 31). La *Loi sur le financement des élections*, promulguée en 1975, a donc établi des limites aux montants des dons politiques et plafonné les dépenses publicitaires engagées en cours de campagne par les candidats, les partis et les associations de circonscription. En 1977, l'Alberta s'est dotée d'une législation inspirée de celle de l'Ontario, mais sans aucun plafonnement des dépenses (Barrie 1991 CR).

Le Québec, en 1977, a limité à la fois le montant et la provenance des dons. Le montant annuel maximal que peut verser un électeur ou une électrice à chaque parti est de 3 000 \$ (ce montant n'augmente pas en année électorale, si bien que toute contribution à un candidat ou une candidate est comptabilisée aux fins de cette limite). Le Québec avait déjà limité les dépenses électorales en 1963 et il a conservé ces limites dans la réforme de 1977. La *Loi sur le financement de l'activité politique*, adoptée par le Nouveau-Brunswick en 1978, s'inspire étroitement de la loi québécoise de 1977, sauf qu'elle ne réserve pas aux seuls électeurs le droit de faire des dons; elle limitait la

contribution annuelle d'un même donateur à 9 000 \$ mais le maximum a été changé en 1991 à 6 000 \$ par parti politique (Mellon 1991 CR).

L'Ontario et l'Alberta ont fixé un plafond annuel des dons pouvant être versés aux partis et aux associations de circonscription pendant les années non électorales : en Ontario, le montant est de 4 000 \$ par parti enregistré et de 750 \$ par association de circonscription, avec une limite de 3 000 \$ pour l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti; en Alberta, les chiffres correspondants sont de 15 000 \$, 750 \$ et 3 750 \$. Dans les deux provinces, le plafond est relevé en année électorale. Les donateurs et donatrices peuvent alors doubler leur contribution aux partis et verser des montants supplémentaires aux candidats et candidates. En Ontario, la limite est de 750 \$ par candidat en année électorale, avec un maximum de 3 000 \$ pour l'ensemble des candidats de chaque parti enregistré; en Alberta, les donateurs peuvent verser 1 500 \$ par candidat, avec un maximum de 7 500 \$ pour l'ensemble des candidats de chaque parti enregistré. En 1986, l'Ontario a instauré un plafonnement généralisé des dépenses; l'Alberta n'a toujours pas imposé de limites à ce chapitre.

Aux États-Unis, la réglementation du financement des partis et des élections au niveau fédéral est fortement axée sur le plafonnement des dons. Comme l'indique le tableau 7.2, différentes limites s'appliquent aux montants que les particuliers peuvent donner aux candidats et candidates, aux comités de parti et aux comités d'action politique – connus sous le sigle PAC, pour Political Action Committees. La contribution d'un particulier à un candidat donné, par exemple, ne peut dépasser 1 000 \$ mais une contribution peut être faite à un candidat pour les primaires, puis une autre pour sa campagne électorale. Le système américain comporte cependant beaucoup d'autres ramifications, de sorte que des sommes supérieures à 1 000 \$ peuvent être acheminées à des candidats à la fois par des voies contrôlées et non contrôlées.

Par exemple, un particulier peut donner cinq fois plus – 5 000 \$ – à un PAC qu'au comité électoral d'un candidat ou d'une candidate, et le PAC peut à son tour verser jusqu'à 5 000 \$ à un candidat donné (voir le tableau 7.2). De plus, quoique les particuliers ne puissent verser plus de 25 000 \$ par an *au total* en dons à des candidats, à des comités de candidats, à des partis nationaux, à des PAC ou à d'autres comités, les PAC eux-mêmes ne sont pas assujettis à cette limite. Ainsi, bien que les PAC ne puissent octroyer plus de 5 000 \$ à un seul et même candidat, beaucoup peuvent verser ce montant à des centaines de candidats. Aussi ces comités d'action politique fournissent-ils une part croissante des revenus des candidats, avec une moyenne de 32 % des contributions totales reçues par les candidats au Congrès aux deux dernières élections fédérales américaines. Sur les 150 millions de dollars que les PAC ont donnés à ces candidats en 1990, plus des trois quarts sont allés à des membres sortants (Federal Election Commission 1991c).

Tableau 7.2
Plafonds des dons aux États-Unis, au niveau fédéral

Dons	À un candidat ou une candidate ¹	Au comité national d'un parti ² par année civile ³	À tout autre comité par année civile	Total des dons par année civile
D'un particulier	1 000 \$ par élection ⁴	20 000 \$	5 000 \$	25 000 \$ ⁵
D'un comité multicandidats ⁶	5 000 \$ par élection	15 000 \$	5 000 \$	Aucune limite
D'un comité de parti	1 000 \$ ou 5 000 \$ ⁷ par élection	Aucune limite	5 000 \$	Aucune limite
Du comité de campagne sénatoriale républicain ou démocrate ⁸ , ou du comité national du parti, ou des deux	17 500 \$ par candidat ou candidate au Sénat et par année civile au cours de laquelle le candidat ou la candidate se présente à une élection	n.d.	n.d.	n.d.
De tout autre comité ou groupe ⁸	1 000 \$ par élection	20 000 \$	5 000 \$	Aucune limite

Source : Federal Election Commission 1986.

¹ La limite des candidats et candidates couvre tous les dons effectués par un donateur ou une donatrice au comité du candidat et à un comité non autorisé appuyant ce candidat. Par exemple, si un individu contribue 500 \$ à la caisse d'un candidat lors des élections primaires, il ne peut verser plus de 500 \$ à un comité non autorisé appuyant le même candidat lors des élections primaires.

² Aux fins de cette limite, est considéré comme comité national d'un parti : le comité national d'un parti, les comités de campagne sénatoriale et les comités nationaux d'élection au Congrès, pourvu qu'ils n'aient l'autorisation d'aucun candidat ou candidate.

³ L'année civile s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre.

⁴ Chacune des élections suivantes est considérée comme distincte : élection primaire, élection générale, ballottage, élection spéciale, et assemblée d'investiture ou convention pour le choix d'un candidat ou une candidate.

⁵ Tout don fait à un candidat ou une candidate pendant l'année précédant la tenue d'une élection compte pour l'année où l'élection a lieu. Tout autre don compte pour l'année civile au cours de laquelle le don est fait.

⁶ Un comité multicandidats est un comité comptant plus de 50 donateurs ou donatrices, qui est enregistré depuis au moins six mois et qui, à l'exception des comités de parti d'État, a versé des dons à au moins cinq candidats ou candidates fédéraux.

⁷ La limite varie selon que le comité de parti est ou non un comité multicandidats.

⁸ Englobe les comités d'action politique (PAC); le terme « groupe » englobe toute organisation, association ou groupe de personnes.

n.d. : non disponible

En étudiant le modèle américain, nous avons constaté que maintes propositions de réforme prévoient un accroissement du financement public de façon à ce que les candidats et candidates au Congrès dépendent moins des PAC. Si les candidats à la Chambre des représentants et au Sénat ne reçoivent pas de fonds publics, il n'en est pas de même des candidats aux élections présidentielles. Près de la moitié des dépenses des candidats républicains et démocrates à la présidence en 1988 ont été payées à même les fonds publics. Le Presidential Election Campaign Fund a versé 159,7 millions

de dollars cette année-là (Federal Election Commission 1990, 12). Chacun des deux grands partis s'est vu accorder 10,6 millions de dollars en fonds publics pour les congrès d'investiture présidentiels en 1992. Les candidats alors choisis recevront 53 millions de dollars chacun en fonds publics pour l'élection générale et auront droit à d'autres fonds publics pour les primaires par le biais de subventions de contrepartie; ces montants seront ajustés au début de 1992 en fonction de l'indice officiel des prix (Federal Election Commission 1991a). Herbert Alexander écrit à cet égard que sans cet argent les candidats à la présidence seraient probablement contraints « de faire ce que les candidats au Congrès font déjà, à savoir solliciter encore plus d'argent des PAC » (Alexander 1991 CR).

Les dons « indirects » (surnommés *soft money* aux États-Unis), qui sont canalisés par les appareils locaux et d'État des partis, ne sont pas couverts par les limites fédérales régissant le montant et la provenance des fonds, et ne sont pas sujets à déclaration. Bien que ces fonds ne doivent pas servir aux campagnes fédérales, ils financent notamment des activités destinées à inciter les gens à s'inscrire et à voter, activités qui sont susceptibles d'aider les candidats et candidates. En 1988, les « fonds indirects » dépensés pour les campagnes de MM. Bush et Dukakis se sont chiffrés à environ 22 et 23 millions de dollars respectivement et comprenaient près de 400 contributions de 100 000 \$ ou plus (Alexander 1991 CR). Selon une étude récente de l'American Centre for Responsive Politics, plus de 25 millions de dollars en fonds indirects ont été réunis au cours du cycle électoral 1989–1990 par les comités nationaux démocrate et républicain, y compris 40 dons de 100 000 \$ ou plus (Goldstein 1991a). Au cours des six premiers mois de 1991, les principaux comités nationaux du Parti démocrate et du Parti républicain ont recueilli : 14,7 millions de dollars en fonds indirects (Goldstein 1991b).

L'importance croissante des fonds indirects est liée à la dynamique du système politique américain. En l'absence d'une stricte limitation des dépenses globales, il est difficile d'enrayer l'escalade des coûts, particulièrement dans les campagnes chaudement disputées. Les candidats et candidates américains ont donc davantage besoin de dons privés que leurs homologues canadiens, et cette différence se reflète dans les données sur les dépenses de campagne. Aux élections sénatoriales américaines de 1988, les cinq candidats qui ont dépensé le plus ont déboursé en moyenne 3,36 \$ US par habitant de leur État âgé de 18 ans ou plus⁴. En comparaison, au cours du scrutin fédéral canadien de 1988, les dépenses des cinq candidats qui ont le plus approché de leur plafond de dépenses atteignaient en moyenne 0,95 \$ par électeur. Le coût élevé des campagnes oblige les candidats au Congrès américain et leurs états-majors à consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la collecte de fonds. Les membres du Congrès qui ont participé à notre Colloque canado-américain sur la réforme électorale, à la John F. Kennedy School of Government, ont déploré cette situation de façon éloquente. Leurs propos allaient dans le même sens que cette constatation de Smith :

À moins de disposer d'une richesse exceptionnelle, recueillir des fonds est devenu un véritable casse-tête qui mobilise la plus grande partie [du] temps et de [l]'énergie [des membres du Congrès]. Cette corvée en fait des législateurs à mi-temps et des ramasseurs de fonds permanents. (Smith 1988, 148)

L'expérience fédérale américaine des quinze dernières années montre qu'en dépit d'une réglementation serrée, qui inclut la divulgation sur une base continue, l'application des règles demeure une tâche redoutable. De nouveaux modes de financement sont apparus, dont certains tout à fait extérieurs aux partis et aux organisations des candidats et candidates. Ce phénomène a été alimenté en plus par une augmentation des dépenses : par exemple, lors de la campagne présidentielle de 1988, des sommes considérables tirées de fonds indirects ont été dépensées hors des limites légales.

Tableau 7.3
Nombre estimatif de dons versés aux candidats et candidates aux élections générales fédérales de 1988 et dépassant les limites provinciales

Maximum autorisé* \$	Parti progressiste- conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1 500 (Ont.)	405	0,75	214	0,61	240	0,98	859	0,75
2 250 (Alb.)	207	0,38	115	0,33	139	0,57	461	0,40
3 000 (Qc)	87	0,16	51	0,14	95	0,39	233	0,20
9 000 (N.-B.)	5	0,009	2	0,006	9	0,037	16	0,014
Nombre total des dons de particuliers, d'entre- prises et de syndicats	54 183	100	35 336	100	24 447	100	113 966	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 1 000 \$ ou plus déclarés dans les rapports postélectorales de l'ensemble des 885 candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

* Limite des dons au moment des élections de 1988. En Ontario, les candidats et candidates peuvent recevoir un maximum de 1 500 \$ de chaque source, soit 750 \$ directement du donateur et 750 \$ indirectement par le biais de l'association de circonscription. En Alberta, le maximum global durant les années électorales est de 2 250 \$, soit 1 500 \$ directement des donateurs et 750 \$ par le truchement des associations de circonscription. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, le total des dons pour chaque année est limité respectivement à 3 000 \$ et 9 000 \$ par parti. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

En revanche, les limites de dépenses généralisées, telles qu'elles existent au Canada, contribuent à tempérer la demande de fonds. Bien que les partis et les candidats aient souvent à déployer de grands efforts pour financer leur campagne, nul ne peut dépasser la limite et personne n'est exposé à une escalade démesurée des dépenses. Ainsi donc, si la limitation des dépenses revêt une grande utilité par elle-même – celle de favoriser l'équité électorale – elle réduit aussi la nécessité d'accumuler de grosses

réserves financières et de faire appel, dans le feu de la campagne, à des bailleurs de fonds dont les mobiles pourraient être douteux. Cela n'exclut pas un régime réglementaire qui couvre à la fois les dépenses et les dons, comme le font le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Mais il importe d'évaluer l'impact éventuel et les conséquences dynamiques d'une telle mesure au niveau fédéral.

Tableau 7.4

Valeur estimative des dons versés aux candidats et candidates aux élections générales fédérales de 1988 et dépassant les limites provinciales

Maximum autorisé* \$	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1 500 (Ont.)	577 735	5,4	319 884	5,0	484 922	13,4	1 382 541	6,7
2 250 (Alb.)	326 247	3,0	192 730	3,0	334 706	9,3	853 683	4,1
3 000 (Qc)	200 617	1,9	126 633	2,0	243 709	6,8	570 959	2,8
9 000 (N.-B.)	41 485	0,4	21 021	0,3	25 364	0,7	87 870	0,4
Valeur totale des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	10 778 580	100	6 355 141	100	3 609 986	100	20 743 707	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 1 000 \$ ou plus déclarés dans les rapports postélectorales de l'ensemble des 885 candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

Note : Les sommes du tableau représentent l'excédent des dons fédéraux par rapport au maximum autorisé dans chacune des provinces. Il s'agit donc du manque à gagner qu'aurait produit l'application, à l'échelle fédérale, des limites provinciales indiquées au tableau.

* Limite des dons au moment des élections de 1988. En Ontario, les candidats et candidates peuvent recevoir un maximum de 1 500 \$ de chaque source, soit 750 \$ directement du donateur et 750 \$ indirectement par le biais de l'association de circonscription. En Alberta, le maximum global durant les années électorales est de 2 250 \$: 1 500 \$ directement des donateurs et 750 \$ par le truchement des associations de circonscription. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, le total des dons pour chaque année est limité respectivement à 3 000 \$ et 9 000 \$ par parti. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

D'après nos calculs fondés sur les chiffres de 1988, le fait de limiter les dons selon les critères appliqués par l'une ou l'autre des quatre provinces qui ont de tels plafonds n'aurait eu qu'un effet minime sur le financement des campagnes des candidats et candidates fédéraux. Plus de 99 % des dons recueillis en 1988 par les candidats des trois grands partis étaient inférieurs à la limite provinciale la plus stricte, soit celle de l'Ontario, qui est de 1 500 \$ (voir le tableau 7.3). En outre, cela n'aurait entraîné qu'une légère baisse des ressources financières de la plupart des candidats, étant donné qu'une petite fraction seulement de la valeur totale des dons était supérieure aux limites provinciales. Collectivement, les candidats et candidates du NPD auraient perdu 13,4 % de leurs dons si la limite avait été de 1 500 \$, et ceux du Parti progressiste-conservateur et du Parti libéral, 5,4 % et 5 % en

moyenne (voir le tableau 7.4). L'effet aurait été encore moins prononcé si la limite avait été la même qu'en Alberta, au Québec ou au Nouveau-Brunswick, où les plafonds sont plus élevés.

En ce qui concerne le financement des grands partis fédéraux en 1988, près de 99 % des dons au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral étaient inférieurs à la limite provinciale la plus basse, soit celle du Québec, qui est de 3 000 \$; au Nouveau Parti démocratique, le pourcentage de dons inférieurs à cette limite était encore plus élevé (voir le tableau 7.5). (Au Québec, seuls les électeurs et électrices sont autorisés à verser des contributions politiques; nous n'avons cependant pas tenu compte de cette restriction dans cette analyse.) Quoi qu'il en soit, les limites provinciales auraient eu un effet plus prononcé sur les recettes des partis que sur celles des candidats et candidates. Par exemple, l'imposition de la limite ontarienne de 8 000 \$ en année électorale aurait réduit d'environ 20 % les contributions totales reçues par chacun des grands partis (voir le tableau 7.6).

Tableau 7.5
Nombre estimatif de dons qui auraient dépassé les limites provinciales, grands partis fédéraux, 1988

Maximum autorisé * \$	Parti progressiste- conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
3 000 (Qc)	888	1,31	478	1,26	55	0,05	1 421	0,63
8 000 (Ont.)	336	0,50	207	0,54	21	0,02	564	0,25
9 000 (N.-B.)	322	0,47	191	0,50	19	0,02	532	0,23
30 000 (Alb.)	53	0,08	28	0,07	5	0,00	86	0,04
Nombre total des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	67 926	100	37 888	100	120 669	100	226 483	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 2 000 \$ ou plus faits par des particuliers, des entreprises et des syndicats au Parti progressiste-conservateur, au Parti libéral et au Nouveau Parti démocratique en 1988.

*Limite des dons au moment des élections de 1988. Au Québec, les électeurs et électrices peuvent verser jusqu'à 3 000 \$ par année à un parti politique. En Ontario, les contributions sont plafonnées à 4 000 \$ par année, plus 4 000 \$ en période électorale. Au Nouveau-Brunswick, les particuliers, les entreprises et les syndicats peuvent verser jusqu'à 9 000 \$ par année. En Alberta, pendant une campagne électorale, les dons ne peuvent excéder 30 000 \$ par parti enregistré, moins tout montant déjà versé au parti au cours de la même année civile. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

Il apparaît ainsi que la limitation des dons aux partis aurait un effet sensible sur le financement des partis fédéraux, à moins que le plafond ne soit établi à un niveau relativement élevé (comme en Alberta). Comme nous l'indiquons au chapitre 5, l'aptitude des grands partis à rassembler des fonds pour les campagnes électorales et pour leurs activités courantes est sujette à des fluctuations inévitables, suivant les aléas de la politique. Il

faut donc analyser attentivement l'incidence éventuelle de réformes à ce chapitre – notamment si ces réformes devaient amener les partis à consacrer moins de ressources aux activités non électorales. En définitive, nous estimons que limiter les dons destinés aux partis fédéraux irait à l'encontre de notre objectif d'affermir la primauté des partis dans le système politique canadien.

Tableau 7.6

Valeur estimative des dons qui auraient dépassé les limites provinciales, grands partis fédéraux, 1988

Maximum autorisé*	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
3 000 (Qc)	7 465 053	30,42	4 140 937	31,36	1 469 896	13,58	13 075 886	26,92
8 000 (Ont.)	4 660 917	18,99	2 656 579	20,12	1 309 315	12,09	8 626 811	17,76
9 000 (N.-B.)	4 329 577	17,64	2 453 593	18,58	1 288 687	11,90	8 071 856	16,62
30 000 (Alb.)	1 274 272	5,19	741 003	5,61	1 104 055	10,20	3 119 330	6,42
Valeur totale des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	24 542 036	100	13 203 007	100	10 825 286	100	48 563 279	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 2 000 \$ ou plus faits par des particuliers, des entreprises et des syndicats au Parti progressiste-conservateur, au Parti libéral et au Nouveau Parti démocratique en 1988.

Note : Les sommes du tableau représentent l'excédent des dons fédéraux par rapport au maximum autorisé dans chacune des provinces. Il s'agit donc du manque à gagner qu'aurait produit l'application, à l'échelle fédérale, des limites provinciales indiquées au tableau.

*Limite des dons au moment des élections de 1988. Au Québec, les électeurs et électrices peuvent verser jusqu'à 3 000 \$ par année à un parti politique. En Ontario, les contributions sont plafonnées à 4 000 \$ par année, plus 4 000 \$ en période électorale. Au Nouveau-Brunswick, les particuliers, les entreprises et les syndicats peuvent verser jusqu'à 9 000 \$ par année. En Alberta, pendant une campagne électorale, les dons ne peuvent excéder 30 000 \$ par parti enregistré, moins tout montant déjà versé au parti au cours de la même année civile. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

Toutefois, à partir des données citées plus haut, on peut aussi considérer que la limitation des dons destinés aux candidats et candidates aurait peu d'incidence sur le financement des campagnes, mais qu'elle constituerait une sorte de « police d'assurance » contre toute velléité d'abus d'influence. Si un candidat reçoit une somme importante, celle-ci représente une proportion plus élevée de ses recettes individuelles que de celles du parti national, ce qui peut le faire paraître redevable au donateur. En outre, d'après nos recherches sur le financement des candidats en 1988, les députés sortants, notamment les ministres, reçoivent un plus grand nombre de contributions importantes que les autres candidats (Padgett 1991 CR). Dans cette optique, limiter les dons aurait pour effet de réduire la dépendance de tous les candidats à l'égard des dons importants, et par conséquent le risque d'abus d'influence.

Compte tenu de la structure des partis et de la provenance de leurs fonds, il serait difficile d'atteindre vraiment l'objectif visé par la limitation des dons sans appliquer une limite semblable aux partis nationaux. En effet, les partis financent régulièrement les campagnes de certains de leurs candidats et candidates. À moins que les transferts du parti national ne soient eux aussi limités, les sommes fournies aux candidats et candidates proviendraient au moins en partie des dons reçus par le parti, qui ne seraient pas limités. En outre, les contributions importantes destinées à des candidats particuliers pourraient être « blanchies » en passant dans les caisses du parti. Quoi qu'il en soit, l'origine réelle des sommes recueillies par les candidats serait incertaine. Dans le cas du Nouveau Parti démocratique, les versements importants du Congrès du travail du Canada pourraient être remplacés par des dons de moindre envergure émanant de syndicats locaux. Or, la contribution du Congrès à la caisse de ce parti est un fait bien connu du public, et les Canadiens et Canadiennes ne remettent aucunement en question la légitimité du NPD dans le processus politique et électoral. On voit mal ce qu'il y aurait à gagner en interdisant ce genre de versement et en obligeant le Congrès à le répartir entre ses syndicats affiliés. Si le public en arrivait à considérer que l'intention qui sous-tend la limitation des dons aux candidats et candidates n'était pas respectée, l'effet serait contraire à l'objectif visé : sa confiance envers l'intégrité du processus électoral serait affaiblie au lieu d'être renforcée.

Notre position à ce sujet doit également être considérée à la lumière de nos recommandations sur la transparence financière, qui prévoient une divulgation plus complète et plus rapide que celle exigée par les provinces. Nous recommandons en effet l'élargissement des exigences de divulgation de façon à englober les associations de circonscription enregistrées, de même que les campagnes d'investiture et de direction. Nous préconisons en outre que les partis et associations de circonscription enregistrés déclarent deux fois l'an les dons reçus en précisant la date de réception et que leurs rapports soient produits dans les trois mois suivant la fin de la période couverte. De cette manière, pour toute contribution supérieure au seuil, on réduira de moitié le délai maximal pouvant s'écouler entre la date de la contribution et le moment où le public pourra en prendre connaissance. Ces réformes augmenteront la transparence du système et donneront au public une image plus complète et plus à jour de l'origine des dons politiques au Canada, ainsi que des tendances qu'on observe à ce chapitre au fil des ans.

Compte tenu de ces recommandations et des problèmes que provoquerait le plafonnement des dons, et puisqu'aucune preuve concluante ne démontre (comme l'indiquent les tableaux 7.3 à 7.6) que le nombre et la valeur des contributions importantes soient de nature à faire craindre des abus d'influence, nous ne recommandons pas d'instaurer au niveau fédéral une limite sur la valeur des contributions politiques.

Recommandation 1.7.10

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas de limite à la valeur des dons pouvant être versés aux partis politiques enregistrés, aux associations de circonscription enregistrées, aux aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi qu'aux candidats et candidates aux élections ou à la direction des partis.

La provenance des dons

Légiférer sur la provenance des dons politiques, c'est se prononcer sur la légitimité de la participation politique des divers éléments de la société. Au cours de nos audiences, certains ont soutenu que seuls les particuliers devraient être autorisés à faire des dons politiques, puisqu'ils sont les seuls à avoir le droit de vote. D'autres ont fait valoir que les entreprises, syndicats et autres organisations ont un rôle légitime à jouer dans la vie publique et qu'il n'y a donc pas lieu de les empêcher de participer au financement politique.

Le Canada possède une longue tradition d'action collective. Les citoyens et citoyennes mettent leurs ressources en commun par le recours à un vaste éventail d'organisations, notamment des associations d'affaires, des syndicats et des groupes d'intérêt, qui toutes sont concernées par l'avenir politique du pays. Nombre de ces groupes participent depuis longtemps à la vie politique en appuyant financièrement des partis et des candidats.

Mais cette pratique a été remise en question à diverses reprises, notamment au début du siècle. Les sessions parlementaires de 1906 et 1907 « comptent parmi celles où l'on a consigné le plus d'histoires scandaleuses » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 21); en outre, les Canadiens et Canadiennes ont ressenti les contrecoups du scandale causé aux États-Unis par le financement secret de la campagne présidentielle républicaine de 1904 par un certain nombre de compagnies d'assurances (Mutch 1991 CR). Aussi, en 1908, le Parlement a-t-il promulgué une loi interdisant les dons d'entreprises aux partis politiques⁵. En 1920, cette mesure fut étendue à toutes les compagnies et associations, constituées ou non en sociétés, le but étant d'exclure les dons des syndicats. Toutefois, en l'absence de mécanismes de contrôle ou de règles de divulgation, ces mesures ont eu peu d'effet. Vers le milieu des années 20, un certain nombre de députés orchestrèrent une campagne contre l'interdiction, et celle-ci finit par être supprimée en 1930.

Le Comité des dépenses électorales (Comité Barbeau) envisagea de recommander des restrictions sur la provenance des dons mais y renonça. Il conclut en effet qu'un financement public, assorti notamment de déductions fiscales pour dons politiques, dispenserait de « faire appel à des intérêts particuliers », et recommanda de renforcer les contraintes de divulgation, celle-ci étant « indispensable si l'on veut que les électeurs aient confiance dans le système démocratique » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 37–38).

Depuis la réforme de 1974, les particuliers occupent une place de premier plan dans le financement des partis politiques canadiens. Au cours du cycle électoral de 1985-1988, le Parti progressiste-conservateur a recueilli en moyenne 47,7 % de tous ses dons auprès de particuliers et 52,3 % auprès d'entreprises; les parts correspondantes pour le Parti libéral étaient de 44,7 % et 55,1 %. Au cours de la même période, les dons de particuliers au Nouveau Parti démocratique ont représenté en moyenne 74,7 % des contributions totales faites à ce parti, comparativement à 22,3 % provenant des syndicats. On voit ainsi à quel point la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 a réussi à infléchir un système autrefois financé, en grande partie, par les entreprises et les syndicats.

La participation des entreprises elles-mêmes a évolué depuis l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*. K.Z. Paltiel décrit ainsi la situation d'avant la réforme : « Les fonds nécessaires au financement des deux grands partis, le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur, proviennent surtout des grandes sociétés industrielles et financières dont le siège est situé à Montréal ou à Toronto. Ces bailleurs de fonds se comptent par centaines et non par milliers, et ils sont associés aux firmes les plus importantes des secteurs financiers et industriels de notre économie [Paltiel 1977, 3]. »

W.T. Stanbury a analysé les tendances actuelles des dons des grandes sociétés (Stanbury 1991 CR). Il a constaté qu'en 1988 les contributions des entreprises figurant sur la liste des 500 du *Financial Post* représentaient 14,2 % et 18,9 % respectivement des contributions d'entreprises au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral, soit respectivement 7,6 % et 8,9 % de l'ensemble des fonds recueillis par chacun des deux partis. En outre, les chiffres de Revenu Canada montrent que les petites et moyennes entreprises sont beaucoup plus susceptibles de faire des dons politiques que les grandes. Ainsi, en 1988, 1,2 % des PME (c'est-à-dire les entreprises admissibles à la déduction d'impôt sur le revenu des petites entreprises) ont demandé une déduction à cet égard, contre seulement 0,3 % des grandes entreprises.

Malgré les profonds changements intervenus dans la provenance des fonds depuis 1974, certains maintiennent que seuls les électeurs et électrices devraient pouvoir soutenir financièrement les partis et les candidats. C'est le cas, par exemple, du député fédéral François Gérin :

Le financement populaire réduira aussi les risques d'utilisation de la politique à des fins personnelles et surtout, redonnera les partis politiques à ceux qui sont la source ultime de tout pouvoir : leurs membres et leurs électeurs. (Mémoire 1990, 3)

Le président de la Banque Royale du Canada, Allan Taylor, dans une allocution prononcée le 26 février 1991, a fait valoir que le financement des partis par les entreprises ne favorisait pas le processus de démocratisation et la participation populaire à la vie politique. Tout en reconnaissant que

le fonctionnement d'un parti national coûte cher, il a avancé l'idée d'imposer des limites tant sur le montant que sur la provenance des dons.

Dans le cadre de son système dit de financement populaire, le Québec impose des restrictions quant à la provenance des fonds. La loi adoptée en 1977 par le gouvernement Lévesque réserve aux électeurs et électrices le droit de faire des dons politiques. Certains se demandent néanmoins dans quelle mesure l'esprit de cette loi est respecté. Lors de nos audiences, Raymond Garneau, ancien député à l'Assemblée nationale et à la Chambre des communes, a affirmé :

En ce qui concerne l'exclusion des personnes morales, il me semble – et il faut dire que j'ai vécu dans le milieu pendant quelque temps – qu'il s'agit là beaucoup plus d'un écran de fumée que d'un véritable frein ou une véritable solution au problème de moralité qu'on soulève régulièrement. Tous savent jusqu'à quel point il est facile pour un parti politique et pour n'importe qui de contourner cette restriction-là. (Montréal, 10 avril 1990)

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain a fait valoir que la divulgation complète serait préférable à la limitation des sources de financement :

Nous croyons que l'élément le plus important dans ce dossier demeure la divulgation la plus complète en regard de la provenance des fonds dont disposent candidats et partis politiques. Il est peut-être plus important de s'assurer de cette transparence que d'opter pour une limitation des sources de financement qui pourrait éventuellement risquer d'ouvrir la porte à des contributions obscures, maquillées de diverses façons. (Montréal, 10 avril 1990)

Les États-Unis ont une longue expérience des restrictions sur les sources des dons politiques. De fait, ils sont le seul pays démocratique qui ait tenté, à l'échelon national, de réserver aux seuls particuliers le droit de faire de tels dons. On y interdit aux entreprises de verser de l'argent à des candidats depuis 1907. Quant aux contributions des syndicats, elles ont été prohibées temporairement en 1943, puis de façon permanente en 1947.

Si les entreprises et les syndicats ne peuvent contribuer directement aux comités de campagne des candidats et candidates, beaucoup par contre versent aux partis des « fonds indirects », dont les candidats peuvent bénéficier par le biais de dépenses effectuées pour leur compte dans des États où le financement des campagnes est peu réglementé. Robert Mutch, une autorité en matière de financement politique aux États-Unis, explique ainsi l'incidence des fonds indirects : « Libres de toute restriction quant au montant et à la provenance et échappant complètement à la loi qui est censée régir le financement des campagnes ... les fonds indirects sont encore la meilleure façon de contourner le *Federal Election Campaign Act* [Mutch 1988, 191]. »

En outre, les activités des comités d'action politique (PAC) suscitent bien des interrogations quant à l'efficacité et la valeur de l'interdiction faite aux entreprises et aux syndicats de faire des dons politiques. On distingue deux sortes de PAC. D'une part, les organismes, notamment les entreprises et les syndicats, peuvent créer ce qu'on appelle un PAC « apparenté » (*connected PAC*), que la loi considère comme un fonds distinct; l'organisme parrain est autorisé à puiser dans sa propre caisse pour créer et administrer le PAC et pour payer les frais de sollicitation. Un PAC d'entreprise peut recueillir régulièrement des fonds seulement auprès de ses « donateurs autorisés », qui comprennent les membres de sa haute direction, ses cadres et ses actionnaires, ainsi que les membres de leur famille. Les donateurs autorisés d'un syndicat comprennent ses adhérents et adhérentes, les membres de sa direction, ses cadres ainsi que les membres de leur famille. Deux fois l'an, une entreprise et son PAC peuvent inviter par écrit d'autres employés, y compris les membres d'un syndicat et les membres de leur famille, à contribuer. De la même façon, le PAC d'un syndicat d'entreprise peut, deux fois l'an, solliciter le personnel non syndiqué de l'entreprise (y compris les membres de la direction et les cadres) et les actionnaires ainsi que les membres des familles de ces deux groupes (Federal Election Commission 1986, 9-10).

D'autre part, un PAC « non apparenté » (*nonconnected*), désigné comme un « comité politique » dans la loi, n'est parrainé par aucun syndicat ou entreprise et doit couvrir ses frais à même les dons qu'il reçoit. Les groupes de ce genre, souvent voués à une cause unique, n'ont pas à se limiter aux contributions de donateurs autorisés.

Pour le cycle électoral de 1990, les PAC ont versé, dans l'ensemble, 149,9 millions de dollars aux candidats et candidates au Congrès. Les PAC d'entreprise ont fourni 56,6 millions de dollars, soit 38 % du total fourni par l'ensemble des PAC. En comparaison, les PAC syndicaux ont versé 33,6 millions de dollars, ou 22 % du total. Bon nombre des PAC patronaux et syndicaux ont donné plusieurs millions de dollars chacun à divers candidats. Les PAC non apparentés, qui représentent le quart des quelque 4 000 comités d'action politique actuellement recensés, ont contribué pour 14,7 millions de dollars, soit 10 % du total (Federal Election Commission 1991c).

Bien que les PAC soient tenus de divulguer leurs rentrées sur une base régulière, leur rôle est souvent contesté. Certains leur reprochent d'avoir légitimé l'intervention des entreprises et des syndicats dans le financement politique malgré les restrictions inscrites dans la loi. D'autres soutiennent que le régime américain de réglementation n'a pas accru la participation financière des particuliers, mais a plutôt exagéré la dépendance des candidats et candidates envers les PAC, particulièrement ceux qui sont liés au patronat ou aux syndicats. Selon Herbert Alexander, « les PAC ont permis d'intensifier le rôle des groupes d'intérêt spéciaux dans le processus politique » (Alexander 1991 CR).

Au Canada, l'idée d'interdire tous les dons politiques autres que ceux provenant des électeurs et électrices présente des difficultés, notamment

à cause des garanties accordées par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Lors de nos audiences, Patrice Garant, de la Faculté de droit de l'Université Laval, a souligné que la liberté d'expression garantie par la Charte ne couvre pas seulement les particuliers, d'après la jurisprudence (Québec, 30 avril 1990). Vu le critère de la proportionnalité établi par la Cour suprême du Canada, il a dit douter que l'interdiction totale des dons de groupes ou d'organismes puisse être reconnue conforme à la Charte. À son avis, le gouvernement aurait à prouver que les objectifs d'une telle mesure ne pourraient être atteints autrement. Si la limitation des dons est destinée à abolir les abus d'influence, comment penser qu'une somme de 3 000 \$ fournie par un ingénieur professionnel ayant qualité d'électeur a moins d'influence que le même montant fourni par son entreprise ? C'est précisément la question qu'abordait Howard McConnell, de la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, lorsqu'il disait que les entreprises et les associations ne sont rien d'autre que des groupements de particuliers, et que la Cour suprême du Canada avait décidé que les groupements de particuliers peuvent faire ensemble tout ce qu'un particulier peut faire seul (Saskatoon, 17 avril 1990).

Les Canadiens et Canadiennes ont tendance à considérer comme légitime la participation des entreprises, des syndicats et des groupements d'intérêt à la vie politique du pays. Lors d'une enquête effectuée pour le compte de la Commission, 62 % des personnes interrogées ont répondu que les grandes entreprises devraient avoir le droit de donner de l'argent aux partis politiques; 49 % estimaient que ce droit devait s'appliquer aux syndicats, et 62 %, aux groupes d'intérêt (Blais et Gidengil 1991 CR, tableau 4.4). Plusieurs intervenants qui ont abordé cette question durant nos audiences partageaient ce point de vue. Comme l'a affirmé Denise Falardeau, vice-présidente nationale du Parti progressiste-conservateur : « Le petit commerce du coin a lui aussi le droit de participer au processus démocratique [Chicoutimi, 1^{er} mai 1990]. »

Par ailleurs, certains Canadiens et Canadiennes qui sont membres de syndicats choisissent de contribuer aux activités du Nouveau Parti démocratique à ce titre, comme le permet la structure du parti. Ainsi, les statuts du NPD réservent 15 sièges au conseil fédéral du parti aux syndicats qui lui sont affiliés. Lors des congrès de direction, des postes de délégués sont également réservés aux représentants et représentantes des syndicats affiliés. Lors du congrès de direction de 1989, ces délégués représentaient 18,4 % du total (Archer 1991a CR, tableau 1.1). Comme les liens entre le NPD et les syndicats sont connus et qu'ils s'inscrivent dans la structure même du parti, il convient de permettre que les syndicats fournissent un appui financier au parti.

Il reste à savoir si les dons des particuliers sont moins susceptibles de mener à des abus d'influence que ceux d'autres sources. L'idée d'imposer des limites sur la provenance des dons part du principe que les dons importants de gens d'affaires ou de professionnels, fournis à titre personnel, ne présentent aucun risque d'abus d'influence, ce qui n'est pas le cas des

mêmes dons émanant de leurs entreprises. Dans le cas d'une petite entreprise ou d'un cabinet de professionnels, la distinction n'est pas toujours facile à faire entre l'entreprise elle-même et son propriétaire ou ses associés, et interdire les dons provenant de l'entreprise n'empêcherait pas le propriétaire ou les associés d'en faire de leur côté. Dans les deux cas, les donateurs, quels que soient leurs motifs, pourraient faire valoir leurs intérêts dans le processus politique. Au Québec, les cadres supérieurs et les propriétaires d'entreprise doivent faire toute contribution en leur nom propre. Ils peuvent néanmoins être portés à verser des dons qui atteignent la limite permise, ou presque. Ainsi, en 1989, année des dernières élections provinciales, plus de la moitié des dons supérieurs à 2 000 \$ recueillis par le Parti libéral du Québec étaient de 3 000 \$ exactement, et les contributions de 3 000 \$ représentaient 19,3 % de la valeur totale des contributions versées au parti.

Enfin, si l'on interdit les dons patronaux et syndicaux, les fonds pourraient fort bien être canalisés autrement. Aux États-Unis, le financement politique a été bouleversé par la montée des PAC. Sans vouloir minimiser les différences entre les deux pays, il reste que si les entreprises et les syndicats canadiens se voient interdire de faire des dons directs aux partis et aux candidats, ils risquent d'adresser leurs contributions à des groupes d'intérêt et autres organisations similaires. D'ailleurs, à l'occasion du débat sur l'Accord de libre-échange canado-américain, un certain nombre de sociétés et de syndicats ont versé des sommes importantes (jusqu'à 250 000 \$) à l'organisation centrale d'un des deux camps. Certaines entreprises ont pu inclure leurs dons dans leurs frais d'exploitation, bénéficiant ainsi d'une déduction d'impôt sur le revenu (Canada, Revenu Canada Impôt, 1989). En procédant de cette façon, certaines entreprises ont bénéficié d'un avantage fiscal plus intéressant que si elles avaient fait un don semblable à un parti enregistré ou à un candidat, auquel cas le crédit d'impôt maximal est de 500 \$. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles la valeur totale des crédits d'impôt demandés par des entreprises a chuté de 262 000 \$ en 1988, par rapport à 1984 (voir le tableau 5.21 du chapitre 5).

Il n'y a pas lieu d'empêcher les organisations canadiennes concernées par l'évolution politique du pays d'appuyer les partis et les candidats qui partagent leurs idées et leurs valeurs, pourvu que tout se passe dans la transparence. Il ne serait pas opportun non plus d'inciter ces organisations à canaliser des fonds vers des groupes extérieurs au système des partis politiques.

Nous rappelons que nos recommandations sur les règles de divulgation conduiront à une plus grande transparence dans ce domaine. À la lumière de l'expérience des provinces et des États-Unis à cet égard, et puisque nous cherchons à affermir la primauté des partis dans le système politique canadien et à éviter que les contributions légitimes ne soient canalisées ailleurs, nous ne recommandons pas de limiter les sources canadiennes de financement politique au niveau fédéral.

Recommandation 1.7.11

Nous recommandons que les dons politiques provenant d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations ne soient pas interdits par la *Loi électorale du Canada*, sous réserve de la recommandation 1.7.12.

Nous tenons à souligner que nos recommandations sur les limites et la provenance des dons concernent l'inscription de telles restrictions dans la Loi. Rien n'empêche les partis, les associations de circonscriptions, les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction des partis de restreindre les montants ou les sources des contributions qu'ils acceptent : c'est tout à fait leur droit. De fait, s'ils adoptaient de telles normes, nos autres recommandations en matière de financement politique ajouteraient à leur crédibilité.

Les dons de provenance étrangère

La *Loi électorale du Canada* n'interdit pas les dons de provenance étrangère, et rien ne porte à croire qu'il y ait un problème à cet égard. D'ailleurs, une étude a montré que les sociétés sous contrôle étranger sont moins portées que les sociétés canadiennes à faire des dons aux partis fédéraux du Canada et qu'elles versent généralement des sommes de moindre importance (Wearing et Wearing 1990).

Cependant, les défis que le Canada est appelé à relever prennent de plus en plus une dimension internationale. Les questions liées à la compétitivité internationale, à la souveraineté nationale et à l'environnement planétaire deviendront de plus en plus pressantes. Le moment est venu, par conséquent, de se demander s'il faut autoriser des particuliers, des entreprises et des syndicats de l'extérieur du pays à participer au processus électoral par le biais de contributions politiques.

Les dons de provenance étrangère sont interdits dans nombre de pays et dans certaines provinces canadiennes. La loi électorale américaine interdit les dons émanant de ressortissants étrangers n'ayant pas de résidence permanente aux États-Unis, de même que ceux de gouvernements et partis politiques étrangers et de sociétés constituées selon les lois d'autres pays ou ayant leur principal centre d'activités à l'étranger. Les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à former des comités d'action politique. La France ne permet pas aux candidats et candidates aux élections législatives d'accepter des contributions d'entités juridiques étrangères ou d'États étrangers. La loi électorale allemande limite les dons de source étrangère à 1 000 DM (environ 800 \$ CAN).

Quatre provinces canadiennes restreignent également les dons venant de l'extérieur de leur territoire. Au Québec, seuls les électeurs peuvent contribuer, ce qui exclut toutes les sources extérieures à la province, à part les personnes inscrites au registre des électeurs hors du Québec. La *Loi sur le*

financement des élections de l'Ontario interdit aux partis et aux candidats d'accepter, en connaissance de cause, des dons provenant de personnes résidant habituellement en dehors de la province, d'entreprises qui n'ont pas d'activité commerciale en Ontario ou de syndicats qui ne sont pas habilités à négocier pour le compte de salariés ontariens. De même, en Alberta, les contributions émanant d'entreprises ou de syndicats établis à l'extérieur de la province sont interdites. Au Nouveau-Brunswick, seuls les syndicats habilités à négocier dans la province et les entreprises qui y font des affaires peuvent contribuer à une caisse électorale.

Nous estimons que la participation aux élections canadiennes devrait être réservée aux personnes et aux organisations ayant un intérêt et un enjeu légitimes dans l'avenir du pays.

Recommandation 1.7.12

Nous recommandons :

- a) que les dons politiques provenant de sources étrangères soient interdits, ces sources étant définies comme suit :
 1. tout particulier qui n'est pas citoyen ou citoyenne du Canada, résident ou résidente permanent ou immigrant ou immigrante reçu;
 2. toute entreprise à contrôle étranger, le contrôle d'une entreprise étant considéré comme étranger si une majorité des actions votantes sont détenues par des particuliers résidant à l'étranger ou par des entreprises à contrôle étranger;
 3. tout syndicat qui n'est pas habilité à négocier pour le compte de salariés et salariées au Canada; et
 4. tout gouvernement ou parti politique étranger;
- b) que le ou la bénéficiaire d'un don soit tenu de prendre les précautions nécessaires pour s'assurer que ce don n'est pas de source étrangère; et
- c) que s'il s'avère qu'un don est de source étrangère, le ou la bénéficiaire soit tenu de le restituer ou, si cela est impossible, de le remettre au Receveur général du Canada.

Retenues de l'impôt sur le revenu

Grâce aux mesures adoptées en 1974 et à l'évolution des méthodes de collecte de fonds, les dons des particuliers constituent aujourd'hui une proportion élevée des ressources des partis (voir les tableaux 5.12, 5.13 et 5.14). Cela dit, les citoyens et citoyennes qui versent des contributions politiques ne représentent pas plus de 2 % de la population. Il conviendrait donc de prendre des mesures pour encourager les particuliers à contribuer au financement des partis fédéraux. À cette fin, on pourrait appliquer un système de retenues ou de majorations de l'impôt sur le revenu, comme le

font aux États-Unis le gouvernement fédéral et certains gouvernements des États depuis une quinzaine d'années. Une retenue de l'impôt sur le revenu permet au contribuable d'attribuer une petite fraction de son impôt, c'est-à-dire des deniers publics, au parti (ou au candidat ou à la candidate) de son choix, ou à un fonds commun qui est ensuite divisé entre tous les partis. Cela n'augmente pas l'impôt dû par le ou la contribuable. Avec la majoration, le contribuable indique seulement qu'il souhaite ajouter une certaine somme au montant total de son impôt. Là où les recettes de la majoration ne sont pas automatiquement versées à un fonds commun, le contribuable peut également indiquer à quel parti la somme est destinée.

Tableau 7.7

Taux approximatifs de participation aux retenues et majorations fiscales dans certains États américains
(en pourcentage)

État	Majoration	Retenue
Alabama	1-2	—
Arizona	0,50	—
Californie	0,20	—
Hawaï	—	35-45
Idaho	—	20
Kentucky	—	8,4
Maine	1	—
Massachusetts	1,9	—
Michigan	—	13,1
Minnesota	—	15-17
Montana	1-2	—
New Jersey	—	35-40
Caroline du Nord	0,30	12,5

Source : Commission royale, Direction de la recherche, d'après des renseignements obtenus en mai 1991 lors d'entrevues téléphoniques avec des représentants et représentantes des divers organismes responsables de la collecte des impôts. Les données sont approximatives parce que seuls quelques États ont fait une ventilation des montants en question. Le Massachusetts fait exception dans la mesure où il publie le *Report on the Limited Public Financing System for Statewide Campaigns in Massachusetts*. De plus, certains États n'ont pas de dossier distinct concernant ceux qui utilisent les retenues fiscales dans leurs déclarations conjointes (la plupart des États permettent à l'un des conjoints ou aux deux d'utiliser les retenues).

Aux États-Unis, la retenue fiscale (*tax check-off*) fédérale permet à chaque contribuable de consacrer 1 \$ des deniers publics au Fonds de la campagne électorale présidentielle (les couples présentant une déclaration d'impôt commune peuvent y consacrer 2 \$). Les sommes versées au Fonds sont dépensées sur autorisation de la Federal Election Commission, et elles servent depuis 1976 à subventionner les candidats et candidates aux primaires présidentielles et aux élections générales, ainsi que les congrès d'investiture

des partis. Le taux de participation (c'est-à-dire le pourcentage de déclarations d'impôt portant l'indication d'un don de 1 \$ ou de 2 \$) a jusqu'à présent varié entre un maximum de 28,7 % en 1981 et un minimum de 19,8 % en 1989 (Federal Election Commission 1991b). On trouvera au tableau 7.7 les taux de participation aux divers programmes de retenues et de majorations fiscales existant dans les États. Pour les retenues, on a déjà enregistré des taux de participation de 35 % à 40 % (au New Jersey et à Hawaï, par exemple), mais pour les programmes de majoration, aucun État n'a jamais enregistré plus de 2 % de participation (voir aussi Nassmacher 1991).

Le tableau 7.8 indique les recettes totales que produirait au Canada un système de retenues fiscales égales à 1, 2 ou 5 \$, avec des taux de participation de 20 % et 30 % (ce qui correspond aux taux minimum et maximum enregistrés aux États-Unis pour les retenues fiscales, au niveau fédéral). Avec 20 % de participation, une retenue de 2 \$ coûterait au Trésor public 6,6 millions de dollars par an. Si cette somme avait été attribuée aux divers partis représentés à la Chambre des communes après les élections de 1988, en fonction de leur pourcentage des suffrages exprimés, la répartition aurait été la suivante : 2 976 851 \$ pour le Parti progressiste-conservateur, 2 183 024 \$ pour le Parti libéral, et 1 455 349 \$ pour le Nouveau Parti démocratique.

Tableau 7.8
Projection des coûts des retenues fiscales au Canada
(en dollars)

Taux de participation* %	1 \$ de retenue fiscale	2 \$ de retenue fiscale	5 \$ de retenue fiscale
20	3 307 612	6 615 224	16 538 060
30	4 961 418	9 922 836	24 807 090

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Basé sur le nombre de contribuables canadiens en 1988.

Une autre solution consisterait à s'inspirer de la formule américaine de majoration fiscale (*tax surcharge*) en instaurant ce que nous appelons une retenue politique volontaire. Ce mécanisme permettrait aux contribuables d'ajouter un montant fixe à leur impôt sur le revenu, pour en faire don à un parti politique enregistré.

On trouvera au tableau 7.9 une estimation des recettes éventuelles d'un système de retenue fiscale volontaire fondé sur des retenues de 2 \$ et 5 \$, avec des taux de participation de 2 % et 5 %. Avec un taux de 2 %, une retenue de 2 \$ produirait des recettes annuelles de 1,65 million de dollars. Si cette somme avait été attribuée aux divers partis représentés au Parlement après les élections de 1988, proportionnellement à leur part du vote, la répartition aurait été la suivante : 744 212 \$ au Parti progressiste-conservateur, 545 756 \$ au Parti libéral et 363 837 \$ au Nouveau Parti démocratique.

Les recettes de la retenue pourraient être versées dans un fonds unique pour être ensuite réparties soit en fonction d'une formule fixée par la loi,

soit sur recommandation de la Commission électorale du Canada. La première solution ne serait peut-être pas assez souple pour tenir compte des partis nouvellement enregistrés, surtout si la formule était reliée aux résultats des dernières élections, alors qu'on pourrait reprocher à la deuxième solution de laisser trop de latitude à la Commission électorale. Il serait préférable de faire imprimer les noms des partis enregistrés sur les déclarations d'impôt sur le revenu, de façon à permettre aux contribuables d'indiquer le bénéficiaire du montant spécifié. Cela permettrait à tout parti nouvellement enregistré de figurer sur les déclarations d'impôt de l'année suivante.

Tableau 7.9

Projection des recettes provenant d'une retenue fiscale canadienne volontaire
(en dollars)

Taux de participation* %	1 \$ de retenue fiscale	2 \$ de retenue fiscale	5 \$ de retenue fiscale
2	330 761	1 653 806	3 307 612
5	826 903	4 134 515	8 269 030

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Basé sur le nombre de contribuables canadiens en 1988.

Un système de retenue fiscale n'imposerait aucun fardeau supplémentaire au Trésor public, à part certains frais administratifs. Un tel système pourrait donc encourager un plus grand nombre de Canadiens et Canadiennes à faire une petite contribution financière au processus politique. Les sommes individuelles seraient sans doute minimales mais, si 5 % des contribuables participaient au système, le nombre de donateurs et donatrices ferait plus que doubler, et les recettes supplémentaires recueillies par les partis ne seraient pas négligeables.

Une autre possibilité consisterait à permettre aux contribuables de faire un don à un parti enregistré par le biais de leur déclaration d'impôt fédérale et de recevoir le crédit d'impôt pour l'année fiscale visée. Les partis seraient incités à solliciter les partisans potentiels et à les informer de cet avantage fiscal au moment de l'année où les contribuables seraient le plus susceptibles d'être influencés par cette information.

Nous proposons que cette mesure soit réservée aux particuliers et s'applique aux dons de 100 \$ ou moins. Il est difficile d'évaluer l'importance du manque à gagner qu'une telle mesure pourrait entraîner pour le Trésor fédéral; toutefois, on assisterait vraisemblablement à une hausse des dons politiques sans que cela coûte cher au gouvernement. Cette formule aurait l'avantage de se baser sur un mécanisme déjà en place, car le Canada a une certaine expérience en matière de crédits d'impôt pour dons politiques. De plus, elle susciterait des contributions plus importantes qu'un système de retenues fiscales. Les crédits d'impôt ainsi obtenus seraient déduits du maximum de 550 \$ qui continuerait de s'appliquer aux crédits d'impôt reliés à toute contribution politique effectuée durant l'année.

Tout don fait de cette manière à un parti politique serait acheminé au destinataire par l'intermédiaire du Receveur général. Les donateurs et donatrices demeureraient anonymes, ce qui exclurait toute possibilité d'abus d'influence. Par conséquent, les exigences de confidentialité de la *Loi sur l'impôt* ne saperaient pas le principe de la divulgation.

Recommandation 1.7.13

Nous recommandons :

- a) **que tout contribuable ou toute contribuable individuel soit autorisé à verser un don de 100 \$ ou moins à un parti politique enregistré au moment de faire sa déclaration d'impôt fédérale et à réclamer le crédit d'impôt pour l'année visée; et**
- b) **que le Receveur général verse à chacun des partis politiques enregistrés une somme égale aux dons faits selon cette procédure sans révéler les noms des donateurs ou donatrices individuels.**

LA PUBLICATION DE SONDAGES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Introduction

Parce qu'ils sont présentés comme « scientifiques », les sondages d'opinion diffusés par les médias suscitent des inquiétudes quant à la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. En dépit de la précision scientifique revendiquée par leurs auteurs, les sondages sont sujets à maintes erreurs et distorsions. La précision apparente de leurs données occulte le fait qu'ils ne sont jamais qu'une estimation de la distribution de l'opinion à un moment donné. Leur apparence de rigueur leur confère néanmoins une influence considérable sur la conduite des campagnes et l'issue des scrutins.

Comme nous l'avons constaté lors de nos audiences, la publication de sondages en cours de campagne est un sujet controversé⁶. Les partisans d'une réglementation en la matière ont fait valoir trois arguments principaux : les sondages, en raison de leur apparence de rigueur, exercent une influence abusive sur les campagnes électorales; ils peuvent être erronés, trompeurs et même manipulés; enfin, ils sont souvent publiés sans mise en garde adéquate et sans données techniques suffisantes pour permettre d'en évaluer la crédibilité. Les partisans de la publication de sondages électoraux rétorquent qu'il n'existe aucune preuve d'influence notable, que les sondages sont raisonnablement fiables compte tenu de leurs limites techniques et que les sondeurs ne font que prendre le pouls de l'opinion de façon plus systématique que les journalistes.

Trois observations ressortent de nos recherches : les sondages ont effectivement une influence mesurable sur la conduite des campagnes électorales

et sur les choix de l'électorat; leur publication présente encore certains problèmes techniques et éthiques; et l'influence des sondages scientifiques n'est pas comparable à celle des autres moyens de rendre compte de l'opinion publique.

Les sondages apportent aux électeurs et électrices des renseignements utiles dont la fiabilité surpasse celle d'autres indicateurs. En tant que sources d'information sur les préférences électorales et les questions qui intéressent le public, ils représentent une amélioration considérable par rapport aux jugements hasardeux des journalistes et autres commentateurs de la scène politique. Comme les Canadiens et Canadiennes fondent leurs choix en partie sur les données des sondages, il n'y a aucune raison d'entraver leur accès à cette information pertinente. L'Étude électorale canadienne de 1988 démontre que les sondages ont un effet profond sur l'électorat : de 70 % à 80 % des électeurs qui avaient fait leur choix ont affirmé être au courant des résultats des sondages (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 11 et figure 7.5)⁷.

La multiplication des sondages, particulièrement s'ils sont publiés avec les explications techniques voulues, a deux conséquences positives. Premièrement, le seul moyen valable de déterminer si leurs résultats sont exacts consiste à les comparer entre eux. La publication de nombreux sondages est donc la meilleure garantie d'exactitude dont les électeurs pourront jamais disposer⁸. Deuxièmement, les gens se rendront compte que tous les sondages ne se valent pas. L'interdiction de publication les empêcherait d'apprendre à séparer le bon grain de l'ivraie et les rendrait donc, avec le temps, plus vulnérables à la manipulation. Il n'existe, par conséquent, aucune bonne raison d'empêcher la publication de sondages en période électorale.

Il y a toutefois d'excellentes raisons d'imposer un certain nombre d'obligations aux médias, afin d'assurer le respect de normes rigoureuses dans la préparation et la diffusion de ce genre d'information dont l'effet est si puissant. À cette fin, et pour éviter tout abus d'influence, réel ou apparent, nous préconisons une période d'embargo à la fin de la campagne, la divulgation sans délai, et sous une forme accessible, des données méthodologiques pertinentes ainsi que la mise sur pied au Canada d'une organisation professionnelle de maisons de sondage dotée d'un code d'éthique.

Bien que de nombreuses évaluations de l'opinion publique soient présentées comme des sondages, la plupart ne méritent pas ce nom au sens strict. Les enquêtes téléphoniques ou postales sur des échantillons non représentatifs, les interviews faites au hasard dans la rue, ou les « sondages de taverne » ne répondent évidemment pas aux normes en la matière et, dans la plupart des cas, leur manque de sérieux est facile à constater. Les sondages, pour pouvoir prétendre à une valeur scientifique, doivent porter sur un échantillon représentatif d'une population donnée. Nous définissons ici comme *sondage d'opinion* une enquête menée auprès du public sur la base d'un échantillon aléatoire scientifique destiné à représenter une population définie, telle que l'ensemble des habitants du Canada, les électeurs et électrices admissibles, ou encore les électeurs d'une région ou d'une circonscription donnée.

L'incidence de la publication des sondages

Bien que l'industrie du sondage en général ait atteint un haut niveau de professionnalisme depuis l'apparition des sondages d'opinion au Canada en 1941, le nombre d'enquêtes techniquement déficientes et mal présentées demeure important. Certains sondages publiés à l'occasion d'élections récentes étaient entachés d'erreurs techniques, et d'autres étaient présentés de façon partielle. On a même signalé des sondages carrément frauduleux, dont les données auraient été fabriquées de toutes pièces pour contrer un sondage plaçant l'adversaire en tête. Les médias de maints pays démocratiques ont publié de tels sondages « bidon » et, de façon plus courante, des sondages présentés de manière trompeuse (Cantril 1991, 67; Worcester 1991, 199; Hoy 1989, 189–202). En fait, ces « sondages » posent un problème dans la mesure où les médias sont prêts à les diffuser.

Le sondage diffusé à Terre-Neuve quatre jours avant l'élection provinciale de 1989 est un exemple de sondage qualifié de « bidon ». Contrairement à deux autres publiés plus tôt, qui donnaient aux conservateurs une avance de 6 à 11 points, celui-ci plaçait le Parti libéral en tête avec une marge de 3,5 points. Il fit la une des journaux, même si le communiqué de presse à son sujet ne comportait pour ainsi dire aucun renseignement méthodologique et citait des « données externes » non spécifiées fournies par un « grand institut national de sondage » non identifié (Liberal Party of Newfoundland and Labrador 1989). Comme l'élection s'est soldée par un écart de 1 % seulement entre les deux partis, il est permis de croire que la publication de ce sondage a influencé le vote. Selon un livre publié ultérieurement, des militants libéraux auraient reconnu qu'il s'agissait d'un faux (Hoy 1989, 202). Les « sondages » de ce genre portent atteinte à l'intégrité du processus électoral. C'est pourquoi nous recommandons la mise en place d'un cadre réglementaire destiné à en décourager la publication.

Bien que les maisons de sondage ne cessent de répéter que leurs données affectent peu le vote, des recherches récentes tendent à prouver le contraire. Michael W. Traugott, se fondant sur les recherches menées à ce sujet aux États-Unis, conclut que, malgré les difficultés méthodologiques, on peut relever un vaste éventail d'effets avérés sur le public (Traugott 1991, 45–46). Il cite plusieurs études qui démontrent une incidence réelle, quoique limitée, sur le vote – une incidence suffisante, en fait, pour changer l'issue d'un scrutin serré. Albert H. Cantril, dans une étude réalisée pour le National Council on Public Polling (NCPP) aux États-Unis, est parvenu à une conclusion similaire : « Sans surestimer leur impact, on ne peut plus nier l'effet d'entraînement des sondages [Cantril 1991, 216]. » Traugott signale également que les sondages publiés tard dans la campagne ont plus d'effet que les autres et peuvent faire baisser le taux de participation (Traugott 1991).

L'effet d'entraînement est la tendance de certains électeurs et électrices à voter pour le vainqueur probable, amplifiant ainsi l'avantage initial du candidat qui est en tête. Une enquête sur l'évolution quotidienne des opinions réalisée au cours de la campagne fédérale de 1988, par Richard Johnston et ses

collègues a mis en évidence un certain effet de cette nature attribuable aux sondages⁹ (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 1-4). Dans une série de quasi-expériences, Édouard Cloutier et ses collègues ont trouvé des indices statistiques clairs allant dans le même sens (Cloutier *et al.* 1989).

Des recherches canadiennes récentes confirment que les sondages publiés en cours de campagne créent les conditions d'un « jeu des attentes », qui englobe tant le vote stratégique que l'effet d'entraînement (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 8-11; Blais *et al.* 1990). Pour l'électeur ou l'électrice, le vote stratégique consiste à tenir compte de l'issue probable du scrutin en faisant son choix. L'électeur peut ainsi être amené à voter pour un candidat ou une candidate qui vient au deuxième rang de ses préférences parce que son premier choix n'a guère de chance de l'emporter ou que le deuxième est plus susceptible de battre un candidat dont l'électeur souhaite la défaite. Le vote stratégique devient de plus en plus courant au Canada, les compétitions à trois étant plus fréquentes et les résultats de sondages plus facilement accessibles¹⁰. Or, les électeurs ont droit à des sondages honnêtes et scientifiquement valables au moment où ils font de tels choix.

Lors des campagnes électorales, les effets indirects peuvent compter tout autant que les effets directs. Ainsi les sondages ont une influence évidente sur la manière dont la campagne est couverte par les médias. Ils ont droit eux-mêmes à une place importante dans les médias mais surtout, leurs résultats peuvent orienter toute la couverture de la campagne. Les stratèges des partis déplorent qu'il soit difficile de regagner du terrain quand les médias ont décidé, sur la foi des sondages, qu'un parti n'est plus dans la course. Les sondages peuvent être trompeurs lorsqu'un délai s'écoule entre les dernières interviews et la publication des résultats, comme c'est souvent le cas (Fletcher 1988, 1990; Traugott 1991). Aux États-Unis, Ken Bode de NBC News a observé qu'en 1988 presque tous les grands reportages électoraux des journaux télévisés étaient influencés par les sondages (Cantril 1991, 4). Au Canada, la proportion de reportages télévisés mentionnant un sondage est passé de 16 % de tous les reportages électoraux en 1980 à 30 % en 1988 (Fletcher 1990, 4). Bref, il est impossible de soutenir que la publication des sondages n'influence pas le choix des électeurs et électrices ou la conduite des campagnes.

La présentation des sondages par les médias

Outre les problèmes de présentation trompeuse ou incomplète, les médias diffusent souvent les résultats des sondages sans les renseignements techniques qui permettraient aux experts d'en évaluer la crédibilité et, le cas échéant, d'alerter le public¹¹. Guy Lachapelle a constaté que les reportages sur les 22 sondages réalisés à l'échelle nationale durant la campagne de 1988 étaient souvent incomplets sur le plan des renseignements techniques. Les 37 sondages locaux et régionaux qu'il a analysés laissaient encore plus à désirer à cet égard (Lachapelle 1991 CR). Or, ce sont justement les sondages électoraux de ce type qui risquent le plus de se multiplier à l'avenir¹².

Des experts reconnus comme Burns W. Roper et Robert Worcester estiment que les médias desservent le public en mettant l'accent sur la marge d'erreur des sondages. Roper affirme : « Les médias insistent trop sur l'erreur d'échantillonnage et pas assez sur les causes d'erreur les plus importantes [cité par Cantril 1991, 120]. » La plupart des médias indiquent que le sondage qu'ils publient « comporte une marge d'erreur de plus ou moins 3 %, 19 fois sur 20 ». Cette formule donne l'impression que l'échantillonnage est le principal facteur d'erreur, sinon le seul. On sous-estime ainsi non seulement la difficulté d'établir un bon échantillon, mais aussi l'importance des autres sources d'erreur, telles que le libellé et l'ordre des questions, le degré d'information du public, le taux de non-réponse et la fluidité de l'opinion¹³.

Au Canada, bien que plusieurs projets de loi aient été proposés pour interdire ou réglementer la publication des sondages d'opinion durant les campagnes électorales provinciales, seule la Colombie-Britannique les a interdits, pendant une certaine période. Une disposition avait été ajoutée en 1939 au *Elections Act* (art. 103) pour interdire la tenue de tout « vote indicatif » après la publication du décret d'élection. Cette disposition, qui en pratique interdisait toute forme de sondage, fut discrètement abrogée en 1982 (Lachapelle 1991 CR).

En 1977, le Comité des sondages du Regroupement québécois des sciences sociales a lancé une campagne visant à réglementer les sondages au Québec. Ce groupe, composé d'universitaires spécialisés dans ce domaine, craignait que des sondages trompeurs ne soient publiés durant la campagne référendaire sur la souveraineté-association. Il a donc élaboré des lignes directrices et recommandé l'adoption de plusieurs règlements importants (Comité des sondages 1977). Parmi ceux-ci, mentionnons : que la diffusion de sondages par la presse écrite ou électronique soit accompagnée d'informations méthodologiques permettant au public de juger la qualité et la fiabilité des sondages visés; que les données techniques relatives aux sondages publiés soient disponibles sur demande; et qu'une commission des sondages soit constituée pour vérifier la fiabilité et la validité des sondages diffusés par la presse écrite et électronique en période électorale. Les efforts du groupe n'ont pas abouti, mais les universitaires concernés continuent de donner leur avis de temps à autre sur la méthodologie des sondages publiés (Lachapelle 1991 CR).

Comparaison internationale

Le Canada n'est pas seul à connaître ces problèmes. Les auteurs d'études récentes menées aux États-Unis et en Grande-Bretagne ont proposé des mesures d'autoréglementation et de divulgation quant aux sondages publiés (Cantril 1991; Worcester 1991). Parmi les 20 pays que nous avons étudiés, trois interdisent la publication de tout sondage en cours de campagne, et certains ont des périodes d'embargo allant de 48 heures jusqu'à 90 jours avant le scrutin. Seule la France possède un organisme réglementaire spécifique, en l'occurrence une commission qui entend les plaintes, fait enquête, oblige les firmes de sondage à s'inscrire et à déposer auprès d'elle des données techniques et veille au respect d'un embargo de sept jours. Mais le

traitement médiatique des sondages reste un sujet de polémique en France, malgré le travail de cette commission (Lachapelle 1991 CR).

En Grande-Bretagne, les maisons de sondage ont réagi aux doléances exprimées au Parlement et ailleurs en adoptant un plan ambitieux destiné à améliorer le niveau de professionnalisme chez les sondeurs et dans les médias. En 1987, les principales firmes ont réaffirmé leur adhésion aux lignes directrices de l'Association mondiale pour l'étude de l'opinion publique et se sont engagées à dévoiler leur méthodologie et à publier un guide à l'intention des journalistes (Lachapelle 1991 CR). Néanmoins, selon Robert Worcester, des sondages techniquement déficients sont encore publiés et l'interprétation journalistique qui en est donnée reste souvent entachée d'erreurs (Worcester 1991, 181-193).

Aux États-Unis, le National Council of Public Polls et l'American Association of Public Opinion Research (AAPOR) se sont donnés il y a longtemps un code de déontologie et envisagent de mettre sur pied un mécanisme de règlement des plaintes. Les fondateurs de l'AAPOR, créée en 1947, considéraient que les lois du marché ne suffisaient pas à protéger les intérêts du public en matière de sondages. De l'avis de Cantil, la concurrence et l'impératif de la crédibilité militent puissamment en faveur de normes professionnelles élevées, mais les problèmes que posent les sondages sont trop complexes : « Les lois du marché n'engendreront pas à elles seules la réflexion requise, dans les milieux de la recherche et chez les utilisateurs de la recherche, sur les questions de fiabilité, de validité et de traitement journalistique [Cantil 1991, 175]. » La technicité des sondages interdit aux profanes de juger de ces aspects. En définitive, la multiplication des sondages publiés réduit l'influence de chacun d'eux et favorise le professionnalisme. La meilleure façon de vérifier la fiabilité d'un sondage est effectivement de le comparer à d'autres (du moins jusqu'à ce que les résultats de l'élection soient connus). Mais il faut d'autres mesures, en plus, pour assurer un certain niveau de professionnalisme.

La publication de fiches techniques peut être requise quand les sondages, même privés, passent dans le domaine public. Tout comme la France, la Belgique et l'État de New York exigent que les résultats des sondages, accompagnés de renseignements techniques spécifiques, soient déposés auprès d'un organisme désigné. Dans l'État de New York, la méthodologie des sondages privés doit être rendue publique si les résultats deviennent publics (Lachapelle 1991 CR).

La période d'embargo

On peut faire valoir d'excellents arguments en faveur d'une période d'embargo précédant immédiatement le jour du scrutin. De tels embargos existent dans plusieurs pays et sont appliqués volontairement par certains médias d'information¹⁴. Une telle interdiction de publier réduit l'impact des sondages de dernière minute, auxquels les partis et les candidats n'ont souvent pas le temps de répliquer. Qui plus est, cet embargo, associé à celui sur la publicité politique introduit en 1936, accorde à l'électorat une période

de réflexion à la fin de la campagne. Cette solution a reçu la faveur de maisons de sondage et d'autres intervenants lors de nos audiences.

Les sondages après-vote

Un règlement d'embargo empêcherait également la publication des résultats préliminaires de sondages après-vote. L'idée d'une telle interdiction a été largement appuyée lors de nos consultations. Ces sondages effectués à la sortie de l'isoloir apportent des données utiles aux journalistes et aux chercheurs – de même qu'aux électeurs et électrices – car, correctement réalisés, ils offrent un bon moyen d'expliquer les résultats du scrutin. En effet, comme ils viennent juste de voter, les répondants et répondantes sont bien en mesure d'expliquer leur choix.

Il y a toutefois deux grandes raisons d'interdire la publication de ces sondages jusqu'après la clôture du scrutin. La publication de prévisions peut avoir un effet d'entraînement ou réduire le taux de participation. Mais en plus, ce type de sondage n'est pas conforme aux normes minimales d'une enquête scientifique : l'échantillon ne peut être vraiment représentatif que si tous les votants et votantes ont exprimé leur suffrage, car il est bien connu que diverses catégories de la population tendent à voter à différentes heures le jour du scrutin.

Recommandation 1.7.14

Nous recommandons que la publication de sondages d'opinion ou la diffusion de comptes rendus à leur sujet soit prohibée de minuit la veille de l'élection jusqu'à la clôture de tous les bureaux de vote le jour du scrutin.

La divulgation des renseignements techniques

L'objectif premier des contraintes de divulgation est d'assurer que les renseignements méthodologiques nécessaires à une critique éclairée des sondages d'opinion soient facilement accessibles. La divulgation systématique donnerait une idée de la crédibilité des sondages et augmenterait le nombre d'électeurs et électrices capables de former un tel jugement. Son avantage primordial, toutefois, serait d'alimenter un débat éclairé sur les résultats et les méthodes des sondages. Les erreurs dans ce domaine ne sont généralement pas évidentes. Avec la divulgation, les parties concernées, de même que d'autres experts, pourraient évaluer et contester les données d'enquête. Leurs commentaires, et le débat qui en résulterait, trouveraient des échos dans la presse et contribueraient à former un électorat mieux renseigné et plus vigilant¹⁵.

La divulgation dans les comptes rendus de presse

Du fait que les renseignements d'ordre méthodologique n'intéressent qu'une faible partie de l'électorat, le National Council on Public Polling des États-Unis préconise que les comptes rendus des médias eux-mêmes ne comportent qu'un minimum de données techniques (Cantril 1991, 169). Les maisons de

sondage estiment que ces données devraient accompagner non seulement les comptes rendus d'organes de presse traitant de leur propre sondage, mais également les comptes rendus de sondages privés ou de sondages déjà publiés ailleurs. D'après de nombreux sondeurs et certains journalistes, les principes du journalisme exigent qu'un minimum de renseignements techniques soient fournis au public. Benjamin Bradlee du *Washington Post* déclare à

Figure 7.4

Fiche technique accompagnant un sondage publié par le *Globe and Mail*

Question : Considérons pour l'instant uniquement les quatre grands partis – le Nouveau Parti démocratique, le Parti libéral, le Parti progressiste-conservateur et le Parti réformiste. Y en a-t-il un parmi eux pour lesquels vous ne voteriez certainement pas ?

	Juillet 90	Octobre 90	Avril 91
Parti libéral	16	22	20
Parti progressiste-conservateur	40	47	37
Nouveau Parti démocratique	28	20	26
Parti réformiste	n.d.	n.d.	17
Bloc québécois	n.d.	n.d.	6
Aucun d'eux	4	3	3
Non	10	12	12
Ne sais pas	6	5	5

Méthodologie

Le sondage *Globe and Mail*-CBC News a été conçu par des journalistes des deux commanditaires et les entrevues ont été menées par Canadian Facts, la plus ancienne et plus importante firme de sondage du Canada.

Les résultats ont été obtenus grâce à 2 202 entrevues téléphoniques avec des Canadiens et Canadiennes âgés de 18 ans ou plus, dont 1 057 habitaient le Québec et 1 145 le reste du Canada (à l'exclusion des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon). On a appliqué la méthode d'échantillonnage numérique-plus, qui consiste à sélectionner un échantillon représentatif de numéros dans les annuaires téléphoniques et à y ajouter une valeur constante afin que l'échantillon comprenne aussi bien des numéros de téléphone répertoriés que des numéros confidentiels. Les entrevues ont été réalisées entre le 4 et le 15 avril 1991 à partir de 10 centres répartis à travers le Canada.

Les données ont été pondérées pour tenir compte du fait qu'une seule personne avait été choisie au hasard parmi les membres admissibles de chaque ménage, et elles ont été ajustées de façon à reproduire la composition par âge, sexe et région de la population canadienne selon les chiffres actualisés du recensement fédéral de 1986.

Les résultats d'enquêtes par sondage peuvent différer de ceux que l'on obtiendrait en interrogeant tous les Canadiens et Canadiennes. L'écart, exprimé en termes de probabilité, est principalement fonction de la taille de l'échantillon.

Dans le cas des résultats basés sur l'ensemble de l'échantillon, on peut s'attendre à ce que, 19 fois sur 20, l'écart en plus ou en moins ne dépasserait pas 2,3 % du chiffre qui aurait été obtenu si l'enquête avait porté sur toute la population canadienne.

Dans le cas des résultats basés sur des sous-échantillons ou sur des caractéristiques telles que le sexe ou le revenu des ménages, la marge d'erreur peut être plus importante. La marge d'erreur des résultats par région, qui est de 3 % pour le Québec et de 3,3 % pour le reste du Canada, est également supérieure à celle des résultats nationaux.

Figure 7.5
Fiche technique accompagnant un sondage publié par le *New York Times*

Évaluation du Congrès : des avis partagés

Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la manière dont le Congrès fait son travail ?

Approuve	27 %	Désapprouve	60 %
----------	------	-------------	------

Croyez-vous que la plupart des membres du Congrès défendent d'abord les intérêts des gens qu'ils représentent ou ceux de groupes d'intérêt ?

Gens	20 %	Groupes d'intérêt	71 %
------	------	-------------------	------

À votre avis, le Congrès prend-il la plupart du temps de bonnes ou de mauvaises décisions ?

Bonnes	51 %	Mauvaises	22 %	Les deux	16 %
--------	------	-----------	------	----------	------

Dans l'ensemble, qui est le plus susceptible de prendre les meilleures décisions pour réduire le déficit fédéral : George Bush ou le Congrès ?

Bush	24 %	Le Congrès	55 %
------	------	------------	------

Le mandat des membres du Congrès devrait-il être limité à un total de douze ans ou ne pas être limité ?

Limité	56 %	Pas limité	37 %
--------	------	------------	------

Méthodologie

Ce sondage conjoint du *New York Times* et de CBS News a été réalisé au moyen d'entrevues téléphoniques menées entre le 8 et le 10 octobre 1990 avec 960 adultes répartis à travers les États-Unis, à l'exclusion de l'Alaska et d'Hawaï. (Le pourcentage de répondants et répondantes qui se sont dits sans opinion n'a pas été indiqué.)

L'échantillon des centraux téléphoniques appelés a été choisi par ordinateur à partir d'une liste complète des centraux du pays et de telle manière que chaque région soit représentée proportionnellement à sa population. Pour chaque central, les numéros de téléphone ont été formés de façon aléatoire afin que l'on puisse accéder à des numéros à la fois répertoriés et confidentiels. Un tri a été effectué pour que seules des résidences soient appelées.

Les résultats ont été pondérés pour tenir compte de la taille des ménages et du nombre de lignes téléphoniques résidentielles et corriger les variations de l'échantillon dues à la région, la race, le sexe, l'âge et la scolarité.

En principe, 19 fois sur 20, les résultats tirés de tels échantillons ont une marge d'erreur inférieure à 3 %, en plus ou en moins, par rapport aux chiffres qui auraient été obtenus en interrogeant tous les Américains et Américaines adultes.

Les pourcentages indiqués sont les plus susceptibles de correspondre à ce que l'on obtiendrait en interrogeant toute la population adulte du pays. Plus les autres pourcentages possibles diffèrent des résultats indiqués, plus ils sont improbables.

L'erreur d'échantillonnage potentielle est plus grande à l'égard des sous-groupes. Par exemple, dans le cas des électeurs et électrices inscrits, la marge d'erreur est de 4 %; dans celui des non-inscrits, elle est de 7 %.

Outre l'erreur d'échantillonnage, les difficultés pratiques associées à la réalisation d'un sondage d'opinion publique peuvent introduire d'autres sources d'erreur.

Source : *The New York Times*, 12 octobre 1990, page A21.

ce sujet : « De même qu'un journaliste cite les sources de ses reportages dans toute la mesure du possible, de même il devrait expliquer la méthode des sondages dont il rend compte. Si vous demandez aux gens de vous croire, il faut leur donner des raisons de vous croire [cité dans Cantril 1991, 165]. » Si l'on se soucie d'exactitude, notion centrale dans la plupart des codes de déontologie journalistique, le traitement approprié d'un sondage devrait être considéré comme primordial. Un reportage sur un sondage ne vaut que ce que vaut le sondage lui-même.

De grands journaux d'envergure mondiale publient couramment des fiches techniques avec les sondages. On en trouvera d'excellents exemples aux figures 7.4 et 7.5. Ces exemples montrent comment il est possible de fournir les renseignements essentiels à la compréhension de la méthodologie d'un sondage. Tous les sondages diffusés par les médias devraient être accompagnés de ces renseignements. À notre avis, il faudrait également indiquer le taux de refus (c'est-à-dire le nombre ou la proportion de personnes qui ont refusé de répondre aux questions ou n'ont répondu qu'à une partie d'entre elles). Le taux de refus constitue un élément de plus en plus important dans l'évaluation de la crédibilité d'un sondage (Cantril 1991, 99–106). Ces exigences concordent avec les normes recommandées par les principales associations professionnelles internationales de sondage. Il n'est pas déraisonnable d'attendre de tous les médias qu'ils se conforment à ces exigences en période électorale. Les médias d'information canadiens ne peuvent plus se soustraire à cette responsabilité.

Recommandation 1.7.15

Nous recommandons que tout média d'information qui commande, achète ou acquiert un sondage d'opinion et en publie les résultats ou en fait état en primeur au Canada pendant une campagne électorale soit tenu de l'accompagner d'une fiche technique décrivant la méthodologie employée et contenant notamment les renseignements suivants :

- le nom de la maison de sondage,
- le nom du commanditaire,
- la période où se sont déroulées les entrevues,
- la méthode de collecte des données (par exemple, entrevue téléphonique ou en personne, questionnaire postal),
- la population dont l'échantillon a été extrait,
- le nombre de répondants et répondantes (entrevues achevées),
- le taux de refus (en pourcentage),
- la marge d'erreur,
- le libellé exact de chaque question pour laquelle des résultats sont donnés, et
- la taille, la description et la marge d'erreur de chacun des sous-échantillons mentionnés dans le rapport.

L'accessibilité des rapports techniques

En plus d'adjoindre aux comptes rendus publiés une fiche technique élémentaire, les médias d'information qui commanditent ou achètent des sondages devraient être en mesure de fournir un dossier plus complet sur les sondages publiés. Ce document, présenté sous la forme d'un rapport qui pourrait être établi par la maison de sondage, devait être communiqué à qui le demande, moyennant les frais de copie, dans un délai raisonnable après la publication. Cette exigence devrait s'appliquer non seulement aux comptes rendus de sondages publiés en primeur, mais également à tous les articles de presse initiaux comportant des tableaux chiffrés ou présentés d'une manière qui se veut scientifique. Elle ne vise cependant pas les articles ou les bulletins de nouvelles courants, où l'information est attribuée à des personnes qui commentent des sondages. Puisque les règles de la profession exigent que les journalistes vérifient dans toute la mesure du possible l'exactitude des faits qu'ils rapportent, il n'est pas déraisonnable d'attendre d'eux qu'ils s'efforcent de se procurer les données techniques appropriées lorsqu'ils utilisent des sondages.

Les sondages d'opinion sont présentés comme scientifiques. La divulgation complète de la méthodologie est l'un des premiers impératifs déontologiques du travail scientifique. Par conséquent, il est raisonnable d'exiger que les comptes rendus de sondages soient accompagnés de toutes les données techniques jugées pertinentes par l'Association mondiale de l'étude de l'opinion publique et par des organisations similaires.

Recommandation 1.7.16

Nous recommandons que tout média d'information qui rend publics, en primeur au Canada, les résultats d'un sondage qu'il a commandité, acheté ou acquis pendant une campagne électorale mette à la disposition de tout citoyen ou citoyenne, moyennant les frais de copie et dans les 24 heures suivant la publication, un rapport complet sur les résultats des questions publiées, y compris les résultats sur lesquels l'information publiée ou diffusée était basée, et mette aussi à sa disposition les renseignements techniques suivants :

- les nom et adresse de la maison de sondage,
- le nom du commanditaire,
- les dates et heures des entrevues,
- la méthode de collecte (par exemple, entrevue téléphonique ou en personne, questionnaire postal),
- la population dont l'échantillon a été extrait,
- la méthode d'échantillonnage,
- la taille de l'échantillon initial,
- le nombre de répondants et répondantes inadmissibles,

- le nombre de répondants et répondantes (entrevues achevées),
- le taux de refus (en pourcentage),
- le taux de réponse (en pourcentage),
- la marge d'erreur,
- les facteurs de pondération et méthodes de normalisation (le cas échéant),
- le libellé exact de chaque question pour laquelle des résultats sont publiés,
 - la taille, la description et la marge d'erreur de chacun des sous-échantillons mentionnés dans le compte rendu, et
 - la méthode employée pour recalculer les pourcentages lorsque ceux-ci font abstraction des personnes sans opinion ou qui n'ont pas répondu à une question.

Les comptes rendus de seconde main

S'ils ne sont pas assortis des mises en garde appropriées, les comptes rendus de sondages privés peuvent être aussi préjudiciables à la confiance du public que des comptes rendus trompeurs de sondages réalisés pour les médias. Les règles de divulgation devraient donc s'y appliquer lorsque les médias les traitent à la manière de leurs propres sondages. Une telle disposition, si elle avait été en vigueur à Terre-Neuve en 1989, aurait empêché la publication du sondage que l'on dit faux.

Recommandation 1.7.17

Nous recommandons que les comptes rendus des médias d'information traitant de sondages réalisés à titre privé ou par d'autres médias d'information, lorsqu'ils sont présentés en primeur au Canada d'une manière similaire à celle que les médias utilisent pour leurs propres sondages, soient soumis aux règles de divulgation décrites dans la recommandation 1.7.15.

Les normes professionnelles

Les maisons de sondage canadiennes pourraient faire beaucoup pour promouvoir un meilleur traitement journalistique des sondages publiés en période électorale. Par exemple, elles pourraient suivre l'exemple britannique et américain et former une association professionnelle spécifique à leur secteur, qui pourrait collaborer avec les médias afin d'améliorer le traitement journalistique des sondages et prévenir les fuites. Le débat public serait plus éclairé si des universitaires surveillaient et commentaient les sondages publiés, comme l'ont fait au Québec ceux et celles qui ont participé au Comité des sondages du Regroupement québécois des sciences sociales. Comme le note Cantril, la plupart des firmes de sondage américaines se réservent le droit de publier la totalité d'un sondage si un client divulgue des données partielles qui

donnent une idée fausse des résultats d'ensemble (Cantril 1991, 170). Cette pratique n'est pas courante au Canada. Au contraire, la plupart des clients se réservent jalousement l'exclusivité d'utilisation des sondages qu'ils commandent. Une association professionnelle de sondage pourrait aider à améliorer les choses. Par ailleurs, dans les pays où de telles associations existent, l'échange d'information technique et les débats sur les problèmes communs sont plus fréquents qu'au Canada¹⁶.

Évidemment, l'influence des sondages d'opinion ne se limite pas aux périodes électorales. Depuis quelques années, les résultats de sondages constituent un élément important des débats publics sur des questions controversées. La publication de plus en plus fréquente de sondages en a fait un moyen de communication entre les régions, les collectivités et les groupes sociaux, surtout sur les questions suscitant de vifs débats dans la population. Par ailleurs, les sondages offrent aux particuliers la possibilité d'exprimer leurs préférences et leurs allégeances et, surtout, d'évaluer celles des autres. De ce point de vue, ils peuvent contribuer à façonner l'opinion publique et influencer sur les choix politiques. Par exemple, dans le cas de l'Accord du lac Meech, la polarisation croissante de l'opinion par région et par groupe linguistique, soulignée par les médias, est devenue un facteur important du débat public et a peut-être limité les options offertes aux négociateurs (Desbarats 1990b). Les sondages peuvent susciter des réactions qui accentuent les clivages sociaux. Afin d'infléchir l'opinion publique, les groupes d'intérêt publient fréquemment des sondages dont les questions ont été rédigées de manière à orienter les résultats en leur faveur (Hoy 1989, chap. 14).

Vu l'influence croissante des sondages, il faut encourager l'application des normes professionnelles les plus rigoureuses en matière de réalisation et de diffusion. Il est clair que les sociétés de sondage devront faire des efforts accrus pour garantir que les résultats soient divulgués par les médias avec exactitude et avec toutes les précisions qui s'imposent. D'autre part, un débat public sur les avantages et inconvénients des sondages aiderait la population à mieux comprendre cette source importante de renseignements. Nos recommandations sur la tenue de sondages en période électorale contribueront à l'adoption de normes professionnelles plus rigoureuses. Il ne nous appartient pas de proposer une réglementation des sondages en dehors des campagnes électorales. Mais comme leur importance dans ce contexte est incontestable, nous espérons que l'accès accru aux informations techniques proposé dans ce rapport encouragera la divulgation systématique de ce genre de données pour tous les sondages. La santé de notre démocratie exige que les sondages d'opinion soient mieux compris du public et mieux traités dans les médias, de façon à fournir des informations fiables et valides concernant les différences d'opinion sur les grandes questions d'intérêt public.

Recommandation 1.7.18

Nous recommandons :

- a) que les maisons de sondage qui effectuent des sondages d'opinion destinés à la publication en période électorale se donnent un code d'éthique et fondent une association pour en promouvoir le respect; et
- b) que les maisons de sondage collaborent avec les médias afin d'améliorer la qualité du traitement journalistique des sondages.

LA COMMUNICATION ÉLECTORALE ET LA CONFIANCE DU PUBLIC

La foi du public dans l'intégrité du processus électoral dépend autant du déroulement de la campagne et de la manière dont elle lui est présentée que de la crédibilité du décompte des voix. C'est dans cette perspective que nous abordons les points suivants : l'embargo traditionnel en fin de campagne, les nouvelles techniques de promotion électorale, le contenu de la publicité politique, la couverture médiatique des élections et le problème des stéréotypes et de l'accès des minorités aux médias. Tous ces points ont été soulevés au cours de nos consultations et, bien que plusieurs ne se prêtent pas à une réglementation directe, ils méritent manifestement notre attention.

L'embargo sur la publicité en fin de campagne

L'embargo publicitaire avant le scrutin, appliqué depuis longtemps aux niveaux fédéral et provincial, est de règle dans la plupart des démocraties. Il vise à prévenir les tentatives de manipulation de dernière heure et à ménager un temps de réflexion avant le vote.

Historique des mesures d'embargo

Par la suite des plaintes formulées lors des élections de 1935, le Comité spécial d'enquête sur la Commission canadienne de la radiodiffusion recommanda « qu'on ne permette aucune émission politique un jour d'élection ou pendant les deux jours qui le précèdent immédiatement » (Canada, Chambre des communes 1936, 796). Le Parlement inséra dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936, puis dans celle de 1958, une disposition à cet effet applicable aux référendums ainsi qu'aux campagnes électorales aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Dix ans plus tard, avec la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, la période d'embargo était ramenée à deux jours, soit le jour du scrutin et la veille. En 1974, les dispositions d'interdiction applicables aux campagnes fédérales étaient incluses dans la *Loi électorale du Canada*.

Les dispositions actuelles relatives à l'embargo

L'article 48 de la *Loi électorale du Canada* interdit aux partis enregistrés de faire de la publicité pour ou contre un parti ou un individu en utilisant des installations de radiodiffusion, un périodique ou une publication gouvernementale au cours des trois périodes suivantes : (1) entre le jour de l'émission du bref d'une élection et le dimanche qui tombe le vingt-neuvième jour avant le jour du scrutin; (2) le jour du scrutin (ce qui englobe l'interdiction de la publication prématurée sous quelque forme que ce soit des résultats d'une élection dans une circonscription avant la clôture du scrutin); et (3) la veille du scrutin. Une disposition similaire (art. 213) s'applique aux candidats et candidates. Nous avons déjà traité de la période d'embargo en début de campagne dans le chapitre 6 du volume 1, à propos des règles régissant le temps d'antenne payé.

L'embargo en fin de campagne a joué un rôle utile dans le passé. Il donne à l'électorat une brève période de répit, libre de publicité partisane, pour arrêter son choix avant le vote et protège les partis contre les assauts publicitaires de dernière heure auxquels il est impossible de répliquer¹⁷.

Recommandation 1.7.19

Nous recommandons que soient maintenues les dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada* relatives à l'embargo sur la publicité électorale en fin de campagne.

Réglementation du contenu publicitaire

Lors de nos audiences, bon nombre d'intervenants se sont dits inquiets du phénomène de la publicité négative ou trompeuse. On craint véritablement que ces pratiques se répandent et compromettent la relative civilité des campagnes électorales au Canada. Certains proposent de réglementer le contenu publicitaire. D'autres préconisent d'augmenter la transparence dans ce domaine en obligeant les partis à déposer le texte de leurs messages, de même que leurs coûts de distribution, auprès de la Commission électorale ou d'un conseil de la publicité électorale relevant de cette dernière (Kline *et al.* 1991 CR). On craint avec raison que la publicité négative et trompeuse que plusieurs déplorent aux États-Unis, et qui aurait entamé la confiance du public américain dans le processus électoral, se propage également au Canada (Graber 1991 CR).

Les tenants de la transparence soutiennent qu'en donnant un droit de regard élargi aux médias, on inciterait les partis à la prudence quant au contenu de leur publicité. Plusieurs représentants des médias se sont prononcés en faveur d'une telle mesure (notamment lors de notre Colloque sur la presse et les élections, à Toronto, en février 1991). En revanche, Graber signale qu'une des conséquences de cette règle aux États-Unis a été tout simplement de mettre en relief des publicités à l'éthique douteuse (Graber 1991 CR). Quoi qu'il en soit, la multiplication des services d'écoute et de

coupures de presse garantit que toute publicité publiée ou radiodiffusée sera disponible pour analyse journalistique. Il paraît clair, par conséquent, que ces propositions imposeraient un fardeau administratif supplémentaire aux partis et à la Commission électorale sans présenter des avantages proportionnels.

Comme pour d'autres aspects du processus électoral, il y a beaucoup à gagner en encourageant l'adoption de règles de conduite. Les publicitaires sont nombreux à déplorer que des critères différents s'appliquent aux annonceurs politiques et aux annonceurs commerciaux. Ainsi, le président de la Fondation canadienne de la publicité, John Coleman, souligne que la publicité politique au Canada n'est pas sujette aux contrôles et aux normes imposés à la publicité commerciale, qui est astreinte au code volontaire de la profession et aux règles fédérales relevant de Consommation et Corporations Canada (Kline *et al.* 1991 CR). Les annonceurs commerciaux sont donc passibles de sanctions dont les annonceurs politiques sont exempts. Coleman se dit d'avis que « les normes fondamentales devraient être respectées par toutes les formes de publicité, y compris la publicité électorale ... il n'y a pas deux poids deux mesures pour ce qui a trait à la portée des dispositions réglementaires existantes... Les règles du jeu devraient être les mêmes pour tous les annonceurs sans aucune exception [cité dans Kline *et al.* 1991 CR]. »

Le Code canadien des normes de la publicité, qui établit quinze catégories de publicités acceptables, existe depuis un quart de siècle. Les annonceurs, les agences de publicité et les médias en observent volontairement les dispositions, qui s'appliquent à toute la publicité commerciale. Les normes sont administrées par le Conseil des normes de la publicité et par ses conseils régionaux, organismes autonomes dont les membres sont issus de l'industrie et du public. Toute plainte d'un citoyen ou une citoyenne ou d'un annonceur est adressée au Conseil. Si celui-ci la juge justifiée, l'annonceur est prié de modifier l'annonce visée ou de la retirer. S'il refuse, l'avis du Conseil est communiqué aux médias, qui sont invités à ne plus diffuser la publicité en cause. Le Code ne s'applique pas à la publicité d'opinion, qui comprend la publicité électorale, mais il n'y a pas de raison valable de s'abstenir d'élaborer des normes à ce sujet.

Le problème de la publicité électorale est bien illustré par cette analogie frappante du publicitaire américain Malcolm MacDougall :

Supposons que je sois de la compagnie Lipton et que j'aie découvert qu'il y a très longtemps, en 1948, un bracelet de montre se soit glissé dans une boîte de soupe Campbell dans une usine, quelque part dans le Sud... Un consommateur l'a trouvé, personne n'a souffert et cela ne s'est jamais reproduit. Si je passais une annonce disant tout cela, personne n'y prêterait attention. Mais supposons que je passe une annonce avec une trame sonore lugubre, montrant une pauvre femme poussant des hurlements au moment où elle découvre le bracelet, avec gros plan grotesque sur une boîte de

soupe Campbell et la chute : « Voulez-vous une soupe comme celle-ci ? Ou bien préférez-vous Lipton ? Chez nous on vérifie chaque boîte. » Ce serait terriblement efficace. (Cité dans Taylor 1990, 215-216)

Aux États-Unis comme au Canada, de telles annonces commerciales seraient jugées inacceptables par les radiodiffuseurs et par les organismes de surveillance de l'industrie. Pourtant, une annonce du même type fondée sur une déclaration ou un fait quelconque tirés du passé d'un candidat pourrait fort bien passer sur les ondes. Ces annonces destinées à discréditer l'adversaire, généralement en déformant les faits, sont de plus en plus répandues depuis quelques années. Lors des élections présidentielles américaines de 1988, près de la moitié des messages télévisés étaient négatifs et certains comportaient de sérieuses déformations des faits (Taylor 1990, 217). Le phénomène gagne également du terrain au Canada (Romanow *et al.* 1991 CR; Johnston *et al.* 1991, chap. 4).

Kline et ses collègues, soulignant les effets bénéfiques du mécanisme d'autoréglementation de la publicité commerciale, recommandent la mise sur pied d'une commission de la publicité électorale chargée de mettre en place une structure similaire pour la publicité électorale (Kline *et al.* 1991 CR). Toutefois, au lieu de créer une nouvelle structure pour les élections, il serait plus efficace d'intégrer ce type de publicité au processus bien rodé actuellement réservé à la publicité commerciale. Aussi avons-nous proposé à la Fondation canadienne de la publicité de collaborer avec les partis et les médias en vue d'établir des critères en matière de publicité électorale partisane. Il faudrait évidemment que ceux-ci tiennent compte du rôle particulier de cette forme de publicité. En outre, la procédure devra être très rapide afin de permettre des interventions efficaces en période électorale. La Fondation a réagi positivement à l'idée, et a accepté d'examiner la possibilité d'assumer cette responsabilité.

Recommandation 1.7.20

Nous recommandons que la Fondation canadienne de la publicité crée avec les partis politiques enregistrés et les médias un groupe de travail chargé d'établir des normes et des mécanismes de contrôle applicables à la publicité électorale.

Selon les règles en vigueur, les radiodiffuseurs sont tenus d'offrir du temps d'antenne payant aux partis politiques, en essayant, autant que possible, de satisfaire leurs demandes en termes de programmation. Ils conservent néanmoins une certaine marge de manœuvre et peuvent ainsi rejeter toute publicité politique qu'ils jugent diffamatoire ou contraire à leurs propres normes. Ils le font rarement, mais il est arrivé qu'ils demandent qu'une annonce soit modifiée en fonction de leurs normes. Les radiodiffuseurs devraient conserver ce droit et cette responsabilité légale à l'égard du

contenu des annonces, conjointement avec le commanditaire. Cette responsabilité, jointe à l'adoption éventuelle de normes, freinera la diffusion d'annonces trompeuses ou injurieuses sans guère restreindre le droit des partis de promouvoir leurs idées.

Recommandation 1.7.21

Nous recommandons que les radiodiffuseurs conservent leur responsabilité légale à l'égard du contenu de la publicité des partis politiques.

Dans ce contexte, les radiodiffuseurs devraient aussi conserver le droit de refuser d'insérer des annonces partisans dans leurs émissions de nouvelles et leurs magazines d'affaires publiques, car ces annonces reproduisent parfois la forme de telles émissions. Les radiodiffuseurs ont raison de vouloir maintenir une nette distinction entre publicité et journalisme.

Recommandation 1.7.22

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* ne soit pas interprétée de manière à contraindre les radiodiffuseurs à insérer des annonces de partis politiques enregistrés dans leurs émissions de nouvelles ou d'affaires publiques.

La couverture médiatique des campagnes

Dans les démocraties industrielles modernes, les médias occupent une place de premier plan dans le processus électoral. Comme les partis politiques, ils possèdent une dimension publique aussi bien que privée. Judith Lichtenberg note à ce sujet : « Puisqu'il semble indéniable que les médias sont des acteurs et non de simples observateurs du processus politique, il importe de repenser les responsabilités et prérogatives traditionnelles de la presse [Lichtenberg 1990, 1]. » Quel que soit le bien-fondé de ces prérogatives alliant accès spécial et autonomie, il demeure indéniable que les médias influencent considérablement la confiance du public dans le processus électoral. Tout en souscrivant pleinement à la liberté d'opinion de la presse, il est de notre devoir d'examiner la manière dont les médias couvrent les campagnes électorales, car celle-ci est un élément important du processus électoral et peut façonner dans une large mesure la confiance que le public lui porte.

Depuis quelques années, le traitement journalistique des campagnes électorales a suscité bien des critiques. Les plus fréquemment entendues à nos audiences concernaient la place insuffisante accordée aux petits partis et aux groupes minoritaires ainsi que les reportages jugés tendancieux. Nos interlocuteurs déploraient également l'image stéréotypée des femmes et des minorités visibles répandue par la grande presse.

Des critiques ont été formulées, également, par les auteurs de différentes études et recherches sur les médias (voir, par exemple, Charron 1991 CR, Gilsdorf et Bernier 1991 CR; Soderlund 1991; Soderlund *et al.* 1984; Wagenberg *et al.* 1988; Fletcher 1987). Bien que les observateurs aient constaté que les médias s'intéressent davantage aux campagnes électorales et à l'analyse des enjeux que par le passé, ils s'inquiètent encore du caractère superficiel de la plupart des reportages. Les grands médias présentent un éventail restreint de points de vue, se concentrent sur les chefs des grands partis au détriment des candidats locaux et d'autres porte-parole et, souvent, ne replacent pas les événements de la campagne dans leur contexte (Desbarats 1991 CR; Gilsdorf et Bernier 1991 CR). Peter Desbarats, doyen de l'École de journalisme de l'Université Western Ontario, nous a affirmé que les médias, et particulièrement les médias électroniques, n'ont pas le temps de traiter en profondeur les enjeux électoraux. Mais s'il est vrai que les médias jouent un rôle important dans le processus électoral, a-t-il souligné, ils ne peuvent assumer seuls la totalité du fardeau de l'information électorale (London, 10 mai 1990). Les médias francophones, bien que traditionnellement plus attachés à l'analyse de l'actualité et de sa place dans un contexte historique, s'inscrivent également dans ce courant général (Charron 1991 CR).

Les critiques concernant la couverture médiatique ne datent pas d'hier¹⁸. La Commission royale sur les quotidiens s'inquiétait déjà du recul de la couverture politique dans les journaux, de l'apparition d'un style journalistique plus cynique et plus belligérant, et de l'éventuelle diminution de la concurrence entre journaux due aux situations de monopole dans les petites agglomérations et au fractionnement du marché dans les grandes villes (Canada, Commission royale 1981, 150-153). Par ailleurs, ayant étudié la couverture de la campagne de 1984, Comber et Mayne ont déploré l'attachement des médias à des « critères de show-business » et l'absence de reportages politiques qui exposent les idées en jeu, donnent la parole aux politiciens, inscrivent les événements politiques dans leur contexte historique et analysent la vie politique à la lumière des tendances sociales, économiques et politiques qui façonnent le monde contemporain (Comber et Mayne 1986, 172).

Alors qu'on déplorait déjà que la télévision ait réduit la couverture politique à une succession d'extraits de 30 secondes, les politiciens et politiciennes d'aujourd'hui n'ont plus que 12 secondes pour s'exprimer sur les ondes (Gilsdorf et Bernier 1991 CR). Cette compression progressive donne à penser que la couverture électorale canadienne pourrait finir par rejoindre le modèle américain, avec ses extraits encore plus sommaires de 9,8 secondes. Même la télévision de langue française, qui propose traditionnellement des reportages plus étoffés et moins axés sur le visuel, commence à s'engager dans cette voie (Taras 1990, 77; Charron 1991 CR).

Les préoccupations à ce sujet reflètent la prédominance croissante de la télévision dans le domaine de l'information politique. Selon une étude sur les médias récemment effectuée par Environics, la télévision est plus utilisée

et plus crédible que les autres organes de presse comme source d'information et d'analyse sur les questions d'intérêt public, et son avance à ce chapitre augmente depuis 1986 (Adams 1991). En outre, les auteurs de l'étude affirment que l'avenir des réseaux de télévision réside dans les émissions d'actualité et d'affaires publiques. Il reste à voir si cette tendance entraînera la généralisation de l'information-spectacle, mais, d'après bon nombre d'analystes, la chose est fort possible (Saunders 1991 CR).

Bien que la plupart des médias d'information canadiens reconnaissent avoir une responsabilité sociale, ils ne considèrent pas que l'éducation du public – par la présentation d'une gamme complète d'informations et d'opinions sur les questions d'actualité – soit l'une de leurs fonctions essentielles. Les journalistes sont constamment tiraillés entre leur devoir d'éduquer la population sur les questions d'intérêt public, devoir qui légitime la protection constitutionnelle de la liberté de la presse, et les intérêts commerciaux de leurs patrons (Canada, Commission royale 1981, chap. 2; Desbarats 1990a, 144). Certes, les médias d'information continuent d'assurer une large couverture des élections, mais beaucoup répugnent de plus en plus à couvrir les questions qui, à leur avis, intéressent peu le public, comme les programmes des petits partis. Une tendance semblable a été décelée au Québec (Desbarats 1990a, 41–42; Charron 1991 CR). Le désintérêt croissant des médias en matière d'éducation publique, souligné par plusieurs participants à notre Colloque sur la presse et les élections, influe sur la diffusion dans la société non seulement des informations électorales, mais aussi des questions d'actualité et d'affaires publiques¹⁹.

Dans les circonscriptions, par exemple, nos études ont révélé que la couverture des prises de position des candidats et candidates a tendance à diminuer au cours de la campagne, les journalistes considérant que les éléments importants sont déjà connus (Bell *et al.* 1991 CR). Ce phénomène est regrettable car l'électorat ne commence souvent à s'intéresser à ces questions que bien après le lancement de la campagne (Johnston *et al.* 1991).

Cette tendance a aussi été observée à l'échelle nationale et à l'étranger. David Broder, éminent journaliste politique américain, expose ainsi le problème :

C'est alors même que le grand public est sans doute le plus avide d'informations de base sur les politiques, programmes et personnalités des candidats à la présidence que les médias sont le moins susceptibles de les fournir car, selon notre théorie de la nouvelle, ces questions ne sont plus d'actualité. (Broder 1987, 263)

Holli Semetko, de l'Université du Michigan, qui a comparé la couverture des campagnes électorales en Grande-Bretagne et aux États-Unis, a relevé qu'en moyenne les journaux télévisés britanniques consacrent deux fois plus de temps que les journaux américains au traitement des questions de fond (Semetko 1991 CR). La télévision britannique accorde trois fois

plus de temps aux paroles mêmes des candidats et candidates. En revanche, les réseaux américains accordent cinq fois plus de place aux caractéristiques personnelles des candidats. La professeure Semetko attribue ces différences au fait que les radiodiffuseurs britanniques continuent de se reconnaître une mission d'éducation publique.

Au Canada, l'engagement des médias envers l'éducation du public décline à mesure que les médias s'éloignent du modèle britannique et se rapprochent davantage du modèle américain (Spencer 1991 CR). Il importe donc de trouver d'autres modes de communication électorale et de réévaluer les critères traditionnels en matière d'information²⁰. Nos recherches ont montré qu'en fonction de ces critères, on parle peu des petits partis au Canada (Hackett 1991 CR). Par ailleurs, les conflits ethniques marquant les campagnes d'investiture sont grandement exagérés, comme ce fut le cas en 1988 (Carty et Erickson 1991 CR). En outre, ces critères ne tiennent pas compte des groupes minoritaires, sauf lorsque ces derniers sont partie prenante à des conflits. Les représentants et représentantes des personnes handicapées, comme ceux des minorités ethnoculturelles, disent avoir été impuissants à intéresser les médias à leurs problèmes au cours de la campagne de 1988 (Saunders 1991 CR).

Les candidats et candidates se plaignent souvent de ce que la couverture des campagnes privilégie les enjeux nationaux au détriment des problèmes locaux. Nos recherches ont établi que, du moins dans la presse écrite, les enjeux régionaux ont bénéficié d'une attention accrue en 1988 (Gilsdorf et Bernier 1991 CR). D'autre part, les stations de télévision et les journaux parlent moins des campagnes de circonscription à mesure qu'ils augmentent leur aire de diffusion. Nos études indiquent que les campagnes gagneraient en intérêt aux yeux du public si les médias traitaient davantage des répercussions locales et régionales des enjeux nationaux (Bell *et al.* 1991 CR).

Nos recherches au Canada et ailleurs montrent que certains autres changements aideraient à mieux informer l'électorat. Dans la plupart des pays démocratiques autres que le Canada et les États-Unis comme l'a constaté Doris Graber, les chefs politiques ont quantifié d'occasions de s'adresser directement à la population et les journaux publient des extraits de leurs discours ainsi que des résumés des programmes des partis (Graber 1991 CR). Graber a découvert par ailleurs que l'information jugée la plus utile par les électeurs et électrices américains est la comparaison systématique des réalisations et prises de position des candidats et candidates. Il est très clair que les Canadiens et Canadiennes veulent, eux aussi, plus de données comparatives. Il faudrait réfléchir davantage au type d'information et de présentation qui seraient les plus utiles à l'électorat. Les données tendant à prouver l'utilité des comparaisons systématiques sont très convaincantes. Les écoles canadiennes de journalisme devraient s'employer à chercher les modes de présentation les plus propices à l'apprentissage politique (Desbarats 1990a, 191-205).

On serait malavisé de réglementer le contenu rédactionnel des médias (c'est-à-dire les aspects autres que la publicité). La liberté de la presse écrite

est un aspect important du processus électoral et permet une critique indépendante de ceux et celles qui aspirent au pouvoir. Elle constitue un élément central de notre culture politique, un gage de liberté et de démocratie. De même, la liberté de la presse électronique est tout aussi indispensable, même si le CRTC impose aux médias électroniques une certaine surveillance dont la presse écrite est exempte. Le CRTC reçoit les plaintes relatives à la couverture et arbitre les litiges entre plaignants et radiodiffuseurs. Christopher Dornan commente : « La question de la responsabilité continue d'être posée parce que la presse n'est soumise à aucune autre autorité qu'elle-même. Mais elle ne pourrait l'être sans compromettre son indispensable liberté. Il s'agit peut-être d'une réalité déplaisante, mais c'est aussi une des composantes de la démocratie [Dornan 1991 CR]. »

Néanmoins, le professeur Dornan estime que les médias devraient davantage s'autodiscipliner. Il note la présence d'un plus grand nombre de critiques de la presse dans diverses publications et aux congrès annuels de l'Association canadienne des journalistes. En outre, nos recherches ont établi que divers médias d'information ou associations médiatiques se sont déjà donné, ou travaillent à élaborer, des lignes directrices ou des codes de conduite. Plusieurs journalistes conviennent que le processus de décision dans les médias devrait être plus transparent et plus ouvert aux besoins du public.

L'idée d'une forme de surveillance a du mal à percer. Avec le déclin de la presse ouvertement partisane, les journalistes ont dû lutter pour se libérer de leur carcan politique et ont développé une « allergie professionnelle » à l'idée d'avoir des comptes à rendre (Desbarats 1990a, 153). Dans notre atelier sur les médias, la question de savoir si l'autodiscipline devrait être une entreprise collective et si un ensemble commun de normes ferait jamais l'unanimité a suscité un débat animé. En fait, un seul point semblait faire l'unanimité : l'aversion des journalistes à l'idée d'un contrôle gouvernemental en période électorale. Depuis les années 60, cette approche libertaire est remise en cause par des critiques qui réclament une presse socialement responsable. Nombre de journalistes admettent aujourd'hui en principe que les médias doivent rendre des comptes de manière publique. La Fédération professionnelle des journalistes du Québec a pris l'initiative dans ce domaine en adoptant une charte du journalisme en 1987 (Desbarats 1990a, 161, 179). La presse écrite s'est aussi dotée volontairement de conseils de presse et de médiateurs, ou ombudsmans, chargés d'améliorer la communication entre les journalistes et le public, alors que les réseaux de télévision songent à des mécanismes d'autosurveillance. La Société Radio-Canada a adopté une *Politique journalistique* en 1988 et a créé un Bureau de la politique et des pratiques journalistiques dirigé par un ombudsman. Cinq quotidiens canadiens ont déjà de tels ombudsmans (Desbarats 1990a, 170). Mais la création de ces postes a été ardue, et a souvent suscité la méfiance des médias.

Plusieurs journaux canadiens possèdent déjà, ou sont en voie d'élaborer, un code d'éthique. La plupart de ces codes ne traitent pas ou à peu

près pas d'élections : ils s'en tiennent à des considérations générales sur l'équité et l'équilibre, ou sur la nécessité de maintenir une nette distinction entre l'éditorial et le reportage. En définitive, les codes journalistiques restent généralement non écrits, et sont simplement transmis d'un rédacteur en chef à l'autre, comme nous l'a expliqué un ombudsman.

Depuis le début des années 70, beaucoup de conseils de presse provinciaux et locaux, réunissant pour la plupart des représentants de la presse et du public, ont vu le jour. Le Conseil de presse de l'Ontario a été formé en 1972, à la suite notamment du rapport du Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse, qui préconisait la création d'un conseil de presse national. Le Conseil de presse du Québec a été formé en 1973, après bien des années de négociations patronales-syndicales. La Commission royale sur les quotidiens a elle aussi recommandé la création d'un conseil national en 1981. Depuis lors, des journaux plus réticents, tels que le *Globe and Mail* et d'autres quotidiens du groupe Thomson, sont entrés au Conseil de presse de l'Ontario. Aujourd'hui, des conseils de presse se réunissent annuellement pour échanger des informations, et certains entreprennent des activités en tant qu'éducateurs de la presse et défenseurs de ses intérêts. On les trouve maintenant dans la plupart des provinces et régions, celui du Québec englobant également la radio et la télévision.

Les conseils de presse n'ont pas de pouvoirs de contrainte ou de censure. Mais leur utilité apparaît notamment dans la « jurisprudence » qui s'est édifiée au fil de centaines de décisions. Celles-ci constituent un indicateur utile de la pratique journalistique actuelle au Canada, de même qu'un outil pratique pour les journalistes (Desbarats 1990a, 167). Desbarats affirme que les saines critiques communément adressées aux conseils de presse au Canada – auxquels on reproche soit d'aller trop loin, soit de ne pas aller assez loin dans leurs efforts pour discipliner la presse – illustrent l'acceptation générale de cette institution relativement nouvelle. Néanmoins, poursuit-il, toute la question de l'imputabilité reste l'un des grands problèmes encore irrésolus du journalisme contemporain; et la mise en place de telles normes professionnelles est difficile dans ce qu'on appelle le dur monde du journalisme commercial concurrentiel (Desbarats 1990a, 166 et 172).

En période électorale, les médias se livrent une âpre concurrence. Lors de la campagne de 1988, le *Toronto Star* a dû comparaître devant le Conseil de presse de l'Ontario pour répondre à la plainte d'un citoyen sur la manière dont il couvrait le débat sur le libre-échange. Le quotidien a reconnu être « un journal de combat défendant un point de vue clairement identifiable », mais a montré qu'il avait présenté dans ses pages tout l'éventail des opinions sur la question (Winter 1990, 2, 19–22). Son rédacteur en chef, John Honderich, a fait valoir que le *Toronto Star* se faisait un devoir de présenter des points de vue négligés par les autres médias, généralement favorables au libre-échange. Il a néanmoins pris la plainte au sérieux et fourni des explications détaillées. David Crane, responsable des pages économiques du journal, a soutenu que le lecteur plaignant avait « discuté de sa stratégie avec le Parti

conservateur ». Les mécanismes de plainte peuvent servir d'armes en période électorale. David Crane raconte à ce sujet : « Ils ont essayé d'obtenir que la plainte soit entendue au milieu de la campagne, dans le but de discréditer le journal et d'influencer la campagne [Winter 1990, 2]. » Des plaintes générales devraient peut-être être entendues seulement après le scrutin, mais les plaintes individuelles concernant des erreurs de fait ou d'interprétation, qui ne peuvent être résolues par les mécanismes internes des journaux, exigent une action plus rapide. Après le scrutin, les rectificatifs sont d'une piètre utilité.

Le *Code de déontologie* du Conseil canadien des normes de radio-télévision (1988) est ce qui se rapproche le plus d'un code national pour les médias électroniques. Les membres de ce Conseil, qui regroupe des stations de radio et de télévision privées de tout le pays, ont convenu volontairement de respecter certaines normes professionnelles. L'équivalent le plus proche d'un code national pour la presse écrite est la « déclaration de principes » de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens (1977), qui est destinée à compléter les codes des journaux qui en possèdent²¹.

Brian Brennan, du *Calgary Herald*, nous a déclaré que, si la plupart des médias voient les codes d'éthique d'un œil méfiant, c'est qu'ils se considèrent comme « libres, sans entraves et non réglementés ». Selon le président de l'Association canadienne des journalistes, John Stevens, beaucoup de journalistes sont d'avis que les pratiques existantes assurent un contrôle suffisant de leur travail tout en garantissant la liberté de la presse et que, de toute façon, ces codes sont difficiles à appliquer.

En dépit de ce débat, nous trouvons encourageant que divers médias d'information semblent tendre vers l'adoption d'un code national. L'ombudsman du quotidien *The Gazette* de Montréal, Robert Walker, estime que les conseils de presse provinciaux seraient les mieux à même de rédiger un tel code. La plupart des quotidiens et hebdomadaires canadiens font partie de conseils de presse, dont ils assurent le financement. Ces organismes entendent les plaintes de lecteurs et lectrices à propos d'articles que ces derniers jugent injustes ou inexacts. Le code énoncerait des lignes directrices qui serviraient à évaluer ces plaintes – ce qui pourrait s'avérer particulièrement utile pendant la période relativement brève des campagnes électorales, car l'existence d'un ensemble de lignes directrices préétablies permettrait aux conseils de régler les litiges plus rapidement.

Le code d'éthique de l'Association canadienne des directeurs de l'information en radiotélévision a vu le jour en 1970 et a fait l'objet de plusieurs révisions, la dernière remontant à 1986. L'Association encourage ses membres à le respecter, les directeurs de l'information étant censés faire connaître son existence lorsque leur type de programmation le permet et mettre le texte du code à la disposition du public. Nos recherches ont révélé que cette organisation est la seule à promouvoir explicitement, par écrit, l'observation de ses règles et à tenter de les faire connaître du grand public.

Cette évolution dans la presse écrite et électronique, de même que l'apparition d'une critique de la presse observée par le professeur Dornan,

permettent d'espérer que l'on accordera davantage d'attention à la question des normes et des règles de conduite en matière de journalisme (Dornan 1991 CR).

Pour favoriser la responsabilité, il serait utile que les conseils de presse jouent un rôle plus actif dans le règlement des plaintes relatives à la couverture électorale. Cela suppose qu'ils mettent en place des mécanismes d'arbitrage plus rapides. Par exemple, le Conseil canadien des normes de radiodiffusion (CCNR) exige qu'un radiodiffuseur donne suite à une lettre de plainte dans les dix jours de sa réception.

Si le CCNR doit assumer le rôle d'auto-réglementation que le CRTC envisageait à sa création, en 1988, il lui faudra se doter de procédures plus expéditives, au moins durant les campagnes électorales. Le CRTC lui-même applique des méthodes beaucoup plus expéditives dans ce contexte, et le CCNR, qui sera à pied d'œuvre aux prochaines élections fédérales, ne pourra jouer efficacement son rôle de surveillance s'il ne se dote pas de procédures spéciales pour les périodes électorales. Les conseils de presse sont souvent plus lents encore (Desbarats 1990a, 160-168).

D'après nos recherches, les abus qui ont conduit à la mise sur pied d'un conseil de presse en Grande-Bretagne n'existent à peu près pas au Canada (Dornan 1991 CR). Les médias canadiens prennent au sérieux leurs responsabilités à l'égard du processus démocratique, même s'il ne faut pas s'attendre qu'ils assument le fardeau de l'éducation politique ou qu'ils fournissent un canal de communication directe entre partis et électeurs. Depuis que le Comité Barbeau s'est penché sur la couverture des campagnes électorales dans les années 60, la presse a considérablement accru les ressources qu'elle y consacre (Canada, Comité des dépenses électorales 1966). Les principaux réseaux de télévision et journaux ont sensiblement augmenté le personnel, le temps et l'espace affectés à l'information électorale (Fletcher 1988, 167). L'avènement de CBC Newsworld et de services tels que Vision TV ajoutera sans doute à la qualité et à la diversité de la couverture de la prochaine élection fédérale (Hogarth et Gilsdorf 1991 CR).

À la demande de nombreux intervenants, nous avons examiné la possibilité d'inscrire dans la loi un droit de réponse au contenu d'une annonce publicitaire ou d'un éditorial. Un rapport britannique sur la question a conclu qu'un tel droit prêterait à tant d'abus qu'il engendrerait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. Il supposerait qu'un jugement soit prononcé sur la validité du grief lui-même et que l'on détermine qui exactement serait habilité à y répondre (Dornan 1991 CR). L'idée a été rejetée en Grande-Bretagne pour ces raisons, qui nous paraissent fondées.

D'aucuns se sont plaints, par ailleurs, des stéréotypes véhiculés par les médias concernant les femmes et les membres des groupes minoritaires, et de la difficulté que ces personnes éprouvent à participer au débat national. Ces problèmes, a-t-on fait valoir, sont de nature à saper la confiance dans le processus électoral. Selon les porte-parole de certains groupes de femmes, les médias ont encore beaucoup tendance à présenter les femmes candidates ou leaders comme des anomalies, ce qui contribue à éloigner les femmes de la

politique active (Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, Montréal, du 31 octobre au 2 novembre 1990). Pour sa part, Andrew Cardozo, porte-parole du Conseil ethnoculturel du Canada, a affirmé que les questions électorales intéressant les communautés ethnoculturelles étaient souvent négligées par les médias et que ces minorités se sentaient ainsi exclues du débat. À titre d'exemple, il a signalé que les grands organes d'information n'avaient fait aucunement écho à un débat sur le multiculturalisme tenu au cours de la campagne de 1988 (Ottawa, 13 juin 1990).

Nous avons constaté dans nos recherches que ces doléances ne sont pas sans fondement, notamment en ce qui concerne les femmes, les personnes handicapées, les Autochtones et les communautés ethnoculturelles (Saunders 1991 CR; Robinson et Saint-Jean 1991 CR). Ainsi, une étude sur la couverture des élections de 1988 a révélé que les reportages sur la participation de groupes ethnoculturels à des campagnes d'investiture laissaient souvent entendre que cette participation était illégitime (Saunders 1991 CR). Toutefois, la solution à ces difficultés ne réside pas dans des règlements, mais consiste plutôt à sensibiliser le personnel des médias et d'autres intervenants à ces problèmes, et à aider les représentants et représentantes de ces groupes à faire entendre leur point de vue. En outre, le paragraphe 3(iii) de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 a élargi la portée de la politique de radiodiffusion canadienne en mentionnant expressément la nécessité de servir et de refléter, dans la programmation et l'embauche, les intérêts et aspirations des hommes, des femmes et des enfants du Canada, de même que la nature multiculturelle et multiraciale du pays et la place particulière que les Autochtones y occupent. Cette disposition sera incluse dans les lignes directrices du CRTC à l'intention des radiodiffuseurs, et devrait aussi faire partie des lignes directrices en matière électorale.

Certes, les médias ne sont pas seuls responsables des lacunes de la couverture électorale. Les thèmes de la campagne, et la manière de les présenter, résultent de l'interaction entre les stratèges des partis, les médias et l'électorat (vu par les sondeurs). La superficialité des reportages, l'importance excessive accordée aux chefs de parti ou la faible couverture accordée aux candidats et candidates locaux peuvent être imputés à tous ces intervenants à la fois. Aucun d'eux ne peut redresser la situation sans le concours des autres. Une mesure propice à cet égard pourrait être de réunir régulièrement des permanents de partis, des journalistes et des observateurs, comme la Société Radio-Canada et l'Université Queen's de Kingston l'ont fait après l'élection de 1988. Les participants et participantes à cette conférence ont abordé un grand nombre de questions d'ordre pratique et théorique, et en sont venus à mieux se comprendre et à mieux saisir la dimension éthique de leurs relations. La conférence fut enregistrée sur bande vidéo puis diffusée par CBC Newsworld. Une rencontre de même nature fut organisée au Québec par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) après les élections provinciales de 1989, ce qui permit aussi d'établir un dialogue utile (Charron 1991 CR). L'Association canadienne des journalistes a

organisé plusieurs débats de ce genre à l'occasion de ses congrès annuels. Il y aurait lieu d'organiser des rencontres encore plus fréquentes, et rassemblant un éventail plus large de participants, pour discuter notamment de l'accès aux médias d'information.

La Fondation pour le journalisme canadien serait particulièrement bien placée pour assumer la responsabilité de ces rencontres. Créée en 1990 dans le but d'améliorer le journalisme au Canada, particulièrement dans le domaine politique, elle s'emploie notamment à promouvoir les échanges entre les médias et d'autres secteurs de la société. La tenue de séminaires postélectorales réguliers, rassemblant permanents de partis, candidats, journalistes et autres intéressés s'inscrirait bien dans sa mission. La participation des journalistes, par l'entremise d'organisations comme la FPJQ et l'ACJ, serait également utile.

L'information doit demeurer la responsabilité des médias. Mais ces derniers pourraient être plus à l'écoute des doléances que nous avons passées en revue. Si le genre d'analyse postélectorale effectuée par certains grands médias se généralisait, il est certain que la couverture des campagnes y gagnerait.

Recommandation 1.7.23

Nous recommandons :

- a) **que les conseils de presse, à la fois de la presse écrite et électronique, élaborent des normes concernant la couverture des campagnes électorales, de même que des mécanismes de règlement des plaintes à ce sujet;**
- b) **que des organisations comme l'Association canadienne des journalistes et la Fédération professionnelle des journalistes du Québec continuent d'effectuer des évaluations postélectorales de la couverture des campagnes et que d'autres associations professionnelles leur emboîtent le pas; et**
- c) **que des organisations professionnelles comme l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens ou la Fondation pour le journalisme canadien organisent des séminaires sur la couverture des campagnes électorales.**

Les technologies nouvelles

L'avènement de nouvelles technologies de communication a toujours eu un profond retentissement sur les campagnes électorales. Chaque mutation – comme le passage de la presse partisane à la presse de masse ou de l'imprimé à la radio puis à la télévision – a contraint les partis à s'adapter. La radio a donné naissance à l'auditoire de masse et aux campagnes personnalisées. La télévision a renforcé cette tendance et focalisé l'attention sur les chefs de parti et leur image. Les réseaux de relations ont perdu de leur importance; les partis sont devenus davantage des organisations de

professionnels et, avec l'apparition de techniques encore plus avancées, nous sommes sur le point d'assister à d'autres changements majeurs.

Les nouvelles technologies placent la presse devant un défi de taille. Les quotidiens voient baisser leur électorat depuis des années et doivent faire face à la concurrence de nouvelles méthodes de diffusion de l'information (Desbarats 1990a, 222-223). Comme ce sont les journaux qui publient la plupart des analyses et des enquêtes, l'ensemble du système aurait à s'ajuster s'ils n'étaient plus désireux ou capables d'assumer cette fonction (Desbarats 1990a, 22-24). À l'heure actuelle, bon nombre d'électeurs et électrices lisent peu la presse écrite.

En ce qui concerne la presse électronique, elle joue un rôle de plus en plus important en matière de diffusion de l'information électorale. Là aussi, cependant, la concurrence se fait de plus en plus vive, et la fragmentation de l'auditoire s'accroît de jour en jour (Adams 1991). Ainsi, le nombre de services télévisés offerts au public canadien a augmenté de plus de 25 % durant la dernière décennie. Les chaînes spécialisées et payantes détiennent en moyenne au-delà de 10 % de l'auditoire, alors que le public des réseaux a baissé de plus de 25 % depuis 1984 (Ellis 1991, 22-24). Les seules émissions qui parviennent à accroître leur auditoire sont les émissions de nouvelles et d'affaires publiques. Par ailleurs, les médias d'information subissent une baisse de recettes publicitaires qui les oblige à comprimer les budgets de leurs services de nouvelles. Bien qu'ils détiennent une part d'auditoire plus grande que leurs homologues de langue anglaise, les médias de langue française font l'objet de plus fortes pressions économiques, surtout parce que leur marché est plus restreint. Certes, l'auditoire des émissions d'information et d'affaires publiques reste relativement important, mais les contraintes budgétaires risquent de remettre en cause certaines de ces émissions. La couverture de l'actualité et des affaires publiques s'est élargie ces dernières années, mais sur des bases financières chancelantes. Voilà pourquoi l'industrie s'oppose à la création d'un pendant francophone de *NewsWorld*, malgré les bienfaits qu'un tel réseau pourrait avoir sur le plan de l'éducation politique et de la couverture des élections (Canada, Groupe de travail sur la situation économique de la télévision canadienne 1991, 31, 54-55, 63).

Étant donné la désaffection de la population à l'égard des médias traditionnels, les commanditaires se tournent de plus en plus vers les « nouveaux médias » afin de rejoindre plus directement des publics bien définis (Lee 1989, 260-265). Aux États-Unis, ces nouveaux outils de communication sont déjà largement utilisés dans les campagnes électorales. Par exemple, les ordinateurs et les imprimantes à haute vitesse permettent une circulation plus rapide des informations sur la campagne. La préparation des publi-postages est devenue si rapide qu'on peut expédier un million de pièces en 12 heures (Abramson *et al.* 1988, 93). De plus, les candidats et candidates peuvent communiquer aisément avec leur quartier général grâce aux liaisons satellites, à la télécopie et au courrier électronique, qui facilitent la centralisation du processus.

D'autre part, les nouvelles techniques de sondage et de publipostage permettent le « ciblage » des électeurs et électrices ayant des intérêts particuliers. En câblodistribution, grâce à la diffusion restreinte, les candidats et candidates peuvent n'apparaître que sur les écrans de leur choix (Abramson *et al.* 1988, 98-99). Le cadre réglementaire canadien n'autorise pas encore l'emploi de ces techniques qui servent à rejoindre un électorat déjà fragmenté ainsi que « des groupes étroitement définis dont les membres communiquent entre eux seulement » (Abramson *et al.* 1988, 112).

Le phénomène de la fragmentation de l'auditoire, apparu dans les années 70, s'est poursuivi durant la décennie suivante à mesure que de nouvelles technologies, comme la câblodistribution, la diffusion directe par satellite et les magnétoscopes, ont fait de la radiodiffusion non plus un média de communication de masse mais un média de diffusion d'émissions spécialisées pour des publics ciblés (Adams 1991). Cette tendance se renforcera dans les années 90 avec les systèmes interactifs, comme la télévision payante par émission. Selon Michael Adams, seules les émissions de nouvelles et d'affaires publiques continueront de s'adresser régulièrement à l'ensemble de l'auditoire (Adams 1991). Il est cependant probable que cet auditoire s'effritera lui aussi peu à peu, car on s'efforcera de plus en plus de cibler aussi ces catégories d'émissions. Il faudra alors organiser des événements spéciaux pour attirer le vaste auditoire indifférencié d'autrefois.

Les médias électroniques ont engendré un auditoire de masse et fait passer la vie politique du champ local à la sphère nationale, du moins à l'intérieur des communautés linguistiques. Or, les techniques nouvelles individualisent le discours politique, offrant à chaque électeur et électrice un message taillé sur mesure. Contrairement à la radiotélévision, ces nouveaux médias ne présentent pas un programme d'action commun à tous les citoyens et citoyennes. Ils réduisent l'importance attachée aux partis et aux chefs, de même qu'aux réseaux et aux bénévoles. Il pourrait ainsi devenir de plus en plus difficile pour un parti ou un candidat de définir le bien commun et de rallier une majorité à cette vision. Les messages adressés uniquement aux partisans convaincus d'un parti ou aux transfuges éventuels appauvrissent le discours en excluant le débat. Ils peuvent aussi polariser les opinions et reléguer une partie de l'électorat en dehors du débat (Groupe SECOR 1990, 63).

La perspective d'une ligne directe entre le parti et chaque électeur affaiblit les processus de discussion et de regroupement des intérêts qui sont à la base des bonnes politiques. Pour parvenir à une décision raisonnée, les électeurs et électrices doivent participer, à tout le moins comme spectateurs attentifs, à un débat public. « Si les nouveaux médias fragmentent encore davantage l'auditoire sur les plans géographique et fonctionnel, le bassin de connaissances et de perspectives communes rétrécira [Abramson *et al.* 1988, 113]. » Les nouvelles techniques profiteront le plus aux groupes d'intérêt les plus étroits.

La nature souterraine de ces nouveaux modes de communication est susceptible d'affaiblir nos défenses contre les affirmations trompeuses et

autres tactiques déloyales. On en voit déjà maints exemples aux États-Unis, où certains candidats formulent des allégations contre leurs adversaires, souvent en fin de campagne, en recourant à des moyens qui échappent à l'œil des médias de masse. On peut ainsi modeler des messages en fonction des intérêts d'étroits segments de l'électorat, et même diffuser des messages contradictoires auprès de différents groupes sans risque de détection, ou à peu près. Bien que la communication directe entre le parti et l'électeur soit légitime, il importe de préserver une tribune publique suffisante lors des campagnes, comme nous tentons de le faire avec nos propositions concernant le temps d'antenne payant et gratuit, et de dresser des barrières efficaces contre les tactiques déloyales.

Jusqu'à présent, rien ne nous permet de penser que le publipostage ou les techniques connexes aient donné lieu à des abus graves au Canada. Cependant, comme ces nouvelles techniques de communication sont manifestement appelées à se répandre, il serait prudent de nous pencher sur les mécanismes susceptibles de prévenir les abus. La solution la plus efficace étant la transparence, nous avons examiné l'idée d'obliger les partis enregistrés à rendre public tout publipostage effectué en période électorale.

Nous avons cependant rejeté cette idée pour quatre raisons. Premièrement, il est probable que les partis rivaux et la presse signaleront au public sans délai tout document électoral trompeur ou contraire à l'éthique diffusé durant une campagne. En effet, la nature concurrentielle des élections assure, en soi, un mécanisme de surveillance. Les médias ne tarderaient pas à alerter l'électorat aux abus et au recours aux nouvelles technologies qui permettent de produire du courrier de masse en lui donnant une apparence d'individualisation. D'ailleurs, depuis quelques années, les médias s'intéressent de beaucoup plus près aux techniques électorales (Frizzell et Westell 1985, 64).

Deuxièmement, le code d'éthique dont nous recommandons l'adoption par les partis sensibilisera les militants et militantes aux risques d'abus dans ce domaine, ce qui devrait aider les formations politiques à modérer les éventuels excès de zèle de certains membres. Le code indiquera également aux médias et aux autres partis les critères en fonction desquels les documents électoraux douteux devront être jugés. Cela devrait suffire à éliminer les cas extrêmes.

Troisièmement, exiger la divulgation n'aurait aucun effet sur les techniques telles que la sollicitation téléphonique, qui ne laissent pas de trace. Les procédés de ce genre seraient impossibles à réglementer.

Quatrièmement, il serait peu efficace d'imposer cette forme de réglementation aux partis enregistrés durant les campagnes puisque les groupes d'intérêt y échapperaient. L'expérience américaine a montré en effet que ces groupes sont le plus susceptibles de faire du publipostage contraire à l'éthique. N'ayant pas les mêmes préoccupations à long terme que les partis, ni la même concurrence directe, ils pourraient fort bien diffuser de la documentation douteuse sur le plan éthique. Cependant, une règle exigeant qu'ils déposent ou qu'ils divulguent ces documents serait difficile à appliquer et constituerait une intrusion.

En somme, l'imposition de règles de divulgation pour les publipostages des partis enregistrés ne permettrait pas vraiment d'abolir les risques d'abus constatés aux États-Unis et ne ferait qu'ajouter aux tracas des partis. Étant donné l'absence d'abus dans ce domaine au Canada, il devrait suffire de s'en remettre à la surveillance du public, au souci de l'éthique électorale et à la vigilance de la presse.

L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS ET L'APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE

Introduction

Dans tout système démocratique, il est essentiel que le processus électoral soit administré avec efficacité, et la loi électorale appliquée avec impartialité. Le personnel électoral doit être indépendant du gouvernement du jour et à l'abri de toute influence partisane. Par ailleurs, il doit être à l'écoute des participants au processus électoral et fournir sans délai tous les éclaircissements requis sur la loi. L'appareil administratif et le déroulement du scrutin doivent aussi être soumis à l'examen public. Enfin, la loi elle-même doit être perçue comme crédible et prévoir des sanctions appropriées.

La *Loi électorale du Canada* fait du directeur général ou de la directrice générale des élections (DGE) le principal responsable de l'application de la Loi. Celui-ci ou celle-ci est nommé par résolution de la Chambre des communes et ne peut être démis de ses fonctions, pour motif valable, que par le gouverneur général, avec l'approbation des Communes et du Sénat. Il ou elle voit à la bonne conduite des élections et transmet à l'ensemble du personnel électoral les instructions nécessaires pour assurer une application juste et équitable de la Loi. Il ou elle nomme également un ou une commissaire aux élections fédérales qui, sous sa supervision, veille à ce que la Loi soit observée et les sanctions appliquées. Les poursuites découlant de manquements à la Loi ne peuvent être engagées qu'avec l'approbation du commissaire. Les enquêtes sont cependant menées par la Gendarmerie royale du Canada et d'autres corps policiers, au besoin. Les poursuites sont intentées devant un tribunal, car les dérogations à la *Loi électorale* sont traitées comme des actes criminels. Enfin, dans chaque circonscription, les élections sont administrées par un directeur ou une directrice du scrutin qui est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat stipulé par la Loi. Le ou la DGE peut transmettre des instructions aux directeurs du scrutin mais ces derniers ne sont pas membres du personnel du Bureau du directeur général des élections, ou Élections Canada comme on l'appelle communément.

Perspective historique

L'administration des élections

La structure actuelle a été largement déterminée par la *Loi des élections fédérales* de 1920. Jusque-là, dans chaque circonscription, le directeur du

scrutin était seul à administrer les élections. De 1867 à 1874, les directeurs du scrutin étaient nommés par les autorités provinciales, puisque les lois électorales provinciales régissaient les élections fédérales. La loi électorale fédérale adoptée en 1874 stipulait cependant que ces postes devaient être occupés, de plein droit, par le registraire ou le shérif de l'endroit. En 1882, la loi fédérale fut modifiée pour habiliter le gouverneur en conseil à nommer les directeurs du scrutin. Pendant très longtemps, la nomination et le comportement des directeurs du scrutin étaient, aux yeux de plusieurs, entachés de partialité. À cause de la structure fortement décentralisée de l'administration électorale, les efforts déployés par certains directeurs du scrutin pour assurer des élections justes et impartiales ne pouvaient que se buter au sectarisme ambiant (Ward 1963, chap. 9).

La *Loi des élections fédérales* de 1920 créa le poste de directeur général des élections. Ce dernier, qui devait être indépendant du gouvernement du jour, était nommé par résolution de la Chambre des communes à titre inamovible pour assurer l'impartialité de l'administration des élections. Or, comme le gouvernement avait accédé aux demandes de l'opposition à ce propos, l'opposition accepta que le gouvernement se réserve le droit de désigner un directeur général adjoint des élections. En 1972, le gouvernement accepta que le directeur général ou la directrice générale des élections le conseille, avec l'aide de la Commission de la fonction publique, quant au choix d'un nouveau directeur général adjoint ou d'une nouvelle directrice générale adjointe. Le choix fut effectué à partir du classement des candidats et candidates établi par le DGE, et la même formule a servi en 1981.

Le pouvoir du directeur général des élections d'administrer les élections et d'encadrer les directeurs du scrutin fut renforcé en 1929, année où le gouvernement lui accorda toute compétence pour nommer les directeurs du scrutin. Malheureusement, les nominations faites par le DGE de l'époque étaient de nature partisane, et l'impartialité du Bureau en a souffert. Dès 1934, par conséquent, le pouvoir de nommer les directeurs du scrutin revint au gouverneur en conseil, c'est-à-dire au gouvernement, et cela n'a pas changé depuis.

À partir de 1949, à l'instigation du directeur général des élections, c'est la Commission du service civil (qui allait devenir, plus tard, la Commission de la fonction publique) qui a doté les postes au Bureau du DGE. Cette dotation était ainsi assujettie au principe du mérite en vigueur dans la fonction publique fédérale. Le personnel permanent et temporaire d'Élections Canada, comme on désigna le Bureau à partir de 1974, est aujourd'hui nommé – à l'exception du directeur général adjoint des élections – conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Élections Canada compte environ 55 employés et employées permanents et un nombre à peu près équivalent d'employés temporaires qui sont recrutés pour différentes périodes entre les élections. L'effectif double en période électorale.

Dans le but de faciliter l'application de la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, le directeur général des élections a invité les partis représentés au

Parlement à participer à un comité spécial de façon à assurer qu'ils comprennent bien la nouvelle loi et l'approche d'Élections Canada quant à son application. Ce « Comité ad hoc », qui devait être temporaire, a siégé jusqu'aux élections de 1988. Il conseillait notamment le DGE sur les lignes directrices à communiquer aux partis et aux candidats et candidates ainsi qu'à leurs agents et agentes, et sur les modifications à apporter à la Loi elle-même.

Contrôle et sanctions en matière électorale

La mise en œuvre de la législation électorale au Canada a connu des périodes sombres. Outre le fait que les manœuvres électorales frauduleuses étaient pratiquées de manière ouverte et générale pendant les premières décennies qui ont suivi la Confédération, la *Loi sur les élections fédérales contestées* a été appliquée non pas par l'administration électorale fédérale mais par le biais de pétitions de citoyens, déposées au départ devant la Chambre des communes et, plus tard, auprès du pouvoir judiciaire qui devait communiquer ses conclusions à la Chambre, où une résolution finale était adoptée. Dans ce contexte, des partisans lançaient des pétitions pour harceler des candidats élus et l'issue se décidait au cours de tractations entre partis. Norman Ward écrit à ce propos :

Ainsi la *Loi sur les élections fédérales contestées* n'a pas tant servi à réprimer les pratiques frauduleuses qu'à créer un nouveau champ de bataille pour les querelles et les tractations des partis. L'objet véritable de la Loi s'est perdu dans un labyrinthe de circonstances déterminées principalement par l'opportunisme; et la corruption; loin d'avoir été contenue par la Loi, semble en vérité avoir été favorisée par son échec. Le système électoral dans son ensemble s'est inévitablement acquis une réputation peu flatteuse. (Ward 1963, 251-252)

Avec les changements techniques apportés à la Loi en 1915 et en 1921, il devint plus difficile pour les particuliers de déposer des pétitions contre des candidats et le nombre d'élections contestées chuta de manière spectaculaire. Tout aussi importante, cependant, fut l'extension du suffrage après la Première Guerre mondiale. Cette réforme a sensiblement freiné les manœuvres frauduleuses : désormais, il y avait simplement trop de personnes qui avaient le droit de vote pour qu'il vaille la peine d'essayer de corrompre les rares électeurs qui étaient corruptibles. D'autre part, les poursuites pour corruption ont également diminué en l'absence d'un mécanisme de répression efficace. En dehors des mesures qu'il pouvait prendre en cas de dérogation commise par un membre du personnel électoral, le directeur général des élections n'était aucunement autorisé à enquêter sur les plaintes déposées, ni à recommander des poursuites.

Les dispositions relatives à la déclaration des dépenses électorales ont été inscrites dans la loi dès 1874, mais aucun mécanisme n'était prévu pour assurer leur application et elles étaient sans cesse transgressées. Ni les

directeurs du scrutin, à qui les rapports devaient être adressés, ni le DGE, à partir de 1920, ne se sont vu reconnaître une quelconque compétence quant à la répression des contrevenants (Ward 1963, 263).

Ce n'est qu'en 1974, avec l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, que cette lacune a été partiellement comblée par la création du poste de commissaire aux dépenses d'élection, dont le titulaire était chargé d'appliquer les dispositions en matière de dépenses électorales prévues dans la Loi, sous la supervision du DGE. En 1977, ce poste est devenu celui de commissaire aux élections fédérales et son ou sa titulaire se voyait chargé de l'application de l'ensemble de la *Loi électorale*, toujours sous la supervision du DGE. Le pouvoir d'enquêter est néanmoins demeuré extérieur à l'administration électorale : les poursuites demeuraient dans le champ des tribunaux, étant donné le caractère criminel attribué aux contraventions à la *Loi électorale*.

Évaluation de la structure actuelle

L'impartialité et l'indépendance du directeur général ou de la directrice générale des élections et d'Élections Canada sont maintenant tenues pour acquises. Cependant, la lenteur du gouvernement à nommer des directeurs et directrices du scrutin complique la tâche du DGE dans l'administration des élections. Le principal ennui n'est pas qu'il s'agisse de nominations gouvernementales, mais que le DGE puisse difficilement choisir les éléments les plus compétents, les former et les affecter aux préparatifs préélectorales. Nous énonçons au chapitre premier du volume 2 des recommandations qui ont pour objet d'améliorer la situation, tout en conservant les principes fondamentaux de la structure actuelle.

Par ailleurs, l'impartialité et l'indépendance de l'administration électorale fédérale reposent entièrement sur une seule personne : le directeur général ou la directrice générale des élections. Aucune ligne directrice ne régit l'utilisation qu'il ou elle fait du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 9 de la *Loi électorale*. Pourtant, le DGE a souvent à exercer ce pouvoir pour diriger l'organisation fort complexe des élections dans un contexte marqué par la tension et la concurrence. L'intervention du Comité ad hoc formé de représentants des partis, mentionné plus haut, a aidé jusqu'à un certain point à l'application de la Loi, mais elle a surtout fait ressortir les graves lacunes de la structure dans son ensemble. Par exemple, le DGE n'a jamais présidé le comité parce que ce dernier n'avait aucun pouvoir de lui donner des instructions sur l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires et que ses membres ne pouvaient pas prendre d'engagement au nom de leur parti. En fait, le DGE demeurait seul à la barre.

L'impartialité et l'indépendance du directeur général ou de la directrice générale des élections ne sont pas en cause. Cependant, il est imprudent du point de vue institutionnel que cette personne soit obligée d'exercer son pouvoir discrétionnaire en tranchant des questions controversées dans le feu de l'action, tout en dirigeant l'application de la *Loi électorale* à l'intérieur

d'un système extrêmement décentralisé. Il est vrai que le DGE a pris l'habitude de publier des lignes directrices pour les candidats et candidates, les partis et leurs agents et agentes, mais la Loi ne prévoit ni n'exige de décisions préalables ou de bulletins d'interprétation, qui aideraient à éclaircir certains points de droit, bien que les principaux intéressés soient « enregistrés » et donc astreints à des règles fixées par la loi. Par ailleurs, quoique le droit électoral soit essentiel à l'exercice des droits démocratiques, les lignes directrices ne sont jamais soumises à l'examen préalable du public. Enfin, aucune procédure n'assure que le Parlement examine les modifications à la *Loi électorale* proposées par le DGE, malgré l'évolution constante des pratiques électorales et de la jurisprudence constitutionnelle.

Un autre facteur, tout aussi important, nuit à l'application de la *Loi électorale du Canada* : c'est la nature des dérogations et des mécanismes de répression définis dans la Loi. Celle-ci traite en effet toutes les violations comme des actes criminels, même si elles sont presque toutes aujourd'hui de nature essentiellement administrative ou réglementaire. Seulement 1 % des 862 plaintes relatives aux élections générales de 1988 portaient sur des questions de fraude électorale. En traitant des dérogations d'ordre administratif ou réglementaire comme des actes criminels, la *Loi électorale* contribue à saper la confiance du public dans le processus électoral. Au cours de nos audiences, ce problème a été soulevé par de nombreux intervenants et intervenantes, dont l'actuel directeur général des élections et son prédécesseur, ainsi que le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

D'autre part, toutes les enquêtes sont menées par la GRC, le ou la commissaire aux élections fédérales n'ayant pas de pouvoirs à cet effet. En outre, toutes les accusations doivent être soumises aux tribunaux. Enfin, bien que le directeur général ou la directrice générale des élections nomme le ou la commissaire et puisse lui ordonner d'ouvrir une enquête, seul le ou la commissaire peut décider si une affaire doit ou non être portée devant les tribunaux. La crédibilité du système repose, ici encore, sur les décisions d'une seule personne, qui reçoit peu d'instructions sur la façon de remplir ses fonctions.

Dans son ensemble, cette structure est donc difficile à gérer et déficiente à bien des égards. Les enquêtes sont trop longues parce qu'elles sont menées à la façon d'enquêtes criminelles. Des candidats et candidates sont mis dans l'embarras inutilement parce qu'ils font l'objet d'une enquête policière. Très peu de plaintes donnent lieu à un procès, car il faut les mêmes preuves qu'en droit pénal. Parce que la *Loi électorale* est d'ordre criminel plutôt qu'administratif, il est difficile d'obtenir des injonctions : voilà pourquoi il n'existe aucun recours efficace pour interrompre en pleine campagne des actions susceptibles d'infléchir le vote ou l'opinion sur l'intégrité du processus électoral. Enfin, les peines varient grandement, sans que cette variation soit clairement justifiable.

La conséquence la plus importante de ces lacunes est que la Loi n'est pas appliquée comme il se doit. Des infractions sont effectivement commises, mais il est actuellement impossible de les arrêter par des moyens

administratifs. On ne peut pas non plus les traiter comme des dérogations administratives ou réglementaires aux étapes de l'enquête, du jugement ou du prononcé de la sentence.

Plusieurs déplorent qu'Élections Canada fasse appel à la Gendarmerie royale du Canada pour enquêter sur des allégations d'infractions. Le ou la commissaire peut recourir à d'autres personnes, et il le fait, mais il doit faire appel à la GRC s'il s'agit d'invoquer des pouvoirs de perquisition et de saisie, la *Loi électorale* ne donnant pas directement ces pouvoirs au commissaire, sauf lorsqu'un membre du personnel électoral est en cause. Beaucoup souhaitent un changement à ce chapitre, comme nous l'avons constaté lors de nos consultations.

Lors de son témoignage, le commissaire Norman Inkster, qui dirige la Gendarmerie royale du Canada, a dit appuyer l'idée de confier les enquêtes au personnel du ou de la commissaire aux élections fédérales :

Si la fonction d'enquête était prise en charge par un organe civil, cela décriminaliserait ces infractions réglementaires ou administratives, permettrait à la GRC de consacrer ses ressources limitées à des dossiers criminels plus urgents, et réduirait l'embarras causé inutilement à ceux et celles qui ont à subir des enquêtes policières alors que les infractions en cause peuvent être de nature réglementaire. (Ottawa, 13 mars 1990)

Le ou la commissaire aux élections fédérales est censé agir indépendamment du directeur général ou de la directrice générale des élections bien que ce dernier établisse les directives générales en matière d'application de la loi. Comme l'a expliqué Jean-Marc Hamel (alors directeur général des élections) devant le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure en 1988 :

Mon rôle consiste à définir les principes et le mandat [du commissaire], et je n'interviens dans les cas individuels que pour m'assurer que le commissaire respecte les principes ou directives. Mon mandat ne consiste nullement à instruire le dossier ou à donner une autorisation quelconque, car le commissaire est investi de tous ces pouvoirs par la loi. (Canada, Chambre des communes 1988b, 24:83)

Élections Canada a pour politique de faire enquête sur toute plainte légitime et d'intenter des poursuites quand cela est dans l'intérêt de la justice ou du public et que l'organisme a de bonnes chances d'avoir gain de cause.

Les dossiers de plaintes demeurent confidentiels, sauf en cas de poursuites. Un examen de 150 cas choisis au hasard dans les dossiers du commissaire aux élections fédérales a révélé que 46 % de ces plaintes avaient été déposées par Élections Canada, 24 % par des candidats ou candidates ou par des travailleurs ou travailleuses de campagne, 20 % par le grand public et 3 % seulement par la police. Après les élections de 1988, le commissaire

n'a autorisé que 50 poursuites, soit dans le cas de 6 % seulement des 862 plaintes qui avaient été déposées.

Plusieurs raisons expliquent ce faible taux de poursuites. De nombreuses plaintes n'ont pas eu de suites, soit parce qu'elles étaient anonymes, considérées comme non sérieuses ou accompagnées de renseignements insuffisants, soit encore parce que fondées sur une violation non visée par la loi. D'autres encore avaient été mises en suspens parce que prématurées. Ce fut le cas, notamment, de plaintes relatives à des dépenses électorales excessives, qui avaient été déposées avant le délai fixé pour le dépôt des rapports de dépenses électorales et n'avaient pas été renouvelées une fois les rapports déposés.

Beaucoup de plaintes, surtout parmi celles émanant d'Élections Canada, étaient plutôt mineures. Elles visaient, par exemple, des rapports de dépenses déposés peu après la date d'échéance, ou des erreurs ou omissions mineures ou faciles à corriger. Dans certains cas où le candidat ou la candidate n'avait pas fait de rapport, il n'y avait effectivement pas eu de dépenses.

En 1988, le commissaire a adopté comme principe de ne pas intenter de poursuites dans les cas de vente de boissons alcoolisées le jour du scrutin si la police avait déposé une plainte. D'autre part, plusieurs cas de dépassement des limites de dépenses n'ont pas fait l'objet de poursuites après les élections de 1988 parce que le dépassement était trop faible pour justifier un procès ou parce qu'il était difficile, étant donné la définition légale de « dépenses d'élection », de déterminer s'il y avait vraiment eu dépassement. Les dépenses électorales effectuées par d'autres que les partis et les candidats et candidates n'ont fait l'objet de poursuites nulle part au Canada, à cause de la décision rendue par un tribunal de l'Alberta dans l'affaire de la National Citizens' Coalition, même si cette décision n'était pas exécutoire dans les autres provinces. Le commissaire a également jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'intenter une action dans les cas d'infraction technique, par exemple lorsqu'un candidat ou une candidate avait déclaré comme une dépense des paiements versés à un travailleur ou une travailleuse de sa campagne, alors qu'un syndicat avait payé le travailleur directement au lieu de faire passer le paiement par l'agent officiel.

D'après l'expérience générale dans ce domaine, les infractions aux lois électorales sont mises au jour grâce à des plaintes plutôt qu'à des mesures visant à faire respecter la loi. Il n'existe en vérité aucune autre solution, étant donné le nombre de personnes qui travaillent à une élection, à tous les niveaux. En outre, le fait que les rivaux sont à l'affût de toute irrégularité chez l'adversaire constitue un mécanisme de surveillance naturel. Les plaintes déposées et les poursuites intentées par Élections Canada sont donc de bons indicateurs de l'envergure et de la nature des dérogations à la *Loi électorale*.

L'expérience des deux dernières élections montre que la grande majorité des plaintes sont d'ordre financier ou administratif. Comme l'indiquent les tableaux 7.10 et 7.11, moins de 2 % des plaintes relatives aux élections de 1984 et de 1988 concernaient des infractions pouvant être classées comme des cas de fraude électorale. À notre avis, cela donne beaucoup de poids à

la thèse selon laquelle la plupart des violations de la *Loi électorale* devraient être retirées du champ des tribunaux.

Au niveau provincial, l'application des lois électorales relève généralement du directeur général des élections qui, dans le cas de l'Ontario, partage cette tâche avec une commission chargée de surveiller le financement des élections. Dans tous les cas, les poursuites se font devant un tribunal. Comme l'indique le tableau 7.12, les plaintes et poursuites relatives aux lois électorales sont quasi inexistantes au niveau provincial.

Tableau 7.10
Plaintes et poursuites, élections générales fédérales de 1984

Infractions	Plaintes		Poursuites		Poursuites / plaintes %	Poursuites ayant donné lieu à une condamnation %
	N	%	N	%		
Partis, candidats et candidates, agents et agentes	371	65,4	28	24,3	7,5	50,0
Personnel électoral	14	2,5	0	0,0	0,0	—
Fraude électorale	7	1,2	0	0,0	0,0	—
Octroi de 4 heures pour voter	54	9,5	1	0,9	1,9	100
Vente d'alcool le jour du scrutin	82	14,5	82	71,3	100	89,0
Autres	39	6,9	4	3,5	10,3	50,0
Total	567	100	115	100	20,3	78,3

Source : Boucher 1991 CR.

Tableau 7.11
Plaintes et poursuites, élections générales fédérales de 1988

Infractions	Plaintes		Poursuites		Poursuites / plaintes %	Poursuites ayant donné lieu à une condamnation %
	N	%	N	%		
Partis, candidats et candidates, agents et agentes	696	80,7	34	68,0	4,9	70,4
Personnel électoral	21	2,4	1	2,0	4,8	100
Fraude électorale	8	0,9	3	6,0	37,5	66,7
Octroi de 4 heures pour voter	51	5,9	9	18,0	17,6	66,7
Vente d'alcool le jour du scrutin	14	1,6	1	2,0	7,1	0,0
Autres	72	8,4	2	4,0	2,8	50,0
Total	862	100	50	100	5,8	65,9

Source : Boucher 1991 CR.

Tableau 7.12
Plaintes et poursuites à l'occasion des deux dernières élections aux niveaux fédéral, provincial et territorial

Province ou territoire	Plaintes		Poursuites	
	Avant-dernière élection	Dernière élection	Avant-dernière élection	Dernière élection
Canada (fédéral)	567	862	115	50
Terre-Neuve	0	4	0	4
Nouvelle-Écosse	n.d.	n.d.	0	2
Île-du-Prince-Édouard	0	0	0	0
Nouveau-Brunswick	8	4	0	0
Québec	591	156	49	29
Ontario	20	127 ^a	3	20 ^b
Manitoba	1	1	1	0
Saskatchewan	0	0	0	0
Alberta	0	1	0	1
Colombie-Britannique	0	0	0	0
Yukon	1	0	0	0
Territoires du Nord-Ouest	1	1	0	1

Source : Boucher 1991 CR, d'après les réponses à un questionnaire envoyé aux directeurs généraux des élections et les rapports annuels de ces derniers.

n.d. = non disponible.

^a Comprend 77 plaintes relatives à l'affaire Patricia Starr (voir Johnson 1991 CR).

^b Les 20 poursuites concernaient toute l'affaire Patricia Starr.

Depuis les années 20, les normes de conduite aux élections fédérales canadiennes, si l'on en juge d'après les sanctions appliquées, sont dans l'ensemble relativement élevées. Ces dernières années, la plupart des cas de fraude concernaient le truquage de listes électorales. Les tactiques classiques de fraude et de manœuvre frauduleuse semblent avoir été absentes des dernières élections et l'on espère qu'elles sont choses du passé. En conséquence, le gros des activités de surveillance concernent maintenant les dépenses électorales. La *Loi électorale* devrait certainement tenir compte de la possibilité de manœuvres frauduleuses, mais l'expérience canadienne porte à croire qu'il s'agit d'un phénomène exceptionnel.

L'application de la *Loi électorale* comporte néanmoins de sérieuses lacunes qu'il importe de corriger, surtout si l'on étend la réglementation du financement électoral. Outre le problème des enquêtes relevant de la GRC, il est souvent difficile d'intenter des poursuites pour des infractions d'ordre administratif ou financier devant les tribunaux ordinaires. La nécessité de prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu intention criminelle est peu appropriée à bon nombre d'infractions électorales.

Par ailleurs, les mesures de discipline sont toujours prises après coup, Élections Canada ne disposant d'aucun moyen juridique ou pratique d'interrompre, en cours de campagne, des activités susceptibles d'affecter le vote ou l'intégrité du système électoral. Pour sa part, le directeur général ou la directrice générale des élections du Québec peut intervenir en cours de campagne. Lors des élections tenues au Québec en 1989, son bureau a envoyé 31 avertissements à des particuliers et à des groupes relativement à des dépenses non autorisées par l'agent ou l'agente officiel d'un parti ou d'un candidat ou candidate, dépenses qui sont interdites en période électorale au Québec. Les particuliers et groupes en question ont été avertis qu'ils seraient poursuivis s'ils ne mettaient pas fin à leurs activités, et ils ont tous obtempéré. Il en ressort que la rapidité de l'intervention et le sérieux des menaces sont les meilleures gages de dissuasion.

Les peines actuelles, d'autre part, sont arbitraires et inégales. Par exemple, un candidat ou une candidate reconnu coupable de manœuvre frauduleuse pour avoir dépassé la limite des dépenses pourrait perdre son droit de voter et de briguer les suffrages pendant sept ans, alors qu'un parti national qui aurait dépassé d'un million de dollars sa limite légale ne pourrait se faire imposer une amende de plus de 25 000 \$. L'agent ou l'agente d'un candidat qui a dépassé la limite autorisée pourrait être privé du droit de voter pendant cinq ans mais non l'agent officiel d'un parti qui aurait dépassé sa limite. Une amende maximale de 25 000 \$ est beaucoup trop faible pour un parti national alors que le simple risque d'emprisonnement pour une contravention mineure, comme le port d'un macaron de parti à l'intérieur d'un bureau de vote, est manifestement excessif.

La réforme de la structure d'administration et de contrôle

Des changements fondamentaux s'imposent si l'on veut réformer l'actuelle structure d'administration et de contrôle, tout en préservant l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale fédérale.

Le rôle et la structure de la Commission électorale du Canada

Il faudrait une commission indépendante au lieu d'un seul responsable. Avec la création d'une telle commission, l'administration centrale pourrait plus facilement réagir aux préoccupations légitimes de l'électorat et des personnes engagées dans la campagne électorale, formuler et appliquer des politiques, fournir des éclaircissements et proposer des modifications à la Loi. Aujourd'hui, les gouvernements mettent en place des commissions de ce genre dans la quasi-totalité des cas où il s'agit d'administrer un régime de réglementation de façon indépendante et impartiale. Comme elles régissent la concurrence partisane dans le processus le plus fondamental de la démocratie, les dispositions de la *Loi électorale* doivent être aussi complètes que possible et laisser aux organes de réglementation un pouvoir discrétionnaire minimal. Mais une certaine discrétion administrative est néanmoins nécessaire, d'autant plus que la Loi prévoit l'enregistrement des participants électoraux

et la surveillance de leurs activités financières et administratives. Ce pouvoir discrétionnaire s'impose également en raison de la nature hautement décentralisée des activités d'Élections Canada qui, en période électorale, emploie plus de 200 000 personnes dans l'ensemble du pays.

Pour assurer au mieux l'observation de la Loi, il est essentiel qu'une commission électorale formée de plusieurs membres soit chargée d'administrer les élections en fonction des politiques qui sous-tendent la législation et de leur interprétation. Il faut aussi fournir au directeur général ou à la directrice générale des élections et à ses adjoints les lignes directrices nécessaires pour appuyer leurs décisions administratives et garantir leur crédibilité. Une commission est mieux en mesure qu'un individu de réaliser les objectifs essentiels avec crédibilité et efficacité, car elle peut englober différents points de vue. Les lacunes du Comité ad hoc et du processus de réforme législative ont mis en lumière la nécessité d'une structure plus souple et plus efficace.

Une commission électorale, tout comme un conseil d'administration, aurait besoin d'un directeur général ou une directrice générale pour assurer le bon déroulement des élections. La pratique veut que le directeur général ou la directrice générale des commissions de ce type en soit en même temps le président ou la présidente. De cette façon, la commission est conseillée directement par celui ou celle qui doit rendre des comptes sur ses activités, et la personne chargée de la mise en œuvre des politiques participe également à leur élaboration. Le principe de la responsabilisation s'applique pleinement, car les conséquences administratives des politiques proposées sont examinées par la commission, et le directeur général participe lui-même au processus décisionnel. Ainsi, la responsabilité du directeur général en matière de mise en œuvre des politiques est clairement établie.

L'organisme chargé d'administrer les élections doit être clairement perçu comme étant responsable devant la Chambre des communes, distinct du pouvoir exécutif du gouvernement et, partant, du parti au pouvoir, et capable d'agir comme un tribunal indépendant chargé d'appliquer la *Loi électorale* et ses sanctions.

Plusieurs organismes administratifs canadiens assument la responsabilité à la fois des enquêtes et des poursuites, mais c'est une structure semblable à celle des commissions provinciales des valeurs mobilières qui nous semblerait la plus adéquate pour la future Commission électorale du Canada. En général, les commissions des valeurs mobilières sont des organismes à deux paliers. Par exemple, au premier palier, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario est un tribunal indépendant qui établit des politiques, siège en qualité de tribunal administratif, joue le rôle d'organisme d'appel des décisions prises par son directeur général ou sa directrice générale et son personnel ou par la Bourse de Toronto et le Toronto Futures Exchange, et recommande des réformes au gouvernement (Commission des valeurs mobilières de l'Ontario 1990, 7). Le second palier, qui est l'instance administrative de la Commission, se compose de gestionnaires, de juristes, de comptables, d'enquêteurs ainsi que du personnel de soutien, et il assure le fonctionnement quotidien de la Commission.

Il arrive souvent qu'un membre d'une commission des valeurs mobilières soit amené à participer à des décisions quant aux enquêtes et aux poursuites. Mais il existe un mécanisme de sûreté : les membres consultés avant qu'une affaire ne soit portée devant le tribunal ne peuvent participer aux audiences ou au jugement.

Selon le droit administratif traditionnel exprimé par la Déclaration canadienne des droits et par la *Charte canadienne des droits et libertés*, et selon la jurisprudence récente, toute commission fédérale chargée à la fois d'engager des poursuites et de siéger comme tribunal est tenue de séparer clairement ses deux structures de responsabilité de façon à garantir son intégrité institutionnelle (MacBain 1985). Autrement dit, elle doit être structurée de manière à éviter toute confusion de pouvoirs et à assurer des procédures justes et équitables. Le palier de la commission chargé des enquêtes et des poursuites doit donc être indépendant du palier chargé de juger les plaintes.

L'adoption d'une telle structure à deux paliers garantirait l'intégrité institutionnelle de la Commission électorale du Canada. Il n'y aurait aucun risque d'amalgame entre ses fonctions en matière d'enquêtes et de poursuites, d'une part, et ses fonctions à titre de tribunal, d'autre part. Selon le mécanisme que nous décrivons au chapitre 8 du volume 2, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites déciderait si une dérogation à la législation électorale serait portée devant la Commission ou devant une cour, selon la gravité de l'acte. Cette responsabilité n'appartiendrait pas aux commissaires de la Commission électorale du Canada. En outre, les enquêtes et les poursuites menées par le bureau du directeur ou de la directrice des poursuites et des enquêtes se feraient indépendamment du tribunal de la Commission.

Parce que la Commission serait un organisme à deux paliers, il faudrait que la procédure de nomination de ses membres par la Chambre des communes soit conçue de façon à assurer un large consensus parmi les députés et députées – pas seulement une majorité simple. On pourrait exiger à cette fin que toutes les nominations à la Commission, y compris celle du directeur général ou de la directrice générale des élections, soient entérinées par les deux tiers des voix aux Communes, ce qui nécessiterait normalement une entente entre les partis.

La Commission devrait compter assez de membres pour réunir un éventail approprié de points de vue et de compétences et s'acquitter de ses responsabilités en tant que tribunal. En plus du directeur général ou de la directrice générale des élections, elle devrait compter deux membres à temps plein qui siègeraient comme vice-présidents ou vice-présidentes. Le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission toucherait le même traitement que le ou la juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les deux vice-présidents un traitement égal à celui des juges de cette cour. Les mandats des membres de la Commission devraient être échelonnés, par souci de continuité. Comme toute nomination exigerait une majorité des

deux tiers, il n'y aurait aucune raison de ne pas renouveler le mandat d'un ou une commissaire si la Chambre en décidait ainsi.

Bien qu'il ne soit pas interdit de nommer des commissaires qui ont déjà été associés à un parti politique, il faudrait dans pareils cas que ces personnes rompent tout lien officiel avec le parti en question et que leur mandat soit assez long pour qu'ils ou elles puissent agir de façon indépendante. Cette condition serait indispensable dans la mesure où les commissaires auraient à juger des violations de la *Loi électorale*. Nous sommes persuadés que des commissaires au passé partisan seraient capables d'impartialité; leur situation, en fait, serait identique à celle des personnes qui entrent dans la magistrature après avoir fait de la politique, et dont on attend la même neutralité.

Si un ou une commissaire est incapable d'exercer les tâches qui lui sont attribuées par la *Loi électorale du Canada* et refuse de démissionner, la Commission électorale pourrait procéder à sa révocation. La procédure devrait être rigoureuse, crédible, impartiale et clairement établie. Les commissaires étant dotés de pouvoirs en matière de justice, la procédure devrait être semblable à celle qui est prévue dans la *Loi sur les juges* pour destituer des juges nommés par le gouvernement fédéral. C'est au Conseil canadien de la magistrature qu'il appartient de faire enquête et de formuler des recommandations dans de telles circonstances, et ses recommandations doivent être conformes aux dispositions de la Loi. Le paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* précise les raisons pour lesquelles le Conseil peut recommander le renvoi d'un ou une juge et l'article 69 dispose que le Conseil peut être invité à déterminer si certaines personnes nommées en vertu d'une loi fédérale et tenues à certaines normes de comportement devraient être révoquées pour les raisons énoncées au paragraphe 65(2).

La procédure de révocation ne devrait être engagée que si la majorité des membres de la Commission électorale du Canada demande une enquête au Conseil canadien de la magistrature. Après l'enquête, le Conseil devrait adresser au président ou à la présidente de la Chambre des communes une recommandation sur les mesures à prendre. Le commissaire concerné ne pourrait être démis de ses fonctions que par le truchement d'une adresse recueillant au moins les deux tiers des voix à la Chambre. Comme dans le cas de la nomination d'un commissaire, en pratique toute révocation exigerait normalement un accord multipartite.

Recommandation 1.7.24

Nous recommandons :

- a) que soit créée, sous le nom de Commission électorale du Canada, une commission formée de sept membres nommés par une majorité des deux tiers à la Chambre des communes;**

- b) que la Chambre des communes désigne, parmi les membres de la Commission, un directeur général ou une directrice générale des élections, qui présidera également la Commission;
- c) que la Chambre des communes nomme deux membres de la Commission au poste de vice-président ou vice-présidente;
- d) que le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission soit nommé pour sept ans, ou jusqu'à son remplacement;
- e) que les autres membres de la Commission soient nommés pour cinq ans ou jusqu'à leur remplacement;
- f) qu'au moment de la création de la Commission, trois de ses six premiers membres soient nommés pour sept ans par souci de continuité;
- g) que les mandats du directeur général ou de la directrice générale des élections et des commissaires soient renouvelables;
- h)
 1. qu'une majorité des commissaires soit autorisée à demander au Conseil canadien de la magistrature d'examiner l'opportunité de révoquer un ou une commissaire pour l'une des raisons énoncées aux alinéas 65(2)a) à d) de la *Loi sur les juges*;
 2. la recommandation du Conseil devrait être adressée au président ou à la présidente de la Chambre des communes; et
 3. toute révocation ne se ferait que sur adresse de la Chambre, par un vote des deux tiers;
- i) que, pendant leur mandat, le directeur général ou la directrice générale des élections et les commissaires ne puissent occuper une charge ou être employés d'une quelconque façon par un parti politique, ni être membres ni faire un don politique ou contribuer à une fondation politique; et
- j) que le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission touche un traitement égal à celui du ou de la juge en chef de la Cour fédérale du Canada; que le traitement des deux vice-présidents ou vice-présidentes soit égal à celui des juges de ce tribunal; et que la rémunération des autres membres de la Commission soit fixée par le gouverneur en conseil.

Recommandation 1.7.25

Nous recommandons, de plus, que la Commission électorale du Canada soit notamment habilitée à :

1. formuler des politiques et guider le directeur général ou la directrice générale des élections en matière de mise en œuvre des politiques;
2. diffuser des énoncés de politique aux partis politiques enregistrés, aux candidats et candidates, aux agents et agentes et à d'autres particuliers ou groupes concernés;
3. rendre une décision sur les appels interjetés par des citoyens ou citoyennes, des candidats ou candidates, des partis ou des agents ou agentes à propos de décisions prises par des membres du personnel électoral;
4. tenir des audiences publiques au sujet des règlements, des politiques et des lignes directrices;
5. répondre aux demandes de décisions préalables ou de bulletins d'interprétation émanant de partis politiques enregistrés, de candidats ou candidates ou d'agents ou agentes;
6. recommander des modifications législatives;
7. établir des règlements qui devront être déposés directement auprès du président ou de la présidente de la Chambre des communes et seront réputés adoptés s'ils ne sont pas renvoyés pour débat ou à un comité dans les quinze jours de séance suivant leur dépôt;
8. exercer les fonctions de l'actuel arbitre en matière de radiodiffusion;
9. déposer son budget d'exploitation annuel auprès du Conseil du Trésor;
10. déposer auprès du Parlement un rapport annuel sur l'administration des élections et l'application de la Loi; et
11. tenir un registre des partis politiques, des associations de circonscription et des fondations de parti.

L'action de la Commission en tant que tribunal doit être régie par la *Loi électorale du Canada*. La Commission n'a pas à siéger au complet dans chaque cas, mais au moins un commissaire devrait être appelé à juger une cause (voir le chapitre 8 du volume 2). Pour ce qui est des réunions de la Commission proprement dite, le quorum devrait être fixé à deux membres.

Recommandation 1.7.26

Nous recommandons :

- a) que lorsque la Commission électorale du Canada est saisie d'une cause, le président ou la présidente – ou, en son absence, le vice-président ou la vice-présidente – désigne les commissaires qui l'entendront;

- b) **que le nombre de ces commissaires puisse varier selon les besoins; et**
- c) **que le quorum soit fixé à deux membres pour les réunions de la Commission.**

La nomination d'un directeur général adjoint ou d'une directrice générale adjointe des élections

Si le directeur général ou la directrice générale des élections est absent ou incapable d'assumer ses responsabilités pour quelque raison que ce soit, c'est son adjoint ou adjointe, nommé par le gouverneur en conseil, qui assume ses fonctions de direction.

Nous recommandons que la personne occupant la fonction de directeur général adjoint des élections ou de directrice générale adjointe des élections assiste normalement aux réunions de la Commission électorale du Canada, ce qui la préparera à assumer, au besoin, les fonctions de direction du directeur général ou de la directrice générale des élections.

Le directeur général adjoint des élections ne devrait cependant pas être nommé par le gouverneur en conseil. Comme le ou la titulaire de ce poste pourrait être appelé à assumer le rôle de directeur général des élections sous la direction de la Commission, il n'est pas nécessaire que ce poste soit doté par voie de résolution de la Chambre des communes. Une nomination faite par la Commission au vote majoritaire devrait suffire.

Un des deux vice-présidents ou vice-présidentes pourrait être désigné président ou présidente par intérim. La Commission déciderait de la procédure de désignation du président par intérim.

Recommandation 1.7.27

Nous recommandons :

- a) **qu'un directeur général adjoint ou une directrice générale adjointe des élections soit nommé par la Commission électorale du Canada;**
- b) **que le directeur général adjoint ou la directrice générale adjointe des élections soit considéré comme un employé ou une employée de l'État; et**
- c) **qu'en l'absence du président ou de la présidente, un vice-président ou une vice-présidente soit chargé d'assurer l'intérim.**

Mécanismes de contrôle et de sanction

Pour rehausser la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral, grâce à des mécanismes plus efficaces et plus appropriés de contrôle et de sanction, il conviendrait que la plupart des dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient traitées comme des contraventions de nature administrative

ou réglementaire. Pour modifier en ce sens les dispositions de la *Loi électorale*, il faudrait donner à la Commission électorale le pouvoir d'agir en qualité de tribunal administratif. En revanche, les violations plus graves, qui sont passibles de sanctions plus sévères telles que l'incarcération, la perte du droit de présenter sa candidature ou de siéger aux Communes, ou l'imposition d'amendes plus lourdes, devraient toutes être portées devant une cour pénale. Il faudrait par ailleurs instaurer une procédure permettant des règlements rapides à l'amiable, sans faire intervenir la Commission ni les tribunaux. En ce qui concerne les infractions au *Code criminel*, comme l'abus de confiance ou l'abus d'influence, elles continueraient d'être jugées par les cours pénales (articles 122 et 125).

Recommandation 1.7.28

Nous recommandons que les dérogations à la législation électorale soient portées, selon leur gravité et leur nature, devant la Commission électorale du Canada ou devant les cours pénales provinciales.

Une des failles de la Loi actuelle est qu'elle ne permet pas d'arrêter un acte illégal au moment où il se commet. Si Élections Canada est mis au courant d'une violation en cours de campagne, il n'a pas le pouvoir d'intervenir efficacement quoique, dans les faits, les intéressés obtempèrent habituellement à ses avertissements. D'autres organismes de réglementation peuvent recourir soit à des ordonnances de cesser et de s'abstenir pour faire cesser une activité illégale ou nuisible, ou procéder par injonction péremptoire pour obliger un groupe ou un individu à une action quelconque. La Commission électorale devrait être dotée de pouvoirs semblables, y compris celui d'intervenir unilatéralement en cas d'urgence. Un individu ou un parti visé par une telle intervention devrait toutefois pouvoir être entendu par la Commission et toute mesure d'urgence devrait être de courte durée.

En ce qui concerne la comparution et l'interrogatoire de témoins, le dépôt et l'inspection de documents, l'établissement et l'exécution de ses ordres, le paiement des frais et toutes les autres questions ayant trait à son pouvoir d'imposer l'observation de la *Loi électorale du Canada*, la Commission devrait être investie des mêmes pouvoirs, droits et privilèges qu'une cour supérieure d'archives.

Elle devrait également être habilitée à annuler ou à modifier toute décision ou ordonnance prise de sa propre initiative ou par suite d'une demande. Elle devrait aussi être tenue de motiver ses décisions par écrit. Enfin, tout individu ou parti pourrait en appeler d'une décision de la Commission devant la Cour fédérale d'appel dans les trente jours suivant l'annonce publique de la décision, mais seulement sur des questions concernant la compétence de la Commission.

Recommandation 1.7.29

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada puisse siéger comme un tribunal administratif pour juger les contraventions à la *Loi électorale du Canada* et qu'elle soit investie des mêmes pouvoirs, droits et privilèges qu'une cour supérieure d'archives mais que la Commission ne participe pas aux décisions relatives aux enquêtes et aux poursuites, qui relèveraient du directeur ou de la directrice des enquêtes et des poursuites;
- b) que la Commission soit habilitée à procéder au besoin par injonction péremptoire ou par ordonnance de cesser et de s'abstenir pour assurer l'intégrité du processus électoral, à condition que la personne ou le parti visé puisse comparaître devant la Commission avant l'entrée en vigueur de la mesure, sauf dans les cas jugés urgents;
- c) que la Commission motive ses décisions par écrit;
- d) que la Commission soit habilitée à annuler ou à modifier toute décision ou ordonnance prise de sa propre initiative ou par suite d'une demande; et
- e) que tout individu ou parti ait le droit de faire appel d'une décision de la Commission devant la Cour fédérale du Canada dans les trente jours suivant la décision, pour toute question concernant la compétence de la Commission.

Le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites

Les citoyens et citoyennes doivent avoir l'assurance que la Commission électorale du Canada examinera de manière juste et impartiale les questions qui lui seront soumises. Cela vaut d'abord pour la personne appelée à décider si une enquête ou des poursuites sont justifiées, puis pour la Commission elle-même, qui sera appelée à rendre un jugement ou à déferer la cause aux cours pénales.

Pour garantir l'intégrité institutionnelle de la Commission électorale, le membre du personnel qui sera chargé des enquêtes et de l'exécution de la Loi devra être complètement indépendant de la Commission. Cette personne – désignée sous le nom de directeur ou directrice des enquêtes et des poursuites – décidera, en cas de plainte, si une enquête s'impose et intentera des poursuites, le cas échéant. Elle n'aura aucun contact avec les commissaires à ce sujet, sauf si elle est appelée à comparaître devant un groupe de commissaires siégeant à titre de tribunal pour intenter des poursuites ou faire approuver un accord d'exécution de sanction.

Afin d'assurer une véritable indépendance au directeur ou à la directrice des enquêtes et des poursuites, cette personne devrait être nommée

par le gouverneur en conseil et sa nomination devrait porter sur une durée fixe. Cette personne devrait également avoir autorité exclusive sur son personnel en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites, et devrait pouvoir prendre ses décisions sans craindre de se faire renvoyer, sauf pour motif valable. Enfin, il devrait être possible de congédier cette personne uniquement sur décision unanime de la Commission.

Recommandation 1.7.30

Nous recommandons :

- a) que le gouverneur en conseil nomme un directeur ou une directrice des enquêtes et des poursuites pour un mandat renouvelable de cinq ans, et que cette personne ne puisse être renvoyée que pour motif valable, sur décision unanime de la Commission;**
- b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit indépendant, et qu'il ou elle soit chargé des enquêtes et des poursuites devant la Commission et devant les tribunaux; et**
- c) que le directeur ou la directrice exerce une autorité exclusive sur le personnel chargé des enquêtes et des poursuites à son bureau.**

On trouvera d'autres précisions et recommandations sur l'application de la *Loi électorale* et sur la procédure d'enquête et de poursuites au chapitre 8 du volume 2.

La réglementation de la Loi

Bien que l'actuelle *Loi électorale* accorde au directeur général des élections certains pouvoirs discrétionnaires, on ne prévoit aucunement l'établissement, par délégation de pouvoirs, de règlements ayant force de loi. C'est pourquoi certaines questions qui relèveraient normalement de règlements, comme le recensement, le financement électoral et le processus de votation, figurent dans la Loi elle-même. De façon générale, cette approche est justifiable dans la mesure où la *Loi électorale* régit la concurrence entre individus et entre partis.

L'expérience des dernières années fait cependant ressortir la nécessité de modifier plus souvent la Loi, et la difficulté d'apporter des changements par voie législative. Les députés et députées et les partis politiques hésitent à permettre des changements par une autre voie, de peur que le gouvernement du jour exerce une trop grande influence sur la réglementation des élections. Or, cette inquiétude est légitime. Toute réforme devrait assurer que les règles fondamentales demeurent fixées par la loi. La *Loi électorale* doit demeurer plus complète et plus détaillée que la plupart des textes législatifs. Néanmoins, quantité de questions devraient être régies par règlement. Cela n'est possible que si le dernier mot appartient à la Chambre des

communes, plutôt qu'au gouvernement ou à toute autre autorité. Cette formule peut fonctionner si l'on autorise la Commission électorale à adopter des changements à la réglementation, tout en réservant à la Chambre des communes le droit de les approuver ou de les rejeter.

Dans la plupart des cas, les règlements associés aux lois sont préparés par le ou la ministre responsable et son ministère, ou par un conseil de réglementation indépendant, mais ils n'entrent en vigueur qu'une fois approuvés par le gouverneur en conseil et publiés dans la *Gazette du Canada*. Bon nombre de ministères et d'organes de réglementation publient des avant-projets de règlement et procèdent à de larges consultations avant d'en déposer la version définitive. Les projets de règlement sont d'autre part examinés par une section spéciale du Bureau du Conseil privé, qui veille à leur conformité avec la Charte, ainsi que par le Comité mixte permanent d'examen réglementaire, qui vérifie qu'ils s'inscrivent à l'intérieur du champ de pouvoir prévu par la loi. L'établissement de règlements peut prendre jusqu'à seize mois à partir du moment où le ministère ou l'organisme les dépose pour la première fois sous forme d'avant-projets.

Comme cette procédure relève en dernier ressort du gouvernement plutôt que du Parlement, elle n'est pas acceptable pour l'établissement de règlements électoraux. Elle est du reste trop lente par rapport aux exigences du processus électoral.

Il est donc nécessaire de trouver une formule qui reflète le statut de la Commission électorale en tant qu'organisme du Parlement et qui assure que la Chambre des communes traite les propositions de règlement sans délai. Ainsi, les règlements proposés par la Commission devraient être considérés comme adoptés quinze jours de séance après leur dépôt aux Communes à moins d'être renvoyés pour débat ou renvoyés à un comité pendant cette période. Tout règlement renvoyé pour débat ou renvoyé à un comité devrait être approuvé par les Communes avant d'entrer en vigueur. Comme, en vertu de cette procédure exceptionnelle, les règlements seraient approuvés directement par la Chambre des communes plutôt que par le gouverneur en conseil, le Comité mixte permanent d'examen réglementaire n'aurait pas à les examiner (bien qu'il puisse être invité à le faire).

Avant de les déposer à la Chambre des communes, la Commission électorale devrait publier toutes ses propositions de règlement dans la *Gazette du Canada*, afin de recueillir les commentaires du public et tenir des audiences à leur sujet si cela est jugé opportun. Ainsi, les propositions de la Commission seraient le résultat d'un consensus en son propre sein et tiendraient compte des réactions et commentaires du public. Pour permettre à la Commission d'amorcer son travail et aux entités enregistrées de remplir leurs nouvelles obligations, l'ensemble des règlements requis initialement pour la mise en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* devraient prendre effet immédiatement et demeurer en vigueur pendant six mois. Après cette période, la Chambre des communes aurait la possibilité d'accepter ou de rejeter les règlements, y compris toute modification que la Commission électorale aurait proposée.

Recommandation 1.7.31

Nous recommandons :

- a) que, lorsque des règlements sont prévus par la *Loi électorale du Canada*, ils soient rédigés par la Commission électorale du Canada et soumis directement au président ou à la présidente de la Chambre des communes, qui doit aussitôt les déposer;
- b) que les règlements soient considérés comme approuvés s'ils ne sont pas renvoyés pour débat ou à un comité dans les quinze jours de séance suivant leur dépôt à la Chambre;
- c) que tout règlement qui a été proposé par la Commission et a été renvoyé pour débat ou à un comité des Communes, soit approuvé par les Communes avant d'entrer en vigueur; et
- d) que l'ensemble des règlements requis initialement pour la mise en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* prennent effet immédiatement et demeurent en vigueur pendant six mois, puis soient approuvés ou rejetés par la Chambre des communes.

Les bulletins d'interprétation et les décisions préalables

La Commission électorale établirait les politiques et conseillerait à ce sujet le directeur général des élections. Elle devrait également assurer la diffusion de ses politiques. Par ailleurs, les divers intervenants du processus électoral, surtout ceux qui sont légalement inscrits, doivent disposer d'un mécanisme plus officiel pour déterminer la signification précise des règles auxquelles ils doivent se conformer. À cette fin, les membres de la Commission pourraient publier des énoncés de politique sur des questions litigieuses tandis que le personnel de la Commission pourrait publier des bulletins d'interprétation et rendre des décisions préalables, dans un délai déterminé, à la demande d'un parti politique, d'un candidat, d'un agent, d'une association de circonscription ou d'une fondation de parti. Dans chaque cas, la Commission rendrait publics les documents nécessaires. Ces deux mécanismes sont utilisés couramment par d'autres organismes gouvernementaux, comme Revenu Canada Impôt, diverses commissions des valeurs mobilières et la Federal Election Commission à Washington.

Recommandation 1.7.32

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada soit habilitée à publier des énoncés de politique; et

- b) que le directeur général ou la directrice générale des élections soit habilité à publier des bulletins d'interprétation de la *Loi électorale du Canada* et soit tenu de donner suite dans un délai raisonnable aux demandes de décisions préalables relatives à son interprétation de la Loi et de ses règlements.

L'arbitrage en matière de radiodiffusion

La *Loi électorale* prévoit la nomination par le directeur général des élections d'un arbitre indépendant en matière de radiodiffusion. Ce dernier est chargé d'attribuer du temps d'antenne gratuit et payé en toute période et de résoudre les différends en la matière. Il travaille à temps partiel et n'assume aucune autre responsabilité à Élections Canada. En cas de litige, ses décisions sont sans appel, sauf sur des points de droit.

Vu son importance, cette fonction qui touche au principe fondamental de l'équité dans la concurrence électorale devrait plutôt incomber à la Commission électorale. Les négociations avec les formations politiques pourraient être menées par le personnel de la Commission, par un seul commissaire ou encore par une personne désignée à cette fin par la Commission. Les décisions finales en matière de radiodiffusion devraient relever de la Commission elle-même. Le bureau de l'arbitre devrait par conséquent être supprimé.

Recommandation 1.7.33

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada soit responsable de toutes les questions de radiodiffusion visées par la *Loi électorale du Canada*.

Les dépenses non statutaires de la Commission électorale du Canada

La principale activité d'Élections Canada est d'assurer la bonne conduite des élections, et les dépenses prévues à cette fin sont fixées par la loi. Elles ne sont donc pas assujetties au contrôle budgétaire du Conseil du Trésor, et par conséquent du gouvernement.

L'actuel directeur général des élections ainsi que son prédécesseur ont recommandé que les ressources financières d'Élections Canada ne soient pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor, mais fassent l'objet d'autorisations parlementaires directes, sur la recommandation du directeur général des élections. Ils font valoir qu'Élections Canada rend compte directement au Parlement et ne relève d'aucun ministère. À notre avis, cependant, on aurait tort d'exempter Élections Canada des politiques budgétaires fédérales – par exemple, d'un programme temporaire de limitation des dépenses. Les prévisions des dépenses non statutaires d'Élections Canada devraient continuer d'être soumises à l'examen d'un comité des Communes, mais elles devraient être approuvées au préalable par le Conseil du Trésor, comme cela se fait pour d'autres organismes indépendants, y compris le Bureau du vérificateur général du Canada.

Recommandation 1.7.34

Nous recommandons que les prévisions de dépenses budgétaires non statutaires déposées par la Commission électorale du Canada continuent d'être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor avant d'être présentées à la Chambre des communes.

Les rapports au Parlement

Bien que le directeur général des élections rende compte directement au Parlement, les relations entre Élections Canada et la Chambre des communes ne sont pas aussi efficaces qu'elles devraient l'être. Il est souvent arrivé que le Parlement tarde inutilement à donner suite à des recommandations de changements législatifs émanant du directeur général des élections. Au surplus, Élections Canada et les partis représentés aux Communes n'ont pu établir des modes de coopération qui soient satisfaisants.

La Chambre des communes et la Commission électorale devraient entretenir des relations beaucoup plus étroites. À l'heure actuelle, il n'existe pas de calendrier précis pour le dépôt des rapports du directeur général des élections. Le rapport prévu par la Loi est présenté à l'ouverture de chaque session parlementaire, mais il n'y a pas de nouvelle session à tous les ans. Cette règle convenait peut-être à l'époque où le directeur général des élections était responsable uniquement de la bonne conduite des élections, mais vu les responsabilités supplémentaires qui lui ont été attribuées depuis deux décennies, elle ne suffit plus. En fait, la Commission électorale devrait faire rapport chaque année, et le comité des Communes responsable des questions électorales devrait non seulement répondre à ce rapport, mais aussi rencontrer le directeur général des élections et d'autres membres de la Commission au moins une fois l'an.

Recommandation 1.7.35

Nous recommandons :

- a) **que la Commission électorale du Canada présente chaque année à la Chambre des communes un rapport faisant état de ses activités et des changements qu'elle propose à la Loi et aux pratiques électorales; et**
- b) **que le comité des Communes responsable des questions électorales réponde à ce rapport et rencontre le directeur général ou la directrice générale des élections et des membres de la Commission au moins une fois l'an.**

Les droits du personnel électoral et du personnel de la Commission

Pour assurer l'indépendance et l'impartialité de l'administration des élections, nous recommandons que, pendant leur mandat, il soit interdit au

directeur général ou à la directrice générale des élections et aux autres membres de la Commission d'occuper une fonction ou un emploi dans un parti politique, d'être membres d'un parti ou de faire des dons politiques. Les mêmes interdictions devraient s'appliquer aux directeurs du scrutin, aux directeurs adjoints du scrutin ainsi qu'aux cadres et au personnel professionnel de la Commission électorale.

Recommandation 1.7.36

Nous recommandons que, pendant leur mandat, il soit interdit aux directeurs et directrices du scrutin, aux directeurs adjoints et directrices adjointes du scrutin ainsi qu'aux cadres et au personnel professionnel de la Commission électorale du Canada d'occuper quelque fonction ou emploi que ce soit au sein d'un parti politique, d'être membres ou candidats d'un parti ou de faire un don politique.

L'intérêt public exige qu'une élection et son administration ne soient pas touchées par des conflits de travail. Le déroulement ordonné et efficace des élections étant une question d'intérêt national, il est primordial que le scrutin ne soit ni compromis ni pris en otage par quelque groupe que ce soit. En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui s'applique aux employés d'Élections Canada, les seules personnes à qui il est interdit de débrayer sont celles qui occupent un poste de cadre ou qui exécutent des tâches à caractère confidentiel. Au moment de la grève dans la fonction publique fédérale à l'automne de 1991, quelque 46 000 fonctionnaires ont été désignés comme faisant partie de ce groupe. Tous les autres ont le droit de grève. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Manitoba, le Québec et la Colombie-Britannique, interdisent à leur personnel électoral de faire la grève.

Mais le problème ne se pose pas uniquement en période électorale. Les employés d'Élections Canada doivent préparer tout le matériel requis pour un scrutin et veiller à ce qu'il soit prêt à être expédié partout au pays dès le déclenchement d'une élection. La période électorale étant relativement courte, ce travail de préparation est critique : quand le décret d'élection est publié, il n'est plus temps de s'occuper des préparatifs. Si la période électorale est raccourcie, comme nous le recommandons, les délais seront encore plus serrés. Étant donné le rôle essentiel des membres du personnel de la Commission électorale du Canada, et le fait que la date des scrutins n'est pas fixée à l'avance, il est nécessaire qu'ils soient exclus de façon permanente de la catégorie des employés ayant le droit de grève.

Recommandation 1.7.37

Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée de façon à désigner

L'ensemble du personnel de la Commission électorale du Canada comme n'ayant pas le droit de grève.

Les employés et employées de la Commission devraient toutefois conserver le droit d'adhérer à un syndicat et de négocier des conventions collectives. Nous tenons à souligner que notre recommandation ne limite pas ces droits. Elle vise simplement à garantir que les processus vitaux de préparation et de mise en œuvre d'un scrutin ne soient pas compromis par des arrêts de travail.

Activités et responsabilités internationales

Par le passé, et surtout ces dernières années, Élections Canada a été invité par Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, par l'Agence canadienne de développement international, par le président de la Chambre des communes ainsi que par de nombreux organismes internationaux publics et privés à participer à la promotion de la démocratie électorale dans le monde. Le 4 juin 1991, le directeur général des élections a affirmé devant un comité de la Chambre des communes qu'Élections Canada avait consacré à cette seule activité près de 250 000 \$ en salaires pendant l'exercice financier 1990-1991. Or, ni la *Loi électorale* ni le budget annuel approuvé par le Parlement ne reconnaît à Élections Canada un mandat précis à cet égard.

L'aide au développement des processus démocratiques peut être divisée en quatre grandes catégories : l'évaluation des besoins techniques et professionnels; la prestation d'aide technique, professionnelle et matérielle; la surveillance et l'encadrement du personnel chargé d'administrer les élections; et la surveillance du dépouillement des votes et l'évaluation du processus dans son ensemble. Pour les trois premières catégories, le personnel d'Élections Canada et celui des bureaux d'élections provinciaux sont la principale, voire la seule, source d'aide spécialisée. Or, on peut fournir cette aide sans compromettre le statut de la Commission électorale en tant qu'organe du Parlement (et non de l'exécutif).

Il en irait tout autrement si la Commission et son personnel étaient amenés à jouer un rôle de supervision et d'évaluation politique à l'étranger ou à participer à l'élaboration de la politique étrangère canadienne par suite de telles évaluations. Ces activités reflètent les politiques et les priorités du gouvernement du jour et les questions de cet ordre relèvent, à juste titre, d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

Le mandat de la Commission électorale devrait se limiter à la prestation d'aide matérielle, professionnelle et technique. Toutes les demandes d'aide de ce genre, en dehors des activités internationales permanentes approuvées dans le cadre du budget annuel de la Commission, devraient être acheminées par l'intermédiaire d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada et approuvées par un comité de la Chambre des communes. Si les coûts ne sont pas assumés par le ministère ou l'organisme fédéral chargé du projet, le comité autoriserait le versement des montants requis à même

les fonds consolidés non alloués comme c'est le cas pour les élections nationales.

Recommandation 1.7.38

Nous recommandons :

- a) **que la Commission électorale du Canada soit autorisée à fournir une aide matérielle, professionnelle et technique à d'autres pays, sous réserve que toutes les demandes d'aide soient approuvées par un comité de la Chambre des communes; et**
- b) **que les sommes requises soient puisées à même les fonds consolidés non alloués ou fournis par le ministère ou l'organisme fédéral chargé du projet.**

NOTES

1. Le paragraphe 33(3) de la *Loi électorale du Canada* se lit comme suit :
« Une association ou un organisme formé de membres d'un parti enregistré dans une circonscription peut choisir une ou des personnes à titre d'agents de circonscription du parti enregistré dans cette circonscription... » Le nom et l'adresse de l'agent de circonscription doivent être inscrits auprès du directeur général des élections.
2. Parmi les répondants et répondantes de cette enquête, 2 % ont indiqué que l'excédent était versé à l'aile provinciale du parti et 1 % à l'aile fédérale. Par ailleurs, 1 % ont indiqué que l'excédent servait à d'autres fins, le plus souvent le paiement de dettes ou le remboursement de prêts. La catégorie « autres » n'était pas limitative (Carty 1991a CR).
3. L'article 41 de la *Loi sur le Parlement du Canada* interdit à un député ou une députée de recevoir « directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre » au sujet de toute question traitée par le Sénat, la Chambre des communes, ou un comité de l'une ou l'autre des deux chambres. Tout député reconnu coupable d'avoir enfreint cette disposition est passible d'une amende allant de 500 \$ à 2 000 \$ et, pour une période de cinq ans après sa condamnation, ne peut siéger au Parlement ou occuper un poste dans la fonction publique fédérale. Le règlement 21 de la Chambre des communes précise : « Aucun député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté [Canada, Chambre des communes 1990]. » Selon la publication intitulée *Les conflits d'intérêts et les députés*, distribuée aux députés par le Bureau du légiste et conseiller parlementaire (maintenant le Bureau du conseil juridique de la Chambre), « l'intérêt qui rend un député inhabile à voter doit être immédiat et personnel, appartenant distinctement à la personne dont le vote est contesté » (Canada, Chambre des communes 1988a, 5).

4. Les dépenses de chaque candidat au Sénat ont été divisées par le nombre de personnes en âge de voter dans l'État. Ce nombre englobe les étrangers, les personnes déchues du droit de vote et autres personnes inaptes à voter dans la plupart des États (*FEC Journal of Election Administration* [1989, 2]). Il est à noter que la population en âge de voter (VAP, *voting age population*) est considérée aux États-Unis comme un meilleur indicateur de l'électorat potentiel que le nombre d'électeurs et électrices inscrits (les taux d'inscription sur les listes électorales sont considérablement plus faibles aux États-Unis qu'au Canada). Si la dépense moyenne était calculée sur la base des électeurs américains inscrits, la différence entre les États-Unis et le Canada serait encore plus grande. Les données sur les dépenses des candidats et candidates au Sénat sont tirées d'un communiqué de la FEC publié le 22 février 1991.
5. Le paragraphe relatif à ces dons (*Loi des élections fédérales*, 1908, chap. 26, art. 36) se lit comme suit : « Aucune compagnie ou association, sauf si elle est constituée exclusivement pour des fins politiques, ne peut ni directement ni indirectement, fournir, prêter, avancer, payer non plus que promettre ou offrir de payer de l'argent ou un équivalent, à un candidat à une élection, ou pour lui ou dans son intérêt, ou à un parti politique, à un comité ou à une association, ou pour ce parti politique, ce comité ou cette association ou dans son intérêt, ou à une compagnie constituée pour des fins politiques, ou pour elle ou dans son intérêt, ou pour le bénéficiaire ou pour l'indemnisation ou le dédommagement de toute personne à raison de pareils emplois de deniers. »
6. Pas moins de 22 projets de loi d'initiative parlementaire ont été déposés aux Communes relativement à la publication des sondages d'opinion, ce qui donne une idée de l'intérêt que les parlementaires portent à cette question (Lachapelle 1991 CR).
7. Cette conclusion est tirée de sondages quotidiens. L'étude démontre que le public est plus conscient des enjeux électoraux durant la période où le plus grand nombre de sondages sont publiés (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 11).
8. La campagne de 1988 a été marquée par la publication, le 7 novembre, d'un sondage Gallup qui semblait être « un exemple de désinformation » (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 13). Ce sondage, qui semblait surévaluer la popularité des libéraux, produisit immédiatement un effet d'entraînement en faveur de ceux-ci, effet qui s'ajouta à l'appui gagné lors du débat des chefs diffusé à la fin octobre. Mais le phénomène fut de courte durée : la publication de trois autres sondages, qui accordaient un appui passablement plus faible aux libéraux, renversa la situation, et la cote des partis revint aux niveaux de la fin octobre (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 6-7, et chap. 8, 10-12). Ces indications montrent qu'un sondage erroné peut influencer de manière significative les attentes de l'électorat (et, par conséquent, son comportement) mais que la publication des sondages d'autres sources permet de contrôler la situation.
9. Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont également constaté un effet d'entraînement qui a provoqué un certain glissement de l'électorat des conservateurs vers les libéraux durant la deuxième semaine de novembre

- (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 10–13). Selon eux, ce glissement de la part des électeurs sans opinion arrêtée sur le libre-échange s'explique totalement par un effet d'entraînement résultant des sondages indiquant quel parti était en tête à ce moment-là. Ils ont enregistré un glissement semblable chez les francophones, qu'ils attribuent au désir logique d'une minorité nationale de s'assurer une forte représentation au sein du caucus gouvernemental. Ces phénomènes se sont dissipés lorsque les sondages ont révélé une remontée des conservateurs.
10. Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont conclu qu'une partie considérable de l'électorat avait voté de manière stratégique cette année-là (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 8–10). Ainsi, la remontée des libéraux par suite des débats télévisés des chefs a consolidé autour du Parti libéral l'appui des opposants à l'Accord de libre-échange, et le Nouveau Parti démocratique a perdu du terrain pour la même raison. Ensuite, du fait de cette remontée du Parti libéral, certains partisans de l'Accord se sont ralliés au Parti progressiste-conservateur alors qu'ils envisageaient de voter autrement. Ces choix stratégiques de l'électorat provenaient essentiellement des réactions de la population aux sondages d'opinion.
 11. Hélas, les médias ont tendance à ne donner d'informations relativement exhaustives que sur les sondages qu'ils commandent eux-mêmes. Sur les autres, ils ne publient que des informations très partielles (Johnston *et al.* 1991, chap. 4, 11).
 12. Dans son analyse des comptes rendus médiatiques de 37 sondages locaux et régionaux, Lachapelle a constaté que les fiches techniques étaient souvent incomplètes. Par exemple, 19 % des comptes rendus ne citaient pas le commanditaire du sondage, 32 % la date des entrevues, 27 % le mode d'entrevue utilisé, 8 % le nombre de répondants, et 30 % la marge d'erreur – toutes des données fondamentales en matière de sondages (Lachapelle 1991 CR).
 13. Cette façon de présenter les sondages confère une fausse autorité aux résultats. Dans tout sondage, il faut inévitablement concilier économie et rapidité, d'une part, et limitation des variances, d'autre part. Inévitablement, certaines personnes de l'échantillon initial ne sont jamais rejointes et un nombre croissant d'individus refusent de se laisser interroger, ce qui cause des problèmes d'échantillonnage. Le taux de refus aux enquêtes téléphoniques, qui sont de loin la forme la plus courante de sondage d'opinion au Canada, dépasse habituellement 25 % et atteint souvent des taux plus élevés encore, ce qui soulève des doutes sur la représentativité des échantillons (Cantril 1991, 96). Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont essayé différentes formulations de questions et ont découvert que les résultats pouvaient varier de manière significative selon le libellé de la question (Johnston *et al.* 1991, chap. 4, 9 et chap. 5, 2–10). (À ce sujet, voir aussi Blais et Gidengil 1991 CR.)
 14. Parmi les médias d'information qui s'abstiennent d'effectuer des sondages durant la dernière partie des campagnes électorales figurent la Société Radio-Canada (dix jours) et le quotidien *Los Angeles Times* (deux semaines). Ils peuvent faire état des sondages réalisés par d'autres, mais seulement

accompagnés de mises en garde prudentes. Selon l'Étude électorale canadienne de 1988, l'effet des sondages et de la publicité est perceptible après deux jours (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 14). Ainsi, la période d'embargo donnerait peut-être le temps nécessaire pour réfuter des données douteuses ou erronées.

15. Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont constaté que les répondants qui n'accordent pas beaucoup d'attention aux sondages ont tendance à être fortement influencés par ceux qui sont largement rapportés ou qui signalent des phénomènes spectaculaires, et à ne plus changer d'avis ensuite même si d'autres sondages viennent les contredire (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 12-13). En ce qui concerne les électeurs plus attentifs, leurs attentes ont tendance à évoluer en fonction des résultats des sondages successifs. Se pourrait-il, se sont alors demandé les chercheurs, que les sondages ne posent de problème que pour les personnes qui n'en suivent pas attentivement les résultats ? Ces personnes semblent réagir aux sondages dont on parle beaucoup mais être incapables de prendre du recul à leur égard, contrairement aux mordus de l'*opinionite* (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 13 et chap. 9, 7). Bref, mieux la population est informée sur les sondages, plus elle est susceptible de se méfier des sondages douteux, surtout lorsque la concurrence est vive.
16. La plupart des maisons de sondage canadiennes sont membres de la Canadian Association of Marketing Research Organizations (CAMRO), qui possède un code d'éthique et tient des conférences annuelles. Toutefois, cet organisme ne s'occupe que de façon secondaire de sondages d'opinion.
17. Selon les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988, il faut environ deux jours pour que la publicité télévisée produise un effet sur la population (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 14).
18. Les critiques adressées aux médias de langue française et de langue anglaise sont relativement différentes. On a reproché aux journalistes francophones d'être trop idéologiquement militants ou trop proches de certains partis ou mouvements politiques, mais non d'être insuffisamment intéressés à l'analyse ou à l'éducation politique (Gagnon 1981; Sauvageau 1981). Depuis quelques années, la couverture électorale des médias de langue française commence à ressembler à celle des médias de langue anglaise, bien qu'elle conserve son sens de mission intellectuelle (Charron 1991 CR; Gilsdorf et Bernier 1991 CR).
19. Lors de notre Colloque sur l'éthique en politique, un journaliste chevronné de la presse électronique a souligné que, pour les médias d'information, les élections ne sont pas un processus mais, de plus en plus, un événement médiatique comme les autres. À son avis, les décisions des médias sur ce qui mérite de retenir leur attention procèdent du souci non pas d'éduquer la population mais plutôt de satisfaire les désirs et besoins apparents de l'auditoire. David Taras affirme à ce sujet que les organes de presse voient dans les élections l'occasion de glorifier leurs propres intérêts et leur efficacité, de faire la manchette, de désigner gagnants et perdants, et de ridiculiser l'hypocrisie des politiciens. Selon lui, ce qu'ils oublient dans le chaos et la

frénésie de la campagne, c'est que les élections sont des événements importants, voire sacrés, dont il ne faut pas sous-estimer la valeur (Taras 1990, 175-176).

20. Bien que les médias d'information affirment souvent que les campagnes électorales sont traitées comme les autres événements d'actualité, bon nombre d'indices portent à croire le contraire. Par exemple, selon une politique en vigueur à la Société Radio-Canada depuis 1979, les élections doivent bénéficier d'une couverture spéciale « de premier plan » dans les émissions d'actualité, et on peut trouver des politiques semblables dans d'autres médias. En outre, la plupart de ces derniers prennent des mesures spéciales pour garantir une couverture à peu près égale aux chefs des grands partis. Les principales critiques formulées à l'égard des émissions de nouvelles portent moins sur le nombre de lignes ou de minutes consacrées aux élections que sur la teneur des reportages. Cela dit, même la politique de « premier plan », qui témoigne de l'importance des élections dans une société démocratique, est de plus en plus contestée par les médias et semble en voie d'érosion (Taras 1990, 161).
21. Depuis 1991, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens se nomme l'Association canadienne des quotidiens.

RÉFÉRENCES



- Abella, Irving, et Harold Troper, *None Is Too Many : Canada and the Jews of Europe 1933-1948*, Toronto, Lester and Orpen Dennys, 1982.
- Abramson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton, et Gary R. Orren, *The Electronic Commonwealth : The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*, New York, Basic Books, 1988.
- Action Travail des Femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114.
- Adams, Michael, « Big Picture Is Changing on TV News », *Toronto Star*, 30 septembre 1991.
- Adatto, Kiku, « The Incredible Shrinking Sound Bite », *The New Republic*, 28 mai 1990, p. 20-23.
- Alexander, Herbert E., « Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.
- Alia, Valerie, « Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.
- Anwar, Muhammad, *Race and Politics : Ethnic Minorities and the British Political System*, London, Tavistock, 1986.
- Archer, Keith A., *Political Choices and Electoral Consequences : A Study of Organized Labour and the New Democratic Party*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990.
- Archer, Keith A., « Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991a CR.
- Archer, Keith A., « Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991b CR.

- Arian, Asher, *Politics in Israel : The Second Generation*, Chatham, Chatham House, 1985.
- Association canadienne des directeurs de l'information en radiotélévision, *Code d'éthique*, Thornhill, ACDIR, 1986.
- Association canadienne des éditeurs de quotidiens, *Déclaration de principes*, Toronto, ACEQ, 1977.
- Atkinson, Michael, et David C. Docherty, « Moving Right Along : Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons », étude présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Kingston, 1991.
- Aucoin, Peter, « Le régionalisme, les partis et le gouvernement national », dans Peter Aucoin (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, vol. 36 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- Aucoin, Peter, « Organizational Change in the Machinery of Canadian Government : From Rational Management to Brokerage Politics », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 3-27.
- Aucoin, Peter, « The Mulroney Government, 1984-1988 : Priorities, Positional Policy and Power », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salée (dir.), *Canada under Mulroney : An End-of-Term Report*, Montréal, Véhicule Press, 1988.
- Australie, *Reports of the Electoral Commissions*, Canberra, Commonwealth Government Printer, 1984.
- Australie, Australian Electoral Commission, Electoral Education Centre, « Redistributions », document de travail, Canberra, AEC, 1989.
- Australie, Queensland, Electoral and Administrative Review Commission, *Report on Queensland Legislative Assembly Electoral System*, vol. 1, Brisbane, EARC, 1990.
- Avakumovic, Ivan, *The Communist Party in Canada : A History*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975.
- Axworthy, Thomas S., « La politique capitaliste - L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Badger c. Canada (Attorney General)*, (1988) 55 D.L.R. (4th) 177 (C.A. Man.).
- Bakvis, Herman, *Regional Ministers : Power and Influence in the Canadian Cabinet*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- Bakvis, Herman, et Neil Nevitte, « The Greening of the Canadian Electorate : Environmentalism, Ideology and Partisanship », étude présentée à la

- réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria, 1990.
- Balinski, M.L., et H.P. Young, « Parliamentary Representation and the Amalgam Method », *Analyse de politiques*, vol. 14 (1981), p. 797–812.
- Barr, Cathy Widdis, « L'importance et le potentiel des débats des chefs », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Barrie, Doreen P., « Le financement des partis en Alberta – Des mesures législatives à faible effet », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Bartlett, Richard H., « Citizens Minus : Indians and the Right to Vote », *Saskatchewan Law Review*, vol. 44 (1980), p. 163–194.
- Bashevkin, Sylvia, « La participation des femmes aux partis politiques », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Beck, J. Murray, *Pendulum of Power : Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1968.
- Beh, Andrew, et Roger Gibbins, « La campagne électorale et les médias – Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988 », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Belczowski c. R.*, Cour fédérale du Canada, division de première instance, n° T-1182-88, 1991.
- Bell, Daniel, *The End of Ideology : On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, New York, Free Press, 1960.
- Bell, David V.J., et Catherine M. Bolan, « La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 – Analyse de deux circonscriptions ontariennes », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Bell, David V.J., et Frederick J. Fletcher, « La communication électorale dans les circonscriptions – Cadre d'analyse », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale

- sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Bell, David V.J., Frederick J. Fletcher et Catherine M. Bolan, « La communication électorale dans les circonscriptions – Résumé et conclusion », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Berlin, Isaiah, *Éloge de la liberté*, Paris, Calmann-Levy, 1988.
- Bernier, Luc, « La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 – Analyse de deux circonscriptions québécoises », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Bernier, Robert, et Denis Monière, « L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Bertram, Eric, « Les candidats indépendants aux élections fédérales », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Black, Jerome H., « La réforme du contexte du vote au Canada – L'expérience d'autres démocraties », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Blais, André, et R.K. Carty, « Does Proportional Representation Foster Voter Turnout ? », *European Journal of Political Research*, vol. 18 (1990), p. 167–181.
- Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Blais, André, Richard Johnston, Henry E. Brady, et Jean Crête, « The Dynamics of Horse Race Expectations in the 1988 Canadian Election », étude-présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria, 1990.
- Blake, Donald E., « La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission

- royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Bogdanor, Vernon (dir.), *Representatives of the People ? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Aldershot, Gower, 1985.
- Boucher, Cécile, « Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Boyer, J. Patrick, *Money and Message : The Law Governing Election Financing, Advertising, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983.
- Boyer, J. Patrick, *Election Law in Canada : The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, 2 vol., Toronto, Butterworths, 1987.
- Breton, Raymond, « Le multiculturalisme et le développement national du Canada », dans Alan Cairns et Cynthia Williams (dir.), *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, vol. 34 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1986.
- Brock, Kathy L., « Justice, équité et droits », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Broder, David S., *Behind the Front Page*, New York, Simon and Schuster, 1987.
- Brodie, Janine, avec le concours de Celia Chandler, « Les femmes et le processus électoral au Canada », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Buckley c. Valeo* 424 U.S. 1 (1976).
- Cain, Bruce E., *The Reapportionment Puzzle*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Cairns, Alan C., « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1 (1968), p. 55-80.
- Cairns, Alan C., « Constitutional Minoritarianism in Canada », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Canada : The State of the Federation 1990*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1990.
- Cairns, Alan C., « Constitutional Change and the Three Equalities », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

- Camp, Dalton, *An Eclectic Eel*, Ottawa, Deneau, 1981.
- Campbell, Bryan, « Socio-Demographic Profiles of Women MPs and Candidates in the 1988 Federal Election : A Statistical Note », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.
- Canada, *La Gazette du Canada*, partie I, édition spéciale n° 4, vol. 121 (17 juillet 1987).
- Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1991.
- Canada, Approvisionnementnements et Services Canada, « Contrats assujettis à l'équité en matière d'emploi », directive 3055 du 31/01/90, Ottawa, Approvisionnementnements et Services Canada, 1990.
- Canada, Bureau du Conseil privé, *Livre blanc sur la réforme de la loi électorale*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1986.
- Canada, Chambre des communes, *Les conflits d'intérêts et les députés*, Ottawa, Bureau du légiste et conseiller parlementaire, 1988a.
- Canada, Chambre des communes, *Règlement de la Chambre des communes*, Ottawa, Président de la Chambre des communes, 1990.
- Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.
- Canada, Chambre des communes, Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 24 (10 février et 23 février), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1988b.
- Canada, Chambre des communes, Comité spécial d'enquête sur la Commission canadienne de la radiodiffusion, *Troisième et dernier rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1936.
- Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur les minorités visibles dans la société canadienne, *L'égalité ça presse !*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.
- Canada, Comité des dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.
- Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, livre 4, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970a.
- Canada, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970b.
- Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, Ottawa, 1991.
- Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe de travail de la profession comptable sur l'information

- relative au financement des campagnes électorales et des partis au niveau de la circonscription, *Rapport*, Ottawa, 1991a.
- Canada, Commission royale sur les quotidiens, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- Canada, Commission royale de la radiodiffusion, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1929.
- Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 59(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1979a.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1979b.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 59(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1980a.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1980b.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 59(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1984a.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1984b.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada proposant des modifications à la Loi électorale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1988.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1989.

- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections conformément à l'article 193 de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, années diverses.
- Canada, Élections Canada, *La représentation au Parlement fédéral*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- Canada, Élections Canada, « Profils des circonscriptions fédérales, 1988 », Ottawa, Élections Canada, 1988.
- Canada, Élections Canada, « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier 1990 », Ottawa, Élections Canada, 1990.
- Canada, Emploi et Immigration Canada, *Loi sur l'équité en matière d'emploi – Rapport annuel 1990*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- Canada, Groupe de travail sur la situation économique de la télévision canadienne, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- Canada, Ministère des Affaires indiennes, *Annual Report for the Year Ended 31 March 1917*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1918.
- Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
- Canada, Revenu Canada, Impôt, « Organismes de charité enregistrés : Fonctionnement d'un organisme de charité enregistré », circulaire d'information 80-10R du 17 décembre, Ottawa, Revenu Canada, Impôt, 1985.
- Canada, Revenu Canada, Impôt, « Organismes de charité enregistrés : Activités politiques accessoires », circulaire d'information 87-1 du 25 février, Ottawa, Revenu Canada, Impôt, 1987.
- Canada, Revenu Canada, Impôt, « Les dépenses d'entreprise relatives au libre-échange sont déductibles si elles remplissent les conditions exigées », communiqué de presse, 25 août, Ottawa, Revenu Canada, Impôt, 1989.
- Canada, Service correctionnel Canada, *Les droits et responsabilités des détenus et des détenues*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

- Canada, Service correctionnel Canada, Service des renseignements de la gestion, *Rapport du profil de la population : Population au registre 12/31/90*, Ottawa, Service correctionnel Canada, 1990.
- Canada, Statistique Canada, *Circonscriptions fédérales électorales – Ordonnance de représentation de 1987 : Partie 2*, cat. 94–134, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1988.
- Canada, Statistique Canada, *Origine ethnique, immigration et citoyenneté*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1989.
- Canada, Statistique Canada, *Estimations annuelles postcensitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et composantes de l'accroissement, Canada, provinces et territoires au 1^{er} juin 1990*, cat. 91–210, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1990a.
- Canada, Statistique Canada, *Profils des minorités visibles et des autochtones, recensement de 1986, données – échantillon (20 %)*, Ottawa, Statistique Canada, 1990b.
- Canada, Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 1989–2011*, cat. 91–520, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1990c.
- Canada, Statistique Canada, *Services correctionnels pour adultes au Canada 1989–1990*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1990d.
- Canadian National Election Study, chercheurs principaux : Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, 1974. Traité dans *Absent Mandate* (Toronto, Gage, 1984) et *Political Choice in Canada* (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979).
- Canadian National Election Study, chercheurs principaux : Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, 1980. Traité dans *Absent Mandate* (Toronto, Gage, 1984) et *Political Choice in Canada* (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979).
- Canadian Peace Pledge Campaign, « Wouldn't You Like to Hand This Down to Your Kids ? », *Globe and Mail*, 15 novembre 1988.
- Cantril, Albert H., *The Opinion Connection : Polling, Politics, and the Press*, Washington (DC), CQ Press, 1991.
- Carter c. Saskatchewan (Attorney General). Voir Reference re Provincial Electoral Boundaries.
- Carty, R. Kenneth, « Campaigning in the Trenches : The Transformation of Constituency Politics », dans George Perlin (dir.), *Party Democracy in Canada : The Politics of National Party Conventions*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988a.

- Carty, R. Kenneth, « Three Canadian Party Systems : An Interpretation of the Development of National Politics », dans George Perlin (dir.), *Party Democracy in Canada : The Politics of National Party Conventions*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988b.
- Carty, R. Kenneth, *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, vol. 23 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.
- Carty, R. Kenneth, « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes – Analyse des élections fédérales de 1988 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.
- Carty, R. Kenneth, et Lynda Erickson, « L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Chandler, William M., et Alan Siaroff, « Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Charron, Jean, « Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Clarke, Harold D., Lawrence LeDuc, Jane Jenson et Jon H. Pammett, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, 2^e éd., Toronto, Gage, 1991.
- Cleverdon, Catherine L., *The Woman Suffrage Movement in Canada*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1974.
- Cloutier, Édouard, Richard Nadeau et Jean Guay, « Bandwagoning and Underdogging on North-American Free Trade : A Quasi-Experimental Panel Study of Opinion Movement », *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 1 (1989), p. 206–220.
- Cloutier, Richard, *Psychologie de l'adolescence*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1982.
- Colombie-Britannique, Elections BC, *British Columbia's Political Contributions Program : A Guide to Election Contributions, Valid Receipts, Income Tax Deductions and More*, Victoria, Elections BC, 1991.

- Comber, Mary Anne, et Robert S. Mayne, *The Newsmongers : How the Media Distort the Political News*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986.
- Comité des sondages de la Société canadienne de science politique et l'Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française, *Sondages politiques et politique des sondages au Québec* [Montréal], 1977.
- Commission de la réforme du Parti libéral du Canada, *Programme de réforme*, rapport provisoire, Ottawa, 1991.
- Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *Rapport annuel*, Toronto, CVMO, 1990.
- Conseil canadien des normes de radiotélévision, *Code de déontologie*, Ottawa, CCNR, 1988.
- Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada*, [1988] 3 C.F. 622 (1^{re} inst.).
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Projet de règlement concernant la télédiffusion », avis public 1986-176, Ottawa, CRTC, 1986.
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Émissions politiques : Plaintes concernant la répartition de temps d'antenne gratuit et de temps éditorial », circulaire n° 334, Ottawa, CRTC, 1987.
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Une politique relative à la radiodiffusion en période électorale », avis public CRTC 1988-142, Ottawa, CRTC, 1988.
- Conseil économique du Canada, « Le nouveau visage du Canada », *Au Courant*, vol. 11, n° 3 (1991), p. 4-5.
- Constantinou, Peter P., « Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Cooper, J., et I. Christie, *Voter Participation - A State Report*, vol. 3, n° 1, Washington (DC), Center for Policy Alternatives, 1991.
- Cossette, *Media Recommendations*, étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Québec, Cossette Communication-Marketing, 1991.
- Courtney, John C., *The Selection of National Party Leaders in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1973.

- Courtney, John C., « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11 (1978), p. 33–60.
- Courtney, John C., « La taille du Parlement du Canada : Évaluation des incidences d'une augmentation du nombre de députés à la Chambre des communes », dans Peter Aucoin (dir.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- Courtney, John C., « Parliament and Representation : The Unfinished Agenda of Electoral Redistributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 21 (1988), p. 675–690.
- Courtney, John C., et David E. Smith, « L'inscription des électeurs au Canada – Étude comparative », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Covell, Maureen, « Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Crepaz, Markus M.L., « The Impact of Party Polarization and Postmaterialism on Voter Turnout », *European Journal of Political Research*, vol. 18 (1990), p. 183–205.
- Crête, Jean, « La télévision, la publicité et les élections au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Crewe, Ivor, « Electoral Participation », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls : A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- CTV Television Network, « A Report to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Regarding Coverage of the 1988 Federal General Election », Ottawa, CTV, 1989.
- Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, 5^e éd., révisée par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970.
- Denoncourt, Yves, « Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocra-*

- tiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Denver, David, « Britain : Centralized Parties with Decentralized Selection », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications, 1988
- Desbarats, Peter, *Guide to Canadian News Media*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, Canada, 1990a.
- Desbarats, Peter, « Television and Surveys Are Playing a New Part in Politics », *Globe and Mail*, 8 juin 1990b.
- Desbarats, Peter, « La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Dixon c. British Columbia (Attorney General)*, (1989) 35 B.C.L.R. (2d) 273 (C.S.).
- Doern, G. Bruce, « The Development of Policy Organizations in the Executive Arena », dans G. Bruce Doern et Peter Aucoin (dir.), *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1971.
- Dornan, Christopher, « Libre de rendre des comptes – La responsabilité de la presse écrite », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Durham, John George Lambton, Earl of, *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*, 1839. Révisé avec une introduction par Sir C.P. Lucas, Oxford, Clarendon Press, 1912.
- Dyck, Rand, « Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Eagles, Munroe, « La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs – Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.
- Eagles, Munroe, « La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes – Une analyse écologique », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la

- Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.
- The Economist*, « Morning in America Meets the New World Order », 17 août 1991, p. 21–22.
- Elizur, Judith N., « The Role of the Media in the 1981 Knesset Elections », dans Howard R. Penniman et Daniel J. Elazar (dir.), *Israel at the Polls, 1981 : A Study of the Knesset Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1986.
- Elizur, Judith, et Elihu Katz, « The Media in the Israeli Elections of 1977 », dans Howard R. Penniman (dir.), *Israel at the Polls : The Knesset Elections of 1977*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.
- Elkins, David J., « Les partis en tant qu'institutions nationales – Un essai comparatif », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Ellis, David, *Networking*, Toronto, Friends of Canadian Broadcasting, 1991.
- Environics Research Group, *Youth Attitudes Towards Voting*, sondage effectué pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis entre le 28 mai et le 12 juillet 1990, Ottawa, 1990.
- Erickson, Lynda, « Les candidatures de femmes à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Erickson, Lynda, et R.K. Carty, « Parties and Candidate Selection in the 1988 Canadian General Election », *Revue canadienne de science politique*, vol. 24 (1991), p. 331–349.
- États-Unis, Department of Commerce, Bureau of the Census, *Congressional District Profiles, 98th Congress : Supplementary Report, 1980 Census of Population*, Washington (DC), Department of Commerce, 1983.
- Étude électorale canadienne, Institute for Social Research, Université York, Toronto, chercheurs principaux : Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête. Subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 1988.
- FEC c. *Americans for Change*, 312 F. Supp. 489 (1980), confirmé par 455 U.S. 129 (1982).
- FEC *Journal of Election Administration*, « 1988 Presidential Election Results », vol. 16 (été 1989), p. 2.

- Federal Election Commission, *Campaign Guide for Corporations and Labor Organizations*, Washington (DC), 1986.
- Federal Election Commission (dir.), *Federal Election Campaign Laws*, Washington (DC), 1988.
- Federal Election Commission, *Annual Report 1989*, Washington (DC), 1990.
- Federal Election Commission, « FEC Approves Public Funds for 1992 Presidential Conventions », *FEC Record*, vol. 17 (août 1991a), p. 3.
- Federal Election Commission, « FEC Says Legislative Action Needed to Save Election Program », communiqué de presse, 6 mars, Washington (DC), 1991b.
- Federal Election Commission, « PAC Activity Falls in 1990 Elections », communiqué de presse, 31 mars, Washington (DC), 1991c.
- Federal Election Commission, « 1990 Congressional Election Spending Drops to Low Point », communiqué de presse, 22 février, Washington (DC), 1991d.
- Feigenbaum, Edward D., et James A. Palmer, *Ballot Access 1 : Issues and Options*, rapport préparé pour la Federal Election Commission, Washington (DC), 1988.
- Feigert, Frank, *Canada Votes : 1935-1988*, Durham, Duke University Press, 1989.
- Ferejohn, John, et Brian Gaines, « Le vote pour l'individu au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Fitzgerald, Marian, « Are Blacks an Electoral Liability ? », *New Society*, vol. 66 (8 décembre 1983), p. 394-395.
- Fleras, Augie, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Fletcher, Frederick J., « Mass Media and Parliamentary Elections in Canada », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12 (1987), p. 341-372.
- Fletcher, Frederick J., « The Media and the 1984 Landslide », dans Howard Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1984 : A Study of the Federal General Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988.
- Fletcher, Frederick J., « The Mass Media and Elections in Canada : An Overview », document de réflexion préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

- Fletcher, Frederick J., et Robert Everett, « Mass media et élections au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Fortin, Pierre, « Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada – Analyse éthicologique », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Frizzell, Alan, « The Perils of Polling », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.
- Frizzell, Alan, « Report », sondage téléphonique du Carleton University Survey Centre effectué pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.
- Frizzell, Alan, « Au service du public – La représentation dans un Canada moderne », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Frizzell, Alan, et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1984 : Politicians, Parties, Press and Polls*, Ottawa, Carleton University Press, 1985.
- Frizzell, Alan, et Anthony Westell, « The Media and the Campaign », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.
- Gagnon, Lysiane, « Les idéologies et la presse francophone », dans *Du côté des journalistes*, vol. 2 des publications de recherche de la Commission royale sur les quotidiens, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Gallagher, Michael, « Conclusion », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications, 1988.
- Gallup Poll of Canada, « Libs, Pro-Cons, and C.C.F. Now Tied in Popular Support, Survey Shows », Toronto, Canadian Institute of Public Opinion, 1943.
- Gallup Report, « Voters Give Solid Support to Limit on Campaign Funds », 27 mai, Toronto, Canadian Institute of Public Opinion, 1972.
- Garant, Patrice, « Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

- Garant, Patrice, « La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.
- Gerstlé, Jacques, « La communication électorale en France », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Gibbins, Roger, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Gilsdorf, William O., et Robert Bernier, « Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Globe and Mail*, « Reform, BQ Gain When Names Listed », 22 avril 1991.
- Goldenberg, Edie N., et Michael W. Traugott, « Mass Media and Legislative Contests : Opportunities for Comparative Study », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12 (1987), p. 445–456.
- Goldstein, Joshua, *The Fat Cats' Laundromat : Soft Money and the National Parties 1989–1990*, Washington (DC), Center for Responsive Politics, 1991a.
- Goldstein, Joshua, *Gearing Up for '92 : Soft Money Fundraising : January 1–June 30, 1991*, Washington (DC), Center for Responsive Politics, 1991b.
- Gould c. Canada (Procureur général)*, [1984] 1 C.F. 1119 (1^{re} inst.), infirmé par [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.) et par [1984] 2 R.C.S. 124.
- Graber, Doris A., « Mass media et campagnes électorales aux États-Unis », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Graham, Ron, *One-Eyed Kings : Promise and Illusion in Canadian Politics*, Toronto, Collins, 1986.
- Granatstein, J.L., *The Ottawa Men : The Civil Service Mandarins, 1935–1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982.
- Green, Lyndsay, « L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission

royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Greene, Ian, « Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Griggs c. Duke Power Co. 401 U.S. 424 (1971).

Grondin c. Ontario (Attorney General), (1988) 65 O.R. (2d) 427 (H.C.J.).

Grondin, C.R., « Redistricting : A Case Study of the 1987 Exercise », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Groupe SECOR, « The Impact of New Technologies on the Electoral Process and Party Management in Canada », rapport préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Hackett, Robert A., « Le traitement des petits partis dans les médias », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Heintzman, Keith, « Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Herberg, Edward N., *Ethnic Groups in Canada : Adaptations and Transitions*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Hiebert, Janet, « Un code d'éthique pour les partis politiques », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Hogarth, David, et Bill Gilsdorf, « L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Hoy, Claire, *Margin of Error : Pollsters and the Manipulation of Canadian Politics*, Toronto, Key Porter Books, 1989.

- Hudon, Raymond, Bernard Fournier et Louis Métivier avec le concours de Benoît-Paul Hébert, « L'intérêt des jeunes pour la politique, une question de mesure ? – Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Hunter, Alfred A., et Margaret A. Denton, « Do Female Candidates 'Lose Votes' ? The Experience of Female Candidates in the 1979 and 1980 Canadian General Elections », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 21 (1984), p. 395–406.
- Institut canadien des comptables agréés, *Manuel de l'ICCA*, Toronto, ICCA, 1991.
- Institut d'engagement politique, *A Model Corporate Policy on Political Leave for Employees*, Toronto, IEP, 1981.
- Institut d'administration publique du Canada, *Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public*, Toronto, IAPC, 1986.
- Institute for Social Research, York University, chercheurs principaux : Steven Brown, Ronald Lambert, James Curtis, Barry Kay et John Wilson. Étude subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 1984.
- Irvine, William P., « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral », dans Peter Aucoin (dir.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- Jackman, Robert W., « Political Parties, Voting, and National Integration : The Canadian Case », *Comparative Politics*, vol. 4 (1972), p. 511–536.
- Jackman, Robert W., « Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies », *American Political Science Review*, vol. 81 (1987), p. 405–423.
- Jenson, Jane, « Citoyenneté et équité – Variations dans l'espace et le temps », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.
- Jenson, Jane, « Innovation et équité – Les répercussions du financement public », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.
- Johnson, David, « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario – Initiative et défi », dans F. Leslie Seidle (dir.),

- Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Johnston, Richard, *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, vol. 35 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1986.
- Johnston, Richard, André Blais, Henry Brady et Jean Crête, « Letting the People Decide : History, Contingency and the Dynamics of Canadian Elections », manuscrit inédit (parution prochaine), 1991.
- Jolivet c. Canada*, (1983) 48 B.C.L.R. 121 (C.S.).
- Kernaghan, Kenneth, « Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Kline, Stephen, Rovin Deodat, Arlene Shwetz et William Leiss, « La publicité politique dans les médias électroniques au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Kohlberg, L., « The Development of Modes of Moral Thinking and Choice in the Years Ten to Sixteen », thèse de doctorat, Université de Chicago, 1958.
- Krashinsky, Michael, et William J. Milne, « L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 – Quelques constatations », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- LaCalamita, John, « The Equitable Campaign : Party Political Broadcasting Regulation in Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 22 (1984), p. 543-579.
- Lachapelle, Guy, *Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le poulx de l'opinion*, vol. 16 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Landreville, Pierre, et Lucie Lemonde, « Le droit de vote des personnes incarcérées », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Landry, Réjean, « Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative – L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada :*

- Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Leduc, J., « Getting the Nomination the Key to Equality of Representation : A Case Study of Women Candidates for the Liberal Party of Canada, 1988 Federal Election », thèse de maîtrise, Université Carleton, 1990.
- LeDuc, Lawrence, « Voting for Free Trade ? The Canadian Voter and the 1988 Federal Election », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics : Canada*, 7^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1991.
- Lee, Robert Mason, *One Hundred Monkeys : The Triumph of Popular Wisdom in Canadian Politics*, Toronto, Macfarlane Walter and Ross, 1989.
- Lemieux, Vincent, « L'éthique du secteur public », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Lévesque c. Canada (Procureur général)*, (1985), [1986] 2 C.F. 287 (1^{re} inst.).
- Liberal Party of Newfoundland and Labrador, « Partisan Polls Should Be Identified », communiqué de presse, 17 avril, St. John's, 1989.
- Lichtenberg, Judith, « Introduction », dans Judith Lichtenberg (dir.), *Democracy and the Mass Media : A Collection of Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Ligue monarchiste du Canada, « Canada's Crown : Cornerstone of Confederation », mémoire soumis au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, Oakville, 1991.
- Lijphart, Arend, « The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85 », *American Political Science Review*, vol. 84 (1990), p. 481-489.
- Lindquist, Evert Anthony, « Behind the Myth of Think Tanks : The Organization and Relevance of Canadian Policy Institutes », thèse de doctorat, Université de Californie à Berkeley, 1989.
- Loh, Shirley, « Projections de la population indienne inscrite, 1986-2011 », Ottawa, Statistique Canada, Division de la démographie, 1990.
- MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.).
- MacDermid, Robert, « L'influence des médias sur le comportement politique », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Mac Donald, David, « Référendums et élections fédérales », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*,

- vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Macdonald, Doug, « Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Mackintosh, John P., *The British Cabinet*, 3^e éd., London, Stevens, 1977.
- MacLean c. Nova Scotia (Attorney General)*, (1987) 35 D.L.R. (4th) 306 (C.S.N.-E.).
- Maclean's/Decima, « The Voters Reflect : Conflicts in a Postelection Poll », *Maclean's*, 5 décembre 1988, p. 19.
- Magleby, David B., et Candice J. Nelson, *The Money Chase : Congressional Campaign Finance Reform*, Washington (DC), Brookings Institution, 1990.
- Mansfield, Harvey, Jr., *Statesmanship and Party Governments : A Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.
- Martin, Patrick, Allan Gregg et George Perlin, *Contenders : The Tory Quest for Power*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1983.
- Massicotte, Louis, « Le financement des partis au Québec – Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- McCormick, Peter, « The Reform Party of Canada : New Beginning or Dead End ? », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6^e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1991.
- McCormick, Peter, « La procédure de révocation des élus : Paramètres et perspectives », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Meisel, John, *The Canadian General Election of 1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.
- Mellon, H., « L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Michaud, Pascale, et Pierre Laferrière, « Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études

- de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Milen, Robert A., « Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Morley, Terry, « La politique et l'argent en Colombie-Britannique », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Morton, W.L., *The Progressive Party in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.
- Muldoon c. Canada*, [1988] 3 C.F. 628 (1^{re} inst.).
- Mutch, Robert E., *Campaigns, Congress, and Courts : The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988.
- Mutch, Robert E., « Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Nassmacher, Karl-Heinz, « Citizen Cash : The Impact of Tax Credits, Tax Check-Offs and Matching Funds », étude préparée pour le 15^e congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Buenos Aires, 1991.
- National Citizens' Coalition Inc./Coalition nationale des citoyens inc. c. Canada (Attorney General)*, (1984) 32 Alta L.R. (2d) 249 (C.B.R.).
- National Media Archive, « 1988 Federal Election Campaign : Source of Statement by Program/Publication », Vancouver, Fraser Institute, 1991.
- Nevitte, Neil, « Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- New York Times (National)*, « In a Survey, Americans Wish a Pox on Both Congress and the President », 12 octobre 1990.
- New York Times*, « One Big Problem Is Politics », 31 juillet 1991.
- Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System, *Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986.

- Nolan, Michael, « The Evolution of the Relationship between the Mass Media and Political Parties in the Conduct of Canadian Federal Election Campaigns », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.
- Ontario, Ontario Commission on the Legislature, *Third Report*, Toronto, 1974.
- Ontario, Ontario Commission on the Legislature, *Fifth Report*, Toronto, 1975.
- Padget, Donald, « Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.
- Paltiel, Khayyam Z., « Campaign Financing in Canada and Its Reform », dans Howard R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls : The General Election of 1974*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975.
- Paltiel, Khayyam Z., « Le financement des partis, des candidats et des élections », étude n° 22 de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977.
- Pammett, Jon H., « L'exercice du droit de vote au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.
- Pammett, Jon H., et John Myles, « L'abaissement de l'âge électorale », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.
- Patterson, Thomas E., et Robert D. McClure, *The Unseeing Eye : The Myth of Television Power in National Politics*, New York, G.P. Putnam's, 1976.
- Peers, Frank, *The Politics of Canadian Broadcasting, 1920-1921*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.
- Pelletier, Alain, « Ethnie et politique – La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.
- Pelletier, Réjean, « Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFF, 1991 CR.

- Perlin, George, « Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Pinto-Duschinsky, Michael, « Les fondations politiques allemandes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Pinto-Duschinsky, Michael, et Shelley Pinto-Duschinsky, *Voter Registration in England and Wales : Problems and Solutions*, London, Constitutional Reform Centre, 1987.
- Preyra, Leonard, « Porté par la vague – Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Pro-Canada Network, *What's the Big Deal ?* Ottawa, Pro-Canada Network, 1988.
- Pross, A. Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1986.
- Qualter, Terence H., *The Election Process in Canada*, Toronto, McGraw-Hill of Canada, 1970.
- R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295.
- R. c. Bruneau*, (1963), [1964] 1 O.R. 263 (C.A.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée : [1964] 1 O.R. 263 note (C.S.C.).
- R. c. MacLaren*, Cour suprême de la Colombie-Britannique, n° CC901670, 30 avril 1991.
- R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.
- R. c. Publicis communicateur conseil inc.*, Cour provinciale du Québec, 20 mars 1981.
- R. c. Risdon*, Cour provinciale de l'Ontario, 1978 (j. Murphy).
- R. c. Risdon*, Cour de comté de l'Ontario, 24 octobre 1980 (j. Whealy).
- R. c. Roach*, (1978) 25 O.R. (2d) 767 (C.C.).
- Rawls, John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.
- Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100, confirmé en partie par [1939] A.C. 117 (C.P.).

Reference re Provincial Electoral Boundaries, [1991] 3 W.W.R. 593 (C.A. Sask.), infirmé par (*sub nom. Reference re Electoral Boundaries Commission Act*, ss. 14, 20 (Sask)) (1991) 81 D.L.R. (4th) 16 (C.S.C.).

Reid, Escott M., « The Rise of National Parties in Canada », 1932. Réimprimé dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6^e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1991.

Roach, Kent, « Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Roberts, Geoffrey, « The German Federal Republic : The Two-Lane Route to Bonn », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications, 1988.

Robinson, Gertrude J. et Armande Saint-Jean avec le concours de Christine Rioux, « L'image des femmes politiques dans les médias – Analyse des différentes générations », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Romanow, Walter I., Walter C. Soderlund, et Richard G. Price, « La publicité électorale négative – Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Roth, Lorna, « Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales – Problèmes et stratégies de redressement », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Rutherford, Paul, *The Making of the Canadian Media*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978.

Rutherford, Paul, *A Victorian Authority : The Daily Press in Late Nineteenth-Century Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.

Sancton, Andrew, « Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons : The Representation Act, 1985 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 441–457.

- Saunders, Eileen, « Couverture médiatique et marginalisation », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Sauvageau, Florian, « La presse francophone et ses artisans », dans *Du côté des journalistes*, vol. 2 des publications de recherche de la Commission royale sur les quotidiens, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Sauvé c. Canada (Attorney General)*, (1988), 66 O.R. (2d) 234 (H.C.J.).
- Sayers, Anthony M., « L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales – Kootenay-Ouest–Revelstoke et Vancouver-Centre », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Scarrow, Howard A., *Canada Votes : A Handbook of Federal and Provincial Election Data*, New Orleans, Hauser Press, 1962.
- Scarrow, Howard A., « Nomination and Local Party Organization in Canada : A Case Study », *Western Political Quarterly* vol. 17 (mars 1964), p. 55–62.
- Scarrow, Howard A., « Répartition, découpage et représentation aux États-Unis », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Schoenbach, Klaus, « Mass media et campagnes électorales en Allemagne », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Seidle, F. Leslie, « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada », thèse de doctorat, Université Oxford, 1980.
- Seidle, F. Leslie, « The Canadian Electoral System and Proposals for Its Reform », dans Alain G. Gagnon et A. Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1988.
- Seidle, F. Leslie, et Khayyam Zev Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans H.R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

- Selle, Per et Lars Svåsand, « Membership in Party Organizations and the Problem of Decline of Parties », *Comparative Political Studies*, vol. 23 (1991), p. 459–477.
- Semetko, Holli A., « La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Simard, Carolle, « Les minorités visibles et le système politique canadien », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy : The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- Siune, Karen, « La communication électorale en Scandinavie », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Small, David, « Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Smiley, Donald V., *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
- Smith, Anthony, « Mass Communications », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls : A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- Smith, David E., « L'unipartisme gouvernemental, la représentation et l'intégration nationale au Canada », dans Peter Aucoin (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, vol. 36 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1986.
- Smith, Hedrick, *Le jeu du pouvoir*, Paris, Pierre Belfond, 1988.
- Smith, Jennifer, « Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

- Société Radio-Canada, « Political and Controversial Broadcasting : Policies and Rulings, 21 February 1944 ». Réimprimé dans Roger Bird (dir.), *Documents of Canadian Broadcasting*, Ottawa, Carleton University Press, 1988.
- Soderlund, Walter C., « Mass Media in Canadian Politics : A Survey of Contemporary Issues », dans Robert M. Krause et R.H. Wagenberg, *Introductory Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1991.
- Soderlund, Walter C., Walter I. Romanow, E. Donald Briggs, et Ronald H. Wagenberg, *Media and Elections in Canada*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1984.
- Spencer, Beverley, « Abortion Still an Election Issue », *Leader-Post* (Regina), 16 novembre 1988.
- Spencer, David Ralph, avec le concours de Catherine M. Bolan, « Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Stanbury, W.T., *L'argent et la politique fédérale canadienne – Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Stasiulis, Daiva K., et Yasmeen Abu-Laban, « Partis et partis pris – La représentation des groupes ethniques en politique canadienne », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Stewart, Alan, « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Stewart, Gordon, *The Origins of Canadian Politics : A Comparative Approach*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986.
- Storer c. Brown* 415 U.S. 724 (1974).
- Sutherland, S.L., « Les conséquences de la versatilité de l'électorat – Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990 », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

- Taagepera, Rein, et Matthew S. Shugart, *Seats and Votes : The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Tanguay, A. Brian, et Barry J. Kay, « L'activité politique des groupes d'intérêt locaux », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Taras, David, *The Newsmakers : The Media's Influence on Canadian Politics*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.
- Taylor, Allan R., « When Business and Politics Mix », James C. Taylor Distinguished Lecture in Finance, 26 février 1991, *Canadian Speeches/Issues, Informed Thought*, vol. 5 (mai 1991), p. 34-40.
- Taylor, Charles, « Shared and Divergent Values », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- Taylor, Paul, *See How They Run : Electing the President in an Age of Mediaocracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1990.
- Thomas, Paul G., « Les partis et la représentation des régions », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Thompson-Pyper, Catherine, « Implications of the 1991 *Broadcasting Act* for Election Broadcasting », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.
- Traugott, Michael W., « The Impact of Media Polls on the Public », manuscrit inédit rédigé pour un ouvrage collectif sur les sondages médiatiques dirigé par Thomas E. Mann et Gary R. Orren, pour publication par la Brookings Institution, Washington (DC), 1991.
- Trudel, Pierre, et France Abran, « Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Wagenberg, Ronald H., Walter C. Soderlund, Walter I. Romanow et E. Donald Briggs, « Campaigns, Images and Polls : Mass Media Coverage of the 1984 Canadian Election », *Revue canadienne de science politique*, vol. 21 (1988), p. 117-129.
- Ward, Norman, *The Canadian House of Commons : Representation*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1963.

- Warhurst, John, « La communication électorale en Australie », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.
- Wearing, Joseph, *Strained Relations : Canadian Parties and Voters*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.
- Wearing, Joseph, « Regulating Federal Election Spending », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics : Canada*, 7^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1991.
- Wearing, Joseph, et Peter Wearing, « Mother's Milk Revisited : The Effect of Foreign Ownership on Political Contributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 115-123.
- Whitaker, Reginald, *The Government Party : Organizing and Financing the Liberal Party of Canada 1930-58*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.
- Whitehorn, Alan, « The Communist Party of Canada », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6^e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1991.
- Willison, Sir John, *Reminiscences : Political and Personal*, Toronto, McClelland and Stewart, 1919.
- Winter, James P. (dir.), *The Silent Revolution : Media, Democracy, and the Free Trade Debate*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1990.
- Wolfinger, Raymond E., *The Politics of Progress*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974.
- Wolinetz, Steven B., « Party Foundations in the Netherlands », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.
- Worcester, Robert M., *British Public Opinion : A Guide to the History and Methodology of Political Opinion Polling*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- Young, Lisa, « L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.
- Young, Lisa, « Pour une plus grande transparence – Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.