

PROPERTY OF PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY

Commission royale sur
la réforme électorale et
le financement des partis



CANADA

Royal Commission on
Electoral Reform and
Party Financing

*POUR UNE
DÉMOCRATIE
ÉLECTORALE
RENOUVELÉE*

VOLUME 2



© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé au Canada
Tous droits réservés

Les quatre volumes du Rapport sont disponibles ensemble ou séparément, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :

Groupe Communication Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue No. Z1-1989/2-2-1991F
ISBN 0-660-93534-1 (vol. 2)
0-660-93532-9 (série)

Données de catalogage avant publication (Canada)

Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final

Président : Pierre Lortie

Publié aussi en anglais sous le titre : Reforming electoral democracy.

Sommaire partiel : vol. 3 : Proposition de législation; –

v. 4 : Ce que les Canadiens et les Canadiennes nous ont dit.

ISBN 0-660-93532-9 (série);

0-660-93533-3 (vol. 1); 0-660-93534-1 (v. 2);

0-660-93535-X (v. 3); 0-660-93536-8 (v. 4);

N^{os} de cat. MAS Z1-1989/2-1991F (série);

Z1-1989/2-1-1991F (vol. 1); Z1-1989/2-2-1991F (v. 2);

Z1-1989/2-3-1991F (v. 3); Z1-1989/2-4-1991F (v. 4)

1. Élections – Canada. 2. Élections – Droit – Canada.
3. Publicité politique – Canada. 4. Caisses électorales – Canada.
5. Électeurs – Inscription – Canada. I. Titre.

Royal Commission on
Electoral Reform and
Party Financing



Commission royale sur
la réforme électorale et
le financement des partis

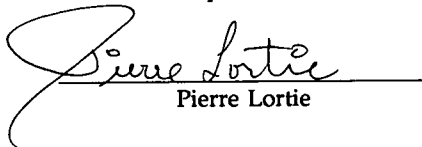
À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

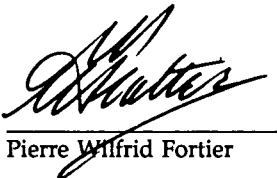
QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires, constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 15 novembre 1989, révisé et modifié le 3 octobre 1990, pour enquêter et présenter un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats,

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER
À VOTRE EXCELLENCE LE RAPPORT QUE VOICI.

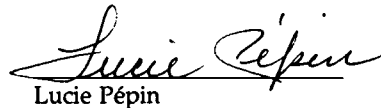
Le président,


Pierre Lortie


Pierre Wilfrid Fortier


William Knight


Robert Thomas Gabor


Lucie Pépin

novembre 1991

171, rue Slater St., Suite 1120
P.O. Box/C.P. 1718, Str./Succ. "B"
Ottawa, Canada K1P 6R1

(613) 990-4353 FAX: (613) 990-3311

500 Place D'Armes
Suite 1930
Montreal, Canada H2Y 2W2

(514) 496-1212 FAX: (514) 496-1832

TABLE DES MATIÈRES



Nous présentons ci-dessous la Table des matières complète des volumes 1 et 2 du *Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

VOLUME 1

1. LES OBJECTIFS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTORALE	1
Introduction	1
Contexte historique	1
Notre mandat	3
Notre méthodologie	4
Les objectifs de la réforme électorale	6
La question de la représentation proportionnelle	19
La structure de notre rapport	22
Conclusion	23
2. LES DROITS DÉMOCRATIQUES DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES	25
Le droit de vote	25
Le secret du vote	36
La qualité d'électeur : exclusions	37
La participation électorale	52
L'inscription et le vote : vers un système plus convivial	67

3. L'ACCESSION AUX FONCTIONS ÉLECTIVES	76
Introduction	76
Le droit de briguer les suffrages	77
La représentation des électeurs et électrices	96
4. L'ÉGALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU VOTE	127
Introduction	127
La répartition des sièges entre les provinces	127
Le découpage des circonscriptions	140
Les peuples autochtones et la réforme électorale	175
Annexes	201
5. LA PRIMAUTÉ DES PARTIS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE CANADIEN	215
Introduction	215
Le rôle des partis politiques	217
Les dimensions publique et privée des partis politiques	240
La désignation des candidats et candidates et des chefs	266
Le renforcement du rôle des partis politiques	296
Le financement des partis politiques enregistrés	313
Annexe : Critères d'enregistrement des associations de circonscriptions des partis	330
6. L'ÉQUITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL	335
L'importance primordiale d'un processus électoral juste et équitable	335
La limitation des dépenses électorales	343
Le financement public des campagnes électorales	379
L'accès aux médias électroniques	390

7. LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL	437
Introduction	437
La transparence	437
Les dons politiques et l'abus d'influence	448
La publication de sondages en période électorale	473
La communication électorale et la confiance du public	486
L'administration des élections et l'application de la <i>Loi électorale</i>	503
RÉFÉRENCES	533

VOLUME 2

1. L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES ÉLECTORALES	1
Introduction	1
Historique, comparaisons et évaluation	4
Proposition de réforme	12
Les listes électorales	39
Annexes : Calendriers de la Commission électorale du Canada	41
2. LES MODALITÉS DE VOTE	45
Introduction	45
Le vote ordinaire	47
Le vote par bulletin spécial	54
Le vote par bulletin spécial pour certaines catégories d'électeurs et électrices	64
Les électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux	67

3. LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN	83
La période électorale	83
Le jour du scrutin	88
Les heures du scrutin	89
Décès ou désistement d'un candidat ou une candidate	93
La nomination des directeurs et directrices du scrutin	96
Le personnel des bureaux de vote	100
Les langues officielles	102
Les représentants et représentantes des partis	105
Les bureaux de vote	106
La publicité partisane aux bureaux de vote	107
La tenue des registres	108
L'identification des électeurs et électrices	109
Le marquage du bulletin	110
Le dépouillement des votes	111
La compilation des votes	113
Le nouveau dépouillement	114
La contestation de l'élection	116
La vente d'alcool pendant le scrutin	117
4. UN REGISTRE ÉLECTORAL	121
Introduction	121
Les listes électorales permanentes dans d'autres pays	122
Des listes électorales permanentes au Canada et dans les provinces	127
Un registre électoral : propositions et préoccupations	129

La faisabilité d'un registre électoral	134
Vers un système canadien de registres électoraux	141
5. LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES :	
MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE	149
Introduction	149
L'administration du scrutin	150
L'inscription des électeurs et électrices autochtones	151
Les modalités de vote	153
Les limites de dépenses et le financement public	153
La création des circonscriptions autochtones	156
6. LES DÉPENSES ÉLECTORALES ET LE FINANCEMENT POLITIQUE :	
MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION	161
Introduction	161
La portée de la limitation des dépenses	162
Les envois postaux des députés et députées en période électorale	175
Le rôle des agents et agentes	175
Identification des commanditaires de la publicité	179
Rapports sur les recettes et les dépenses	183
Les élections partielles et les élections ajournées	190
La radiation d'associations de circonscription, de partis enregistrés et de fondations de partis	193
Annexe : Définitions des dépenses électorales	197
7. LES COMMUNICATIONS	201
Introduction	201
La multiplication des canaux de communication	201

Les communications à l'échelle des circonscriptions	205
Le service du Nord de Radio-Canada	212
Les programmes d'information d'Élections Canada	218
Les personnes ayant des besoins spéciaux d'information	221
La collecte des résultats électoraux	224
8. L'APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA : SURVEILLANCE ET CONTRÔLE	231
Une nouvelle conception des dérogations à la <i>Loi électorale</i>	231
Les peines proposées	234
Les procédures de plainte et d'enquête	236
Les accords d'exécution de sanction	238
Les poursuites	240
La confidentialité	241
9. LA DÉMOCRATIE DIRECTE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL	243
Introduction	243
L'histoire de la démocratie directe au Canada	244
Les référendums au Canada	247
Les référendums dans d'autres pays	250
Les avantages et les inconvénients des référendums	252
Les référendums et les élections fédérales au Canada	253
La révocation	257
Une évaluation du mécanisme de révocation	258
RÉFÉRENCES	263
LISTE DES RECOMMANDATIONS	283

L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES ÉLECTORALES



INTRODUCTION

L'INTÉGRITÉ DU VOTE ne saurait être assurée en l'absence de listes électorales à jour. Ce sont elles, en effet, qui permettent de confirmer l'admissibilité des électeurs et électrices et d'empêcher qu'une personne puisse voter plus d'une fois. Essentielles au contrôle de la qualité du processus électoral, elles aident en outre les candidats et candidates à solliciter l'appui des électeurs, et les partis à inciter leurs partisans à voter. Par ricochet, elles favorisent la mobilisation de l'électorat, la participation politique et le succès du scrutin.

Au Canada, l'établissement des listes électorales comporte trois éléments principaux :

1. Le recensement des électeurs et électrices. Celui-ci est organisé par les directeurs et directrices du scrutin de chaque circonscription avec le concours de recenseurs et recenseuses spécialement nommés pour chaque section de vote.
2. La révision des listes préliminaires issues du recensement. Il s'agit d'un mécanisme d'appel : les personnes qui n'ont pas été recensées peuvent demander l'ajout ou l'élimination de leur nom, les erreurs peuvent être corrigées et des objections peuvent être présentées relativement à des inscriptions sur la liste préliminaire.
3. L'inscription le jour du scrutin. Dans les sections rurales, les personnes ne figurant pas sur la liste électorale peuvent s'inscrire le jour du scrutin à leur bureau de vote, à condition qu'un autre électeur inscrit, de la même section de vote, se porte garant de leur admissibilité.

Opération colossale sur le plan logistique, le recensement doit s'effectuer dans un très court laps de temps après la publication du décret d'élection. Ainsi, aux élections de 1988, les directeurs du scrutin des 295 circonscriptions ont dû nommer, former et superviser quelque 90 000 personnes pour recenser près de 17 millions d'électeurs et électrices en sept jours.

Dans les villes, la *Loi électorale du Canada* exige que deux recenseurs ou recenseuses soient nommés pour chaque section de vote. Ils doivent se rendre dans chaque foyer pour y enregistrer tous ceux et celles qui ont qualité d'électeur. S'ils n'obtiennent pas de réponse la première fois, ils laissent un

avis indiquant la date et l'heure de leur prochaine visite. Les recenseurs doivent effectuer leurs tournées aux heures fixées par la *Loi électorale*, soit entre 9 h et 18 h la première fois et entre 19 h et 22 h la deuxième. S'il n'y a toujours personne lors de la deuxième visite, ils laissent un dernier avis indiquant aux occupants la date ultime de révision des listes préliminaires et le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription.

En milieu rural, la Loi n'exige qu'un recenseur ou une recenseuse par section de vote. Les recenseurs ruraux apposent des avis publics annonçant le recensement ainsi que la révision. Ils établissent ensuite une liste électorale de leur section de vote en utilisant toutes les sources d'information à leur disposition.

Leur recensement terminé, ils sont tenus de reporter le nom de chaque électeur ou électrice sur une liste dactylographiée ou manuscrite à partir de la copie carbone des fiches de recensement dont l'original a été remis aux personnes recensées à domicile. S'il s'agit d'une liste manuscrite, celle-ci doit être dactylographiée au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Dans les sections de vote urbaines, les listes sont dressées selon un système géographique, par ordre de rues et d'adresses consécutives; dans les sections rurales, elles sont établies alphabétiquement, selon le nom des personnes recensées.

Dès que les listes préliminaires sont prêtes, les personnes qui n'ont pas été recensées peuvent y faire ajouter leur nom au cours du processus de révision. Comme la révision visait à l'origine à déterminer qui était habilité à voter, la *Loi électorale* en a confié la responsabilité à des juges agissant comme réviseurs ou réviseuses d'office pour toutes les sections de vote urbaines. En pratique, cependant, les juges se font remplacer par des agents ou agentes de révision qu'ils désignent. Dans les sections de vote rurales, ce sont les recenseurs et recenseuses qui jouent ce rôle. De nos jours, la révision a pour objet principal d'ajouter sur les listes le nom des personnes qui n'ont pas été recensées. Les directeurs ou directrices du scrutin des circonscriptions urbaines doivent donc répartir leurs circonscriptions en « districts de révision » et nommer dans chacun deux réviseurs représentant, dans la mesure du possible, deux partis politiques différents.

La révision commence le jour où les recenseurs et recenseuses remettent leurs listes préliminaires. Les agents réviseurs ou agentes réviseuses des circonscriptions urbaines peuvent – à la demande de personnes qui n'ont pas été recensées ou d'un parent de ces dernières – remplir des formules d'inscription jusqu'au 17^e jour avant le scrutin. Les demandes sont ensuite soumises aux réviseurs qui doivent statuer sur chaque cas ainsi que sur les demandes présentées aux directeurs du scrutin ou aux réviseurs durant la période de révision officielle de trois jours. Le 13^e jour avant l'élection, les réviseurs doivent se prononcer relativement aux objections présentées à l'encontre d'inscriptions sur la liste préliminaire. Dans les sections de vote rurales, les recenseurs exécutent les mêmes tâches, en qualité

de réviseurs, mais ils ne sont tenus de siéger officiellement qu'un seul jour, le 19^e avant l'élection, pour traiter les demandes d'ajout, de retrait ou de correction.

Finalement, les résidents et résidentes des sections de vote rurales peuvent s'inscrire à leur bureau de vote le jour même du scrutin, possibilité qui n'est pas offerte à l'électorat urbain. Le législateur présumait que dans les sections de vote rurales, le personnel électoral et les représentants des candidats et candidates connaissaient les électeurs et électrices. Cela suffit pour garantir l'intégrité du vote.

Outre cette procédure, il existe dans la *Loi électorale* un ensemble de Règles électorales spéciales qui visent les membres des Forces canadiennes en poste au Canada et à l'étranger, certains employés et employées civils du ministère de la Défense nationale en poste à l'étranger, les conjoints et personnes à charge de ces membres et employés des Forces canadiennes s'ils résident avec eux à l'étranger, certains anciens combattants demeurant dans des centres de soins ainsi que les fonctionnaires fédéraux en poste à l'étranger et les conjoints et personnes à charge résidant avec eux à l'étranger. Ces règles, qui concernent l'inscription et le vote, sont spéciales dans la mesure où elles diffèrent de celles qui s'appliquent aux autres catégories d'électeurs et électrices.

Globalément, la méthode canadienne d'établissement des listes électorales se distingue à deux égards de celles adoptées par toutes les autres démocraties occidentales. Premièrement, c'est l'État qui en prend l'initiative par le truchement d'un recensement national effectué sous la direction d'Élections Canada. Deuxièmement, le recensement n'a lieu qu'après le déclenchement des élections.

Un recensement organisé par l'État est considéré comme le moyen le plus efficace et le plus efficient d'assurer que les électeurs et électrices soient inscrits et que même les personnes qui ne comprennent pas très bien leurs droits électoraux puissent exercer leur droit de vote. En outre, il est présumé qu'un recensement effectué après la publication du décret d'élection permet de mieux sensibiliser la population à la nécessité de s'inscrire et au fait qu'une élection est en cours.

Les renseignements fournis lors des visites à domicile sont présumés exacts. Les recenseurs et recenseuses n'ont ni le devoir ni le droit de contester les affirmations qui leur sont faites au sujet du nom des occupants, de leur citoyenneté ou de leur lieu de résidence. Bien que l'on risque ainsi de recenser un petit nombre de personnes qui n'ont pas le droit de voter, on considère que le prix à payer est minime pour un processus qui est relativement efficace et n'exige pas trop de règlements ou de contrôles. L'adresse des électeurs et électrices recensés est portée sur la liste électorale et tout nom figurant sur la liste préliminaire peut être contesté. Les électeurs votent en personne et peuvent être récusés au moment où ils se présentent au bureau de vote. Cette procédure constitue un mécanisme de contrôle supplémentaire qui justifie l'actuelle méthode de recensement.

Pour assurer l'établissement de listes électorales aussi complètes, exactes et à jour que possible, il est essentiel que l'État conserve la responsabilité du recensement. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas obliger les citoyens et citoyennes de prendre l'initiative de s'inscrire dans certaines circonstances. Mais cela signifie, de manière générale, que l'État devrait continuer de veiller à ce que les citoyens n'aient pas à assumer seuls l'entière responsabilité à cet égard, et que cette responsabilité ne soit pas dévolue aux candidats ou aux partis politiques.

Pour garantir qu'aucun électeur ou électrice ne perde son droit de vote pour des raisons légales ou administratives dues au processus d'inscription, il est essentiel que le recensement, la révision et l'inscription le jour du scrutin soient considérés comme des étapes consécutives, ou des composantes intégrées, d'une même démarche. Ce n'est pas le cas avec la présente *Loi électorale*. Sans doute comporte-t-elle ces trois étapes, mais la révision n'a pas été conçue comme le complément du recensement, et l'inscription le jour du scrutin est réservée aux sections de vote rurales. Le processus actuel ne tient pas compte des profonds changements d'ordre social, démographique, technologique ou politique survenus depuis sa mise en place, il y a plus d'un demi-siècle. En outre, les dispositions très détaillées de la Loi ont contribué à créer un cadre rigide qui a entravé les efforts d'adaptation du processus.

HISTORIQUE, COMPARAISONS ET ÉVALUATION

L'évolution du système de recensement

À l'origine, l'établissement des listes électorales relevait des provinces, tout comme l'octroi du droit de vote et de candidature. De 1867 à 1885, on utilisait à l'échelle fédérale les listes établies par les provinces en vue des élections provinciales et municipales. Il s'agissait essentiellement de listes dressées par les municipalités pour les taxes foncières, et les responsables locaux pouvaient y apporter certaines révisions.

Les premières tentatives des gouvernements conservateurs pour faire passer l'inscription sous le contrôle des autorités fédérales suscitèrent l'opposition des libéraux, qui jouissaient d'un plus large appui dans les provinces. Il n'est donc pas étonnant que la question du contrôle de l'établissement et de la révision des listes ait été essentiellement envisagée sous un angle partisan, d'autant plus que les deux partis nationaux et leurs candidats manipulaient le processus sans vergogne avec le concours des responsables désignés par les partis au pouvoir à chaque palier de gouvernement (Ward 1963, 189–204).

En 1885, le gouvernement conservateur réussit finalement à prendre en charge l'établissement et la révision des listes fédérales. Dans chaque circonscription, cette responsabilité est alors confiée à un « réviseur » nommé par les autorités fédérales avec mission de réviser les listes annuellement, sous réserve d'un droit d'appel devant un juge si le réviseur lui-même n'en

est pas un. Mais ces appels sont éminemment « légalistes », et coûtent cher (Ward 1963, 196–197). Par ailleurs, les révisions annuelles sont plutôt rares.

En 1898, le gouvernement libéral remet aux provinces le soin du recensement même si cela fait disparaître le droit d'appel dans les provinces maritimes, où cette procédure n'existe pas. Toutefois, les carences des listes provinciales du Manitoba et de la Colombie-Britannique obligent le gouvernement fédéral à prendre la responsabilité d'y effectuer un recensement. Avec l'adoption en 1917 de la *Loi des élections en temps de guerre*, cette pratique est étendue à l'ensemble du pays. Le processus revient ainsi sous le contrôle des autorités fédérales bien que les recenseurs fédéraux utilisent dans l'ensemble les listes provinciales existantes pour dresser leurs listes.

Le gouvernement conservateur fait lui-même volte-face par rapport à ses positions antérieures et recommence à utiliser, en 1922, les listes provinciales. Il exige cependant que les listes qui ont plus de deux ans d'existence soient révisées, que les électeurs des localités de plus de 1 000 habitants s'inscrivent en personne au bureau d'un registraire et que les listes soient « closes » après une période de révision judiciaire. En revanche, dans les régions rurales, tout électeur ne figurant pas sur la liste dressée à la suite d'un recensement peut s'inscrire si un électeur de la même section de vote s'en porte garant; ces listes sont dites « ouvertes ». Ainsi, la révision judiciaire ne s'imposait plus dans ces régions.

De 1922 à 1930, la méthode du recensement s'étend progressivement dans les régions urbaines et le gouvernement libéral abolit, en 1929, l'utilisation des listes provinciales ainsi que le droit de s'inscrire soi-même. En 1930, on procède dans les régions urbaines à un recensement porte à porte effectué par deux recenseurs à la fois représentant les deux grands partis, et on autorise l'inscription le jour du scrutin à condition d'avoir un répondant. Selon le directeur général des élections de l'époque, les listes établies à cette occasion sont les plus satisfaisantes depuis la création de son poste en 1920 (Ward 1963, 201).

En 1934, toutefois, le gouvernement conservateur revient à un système de révision annuelle des listes. Cette révision est confiée à des registraires nommés dans chaque circonscription par le Commissaire du cens électoral fédéral, désigné par la Chambre des communes avec l'appui des conservateurs et des libéraux. Mais les listes révisées sont « closes » après la révision annuelle et le droit de s'inscrire le jour du scrutin est supprimé, même dans les régions rurales.

Ce système ne sera utilisé qu'une fois – aux élections générales de 1935. Le directeur général des élections considérait qu'il était moins satisfaisant que celui mis en place aux élections de 1930, avis que partagera en 1937 le Comité sur les élections et le droit de vote (Canada, Chambre des communes 1937). Celui-ci recommanda que l'on revienne au système adopté en 1930, ce qui sera fait en 1938 avec la *Loi sur les élections fédérales*. Ainsi, le recensement devient l'assise du processus d'établissement des listes préliminaires et doit être entrepris à la suite de la publication du décret d'élection. Le recensement doit être

effectué par des recenseurs – deux dans les sections de vote urbaines et un seul dans les sections de vote rurales – placés sous la supervision du directeur du scrutin. En vertu de la Loi, les recenseurs urbains sont tenus d'effectuer un recensement porte à porte, après quoi ils peuvent également utiliser n'importe quelle autre méthode. Quant aux recenseurs ruraux, ils peuvent recourir à n'importe quel procédé, y compris le porte à porte. L'un des recenseurs urbains doit être désigné par le parti politique dont le candidat est arrivé premier aux élections précédentes, et l'autre, par celui dont le candidat est arrivé deuxième. À la suite de la révision judiciaire des listes préliminaires dans les sections de vote urbaines, les listes sont closes. Dans les sections rurales, après l'établissement et la révision des listes préliminaires par les recenseurs, les listes restent ouvertes afin que les électeurs et électrices qui n'y figurent pas puissent s'inscrire le jour du scrutin à la condition qu'un électeur inscrit de la même section de vote réponde de leur admissibilité.

Le système adopté en 1938 est resté sensiblement inchangé jusqu'à maintenant. Les directeurs et directrices du scrutin de chaque circonscription, nommés par le gouverneur en conseil, sont responsables de l'organisation du recensement et de la nomination des recenseurs et recenseuses chargés de dresser les listes préliminaires de chaque section de vote des circonscriptions. Le recensement reste donc une responsabilité de l'État. Dans les sections de vote urbaines, on fait appel à deux recenseurs, recommandés par chacun des candidats ou candidates arrivés premier et deuxième aux élections précédentes. Le processus comprend donc un mécanisme de contrôle partisan. Le recensement doit être effectué de porte en porte de façon à être aussi exhaustif que possible. La procédure de révision permet de vérifier et de compléter les listes préliminaires. Dans les sections rurales, le recensement est effectué par une seule personne qui n'est pas tenue de faire du porte à porte pour établir la liste. De plus, l'inscription le jour du scrutin s'ajoute au processus. Finalement, le recensement est effectué après le déclenchement des élections de façon à garantir des listes aussi récentes que possible.

Les méthodes des provinces

À plusieurs égards, la méthode fédérale d'établissement des listes électorales diffère de celles utilisées par les provinces et les territoires. Trois provinces – Terre-Neuve, l'Alberta et la Colombie-Britannique – n'effectuent pas de recensement après la publication des décrets d'élection. À Terre-Neuve et en Alberta, les listes sont préparées à partir d'un recensement effectué en dehors de la période électorale; à Terre-Neuve, c'est le gouvernement provincial qui en fixe la date, généralement durant l'année précédant une élection; en Alberta, le recensement est effectué durant la deuxième année civile suivant une élection provinciale et durant chaque année qui suit, si aucune élection n'est déclenchée dans l'intervalle, mais pas durant l'année où une commission de délimitation des circonscriptions est mise en place ni durant les douze mois suivant son établissement. La Colombie-Britannique utilise une liste électorale à jour basée sur l'inscription

personnelle des électeurs et électrices, mais effectue un recensement tous les trois ans pour mettre à jour la liste de base. Dans les sept autres provinces et dans les deux territoires, les listes préliminaires sont établies à partir d'un recensement effectué après le déclenchement des élections.

À Terre-Neuve, au Manitoba, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest, le recensement est effectué en utilisant un recenseur ou une recenseuse par section de vote; en Colombie-Britannique et au Yukon, le directeur du scrutin a toute latitude pour en utiliser un ou deux. Toutes les provinces imposent un critère de résidence de six mois pour avoir le droit de vote aux élections provinciales; dans les deux territoires, ce critère est de douze mois. En outre, l'âge électoral est fixé à 18 ans dans toutes les provinces, sauf en Colombie-Britannique où il est de 19 ans.

Six provinces permettent que la révision de la liste préliminaire se fasse plus près du jour du scrutin que dans le système fédéral, où la révision s'achève le septième jour avant l'élection. En Ontario, la révision peut se faire jusqu'à la veille de l'élection inclusivement.

Le droit de s'inscrire le jour du scrutin est accordé à tous dans sept provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest; en Ontario, il est réservé aux électeurs et électrices des sections de vote rurales. Seuls le Québec, la Colombie-Britannique et le Yukon n'autorisent pas ce type d'inscription.

Le coût de l'opération

Entreprise gigantesque sur le plan administratif, l'établissement des listes électorales est aussi une opération très dispendieuse. La majeure partie des frais résultent, et de loin, du recensement. En 1988, le recensement fédéral a coûté près de 24 655 000 \$, ce qui incluait la formation des recenseurs et recenseuses, leur rémunération ainsi que leurs frais de déplacement. En ce qui concerne la révision, elle s'est chiffrée à quelque 3 145 000 \$, y compris la rémunération des réviseurs et réviseuses et des agents réviseurs et agentes réviseuses ainsi que leurs frais de déplacement et de bureau pour les séances de révision. En tout, le recensement et la révision ont coûté près de 27 800 000 \$. Il convient d'ajouter à cette somme les frais d'impression des cartes indiquant l'adresse du bureau de vote, qui se sont élevés à 2 525 600 \$, et les frais postaux pour l'envoi de ces cartes, qui ont atteint 5 822 000 \$. Au total, l'établissement des listes électorales fédérales aura coûté, en 1988, un peu plus de 36 millions de dollars. Nous ne sommes pas en mesure de faire des comparaisons exactes avec ce qu'il en coûte aux provinces et aux territoires pour la confection de leurs propres listes, mais les données dont nous disposons sur les recensements effectués lors des dernières élections à ce niveau indiquent que les dépenses ont été du même ordre qu'au fédéral.

Bilan du système actuel

Deux aspects du processus intéressent particulièrement les électeurs et électrices : le degré d'initiative dont ils et elles doivent faire preuve en matière

d'inscription; et les possibilités qui leur sont offertes pour s'inscrire jusqu'au jour du scrutin. Comme l'État assume la responsabilité du processus, l'initiative personnelle des électeurs est réduite à sa plus simple expression. En ce qui concerne l'inscription, elle est facilitée dans la mesure où les listes électorales restent ouvertes jusqu'au jour du scrutin inclusivement.

À la lumière de l'expérience des divers ordres de gouvernement, il est clair que les Canadiens et Canadiennes préfèrent que l'État se charge de l'établissement des listes électorales. Cela résulte en grande partie de la longue tradition adoptée à ce chapitre à l'échelle fédérale et, à quelques exceptions près, à l'échelle provinciale et territoriale. Comme l'affirment John Courtney et David Smith :

Le gouvernement canadien est le seul de toutes les démocraties occidentales à assumer la responsabilité de l'envoi d'agents d'inscription électorale (les recenseurs) en personne au lieu de résidence de tout électeur potentiel du pays. En conséquence, les électeurs admissibles qui sont omis de la liste électorale jugent avoir de bonnes raisons de se plaindre de l'administration électorale; une telle situation n'existe dans aucun autre pays. La situation est différente quand c'est au citoyen lui-même qu'il incombe au premier chef de veiller à ce que son nom figure sur la liste; il serait donc inconcevable qu'il ou elle critique quelqu'un d'autre s'il n'est pas inscrit. (Courtney et Smith 1991 CR)*

Le problème le plus fréquemment évoqué à ce sujet lors de nos audiences est celui du nombre de personnes qui échappent au recensement – et les responsables des élections, aussi bien fédéraux que provinciaux, conviennent qu'il s'accroît sans cesse depuis deux décennies. Il comporte deux dimensions. Premièrement, à chaque élection, des gens se plaignent que certains quartiers des grandes villes n'ont pas été recensés. Deuxièmement, on reproche au système de négliger une proportion importante d'électeurs et électrices appartenant à certaines catégories : les sans-abri, les malentendants, les nouveaux Canadiens et Canadiennes, et les personnes obligées de s'absenter fréquemment de chez elles pour des raisons d'ordre professionnel. Bien que les facteurs contribuant à ces difficultés varient d'un cas à l'autre, le résultat est le même : des électeurs ne sont pas recensés. Ce problème ne saurait surprendre, car le recensement d'une aussi grande population ne peut être exempt d'erreurs. Ainsi, Statistique Canada estime que son recensement décennal sous-estime la population d'environ 3 %. Appliqué à l'électorat total de 1988, cet écart signifie qu'au moins 500 000 personnes n'auraient pas été recensées. En outre, les résultats enregistrés lors des recensements électoraux récents montrent clairement que l'écart a grandi. Il importe

* Les études de la Commission sont désignées par les lettres CR (pour Commission royale).

donc de considérer le recensement comme l'une des étapes du processus d'établissement des listes électorales.

Pour les personnes non recensées, le deuxième élément important du processus est la possibilité de s'inscrire durant la période électorale. C'est ici que les différences sont les plus marquées entre le système fédéral et la plupart des systèmes provinciaux ou territoriaux. La différence la plus frappante est que plusieurs provinces et territoires permettent la révision des listes beaucoup plus tard dans la période électorale – y compris, et surtout, le jour même du scrutin. Les responsables des élections provinciales où cette dernière possibilité est offerte y voient le facteur le plus important de minimisation du nombre de plaintes relatives aux listes électorales. La raison en est évidente : ceux et celles qui tiennent vraiment à voter peuvent s'inscrire le jour du scrutin. À l'échelle fédérale, l'absence d'une telle possibilité pour l'électorat urbain est à l'origine d'une bonne partie des doléances, d'autant plus que cette possibilité est offerte dans les sections de vote rurales. Bien que cette inégalité législative de l'électorat soit décriée depuis longtemps – le directeur général des élections du Canada l'évoquait déjà dans son rapport de 1922 en réponse à certaines plaintes –, elle acquiert un relief nouveau du fait des garanties de traitement égal prévues par la *Charte canadienne des droits et libertés* (Courtney et Smith 1991 CR). Cela est d'autant plus contestable que bon nombre de sections de vote dites rurales englobent en fait des banlieues qui ne se distinguent guère de certaines sections de vote urbaines. Bien des personnes estiment injuste que des règles différentes régissent le vote urbain et le vote rural. Par ailleurs, semblable inégalité risque d'être mise en cause devant les tribunaux, et si cela devait survenir au cours d'une période électorale, l'administration du scrutin en serait gravement perturbée.

L'ouverture des listes électorales jusqu'au jour du scrutin est manifestement le problème le plus facile à résoudre si l'on s'inspire des mécanismes adoptés ailleurs. Ainsi, les règles en vigueur dans sept provinces et un territoire, et celles adoptées à l'échelle fédérale et en Ontario au sujet des sections de vote rurales, montrent que l'inscription le jour du scrutin pourrait être mise en œuvre sans vraiment perturber le processus électoral, tout en garantissant l'intégrité du vote.

De même, il serait relativement facile d'améliorer la révision des listes électorales en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs. Plus cette dernière est proche du jour du scrutin et plus elle relève des pouvoirs des directeurs et directrices du scrutin – devenant ainsi une étape du processus d'inscription –, plus il est facile aux électeurs et électrices de faire porter leur nom sur les listes électorales.

Pour ce qui est du recensement, l'examen des mécanismes utilisés par les autres ordres de gouvernement révèle une situation plus complexe. Partout où le recensement est effectué durant la période électorale, et en particulier en Alberta (où il a lieu en dehors des périodes électorales), il est, selon les responsables des élections, de plus en plus difficile d'effectuer

un recensement exhaustif et exact dans les grandes collectivités urbaines. Bien que les causes de ce phénomène soient multiples, deux ressortent nettement à l'analyse.

D'abord, les responsables des élections et les intervenants à nos audiences ont souligné que la difficulté de recenser l'électorat à domicile s'amplifie graduellement depuis deux décennies. Comme le nombre de femmes faisant partie de la population active ne cesse d'augmenter, et comme les modes de vie changent rapidement, les recenseurs et recenseuses ont de moins en moins de chances de trouver les gens chez eux. En raison de leur travail, un nombre croissant d'électeurs et électrices s'absentent de leur domicile pendant de longues périodes, ce qui signifie qu'on ne peut les recenser même en effectuant deux visites. Dans les villes, les personnes âgées et celles qui vivent seules hésitent à répondre quand quelqu'un se présente à l'improviste à leur porte parce qu'elles craignent pour leur sécurité. Dans les immeubles d'habitation, notamment les immeubles en copropriété, il n'est pas rare qu'il soit interdit à quiconque d'entrer pour faire du porte à porte. Aucun de ces phénomènes n'est vraiment nouveau, mais ils sont tous à la hausse, ce qui rend l'accès aux électeurs de plus en plus incertain et le recensement de plus en plus difficile.

Par ailleurs, les responsables des élections sont aujourd'hui plus conscients du fait que les personnes malentendantes n'entendent pas nécessairement le timbre de la sonnette, que les personnes ayant des difficultés de lecture ou ne maîtrisant pas le français ou l'anglais peuvent hésiter à répondre aux représentants de l'État pour ne pas révéler leur déficience et que certains immigrants et immigrantes peuvent réagir de même à cause d'expériences malheureuses vécues dans leur pays d'origine. Encore une fois, aucun de ces facteurs n'est vraiment nouveau, mais le nombre d'individus faisant partie des trois dernières catégories mentionnées ci-dessus a augmenté substantiellement au cours des deux dernières décennies, en chiffres absolus et relatifs.

L'obstacle le plus important au recensement émane cependant du problème, largement admis, du recrutement d'un nombre suffisant de recenseurs et recenseuses compétents dans les collectivités urbaines. Le bassin de recenseurs potentiels s'est sensiblement rétréci dans les villes au cours des dernières décennies pour au moins deux raisons. Premièrement, comme les femmes sont de plus en plus nombreuses à occuper un emploi rémunéré, le nombre de personnes disponibles pour un tel travail de courte durée a diminué d'autant. Deuxièmement, les problèmes de sécurité publique que connaissent les grandes villes ont également un effet dissuasif sur beaucoup de gens. À l'échelle fédérale et provinciale, les responsables des élections sont parfois obligés de prendre des mesures exceptionnelles pour pallier le manque de recenseurs, notamment en prolongeant la période du recensement. À Terre-Neuve et en Colombie-Britannique, où le recensement est effectué en dehors des périodes électorales, on a constaté qu'il était plus facile de surmonter ces problèmes parce que l'on disposait de plus de temps pour recruter des recenseurs. Toutefois, les responsables de l'Alberta,

province où le recensement se fait également en dehors des périodes électorales, font état de difficultés de recrutement dans certaines collectivités urbaines. Ainsi, le fait d'effectuer le recensement en dehors des périodes électorales ne constitue pas en soi une solution satisfaisante.

La situation est rendue encore plus complexe par les diverses exigences des lois électorales fédérales et provinciales concernant le nombre de recenseurs et recenseuses devant être utilisés ainsi que le processus de recrutement imposé et les compétences exigées. À l'échelle fédérale et dans plusieurs provinces, la loi oblige les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions urbaines à nommer deux recenseurs ou recenseuses. Avant de procéder aux nominations, les directeurs du scrutin doivent cependant attendre que les partis dont les candidats et candidates sont arrivés premier et deuxième aux élections précédentes dans la circonscription – ou que ces candidats eux-mêmes – leur recommandent les noms. À l'origine, cette disposition visait à prévenir la manipulation partisane des listes électorales. Étant donné que les candidats et les partis pouvaient utiliser ces fonctions rémunérées par l'État pour récompenser leurs militants, ils étaient généralement en mesure de fournir sans délai un nombre suffisant de noms. Aujourd'hui, les partis n'arrivent plus à recommander le nombre de recenseurs demandé dans bon nombre de circonscriptions urbaines. Lors d'un sondage effectué auprès des associations de circonscription dans le cadre de notre programme de recherche, 32 % des responsables locaux des grands partis ont déclaré avoir été « à peine capables de trouver le nombre [de recenseurs] requis ». En outre, 19 % ont affirmé que leur association locale avait été incapable de « trouver assez de recenseurs » (Carty 1991a CR). Dans les villes, les candidats et les partis considèrent souvent ce devoir comme un fardeau qui gêne leurs préparatifs électoraux; ils tiennent à ce que leurs bénévoles se consacrent à leur propre campagne plutôt qu'au recensement. La situation est sensiblement différente dans les circonscriptions urbaines hors des grands centres et dans les circonscriptions rurales, où l'on trouve encore assez de volontaires.

Les lois électorales de plusieurs ordres de gouvernement, notamment la *Loi électorale du Canada*, exigent que chaque recenseur ou recenseuse ait qualité d'électeur et réside dans la circonscription pour laquelle il ou elle est nommé. Ainsi le bassin de postulants est législativement restreint, en particulier par les critères d'âge et de résidence.

Il n'est pas étonnant que ces critères aient à plusieurs reprises obligé les directeurs généraux des élections ou les directeurs et directrices du scrutin à invoquer leurs pouvoirs discrétionnaires ou exceptionnels pour surmonter la pénurie de recenseurs et recenseuses. Les solutions les plus fréquemment retenues, jusqu'à présent, ont consisté à nommer un seul recenseur au lieu des deux exigés, à utiliser des personnes provenant de l'extérieur de la circonscription, à faire appel à des jeunes de 16 ou 17 ans et à aller au-delà des partis politiques en s'adressant aux organisations communautaires pour recruter des recenseurs. Cette dernière solution a surtout été employée

dans les circonscriptions urbaines où l'on jugeait nécessaire que les recenseurs connaissent d'autres langues que le français ou l'anglais ou aient une certaine expérience de diverses catégories d'électeurs et électrices, par exemple des sans-abri et des itinérants. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les responsables d'élections et les citoyens soient nombreux à critiquer les exigences actuelles.

À cause de ces divers facteurs, trop de directeurs et directrices du scrutin, notamment dans les grandes villes où les problèmes sont le plus aigus, ne peuvent compléter leur effectif de recenseurs et recenseuses que plusieurs jours après le déclenchement des élections, ce qui les oblige à les mettre immédiatement au travail. Souvent, ce sont les directeurs du scrutin eux-mêmes qui doivent trouver des recenseurs parce que les candidats n'en recommandent pas en nombre suffisant. Faute de temps, la formation des recenseurs est parfois des plus sommaires. En outre, les directeurs du scrutin manquent de personnel de soutien capable de les former et, surtout, de superviser leur travail.

D'autre part, il n'existe presque aucun mécanisme de contrôle de la qualité pour veiller à l'exhaustivité et à l'exactitude du recensement. Les directeurs et directrices du scrutin et leurs adjoints ont peu de temps et d'outils pour évaluer l'efficacité des recenseurs et recenseuses pendant ou juste après le recensement. Dans bon nombre de régions – comme le déplorent de plus en plus les responsables d'élections – le recensement doit être géré comme une crise permanente. Aux élections fédérales de 1988, ce phénomène a été exacerbé par le fait que 253 des 295 directeurs du scrutin n'avaient aucune expérience antérieure (Canada, Directeur général des élections 1989, 46).

Finalement, les carences du processus de recensement sont aggravées par le fait que la révision est une procédure lourde et complexe, quasi judiciaire, qui ne relève pas des directeurs et directrices du scrutin et qui ne s'étend pas sur une période assez longue. Contrairement aux mécanismes en vigueur dans beaucoup de provinces, la révision à l'échelle fédérale n'est pas structurée et gérée comme une composante du système d'inscription. En outre, l'inscription le jour du scrutin est interdite dans les sections de vote urbaines, où réside pourtant la grande majorité de l'électorat.

PROPOSITION DE RÉFORME

Le recensement

Nous expliquons au chapitre 4 de ce volume pourquoi la Commission électorale du Canada devrait être autorisée à obtenir les listes préliminaires pour une province sans procéder à un recensement fédéral. Mais le manque de temps et l'ampleur de l'opération ne permettront pas dans l'immédiat d'éviter le recensement dans toutes les provinces, et surtout pas aux prochaines élections fédérales. Par souci d'efficacité, il convient donc de modifier la *Loi électorale du Canada* de façon à moderniser l'ensemble du processus.

La planification du recensement

Depuis de nombreuses années, Élections Canada encourage les directeurs et directrices du scrutin à dresser leurs plans entre les élections. De fait, ces derniers sont tenus par la Loi d'être prêts en vue du déclenchement d'une élection. Cependant, la *Loi électorale du Canada* n'autorise pas le directeur général ou la directrice générale des élections à rémunérer les directeurs du scrutin lorsqu'ils entreprennent des préparatifs avant le déclenchement d'une élection, sauf en ce qui concerne le travail nécessaire pour modifier les limites des sections de vote à l'intérieur des circonscriptions. En vertu du barème établi conformément à la Loi, le directeur général des élections peut aussi recruter des directeurs du scrutin pour des mandats spéciaux. Il conviendrait cependant d'élargir la portée de cette disposition, qui est actuellement trop restreinte.

Il y a bien des choses à faire avant le déclenchement d'une élection. Les responsabilités administratives normales des directeurs et directrices du scrutin devraient englober plusieurs fonctions auxquelles les meilleurs d'entre eux consacrent déjà beaucoup de temps et d'efforts, sans rémunération supplémentaire : repérer l'emplacement des bureaux de vote ordinaires et par anticipation, notamment pour veiller à ce qu'ils soient accessibles aux personnes handicapées; élaborer des stratégies particulières à l'égard des électeurs ou des quartiers difficiles à recenser; et maintenir à jour des listes de recenseurs et recenseuses éventuels en consultant les associations de circonscription et les organisations communautaires.

Pour favoriser une planification et une préparation efficaces avant la publication du décret d'élection, il convient de donner au directeur général ou à la directrice générale des élections le pouvoir de retenir les services de directeurs et directrices du scrutin dans toutes les circonscriptions où il le juge nécessaire. Il devrait donc tenir compte du temps et des efforts supplémentaires que certains directeurs du scrutin consacrent à leur tâche et rémunérer ceux dont les circonscriptions exigent des dispositions spéciales avant le déclenchement de l'élection. Nous recommandons au chapitre 3 de ce volume que le directeur général des élections ait le pouvoir, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, de retenir les services de directeurs et directrices du scrutin en dehors des périodes électorales, au besoin, afin de planifier et de préparer l'établissement des listes électorales et la tenue du scrutin.

Les recenseurs et recenseuses : recrutement, nomination, compétences exigées et nombre

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, les candidats ou candidates arrivés respectivement premier et deuxième aux élections précédentes ont chacun le devoir de recommander un recenseur ou une recenseuse dans les sections de vote urbaines. Les directeurs et directrices du scrutin doivent attendre ces recommandations, qui doivent leur être communiquées au plus tard le 45^e jour précédant le scrutin, avant de nommer les recenseurs. C'est seulement si les candidats ou les associations locales des partis ne proposent

pas assez de noms que les directeurs du scrutin peuvent nommer directement des recenseurs.

Dans les sections de vote rurales, un seul recenseur est nécessaire. Bien que les directeurs du scrutin consultent généralement les associations locales des candidats arrivés premier et deuxième lors de l'élection précédente, la Loi ne les oblige pas à attendre que des noms leur soient recommandés.

La procédure établie pour les sections de vote urbaines nuit de plus en plus à l'efficacité du recensement, et elle ne procède d'aucun impératif concret. Dans beaucoup de circonscriptions, surtout urbaines, les candidats et candidates et les associations des partis ont beaucoup de mal à trouver des postulants en nombre suffisant, et ils sont parfois incapables de fournir des listes complètes. En 1988, par exemple, les deux candidats visés de la circonscription de North York n'ont recommandé que 30 noms sur les 780 qui étaient requis. Beaucoup de candidats et de partis souhaitent être déchargés de cette responsabilité qui perturbe leurs préparatifs électoraux, notamment lorsqu'elle leur fait perdre des bénévoles compétents. On ne saurait donc s'étonner de voir souvent les mêmes noms figurer sur les listes fournies par les deux partis en cause, puisque les personnes qui souhaitent participer au recensement s'adressent aux deux ou sont invitées par les directeurs ou directrices du scrutin à procéder ainsi. Trop souvent, les noms proposés aux directeurs du scrutin arrivent à la dernière minute. En outre, beaucoup de personnes proposées se révèlent incapables d'écrire ou physiquement inaptes au travail de recensement.

Afin de résoudre les problèmes de formation, les directeurs et directrices du scrutin devraient être habilités à nommer les recenseurs et recenseuses le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection. Cela est d'autant plus important que si nos recommandations sont mises en œuvre, les recenseurs devront bien comprendre le droit des électeurs et électrices de se prévaloir du bulletin de vote spécial et celui des Autochtones d'être recensés et de s'inscrire sur une liste distincte dans les provinces où des circonscriptions autochtones auront été créées; il leur incombera également d'indiquer aux électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux quelles dispositions particulières auront été prises à leur égard. Au demeurant, rien n'interdira aux directeurs du scrutin de coopérer avec les candidats ou les associations locales des partis. En fait, ils y seront incités car, dans la grande majorité des cas, les responsables des partis resteront la meilleure source de recenseurs éventuels. Toutefois, les directeurs du scrutin devraient consulter toutes les associations de circonscription enregistrées, en tenant compte des résultats obtenus par leurs candidats et candidates respectifs à l'élection précédente, et ces consultations devraient se faire assez tôt, de préférence avant la publication du décret d'élection.

S'il convient que les directeurs et directrices du scrutin consultent les associations de circonscription, il ne convient pas qu'ils aient à attendre plusieurs jours après la publication du décret d'élection pour obtenir des noms de postulants. Ils devraient pouvoir nommer les recenseurs et

recenseuses presque immédiatement après le déclenchement de l'élection. Cette procédure est d'ailleurs déjà utilisée dans les sections de vote rurales et nous ne voyons pas pourquoi elle ne devrait pas être généralisée.

Il conviendrait par ailleurs d'accorder une attention spéciale aux membres de communautés ethnoculturelles qui pourraient avoir besoin d'informations spéciales sur le processus d'inscription. Plusieurs mesures ont été recommandées en Grande-Bretagne par Michael et Shelley Pinto-Duschinsky pour rehausser la participation électorale des groupes ethnoculturels (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987). À la suite d'un examen approfondi du processus d'inscription, ils ont notamment proposé que le *Home Office*, qui est responsable de l'établissement des listes électorales, communique régulièrement avec les agents et agentes de relations communautaires, les organisations communautaires, la presse ethnique et les stations de radio locales pour aider l'électorat des communautés ethnoculturelles. Dans la mesure du possible, notent-ils, des interprètes devraient être disponibles pour aider les recenseurs et recenseuses et les responsables de l'inscription. Les Pinto-Duschinsky recommandent par ailleurs que des affiches, des dépliants et des annonces dans les journaux comportant des renseignements dans la langue de ces communautés soient largement diffusés dans les régions appropriées (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987, 22).

Les directeurs et directrices du scrutin devraient également consulter largement les organisations communautaires pour veiller à ce que leur effectif de recenseurs et recenseuses comprenne des personnes de toutes les minorités importantes de leur circonscription. On ne peut supposer que les associations de circonscription dont les candidats et candidates sont arrivés respectivement premier et deuxième à l'élection précédente, ou même que l'ensemble des associations, ont des contacts avec toutes ces minorités ou avec certains groupes marginaux de l'électorat, comme les sans-abri. Pourtant, c'est aux membres de ces communautés et de ces groupes qu'il faut accorder une attention particulière si l'on veut que le processus d'inscription soit aussi exhaustif que possible.

Recommandation 2.1.1

Nous recommandons :

- a) que les directeurs et directrices du scrutin soient tenus :
 1. de demander des noms de recenseurs et recenseuses à toutes les associations de circonscription enregistrées;
 2. de nommer les recenseurs et recenseuses le plus rapidement possible après la publication du décret d'élection en tenant compte des résultats obtenus aux élections précédentes par les candidats et candidates des associations de circonscription enregistrées qui ont recommandé des noms;

- 3. de consulter les organisations communautaires et les foyers d'accueil pour recruter des recenseurs; et**
- b) que des mesures soient prises pour fournir à l'électorat des communautés ethnoculturelles des renseignements et de l'aide concernant le processus de recensement et d'inscription sur les listes électorales.**

La Loi exige que les recenseurs et recenseuses aient qualité d'électeur dans la circonscription pour laquelle ils ou elles sont nommés. Aux élections de 1988, le directeur général des élections a dû invoquer ses pouvoirs spéciaux pour autoriser les directeurs et directrices du scrutin à nommer des recenseurs de moins de 18 ans dans 10 sections de vote réparties dans 6 circonscriptions, et des recenseurs ne résidant pas dans la circonscription dans 177 sections de vote représentant 18 circonscriptions. Or, les difficultés qui l'ont poussé à recourir à ses pouvoirs spéciaux n'étaient ni « exceptionnelles » ni « imprévues »; elles sont le lot de quiconque est chargé de gérer une opération aussi vaste et complexe.

Bien qu'il y ait des raisons valables à ce que les recenseurs et recenseuses aient qualité d'électeur dans la circonscription pour laquelle ils sont nommés, cela ne devrait pas être exigé par la *Loi électorale du Canada*. Dans les grandes villes, où la pénurie de recenseurs est aiguë, cette disposition cause de sérieux problèmes d'ordre pratique. Pourtant, dans les circonscriptions situées au cœur des grandes agglomérations urbaines, les recenseurs de l'extérieur de la circonscription ont de fortes chances d'être les voisins d'électeurs et électrices de la circonscription qui leur est confiée. Dans les grandes circonscriptions rurales, il est pratiquement certain que les recenseurs seront issus de leur circonscription. En outre, si le bassin de recenseurs est élargi pour permettre de recruter des personnes recommandées par toutes les associations locales enregistrées ainsi que par des organisations communautaires, on pourra élargir le bassin des postulants issus de la circonscription. Finalement, si les citoyens et citoyennes du Canada âgés de 16 et 17 ans étaient autorisés à être recenseurs, comme ils le furent aux élections générales de 1988 avec l'autorisation du directeur général des élections, cela faciliterait les choses encore davantage.

Recommandation 2.1.2

Nous recommandons que seuls les citoyens et citoyennes du Canada qui ont 16 ans ou plus puissent être nommés recenseurs ou recenseuses.

Obliger les recenseurs à travailler à deux dans les sections de vote urbaines pour éviter toute ingérence partisane ne se justifie plus. Comme nous l'avons souligné, les partis sont prêts à recommander des personnes que leur envoient les directeurs et directrices du scrutin ou qui se présentent

d'elles-mêmes aux partis sans être connus d'eux. Cela prouve que la nomination de recenseurs et recenseuses qu'ils n'auraient pas proposés eux-mêmes ne suscite aucune crainte excessive de la part des partis quant à l'intégrité du recensement. Nonobstant les carences du système actuel, rien ne prouve que des gens aient été privés de leur droit de vote à cause d'ingérences partisans. En outre, nos recommandations concernant la révision et l'inscription le jour du scrutin donnent l'assurance que de tels problèmes, s'ils devaient jamais surgir, pourraient être corrigés avant le vote.

La règle prévoyant deux recenseurs ou recenseuses par section de vote ne permet pas d'utiliser au mieux les effectifs. Rien ne prouve que l'affectation d'un seul recenseur aux sections de vote rurales à l'échelle fédérale ou dans les sections urbaines ou rurales à Terre-Neuve, au Manitoba et en Saskatchewan ait porté préjudice au droit de vote de certaines personnes ou à la qualité des listes préliminaires. En revanche, il serait prudent que les recenseurs travaillent à deux dans certains secteurs pour des raisons de sécurité personnelle.

Recommandation 2.1.3

Nous recommandons qu'un recenseur ou une recenseuse soit nommé pour chaque section de vote, sauf si l'on estime prudent ou souhaitable d'en nommer deux.

Le contrôle de la qualité

Le recensement est effectué sous l'autorité du directeur ou de la directrice du scrutin, secondé par son adjoint ou adjointe. Il arrive cependant trop souvent que les responsabilités de gestion du directeur du scrutin – notamment le recrutement, la formation et la supervision des recenseurs et recenseuses – soient trop étendues. La structure actuelle ne prévoit pas de niveau de gestion intermédiaire dans les circonscriptions où le recrutement et la formation exigent des efforts supplémentaires et où il y aurait lieu d'assurer une supervision étroite pour garantir la qualité du processus.

La *Loi électorale* suppose que toutes les circonscriptions sont identiques à tous égards, y compris à l'égard des tâches de gestion. Cela ne correspond pas à la réalité, et il conviendrait de donner au directeur général ou à la directrice générale des élections le pouvoir d'autoriser les directeurs et directrices du scrutin à nommer des « recenseurs ou recenseuses principaux » qui pourraient leur prêter assistance en matière de recrutement, de formation et de supervision. Le directeur général des élections devrait être habilité à déterminer, de concert avec chaque directeur du scrutin, quelles circonscriptions ont besoin de recenseurs principaux, et de combien.

Recommandation 2.1.4

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin soient autorisés par le directeur général ou la directrice générale

des élections à nommer des recenseurs et recenseuses principaux qui les aideraient à l'étape du recensement.

De plus, il faut adopter des méthodes plus efficaces de contrôle de la qualité afin de déceler les erreurs assez tôt pour qu'elles soient corrigées avant la fin du recensement. Plusieurs changements aux procédures actuelles sont souhaitables.

Les recenseurs et recenseuses ne devraient pas être tenus d'avoir achevé tout leur travail avant de remettre leurs listes. À l'heure actuelle, à moins que les listes ne soient remises bien avant la fin de la période de recensement, les directeurs et directrices du scrutin n'ont pas assez de temps pour vérifier l'exhaustivité du recensement. Lorsqu'ils en ont le temps, ils devraient baser leur vérification essentiellement sur leur propre connaissance des secteurs recensés.

Si l'on veut que les directeurs du scrutin et leurs recenseurs principaux puissent faire les vérifications qui s'imposent, il faut leur fournir les moyens de traiter les données bien avant la fin du recensement. La solution évidente consiste à exiger des recenseurs et recenseuses qu'ils remettent chaque jour ou à tous les deux jours les formulaires remplis. En ce qui concerne les domiciles où les gens étaient absents lors de leur passage, ou qui n'abritaient aucun électeur, les recenseurs devraient également en fournir les adresses. De la sorte, l'exhaustivité des listes pourrait être évaluée au fur et à mesure. Pour garantir un travail efficace, ces informations devraient être consignées sur une liste informatisée au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Les recenseurs ne seraient donc plus obligés de dresser leurs propres listes à la fin du recensement. Ces listes doivent maintenant être dactylographiées au bureau du directeur du scrutin, ce qui entraîne inévitablement de nombreuses erreurs. Il n'est pas nécessaire d'exiger que 10 exemplaires des listes électorales soient remis à chaque candidat ou candidate : une copie sur papier ou sur disquette devrait suffire.

Recommandation 2.1.5

Nous recommandons :

- a) que les recenseurs et recenseuses remettent au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin les formules de recensement qu'ils ont remplies, portant le nom et l'adresse des électeurs et électrices, aux échéances fixées par le recenseur ou la recenseuse principal ou par le directeur du scrutin pour l'établissement des listes électorales; et**
- b) qu'un exemplaire de la liste préliminaire de chaque section de vote soit remis, sur papier ou sur support informatique, aux candidats et candidates de la circonscription deux jours après la fin du recensement.**

Par ailleurs, il devrait être possible de protéger l'adresse des personnes qui, notamment par souci de sécurité personnelle, ne souhaitent pas figurer sur les listes remises aux candidats et candidates. Ce système de « listes discrètes » existe en Australie, où l'adresse des électeurs n'est pas divulguée au public. Ce mécanisme répondrait à une revendication légitime souvent exprimée à nos audiences, notamment en ce qui concerne les femmes résidant seules ou dans un refuge communautaire.

Recommandation 2.1.6

Nous recommandons que, pour les électeurs et électrices qui en font la demande, l'adresse figurant sur toutes les listes électorales mises à la disposition des candidats et candidates soit celle du bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

La procédure de recensement

Dans les sections de vote urbaines, les recenseurs ou recenseuses doivent visiter chaque domicile au moins deux fois au besoin, et cela à des heures différentes (mais pas nécessairement à des jours différents). Ils peuvent aussi recueillir des noms autrement – par exemple, en s'adressant aux voisins. Dans les sections de vote rurales, ils doivent afficher un avis de recensement et établir les listes électorales en puisant à toutes les sources d'information disponibles. Les recenseurs ruraux peuvent se rendre au domicile des électeurs et électrices mais n'y sont pas obligés. Comme beaucoup de sections de vote rurales englobent aujourd'hui des quartiers de banlieue, il serait normal que les recenseurs se rendent désormais au domicile des électeurs. Élections Canada a donc décidé d'exiger de telles visites lors des prochaines élections, sauf dans les régions rurales éloignées.

Trois questions méritent d'être soulevées à cet égard. Premièrement, la distinction actuelle entre sections de vote urbaines et rurales n'est plus justifiée du point de vue de l'exhaustivité ou de l'exactitude du recensement. Deuxièmement, les directeurs et directrices du scrutin devraient jouir d'une certaine latitude pour décider de l'emploi d'autres méthodes que les visites à domicile. Par exemple, bon nombre de recenseurs et recenseuses dont les sections de vote englobent des immeubles d'habitation ont constaté que la méthode la plus efficace est d'apposer un avis dans le vestibule et de recenser les résidents et résidentes à cet endroit. Cette méthode n'est pas seulement plus productive, elle est souvent aussi plus efficiente. Troisièmement, les recenseurs doivent repasser dans certains domiciles à des heures différentes, mais peuvent fort bien effectuer leur deuxième visite le même jour, voire à seulement trois heures d'intervalle : certaines personnes absentes le jour peuvent en effet rentrer chez elles le soir. Dans d'autres cas, cependant, cela ne serait guère indiqué. La décision devrait être prise en fonction de ce que l'on sait du quartier, et ce sont les directeurs du scrutin qui devraient en juger après avoir consulté les

recenseurs principaux, le cas échéant. Ce n'est pas une question à régler par voie législative ou réglementaire.

Recommandation 2.1.7

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin déterminent les méthodes et les heures de recensement auxquelles les recenseurs et recenseuses de leur circonscription devront se conformer.

Les recenseurs et recenseuses ont de plus en plus de mal à être admis dans les immeubles d'habitation pour y faire du porte à porte. Comme cela est prévu dans la loi de sept provinces et de deux territoires, la *Loi électorale du Canada* devrait garantir clairement le droit d'accès des recenseurs sur présentation de leur carte officielle.

Recommandation 2.1.8

Nous recommandons que tout recenseur ou recenseuse soit autorisé à frapper à la porte d'entrée de chaque unité domiciliaire de tout immeuble d'habitation à des heures raisonnables, sur présentation d'une pièce d'identité appropriée, pour y effectuer le recensement.

Les dispositions législatives concernant le « lieu de résidence » des électeurs et électrices posent un problème spécial pour le recensement des sans-abri. La Loi exige que quiconque fréquente une pension ou un refuge doit y avoir résidé sans interruption pendant au moins les 10 jours précédant immédiatement la date du recensement. Or, beaucoup de ces établissements limitent le nombre de journées de séjour consécutives, de façon à servir une plus grande clientèle. Lors des élections municipales à Toronto, on a autorisé les sans-abri à indiquer aux recenseurs l'adresse de leur refuge; de même, lors de l'élection partielle de Laurier-Sainte-Marie en 1990, Élections Canada a autorisé le recensement des clients et clientes des soupes populaires, à condition qu'il s'agisse d'habités. Le Comité sur la réforme électorale autochtone a recommandé que les électeurs autochtones sans domicile puissent indiquer comme lieu de résidence l'adresse d'une organisation communautaire autochtone, telle qu'un bureau de bande ou un centre d'accueil métis. De telles méthodes assureraient que les sans-abri ne soient pas privés de leur droit de vote simplement parce qu'ils et elles n'ont pas de lieu de résidence permanent. Cela exige cependant que les recenseurs (et les réviseurs) se rendent dans les refuges ou les soupes populaires aux heures où ils ont le plus de chance d'y trouver les sans-abri. Ce processus serait beaucoup plus simple si l'on chargeait un travailleur ou une travailleuse communautaire d'y faire le recensement.

Recommandation 2.1.9

Nous recommandons que les électeurs et électrices sans autre adresse soient autorisés à indiquer comme lieu de résidence l'adresse d'un refuge, d'une soupe populaire, du bureau d'une bande amérindienne ou d'un centre d'accueil métis.

Le recensement postal

Si les recenseurs et recenseuses des sections de vote urbaines n'obtiennent pas de réponse à leur deuxième tentative, ils laissent un avis de dernière visite portant le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin et la date ultime de révision des listes. Bon nombre d'électeurs et électrices qui tentent de se faire recenser peu après la fin de la période de recensement sont évidemment mécontents d'apprendre qu'ils ne peuvent pas l'être par téléphone et que les recenseurs ne repasseront pas chez eux. Dans ces cas, un réviseur ou une réviseuse se rend à domicile pour remplir une demande de révision ou l'électeur lui-même se présente en personne à un bureau (principal ou auxiliaire) du directeur du scrutin.

Ce problème pourrait être résolu par un meilleur processus de révision et, plus encore, par un système de recensement par correspondance. Ainsi, les recenseurs et recenseuses n'obtenant pas de réponse lors de leur deuxième passage pourraient laisser une carte de recensement postal au lieu d'un avis de dernière visite. Cela serait beaucoup plus utile que la pratique actuelle. Pour aider les personnes ayant des difficultés de lecture ou comprenant mal le français ou l'anglais, la carte pourrait également porter le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin ainsi que le logo de la Commission électorale du Canada. Affranchie et pré-adressée au directeur du scrutin, cette carte serait numérotée de façon à permettre aux recenseurs d'enregistrer en regard des adresses les numéros des cartes déposées. La personne qui trouverait une telle carte chez elle n'aurait qu'à y inscrire les nom et adresse de tous les électeurs et électrices résidant sous son toit, de certifier que tous les renseignements sont exacts en apposant sa signature puis de renvoyer la carte par la poste ou de la remettre en personne à l'un des bureaux du directeur du scrutin. Les cartes devront être reçues au plus tard le cinquième jour avant le scrutin, à 18 h, qui est l'heure limite pour l'établissement des listes électorales révisées. Ce mécanisme a fait ses preuves aux États-Unis sans nuire à l'intégrité du processus électoral (Citizens' Commission on Civil Rights 1988).

Dans les provinces ayant des circonscriptions autochtones, la carte de recensement postal devrait indiquer aux intéressés qu'ils ont le droit de s'inscrire dans une circonscription autochtone. Elle devrait également leur permettre d'indiquer s'ils souhaitent voter dans une telle circonscription et d'inscrire le nom de tout autre électeur ou électrice autochtone résidant sous leur toit et désirant faire de même. Après avoir reçu la carte, le directeur du scrutin dont l'adresse figure au recto devrait la transmettre au directeur

du scrutin de la circonscription autochtone appropriée afin que les électeurs mentionnés puissent être ajoutés à la liste électorale de cette circonscription. À l'inverse, dans les régions à majorité autochtone, ceux et celles qui désiraient voter dans la circonscription générale n'auraient qu'à cocher la case appropriée; la procédure serait identique.

Recommandation 2.1.10

Nous recommandons :

- a) **que les recenseurs et recenseuses laissent aux domiciles où ils n'ont pas eu de réponse une carte de recensement postal numérotée portant le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin et le logo de la Commission électorale du Canada, afin de permettre aux occupants de s'inscrire en y indiquant les nom et adresse de tous les électeurs et électrices résidant sous leur toit, en certifiant que les renseignements donnés sont exacts, et en renvoyant la carte par la poste ou en la remettant en personne au bureau principal ou à un bureau auxiliaire du directeur du scrutin au plus tard à 18 h, le cinquième jour précédant le jour du scrutin; et**
- b) **que, dans les provinces ayant des circonscriptions autochtones, les cartes de recensement postal :**
 1. **informent les électeurs et électrices autochtones de leur droit de s'inscrire dans une circonscription autochtone ou générale;**
 2. **comportent un espace permettant aux personnes qui déposent leur carte dans une région à population majoritairement non autochtone de demander, le cas échéant, que la carte soit acheminée au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription autochtone appropriée; et**
 3. **comportent un espace permettant aux personnes qui déposent leur carte dans une région à population majoritairement autochtone de demander, le cas échéant, que la carte soit transmise au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription générale appropriée.**

La rémunération des recenseurs et recenseuses

Les recenseurs et recenseuses sont rémunérés en fonction du nombre de noms figurant sur les listes qu'ils remettent à la fin du recensement. Cela suppose que toutes les sections de vote ont une population comparable et que les recenseurs sont tous également incités à se rendre une deuxième fois aux domiciles non recensés pour y enregistrer des noms supplémentaires.

Dans les sections de vote où un pourcentage élevé de la population n'a pas le droit de voter, cette structure de rémunération n'incite pas à la rigueur.

En effet, les recenseurs et recenseuses ne sont pas rémunérés lorsqu'ils visitent des domiciles où il n'y a pas d'électeurs ou électrices, et rien ne permet de les rémunérer pour le temps et les efforts consacrés à essayer de communiquer avec des personnes connaissant mal le français ou l'anglais ou hésitant à répondre aux représentants de l'État.

Il serait préférable de les rémunérer en fonction du nombre de domiciles visités, en tenant compte à la fois du nombre d'électeurs et électrices recensés, du nombre de visites à des domiciles sans électeurs et du nombre de domiciles où ils n'ont pas eu de réponse. Cela permettrait de les rémunérer en fonction de leur travail réel et les encouragerait à faire un recensement plus rigoureux.

Recommandation 2.1.11

Nous recommandons que les recenseurs et recenseuses soient rémunérés selon un barème fondé sur le nombre de visites à domicile, calculé d'après le nombre d'électeurs et électrices qu'ils ont inscrits, le nombre de domiciles sans électeurs et le nombre de domiciles où ils ont laissé une carte de recensement postal.

La période de recensement

À l'heure actuelle, la période de recensement dure sept jours, soit entre les 38^e et 32^e jours avant le scrutin. Dans certains endroits, la liste préliminaire est prête plus rapidement. Cependant, les circonscriptions qui ont besoin de 7 jours sont souvent celles où il est difficile de recruter assez de recenseurs et recenseuses compétents, ayant l'énergie et la motivation requises pour faire leur travail dans les délais prescrits. À l'échelle provinciale, la période de recensement varie entre 4 et 10 jours; en Ontario, elle peut même être inférieure à 4 jours si le directeur général ou la directrice générale des élections en décide ainsi.

Compte tenu des changements de procédure que nous recommandons, il devrait être possible de réduire le laps de temps requis. La période de recensement devrait être fixée par la Commission électorale du Canada en fonction des circonstances. La Commission tiendrait compte des paramètres connus ou prévus au moment de la publication du décret d'élection et de l'expérience acquise avec la nouvelle procédure lors de l'élection précédente. À moins de circonstances exceptionnelles, la période de recensement devrait être la même pour toutes les circonscriptions d'une même province ou d'un même territoire, mais il sera peut-être nécessaire de la prolonger dans certaines circonscriptions ou certaines sections de vote. Lorsqu'un tel cas se présentera, le directeur général ou la directrice générale des élections devra en informer tous les candidats et candidates de la circonscription ainsi que la population concernée.

Recommandation 2.1.12

Nous recommandons :

- a) que la période de recensement dans chaque province et territoire soit fixée par la Commission électorale du Canada immédiatement après la publication du décret d'élection;
- b) que la période de recensement soit la même pour toutes les circonscriptions d'une province ou d'un territoire;
- c) que le directeur général ou la directrice générale des élections soit habilité à prolonger la période de recensement dans une ou plusieurs circonscriptions ou sections de vote si il ou elle le juge nécessaire; et
- d) que, lorsque le directeur général ou la directrice générale des élections juge nécessaire de prolonger la période de recensement dans une ou plusieurs circonscriptions ou sections de vote, les candidats et candidates et l'électorat concernés en soient avisés immédiatement.

La révision

Dans les sections de vote urbaines, la procédure actuelle de révision est trop complexe et trop restrictive, et n'est pas du ressort des directeurs et directrices du scrutin. Il convient donc de la simplifier, de la rendre plus accessible et de la concevoir comme la deuxième étape du processus d'inscription à l'intention des personnes ne figurant pas sur les listes préliminaires.

Les réviseurs et réviseuses

Le processus de révision pourrait être mieux géré s'il était placé sous la responsabilité des directeurs du scrutin, lesquels seraient chargés de nommer les réviseurs et les agents réviseurs. La grande majorité des directeurs et directrices du scrutin ayant participé à nos colloques sont tout à fait d'accord pour assumer cette responsabilité. Les réviseurs et réviseuses devraient bien connaître le processus et être capables de diriger le travail des agents et agentes réviseurs. Dans la mesure du possible, les agents réviseurs devraient être choisis parmi les recenseurs et recenseuses principaux et parmi les meilleurs recenseurs mais, contrairement à ce que prévoit la Loi actuelle, ils ne devraient pas être affectés à une division de révision en particulier. Les directeurs du scrutin auraient ainsi toute latitude pour répartir les effectifs en fonction des besoins. Cela simplifierait considérablement le processus. Les agents réviseurs devraient continuer de travailler à deux et représenter des intérêts politiques différents. Les circonscriptions seraient réparties en divisions de révision, chacune étant placée sous la responsabilité d'un réviseur. En outre, le directeur du scrutin et son adjoint devraient être habilités à exercer les fonctions de réviseur en cas de besoin.

Les tâches des réviseurs et réviseuses seraient les suivantes :

- traiter les cartes de recensement postal et en reporter les noms sur les listes électorales appropriées;
- répondre aux demandes de révision formulées par téléphone ou par écrit, en se rendant aux domiciles non recensés ou n'ayant pas reçu de carte de recensement postal et reporter ensuite les noms sur les listes électorales;
- sur instruction du directeur ou de la directrice du scrutin, effectuer un recensement au lieu d'une révision dans tout secteur où le directeur du scrutin estime qu'un nouveau recensement serait nécessaire et plus efficace qu'une révision;
- traiter les demandes d'inscription présentées en personne par les électeurs et électrices, ou en leur nom par un parent, à un bureau (principal ou auxiliaire) du directeur du scrutin;
- envoyer un agent ou une agente réviseur inscrire les électeurs à tout domicile qui, à leur connaissance, n'a pas été visité par un recenseur; et
- traiter toute demande de correction ou de retrait de nom de la liste, les seuls retraits permis étant ceux demandés en personne par les électeurs concernés ou par un membre de la famille immédiate d'un électeur décédé.

Recommandation 2.1.13

Nous recommandons :

- a) **que les directeurs et directrices du scrutin nomment des réviseurs et réviseuses dans les divisions de révision approuvées par le directeur général ou la directrice générale des élections ainsi que des agents et agentes réviseurs pour la circonscription;**
- b) **que les réviseurs (ou les directeurs du scrutin et leurs adjoints) inscrivent sur les listes électorales le nom des électeurs et électrices qui en font la demande en se présentant à un bureau du directeur du scrutin ou du réviseur ou lors d'une visite à leur domicile ou après réception d'une carte de recensement postal;**
- c) **que les réviseurs et réviseuses exigent des agents et agentes réviseurs – qui travailleront à deux et ne représenteront pas les mêmes intérêts politiques – qu'ils se rendent aux domiciles qui n'ont pas été visités par les recenseurs et recenseuses;**
- d) **que les réviseurs et réviseuses, sur instruction du directeur ou de la directrice du scrutin, effectuent un recensement au lieu d'une révision dans tout secteur où le directeur ou la directrice du scrutin le juge nécessaire; et**

- e) **que les réviseurs et réviseuses corrigent sur les listes électorales les nom et adresse des électeurs et électrices qui en font la demande et suppriment le nom d'un électeur qui en fait la demande ou celui d'un électeur décédé quand un membre de la famille immédiate en fait la demande.**

L'inscription au bureau du directeur du scrutin

Dans le cadre du processus de révision, les électeurs et électrices devraient pouvoir s'inscrire en personne à un bureau (principal ou auxiliaire) du directeur ou de la directrice du scrutin en justifiant de leur identité jusqu'à 18 h, heure locale, le cinquième jour avant l'élection. Ces électeurs pourront également s'inscrire le jour même du scrutin, mais il est certain que la tenue du vote sera plus facile pour les responsables et pour l'électorat lui-même si les listes de chaque section de vote sont complètes et exactes avant le scrutin.

Les électeurs et électrices devraient également avoir la possibilité d'inscrire les électeurs de leur famille immédiate ou qui résident sous leur toit, à condition qu'ils puissent faire la preuve de leur identité.

Recommandation 2.1.14

Nous recommandons que les électeurs et électrices puissent, en justifiant de leur identité, s'inscrire eux-mêmes ou inscrire des électeurs de leur famille immédiate ou résidant sous leur toit à condition de faire la preuve de l'identité de ces derniers à un bureau du directeur ou de la directrice du scrutin au plus tard à 18 h, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

La vérification des listes électorales

Les personnes qui, en vue de voter par bulletin spécial, s'inscrivent au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, ou s'inscrivent le jour du scrutin à un bureau de vote sont généralement tenues de le faire en personne, en justifiant de leur identité. Il est possible ainsi de vérifier qu'il s'agit bien d'électeurs ou électrices résidant dans la section de vote pour laquelle ils s'inscrivent. En ce qui concerne les personnes inscrites lors du recensement, y compris le recensement postal (ou qui figurent sur une liste électorale fournie par une province, comme nous l'envisageons au chapitre 4 de ce volume), elles n'ont pas à faire la preuve de leur identité et il ne sera pas nécessaire à un membre du personnel électoral de prendre personnellement contact avec elles. Le fait que les candidats et candidates ou leurs représentants puissent contester le droit de vote des électeurs se présentant aux bureaux de vote par anticipation ou aux bureaux de vote ordinaires constitue un mécanisme de vérification utile. Il serait néanmoins prudent d'établir un mécanisme additionnel pour les personnes dont le nom figure sur les listes préliminaires et celles dont le nom a été ajouté aux listes par la voie du recensement par correspondance.

En ce qui concerne les listes préliminaires, le directeur ou la directrice du scrutin mettra à la disposition de chaque candidat ou candidate qui en fait la demande une copie de la liste préliminaire certifiée de la circonscription au plus tard le deuxième jour après la fin du recensement. Tout électeur ou électrice aura alors le droit de contester l'inscription de toute personne qu'il estime ne pas avoir le droit de voter dans la section de vote où elle est inscrite. Toute contestation de cette nature devra être énoncée et justifiée par écrit, et transmise au directeur du scrutin au plus tard le 17^e jour avant le scrutin. Ce dernier informera alors la personne faisant l'objet de la contestation ainsi que chaque candidat, et leur communiquera le lieu et l'heure où les réviseurs ou réviseuses seront appelés à trancher. Le 12^e jour avant l'élection, chaque réviseur tiendra une audience et rendra une décision sur les contestations concernant des personnes relevant de sa division de révision. Les personnes faisant l'objet d'une contestation ainsi que les candidats ou leurs représentants seront autorisés à assister à l'audience et à intervenir. Le fardeau de la preuve incombera aux personnes à l'origine des contestations.

Recommandation 2.1.15

Nous recommandons :

- a) que tous les électeurs et électrices puissent contester l'inscription d'une personne sur une liste électorale préliminaire s'ils estiment qu'elle n'a pas le droit de voter dans la section de vote pour laquelle elle est inscrite;**
- b) que les électeurs et électrices qui désirent contester l'inscription d'une personne sur une liste électorale préliminaire soient tenus d'en faire part par écrit au directeur ou à la directrice du scrutin au plus tard le 17^e jour avant le jour du scrutin;**
- c) que les personnes formulant une contestation soient tenues d'indiquer dans le document adressé au directeur ou à la directrice du scrutin leurs nom, adresse et numéro de téléphone, le nom de la personne qui en fait l'objet ainsi que les motifs de leur opposition, et soient tenues de dater et de signer le document;**
- d) que toute personne contestant l'inscription d'un nom sur une liste électorale préliminaire soit tenue de prouver que ce nom devrait en être rayé;**
- e) que, dès réception d'une contestation, le directeur ou la directrice du scrutin soit tenu de communiquer avec la personne visée et tous les candidats et candidates de la circonscription, et de les informer de leur droit de témoigner ainsi que du lieu et de l'heure de l'audience; et**

- f) que chaque réviseur ou réviseure tienne une audience sur les contestations le 12^e jour avant le jour du scrutin afin d'y entendre les témoignages et de rendre sa décision.**

À la clôture des inscriptions, soit à 18 h, heure locale, le cinquième jour avant le scrutin, le directeur ou la directrice du scrutin dressera une liste des noms ajoutés depuis la préparation de la liste préliminaire certifiée à la fin de la période de recensement. Le quatrième jour avant le scrutin, la liste des noms supplémentaires sera mise à la disposition de chaque candidat ou candidate qui en aura fait la demande et les réviseurs et réviseures rencontreront ces candidats ou leurs représentants avant midi le même jour pour revoir la liste avec eux et leur permettre de formuler leurs objections. Si certaines contestations ne peuvent être réglées sur-le-champ, le directeur du scrutin sera tenu, dans des limites raisonnables, d'informer les personnes concernées que leur droit de vote risque d'être contesté lorsqu'elles se présenteront au bureau de vote. Leur nom ne sera pas pour autant rayé de la liste électorale, afin qu'ils aient au moins l'occasion de se défendre au moment d'aller voter.

Recommandation 2.1.16

Nous recommandons :

- a) que le directeur ou la directrice du scrutin, après la clôture de la période d'inscription, le cinquième jour avant le jour du scrutin, dresse une liste de tous les noms ajoutés à la liste électorale préliminaire certifiée et la remette le quatrième jour avant le jour du scrutin à tout candidat ou candidate qui en fait la demande; et**
- b) que chaque réviseur ou réviseure rencontre les candidats et candidates ou leurs représentants avant midi le quatrième jour précédant le jour du scrutin pour revoir cette liste supplémentaire et, si une contestation ne peut être réglée sur-le-champ, qu'il s'efforce dans des limites raisonnables d'informer l'intéressé que son droit de vote risque d'être contesté lorsqu'il se présentera au bureau de vote.**

L'inscription le jour du scrutin

Seuls les électeurs et électrices des sections de vote rurales sont présentement autorisés à s'inscrire le jour du scrutin. Dans plusieurs provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest, tout électeur peut s'inscrire ce jour-là. En Ontario, seule autre province dans ce cas, les électeurs et électrices des sections de vote rurales peuvent s'inscrire le jour du scrutin et ceux des sections de vote urbaines peuvent le faire jusqu'à la veille de l'élection. Seuls le Québec, la Colombie-Britannique et le Yukon n'autorisent pas

l'inscription le jour du scrutin. Par ailleurs, cela est possible en France et dans un petit nombre d'États américains.

Au Canada, seul le Manitoba tient des statistiques à ce sujet. Lors des élections provinciales de 1990, près de 5 % des votants manitobains se sont prévalus de ce droit. En Colombie-Britannique, lors des élections provinciales de 1986, les dernières tenues avant l'abolition de ce droit, le pourcentage était de 11,8 %. Dans les États américains où ce droit existe, le taux de participation lors des quatre dernières élections présidentielles a été en moyenne de 14 % supérieur à celui des États interdisant l'inscription le jour du scrutin.

Notre enquête auprès des présidents et présidentes d'associations de circonscription montre qu'une majorité très nette de répondants (71 %) tiennent à cette possibilité (Carty 1991a CR). Lors de nos audiences publiques, la réaction était également favorable, dans une proportion de sept contre un.

L'inscription le jour du scrutin est essentielle si nous souhaitons vraiment garantir l'exercice du droit de vote. Ce procédé, déjà en vigueur dans les sections de vote rurales fédérales ainsi que dans la plupart des provinces, pourrait être mis en place sans perturber le vote. Dans les nombreux centres de vote que l'on trouve dans les villes, il devrait être possible d'organiser l'inscription le jour du scrutin à un bureau distinct de ceux prévus pour le vote. Cette fonction serait confiée à des agents et agentes d'inscription choisis parmi les réviseurs et réviseuses ayant terminé leurs autres tâches. Là où un seul bureau de vote est ouvert ainsi que dans les bureaux de vote itinérants, le directeur ou la directrice du scrutin prendra les dispositions nécessaires pour veiller à ce que les activités des électeurs et électrices inscrits ne soient pas perturbées par celles des personnes qui doivent encore s'inscrire avant de voter.

L'inscription le jour du scrutin ne devrait pas non plus entraver la distribution de listes électorales presque complètes aux candidats et candidates et aux partis. Cette procédure risque-t-elle de dissuader beaucoup de personnes de se faire recenser ou de s'inscrire lors de la révision ? On peut penser que non, à la lumière de ce qui s'est passé jusqu'à maintenant dans les sections de vote rurales et dans les provinces. Certaines personnes qui se sont inscrites le jour du scrutin auraient pu être inscrites lors du processus régulier de recensement ou de révision. Mais les personnes qui se trouvent à déménager d'une circonscription à une autre durant la période électorale représentent une partie des électeurs et électrices qui s'inscrivent le jour du scrutin.

Toute personne désirant s'inscrire le jour du scrutin devra justifier de son identité, notamment en produisant un document confirmant son adresse, et cela devrait suffire pour garantir l'intégrité du vote. En outre, le système des répondants et répondantes devrait être aboli, car il ouvre la porte à la fraude électorale.

Recommandation 2.1.17

Nous recommandons :

- a) **que les électeurs et électrices soient autorisés à s'inscrire le jour du scrutin à condition de justifier de leur identité et de leur adresse et de confirmer qu'ils résident et ont le droit de voter dans la section de vote en prêtant serment ou en faisant une déclaration;**
- b) **que soient abrogées les dispositions de la *Loi électorale du Canada* permettant aux électeurs et électrices inscrits de répondre d'autres électeurs et électrices de la même section de vote; et**
- c) **que, dans les centres de vote, les directeurs et directrices du scrutin chargent des réviseurs et réviseuses d'assurer l'inscription le jour du scrutin de manière à ne pas nuire au déroulement du vote.**

La diffusion de l'information électorale

Il devrait être possible de rendre plus efficace et plus efficient le mécanisme utilisé pour signaler aux électeurs et électrices qu'ils ont été inscrits et pour leur communiquer l'heure et le lieu du scrutin. La fiche de recensement laissée à chaque domicile ne comporte actuellement aucun renseignement sur la tenue du scrutin, puisque l'emplacement des bureaux de vote n'est pas encore confirmé à cette étape. Il faut donc envoyer plus tard aux électeurs recensés un avis de recensement comportant les informations pertinentes. Cet avis visait également à vérifier que ces personnes résident bien à l'adresse indiquée : un contrôle est possible si la poste renvoie l'avis au directeur ou à la directrice du scrutin. Cependant, à cause de délais serrés, ce contrôle n'a jamais été effectué de manière systématique – et il sera impraticable dans le cadre de la période électorale raccourcie que nous recommandons.

Toutefois, comme nous proposons que la Commission électorale puisse retenir les services des directeurs et directrices du scrutin avant le déclenchement des élections, ceux-ci devraient être en mesure de confirmer au moment du recensement la plupart, voire la totalité, des adresses des bureaux de vote ainsi que l'adresse et le numéro de téléphone de leurs propres bureaux. Ainsi, les recenseurs et recenseuses pourraient dans la plupart des cas laisser une carte d'information aux électeurs et électrices recensés, ainsi qu'aux domiciles recevant une carte de recensement postal. On pourrait remettre aux personnes dont le nom est ajouté aux listes électorales durant la révision, ou par inscription au bureau du directeur du scrutin, une carte comportant les mêmes renseignements, soit : l'adresse du bureau de vote ordinaire de l'électeur et des précisions sur son accessibilité sans obstacle; l'adresse du bureau de vote par anticipation; l'horaire du bureau de vote itinérant de l'électeur, s'il y a lieu; et le numéro de téléphone et l'adresse des bureaux principal et auxiliaires du directeur du scrutin de la circonscription.

De la sorte, il ne serait plus nécessaire d'envoyer aux électeurs et électrices recensés un avis de recensement pour leur indiquer où voter, puisque les directeurs et directrices du scrutin auraient préparé à l'avance les renseignements requis. Autrement dit, des cartes d'information pourraient être remises aux électeurs dès le moment du recensement. On pourrait également les remettre aux personnes inscrites chez le directeur du scrutin ou par les réviseurs et réviseuses. En 1988, le seul envoi des avis de recensement a coûté près de six millions de dollars. Certes, il faudra toujours envoyer des cartes d'information au petit nombre de personnes qui n'auront pas été contactées à domicile, mais on pourra réaliser des économies importantes en s'assurant que les recenseurs et recenseuses en fassent la distribution.

Recommandation 2.1.18

Nous recommandons :

- a) qu'une carte d'information électorale soit remise aux personnes recensées, et à celles qui sont inscrites par les réviseurs et réviseuses ou à un bureau du directeur ou de la directrice du scrutin et qu'une telle carte soit envoyée par la poste aux individus inscrits autrement qu'à l'occasion d'une visite à domicile; et**
- b) que la carte d'information électorale comporte les indications suivantes : l'adresse du bureau de vote ordinaire; l'accessibilité sans obstacle (indiquée par le symbole international approprié); l'adresse du bureau de vote par anticipation; l'horaire du bureau de vote itinérant, s'il y a lieu; le numéro de téléphone et l'adresse des bureaux (principal et auxiliaires) du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription.**

L'inscription spéciale de groupes particuliers

Les électeurs et électrices pourront voter non seulement selon la procédure normale – soit le jour du scrutin ou par anticipation – mais aussi en utilisant un bulletin de vote spécial. Certaines personnes pourront l'obtenir en s'adressant elles-mêmes à un bureau de leur directeur ou directrice du scrutin après avoir été recensées ou lors de leur inscription, mais ce ne sera pas possible pour les personnes absentes de leur circonscription de résidence. Il faut donc prévoir une procédure d'inscription spéciale à l'intention de deux catégories principales d'électeurs : i) ceux qui sont établis à l'étranger, et ii) ceux qui sont absents de leur circonscription de résidence.

Pour chacune de ces catégories, il est nécessaire d'établir ce que l'on entend par « circonscription de résidence ». En vertu des Règles électorales spéciales visant les membres des Forces canadiennes et de la fonction publique et les personnes à leur charge ainsi que les anciens combattants,

la « résidence ordinaire » est considérée comme i) le lieu de résidence (avec ou sans numéro d'habitation) avant : l'enrôlement ou le transfert; le début de l'entraînement ou du service à temps plein; l'entrée en service actif; l'entrée dans la fonction publique; l'affectation ou la nomination à l'extérieur du pays; ou l'admission à l'hôpital ou dans un établissement; ou ii) le lieu de résidence d'une personne qui est le conjoint, une personne à charge, un parent ou une personne désignée comme plus proche parent. Dans l'intérêt de ceux et celles qui auraient désormais le droit de s'inscrire et de voter dans leur circonscription de résidence alors qu'ils résident à l'étranger ou sont absents de cette dernière, nous proposons de définir généralement la circonscription de résidence comme étant simplement la circonscription où se trouve leur résidence ordinaire (comme dans le cas des personnes en déplacement, à l'hôpital ou dans un poste de travail temporaire), ou leur dernier lieu de résidence avant d'avoir établi leur résidence ailleurs (ce qui comprend les personnes établies à l'étranger ou absentes pour faire des études à temps plein), ou la résidence du conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent.

Recommandation 2.1.19

Nous recommandons que la circonscription de résidence d'un électeur ou une électrice soit considérée, selon la préférence de celui-ci ou celle-ci, comme la circonscription où cette personne réside habituellement, la circonscription où se trouvait sa dernière résidence avant de s'établir ailleurs, ou la circonscription où se trouve la résidence d'un conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent.

Les électeurs et électrices établis à l'étranger

À l'heure actuelle, les électeurs et électrices établis à l'étranger ne peuvent s'inscrire sur les listes électorales et voter qu'en vertu des Règles électorales spéciales. Comme nous recommandons que tous les Canadiens et Canadiennes résidant à l'étranger aient le droit de voter, il faut adopter une nouvelle procédure qui leur permette de s'inscrire et d'obtenir un bulletin de vote spécial. La méthode la plus simple et la plus efficiente, qui protège également l'intégrité du vote, consisterait à établir un registre des électeurs non-résidents que tiendrait la Commission électorale du Canada. Le nom et la circonscription de résidence des électeurs et électrices résidant à l'étranger seraient inscrits au registre selon l'une ou l'autre des méthodes suivantes.

Tous les électeurs et électrices établis à l'étranger, sauf les membres des Forces canadiennes ainsi que les conjoints et les personnes à charge résidant avec eux à l'étranger, pourront s'inscrire par correspondance. Il leur suffira d'obtenir une formule d'inscription en s'adressant à la Commission électorale ou à un bureau du gouvernement canadien à l'étranger. Nous

prévoyons cependant que la plupart se procureront les formules nécessaires avant de quitter le Canada. De ce fait, la Commission devra veiller à communiquer des renseignements et à transmettre des formules d'inscription aux entreprises, aux organisations et aux ministères et organismes fédéraux qui envoient régulièrement du personnel à l'étranger. Pour s'inscrire de cette manière, l'électeur ou l'électrice devra fournir ce qui suit : son nom, sa signature, son dernier lieu de résidence au Canada ou celui de son conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent, son adresse actuelle, et une preuve d'identité exigée par la Commission (passeport, carte de citoyenneté ou toute autre preuve acceptée par la Commission).

Ces électeurs et électrices se verront attribuer un numéro d'inscription personnel – ou « numéro d'électeur » – qu'ils devront inscrire sur l'enveloppe-certificat faisant partie des documents utilisés pour renvoyer le bulletin spécial. Les paragraphes 46(2) et 50(1) des Règles électorales spéciales de la *Loi électorale du Canada* autorisent également l'utilisation du numéro d'assurance sociale pour l'établissement des listes électorales des Forces canadiennes. Le même système pourrait s'appliquer à l'ensemble des personnes résidant à l'étranger. Mais, pour respecter les lignes directrices du Conseil du Trésor, il conviendra de modifier en conséquence la *Loi électorale du Canada*. En effet, la politique actuelle du gouvernement fédéral exige une telle modification pour permettre l'utilisation légale du numéro d'assurance sociale. De même, il faudra respecter les conditions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour identifier, au moyen de leur numéro d'assurance sociale, les électeurs résidant à l'étranger. Selon cette politique, il faut indiquer aux personnes concernées dans quel but on veut utiliser leur numéro d'assurance sociale et leur préciser si elles sont passibles de sanctions dans le cas où elles refusent de divulguer leur numéro au ministère ou à l'organisme gouvernemental qui le demande. Si ce numéro est utilisé dans un fichier de renseignements personnels, l'organisme gouvernemental qui l'exploite « doit en faire état dans les descriptions des fichiers du Répertoire des renseignements personnels et indiquer en vertu de quelle autorité le numéro est enregistré ainsi que les fins pour lesquelles il sera utilisé » (Canada, Conseil du Trésor du Canada 1989, 3). En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir d'examiner la collecte, l'utilisation, la divulgation et la gestion des renseignements personnels obtenus par les organismes gouvernementaux. L'inscription des électeurs établis à l'étranger resterait valide pendant trois ans et pourrait être renouvelée, à condition que les intéressés aient toujours le droit de voter.

Le nom et la circonscription de résidence des membres des Forces canadiennes, ainsi que des conjoints et des personnes à charge qui ont le droit de voter et qui résident à l'étranger, devraient également figurer au registre des électeurs non-résidents de la Commission électorale. Toutefois, comme dans certains cas il pourrait être préférable de ne pas dévoiler l'adresse à l'étranger de ces personnes, et comme le ministère de la Défense nationale

tient un registre de son personnel à l'étranger, la méthode la plus efficace pour inscrire ces personnes sur les listes électorales consisterait à confier au ministère le soin de maintenir un registre relatif à ces électeurs pour le compte de la Commission et de remettre la liste à cette dernière, sous la forme demandée par celle-ci, après la publication du décret d'élection.

Les nom et adresse des électeurs et électrices de chaque circonscription figurant sur le registre des électeurs non-résidents de la Commission seraient mis à la disposition des candidats et candidates de chaque circonscription, l'adresse des membres des Forces canadiennes pouvant être simplement donnée, s'il y a lieu, sous forme de numéro de case postale.

Recommandation 2.1.20

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada tienne un registre des électeurs et électrices canadiens établis à l'étranger;
- b) que les électeurs et électrices établis à l'étranger s'inscrivent sur ce registre en envoyant par la poste à la Commission une formule d'inscription dûment remplie;
- c) que les électeurs et électrices des Forces canadiennes à l'étranger soient inscrits sur une liste tenue par le ministère de la Défense nationale au nom de la Commission et remise à celle-ci dès la publication du décret d'élection;
- d) que les demandes d'inscription comportent la signature du demandeur, son numéro d'assurance sociale, une preuve d'identité conforme aux exigences de la Commission et sa dernière adresse au Canada ou l'adresse canadienne de son conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent;
- e) que chaque personne figurant sur le registre des électeurs non-résidents se voie attribuer un numéro d'électeur unique;
- f) qu'une modification soit apportée à la *Loi électorale du Canada* pour permettre d'utiliser à cette fin le numéro d'assurance sociale;
- g) que cette inscription soit valable pour trois ans et soit renouvelable à condition que l'intéressé ait conservé le droit de voter au Canada en s'abstenant de voter dans une élection nationale à l'étranger depuis son établissement à l'extérieur du Canada; et
- h) qu'après la publication du décret d'élection, la Commission mette à la disposition des candidats et candidates de chaque circonscription la liste électorale (nom et adresse seulement) dressée à partir du registre.

Les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence

Tous les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence et ceux qui sont établis à l'étranger, mais dont le nom ne figure pas sur le registre des électeurs non-résidents de la Commission électorale au moment de la publication du décret d'élection, auraient à demander personnellement à s'inscrire dans leur circonscription de résidence afin de recevoir un bulletin de vote spécial. Ce processus d'inscription et de demande de bulletin spécial se ferait en une seule étape grâce à un formulaire qu'on pourrait se procurer dans les bureaux de tout directeur ou directrice du scrutin du Canada et dans les bureaux du gouvernement canadien à l'étranger.

Ces électeurs et électrices seraient tenus de faire leur demande en personne et de présenter une pièce d'identité signée conforme aux exigences de la Commission. L'électeur aurait à fournir son adresse dans sa circonscription de résidence et son adresse au moment de la demande (si elle n'est pas la même) ainsi qu'une déclaration attestant qu'il ne voterait qu'au moyen d'un bulletin spécial. Le ou la responsable au bureau du directeur du scrutin, ou l'agent ou l'agent(e) désigné par la Commission électorale dans un bureau du gouvernement canadien à l'étranger, aurait à certifier sur le formulaire de demande que la pièce d'identité et la signature requises ont été présentées et que l'électeur a reçu un bulletin spécial, et il ou elle inscrirait le numéro de l'enveloppe-certificat. Il ou elle enverrait ensuite par télécopieur au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription de résidence concernée la formule de demande d'inscription dûment remplie. On ajouterait alors les nom et adresse de l'électeur à la liste électorale de la section de vote concernée, en indiquant que l'électeur a reçu un bulletin spécial ainsi que le numéro de l'enveloppe-certificat.

Pour assurer la transmission des demandes d'inscription de ce genre aux directeurs et aux directrices du scrutin, la Commission électorale devrait envisager d'utiliser les installations de télécommunications de bureaux désignés du gouvernement canadien à l'étranger ou de certains bureaux situés au Canada, tels que les postes de la GRC dans les régions éloignées.

Les électeurs et électrices qui s'inscriraient de cette façon seraient tenus de s'assurer que leur demande dûment remplie parvienne au directeur ou à la directrice du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

Recommandation 2.1.21

Nous recommandons :

- a) **que les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence soient autorisés à s'inscrire et à demander un bulletin de vote spécial à tout bureau, permanent ou temporaire, de tout directeur ou directrice du scrutin au Canada, ou dans les bureaux désignés du gouvernement canadien au Canada ou à l'étranger;**

- b) que tous ces électeurs et électrices présentent en personne une demande signée de leur main, produisent une pièce d'identité conforme aux exigences de la Commission, indiquent leur adresse dans leur circonscription de résidence et signent une déclaration attestant qu'ils ne voteront qu'une fois à l'élection;**
- c) que le membre du personnel électoral ou l'agent ou l'agente qui inscrit ces électeurs et électrices certifie sur la formule de demande d'inscription et de bulletin spécial qu'ils ont présenté la pièce d'identité exigée et qu'un bulletin spécial leur a été remis et indique le numéro de l'enveloppe-certificat sur le formulaire de demande;**
- d) que la personne qui inscrit ces électeurs et électrices transmette la formule sans délai au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription de résidence concernée, par la poste ou par télécopieur;**
- e) que, dès réception d'une demande remplie et certifiée, le directeur ou la directrice du scrutin inscrive le nom de l'intéressé sur la liste électorale de la section de vote appropriée, en prenant note du fait que la personne a reçu un bulletin spécial et en notant le numéro de l'enveloppe-certificat; et**
- f) qu'une demande d'inscription ne soit acceptée que si elle parvient au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription de résidence de l'électeur ou électrice concerné au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin.**

À l'exception des détenus et détenues des établissements fédéraux (comme nous l'expliquons ci-après) et de certaines personnes hospitalisées, les modalités ci-dessus s'appliqueraient à tous les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence. Toutefois, comme certains peuvent être regroupés dans une localité donnée, la Commission électorale du Canada devrait prendre des dispositions pour faciliter leur inscription et la distribution du bulletin spécial. Ces groupes d'électeurs absents de leur circonscription de résidence comprennent les étudiants et étudiantes à temps plein des établissements d'enseignement postsecondaire, les détenus des prisons provinciales et locales, les personnes travaillant sur des chantiers temporaires et les membres des Forces canadiennes en période d'entraînement au Canada, ailleurs que dans leur localité d'affectation habituelle.

En ce qui concerne les trois premiers groupes, la Commission électorale chargerait le directeur ou la directrice du scrutin de la circonscription où se trouvent ces établissements d'enseignement, lieux de détention ou chantiers de travail, d'ouvrir un bureau temporaire environ une semaine avant les élections pour permettre aux intéressés de s'inscrire et d'obtenir

un bulletin spécial. En ce qui a trait aux membres des Forces canadiennes à l'entraînement, le directeur du scrutin désignerait un officier comme agent ou agente électoral sur les bases concernées pour recueillir les demandes d'inscription et remettre les bulletins spéciaux. Ce service additionnel aidera ces groupes d'électeurs et électrices à s'inscrire et à obtenir un bulletin spécial. Comme dans tous les bureaux recevant de telles demandes, les agents transmettraient les formulaires d'inscription par télécopieur au bureau du directeur du scrutin de la circonscription concernée.

Grâce à ce service, ces électeurs et électrices pourraient plus facilement s'inscrire et obtenir un bulletin spécial. Par exemple, en l'offrant aux étudiants et étudiantes de niveau postsecondaire absents de leurs foyers, on permettrait à environ un demi-million de personnes d'obtenir plus facilement un bulletin de vote. À nos audiences, les associations d'étudiants ont exprimé de vives critiques au sujet des règles restrictives et complexes régissant le vote par procuration, qui est le seul moyen de vote dont disposent actuellement les étudiants absents de leur circonscription de résidence. Elles se sont également plaintes du fait que bon nombre d'étudiants sont ainsi obligés d'exprimer leur premier suffrage par procuration. Grâce au bulletin spécial, ces étudiants auraient plus facilement accès au vote, car ils pourraient s'inscrire et obtenir un bulletin spécial là où ils font leurs études.

Quant aux détenus et détenues des prisons provinciales et locales, qui ne peuvent manifestement pas en sortir pour aller s'inscrire, un directeur ou une directrice du scrutin local pourrait ouvrir un bureau temporaire pendant une journée afin d'inscrire tous ceux et celles qui auraient le droit de voter dans leur circonscription de résidence au moyen d'un bulletin spécial.

En ce qui concerne les membres des Forces canadiennes à l'entraînement au Canada, mais en dehors de leur circonscription de résidence, le directeur ou la directrice local du scrutin pourra simplement désigner un officier des Forces canadiennes comme agent d'inscription. Celui-ci ou celle-ci sera chargé d'inscrire ces personnes sur les listes électorales et de leur remettre un bulletin spécial, jusqu'à la limite du cinquième jour avant l'élection.

Pour ce qui est des grands chantiers temporaires où le directeur ou la directrice du scrutin peut légitimement penser que se trouvent des électeurs ou électrices absents de leur circonscription de résidence, il suffira d'envoyer un membre du personnel électoral pour y ouvrir un bureau temporaire afin de procéder aux inscriptions et de distribuer les bulletins spéciaux.

Parmi les électeurs et électrices ci-dessus, ceux et celles qui ne pourraient se prévaloir de ce service auraient toujours la possibilité de s'inscrire et de demander un bulletin spécial en se présentant en personne dans n'importe quel bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou en s'adressant à un agent ou une agente d'élection désigné par le directeur du scrutin local (par exemple, sur les bases des Forces canadiennes ou dans les prisons provinciales et locales), à condition que leur formulaire dûment rempli parvienne au directeur du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du

scrutin. Même si un membre du personnel électoral prête assistance à un électeur pour transmettre le bulletin de ce dernier à la circonscription appropriée, le respect des délais prescrits demeurerait la responsabilité de l'électeur ou de l'électrice.

Recommandation 2.1.22

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions où se trouvent des groupes importants d'électeurs et électrices qui doivent voter par bulletin spécial, notamment des détenus et détenues des prisons provinciales et locales, des étudiants et étudiantes à temps plein de niveau postsecondaire, des personnes travaillant sur des chantiers temporaires et des membres des Forces canadiennes à l'entraînement, prennent les dispositions que le directeur général ou la directrice générale des élections juge appropriées et administrativement efficaces pour assurer l'inscription de ces personnes et leur distribuer des bulletins spéciaux.

En ce qui concerne les électeurs et électrices se trouvant dans un établissement de détention fédéral au moment de la publication du décret d'élection, la solution la plus efficace sur le plan administratif consisterait à demander au Service correctionnel du Canada de remettre à la Commission électorale une liste certifiée des noms et des circonscriptions de résidence de tous ces électeurs et électrices. Cette procédure serait également la plus efficace du point de vue de la sécurité. Il suffirait ensuite à la Commission d'adresser un bulletin spécial à chaque personne figurant sur la liste. Tout électeur incarcéré dans un établissement fédéral après l'envoi de la liste à la Commission pourrait demander un bulletin spécial à un agent d'élection désigné par la Commission pour chaque établissement, jusqu'à la date limite normale.

Recommandation 2.1.23

Nous recommandons :

- a) que le Service correctionnel du Canada remette à la Commission électorale du Canada une liste de tous les électeurs et électrices détenus dans les établissements fédéraux au moment de la publication du décret d'élection;**
- b) que cette liste comporte le nom de la circonscription de résidence de chacun de ces électeurs et électrices; et**
- c) que, pour les détenus et détenues qui ont le droit de voter et dont le nom ne figure pas sur la liste remise à la Commission électorale, cette dernière désigne dans chaque établissement**

fédéral un agent ou une agente d'élection chargé d'inscrire ces personnes et de recevoir leurs demandes de bulletins spéciaux.

Enfin, il y a le cas des électeurs et électrices qui seront à l'hôpital le jour du scrutin et n'auront pu se présenter à un bureau de vote par anticipation ou obtenir un bulletin spécial. Un grand nombre de ces personnes n'auront sans doute pu prévoir le moment de leur admission à l'hôpital ni, en conséquence, prendre les mesures nécessaires pour s'inscrire et obtenir un bulletin spécial. Nous proposons donc qu'elles soient autorisées à s'inscrire et à voter par bulletin spécial à l'hôpital, le jour du scrutin. La procédure à cet égard est exposée au chapitre 2 du présent volume.

Recommandation 2.1.24

Nous recommandons que les électeurs et électrices qui séjournent dans un hôpital le jour du scrutin soient autorisés à s'y inscrire et à voter par bulletin de vote spécial.

LES LISTES ÉLECTORALES

L'établissement de listes électorales s'impose pour garantir que les seules personnes admises à voter soient celles qui en ont le droit et que ces personnes ne votent qu'une fois. Ces listes permettent aussi aux électeurs et électrices, ainsi qu'aux candidats et candidates ou à leurs représentants, de contester des inscriptions sur les listes préliminaires ou des inscriptions reçues par la poste. Elles facilitent enfin l'administration du vote par anticipation et le déroulement des opérations le jour du scrutin.

Aux termes de nos propositions, la période de révision prendra fin le cinquième jour avant la date des élections. Des listes devront donc être prêtes pour le premier jour du vote par anticipation, soit le huitième jour avant le scrutin, pour le deuxième jour du vote par anticipation ainsi que pour le jour même du scrutin. Nous parlerons donc de deux catégories de listes : les listes du vote par anticipation et les listes électorales proprement dites.

Les premières serviront au vote par anticipation le huitième jour avant le scrutin. Elles comprendront le nom de tous les électeurs et électrices figurant sur les listes préliminaires corrigées, et les noms ajoutés jusqu'au 12^e jour inclusivement avant le jour du scrutin. Ces listes indiqueront en outre quelles personnes auront reçu un bulletin de vote spécial. Les électeurs et électrices qui se présenteront lors du premier jour de vote par anticipation pourront faire l'objet d'une contestation à leur bureau de vote. La possibilité de contester l'admissibilité d'un électeur revêt une importance particulière dans le cas des inscriptions reçues par la poste.

Les listes utilisées pour le second jour du vote par anticipation, soit l'avant-veille des élections, comprendront le nom de tous les électeurs et électrices figurant sur les premières listes du vote par anticipation, ainsi

que les noms ajoutés jusqu'au cinquième jour inclusivement avant le jour du scrutin. Elles indiqueront quelles personnes auront voté lors du premier jour du vote par anticipation et quelles personnes auront reçu un bulletin spécial. Pour le jour du scrutin, ces listes seront modifiées de manière à indiquer quelles personnes auront voté le second jour du vote par anticipation. L'admissibilité d'un électeur pourra être contestée soit à l'occasion du vote par anticipation tenu l'avant-veille des élections, soit le jour même du scrutin.

Avec l'informatisation de l'inscription, en particulier l'inscription des noms et adresses ajoutés après l'établissement des listes préliminaires, il est possible de fournir des listes constamment à jour aux responsables des élections, ainsi qu'aux candidats et candidates et à leurs représentants.

Les listes électorales finales pour chacune des circonscriptions comprendront tous les noms figurant sur les listes utilisées pour le jour du scrutin, le nom de toutes les personnes qui se seront inscrites ce jour-là, ainsi que le nom des électeurs et électrices figurant sur les listes maintenues de façon centrale par la Commission électorale du Canada. Considérées comme définitives, elles serviront à déterminer le quotient électoral de chaque province et territoire, et à d'autres fins rattachées au financement des élections.

Figure 1.1
Campagne électorale de 47 jours avec recensement fédéral général

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
			47 Début de la campagne électorale	46 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandés de bulletins spéciaux peuvent être présentés	45	44
43	42	41	40	39 Début de la période de recensement ¹	38	37
36 Début de la publicité électorale	35	34 Fin de la période de recensement	33	32 • Les listes préliminaires sont disponibles • Début de la période de révision	31	30
29	28	27	26	25	24	23
22	21 Clôture des mises en candidature (14 h)	20	19	18	17 Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	16 Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12 • Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	11 • Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats	10	9
8 Premier jour du vote par anticipation	7	6	5 • Fin de la période de révision • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	4 • Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs	3	2 • Deuxième jour du vote par anticipation • Fin de la publicité électorale (minuit)
1 Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	0 Jour du scrutin • Inscription aux bureaux de vote	Décompte des noms sur les listes électorales finales				

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

¹La durée du recensement est fondée sur la période fixée à cette fin lors des élections fédérales de 1988.

Figure 1.2
Campagne électorale de 40 jours avec recensement fédéral général

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Judi	Vendredi	Samedi
			47	46	45	44
43	42	41	40 Début de la campagne électorale	39 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de bulletins spéciaux peuvent être présentées	38	37
36	35	34	33	32 Début de la période de recensement ¹	31	30
29	28 Fin de la période de recensement	27	26 • Les listes préliminaires sont disponibles • Début de la période de révision	25	24	23
22	21 Clôture des mises en candidature (14 h)	20	19	18	17 Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	16 Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12 • Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	11 • Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats	10	9
8	7	6	5 • Fin de la période de révision • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	4 • Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs	3	2 • Deuxième jour du vote par anticipation • Fin de la publicité électorale (minuit)
1	0 Jour du scrutin • Inscription aux bureaux de vote	Décompte des noms sur les listes électorales finales				

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

¹La durée du recensement est fondée sur la période fixée à cette fin lors des élections fédérales de 1988.

Figure 1.3
Campagne électorale de 47 jours avec recensement fédéral dans certaines provinces

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeu	Vendredi	Samedi
			47 Début de la campagne électorale	46 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de bulletins spéciaux peuvent être présentées	45 Réception des listes préliminaires des provinces et territoires	44
43	42	41	40	39	38	37
Début de la période de révision pour ces listes électorales préliminaires des provinces et territoires / cartes d'information électorale expédiées aux électeurs inscrits sur ces listes						
Recensement fédéral au besoin						
36	35	34	33	32	31	30
• Fin de la période de recensement • Début de la publicité électorale		• Les listes préliminaires sont disponibles • Début de la période de révision				
29	28	27	26	25	24	23
22	21	20	19	18	17	16
	Closure des mises en candidature (14 h)				Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12	11	10	9
			• Décisions sur les contestations • Fermeture des listes de vote par anticipation	• Remise des listes de vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats		
8	7	6	5	4	3	2
Premier jour du vote par anticipation			• Fin de la période de révision • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	• Révision des noms ajoutés sur les listes de vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs		• Deuxième jour du vote par anticipation • Fin de la publicité électorale (minuit)
1	0	Décompte des noms sur les listes électorales finales				
Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	• Jour du scrutin • Inscription aux bureaux de vote					

Figure 1.4
Campagne électorale de 40 jours avec recensement fédéral dans certaines provinces

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
			47	46	45	44
43	42	41	40 Début de la campagne électorale	39 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de bulletins spéciaux peuvent être présentées	38 Réception des listes préliminaires des provinces et territoires	37
36	35	34	33	32	31	30
	Début de la période de révision pour ces listes électorales préliminaires des provinces et territoires / cartes d'information électorale expédiées aux électeurs inscrits sur ces listes					
Recensement fédéral au besoin						
29	28	27	26	25	24	23
• Fin de la période de recensement • Début de la publicité électorale		• Les listes préliminaires sont disponibles • Début de la période de révision				
22	21	20	19	18	17	16
	Clôture des mises en candidature (14 h)				Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12	11	10	9
			• Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	• Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats		
8	7	6	5	4	3	2
Premier jour du vote par anticipation		• Fin de la période de révision • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux		• Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs		• Deuxième jour du vote par anticipation • Fin de la publicité électorale (minuit)
1	0	Décompte des noms sur les listes électorales finales				
Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	Jour du scrutin • Inscription aux bureaux de vote					

LES MODALITÉS DE VOTE



INTRODUCTION

TOUTE RÉFORME DES MODALITÉS de vote doit viser à accroître la participation de l'électorat. Le processus doit être aussi convivial et accessible que possible, tout en préservant l'intégrité du vote. À cet égard, le Canada a des progrès à faire : environ le quart des électeurs et électrices n'ont pas voté aux dernières élections fédérales. Or, un grand nombre d'entre eux en ont été empêchés pour des motifs légaux ou administratifs. Notre objectif est donc d'assurer que personne ne soit privé du droit de vote pour des raisons d'ordre administratif. Nos recherches sur les pratiques d'autres pays nous ont prouvé que les systèmes électoraux qui facilitent l'exercice de ce droit affichent un taux de participation électorale plus élevé (Black 1991 CR).

C'est pourquoi notre principale recommandation est d'instaurer un « bulletin de vote spécial », afin que tous les Canadiens et Canadiennes puissent se prévaloir des « règles électorales spéciales » (RES). À l'heure actuelle, ces règles s'appliquent uniquement aux membres et à certains employés des Forces canadiennes et aux fonctionnaires en poste à l'étranger ainsi qu'à leurs conjoints et personnes à charge; aux anciens combattants hospitalisés dans certains établissements; et aux membres des Forces canadiennes en poste au Canada.

Mais il convient d'examiner d'abord les modalités du vote ordinaire afin de mieux démontrer le bien-fondé du bulletin spécial. La *Loi électorale du Canada* est presque entièrement axée sur le vote ordinaire, tenu le jour du scrutin ou par anticipation. Ce vote a lieu à un moment précis et dans un bureau de vote précis : l'électeur ou l'électrice remplit en secret son bulletin, qui est ensuite déposé dans l'urne sous sa surveillance et celle des membres du personnel électoral et des représentants des candidats.

Cette procédure est efficace, économique, et permet à la plupart des Canadiens et Canadiennes de voter près de chez eux. Il y a rarement des files d'attente. Mais surtout, la population comprend et accepte bien ces règles de base, car elles sont communes aux trois ordres de gouvernement.

La Loi prévoit également des exceptions. Ainsi, les étudiants et étudiantes, certaines catégories de travailleurs et travailleuses (tels que les pêcheurs et les marins), ainsi que les personnes malades ou handicapées physiquement peuvent voter par procuration. Dans les grands hôpitaux où des bureaux de vote sont installés, il est possible d'apporter l'urne au chevet des malades. Les électeurs et électrices qui ont de bonnes raisons de croire qu'ils ne seront en mesure de voter ni le jour du scrutin ni par

anticipation ont le droit de le faire au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, à des moments établis au préalable. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, certaines personnes peuvent se prévaloir des règles électorales spéciales.

Cependant, ces règles sont parfois indûment restrictives ou contraires à notre objectif d'assurer le secret du vote dans le cadre d'un système convivial et accessible à l'ensemble de l'électorat. Par exemple, certaines personnes hospitalisées dans de petits établissements sans bureau de vote sont dans l'incapacité de voter personnellement, tandis que le vote par procuration altère le caractère secret du suffrage. Plutôt que d'adapter ce kaléidoscope de modalités au maximum de personnes et de circonstances, nous proposons d'élargir la portée et la nature des règles électorales spéciales.

Le bulletin de vote spécial répondrait aux besoins des électeurs et électrices qui ne peuvent voter ni à leur bureau de vote le jour du scrutin ni par anticipation. Il satisferait notamment aux exigences des personnes handicapées : le *Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés* recommandait « que le gouvernement fédéral adopte des mesures législatives et mette en place les dispositifs et les programmes voulus, afin d'établir un système de vote postal semblable à celui qui est actuellement appliqué avec succès au Manitoba » (Canada, Chambre des communes 1982, 15).

Le bulletin de vote spécial serait donc utile aux personnes qui ont des besoins spéciaux et à celles qui ne peuvent se rendre à leur bureau de vote ordinaire ou voter par anticipation. Ce genre de système est déjà appliqué avec succès notamment par le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Yukon. Quant au « bulletin de vote d'électeur absent », il est largement répandu aux États-Unis; des bulletins similaires existent en Australie, en Allemagne et en Suède. En Grande-Bretagne, les dispositions de la loi concernant les électeurs absents permettent à plusieurs catégories de personnes de voter par correspondance, y compris ceux et celles qui ne pensent pas pouvoir voter personnellement le jour du scrutin.

Contrairement au bulletin de vote ordinaire, le bulletin spécial (nommé ainsi parce qu'il ne se limite pas au vote par correspondance) n'aura pas à être déposé à une date et à un endroit précis : il suffira qu'il soit retourné à temps pour être compté le jour du scrutin. Les noms des candidats ou des partis n'y figureront pas : ce sera à l'électeur ou à l'électrice d'y inscrire le nom de son choix. L'intégrité et le secret du vote seront protégés grâce à des conditions particulières d'admissibilité, à un système d'enveloppes scellées, et à des modalités concernant la réception et le dépouillement. Ce système, qui s'est avéré fiable ailleurs, devrait conférer au processus du vote la souplesse et la confidentialité nécessaires pour faciliter la participation électorale des Canadiens et Canadiennes.

Le tableau 2.1 résume les modalités actuelles du processus de votation, ainsi que celles que nous proposons.

Tableau 2.1
Les modalités de vote actuelles et proposées

Système actuel	Proposition de la Commission
I. Vote ordinaire	
a. Le jour du scrutin <ul style="list-style-type: none"> • au bureau de vote ordinaire • par procuration • au bureau de vote itinérant (usage limité) 	a. Le jour du scrutin <ul style="list-style-type: none"> • au bureau de vote ordinaire • au bureau de vote itinérant (usage élargi)
b. Par anticipation <ul style="list-style-type: none"> • au bureau de vote par anticipation (sujet à restrictions) 	b. Par anticipation <ul style="list-style-type: none"> • au bureau de vote par anticipation • au bureau de vote itinérant
II. Vote spécial	
a. Au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin	a. Par transmission
b. Par RES – règles électorales spéciales (annexe II)	b. Par dépôt du bulletin de vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou au bureau auxiliaire de la circonscription de l'électeur ou de l'électrice
Les RES peuvent s'appliquer : <ul style="list-style-type: none"> • aux membres et à certains employés des Forces canadiennes • aux fonctionnaires en poste à l'étranger • à leurs conjoints et personnes à charge vivant à l'étranger • aux anciens combattants dans certains hôpitaux 	Accessible à tout électeur ou électrice

LE VOTE ORDINAIRE

Le vote le jour du scrutin

Les modalités de vote

Lors des élections fédérales de 1988, 95 % des Canadiens et Canadiennes qui ont voté l'ont fait à leur bureau de vote local, le jour du scrutin. En général, un tel bureau dessert 300 à 350 électeurs et électrices dans les zones urbaines et un peu moins dans les zones rurales. Nous proposons peu de changements au vote ordinaire. Comme actuellement, les personnes inscrites sur la liste électorale se rendraient au bureau de vote de leur quartier le jour du scrutin. Leur vote serait recueilli par deux membres du personnel électoral, soit un scrutateur ou une scrutatrice et un greffier ou une greffière du scrutin, sous la surveillance de représentants des candidats et candidates.

Les changements que nous préconisons visent à répondre aux besoins spéciaux de certaines personnes. Ils ne concernent pas les opérations de base – qui consistent à remplir et à déposer le bulletin – mais plutôt le

bulletin lui-même et le bureau de vote. Certaines des mesures que nous recommandons ailleurs dans ce rapport pourraient aussi accélérer la votation, en simplifiant la procédure et en assurant l'informatisation des listes électorales.

S'il n'est pas nécessaire de changer davantage le vote ordinaire, c'est que le processus actuel est efficace et largement accepté par la population canadienne. Les électeurs et électrices, le personnel électoral et celui des partis le connaissent bien, puisqu'il est le même aux niveaux provincial et municipal. Lors de nos audiences, les rares commentaires formulés à ce sujet concernaient les besoins des personnes handicapées ou ayant des problèmes linguistiques. C'est pour faciliter le vote de ces dernières que le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* de 1986 (Canada, Bureau du Conseil privé 1986) et le *Rapport du directeur général des élections* de 1989 (Canada, Directeur général des élections 1989) ont présenté des recommandations tendant à améliorer les modalités actuelles plutôt que de les changer radicalement. C'est aussi l'approche que nous avons adoptée.

Recommandation 2.2.1

Nous recommandons, sous réserve des améliorations que nous proposons dans le présent rapport :

- a) **que les modalités de base du vote ordinaire le jour du scrutin soient maintenues; et**
- b) **que le vote le jour du scrutin ait encore lieu dans des bureaux de vote desservant les électeurs et électrices d'un secteur géographique limité.**

Le dépôt du bulletin de vote

Le bulletin de vote porte sur le talon un numéro de série qui en permet l'identification, et est paraphé par le scrutateur ou la scrutatrice. Une fois que l'électeur ou l'électrice l'a rempli, le scrutateur vérifie le numéro de série et ses propres initiales, afin de s'assurer qu'il s'agit bien du même bulletin, détache le talon et dépose le bulletin dans l'urne.

La Loi interdit que les électeurs et électrices déposent eux-mêmes leur bulletin dans l'urne. Dans la plupart des provinces, c'est le scrutateur ou la scrutatrice qui le fait. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, tout comme en France, en Grande-Bretagne et en Australie, ce sont les électeurs qui déposent le bulletin. Cela ne nuit en rien à l'intégrité du processus. Après avoir rempli le bulletin, le votant ou la votante pourrait le remettre au scrutateur, qui vérifierait ses propres initiales ainsi que le numéro de série, puis détacherait le talon. L'électeur serait alors autorisé, s'il le souhaite, à déposer lui-même son bulletin dans l'urne.

Recommandation 2.2.2

Nous recommandons que tous les électeurs et électrices soient autorisés à déposer leur bulletin de vote dans l'urne, après que le scrutateur ou la scrutatrice ait vérifié ses propres initiales ainsi que le numéro de série.

Le bureau de vote itinérant

En vertu de la Loi actuelle, le bureau de vote situé à un endroit fixe est ouvert pendant une période de 11 heures, le jour du scrutin, ou pendant trois périodes de 8 heures pour le vote par anticipation. Il y a toutefois deux exceptions. Dans les hôpitaux pour malades chroniques ou établissements analogues où il y a un bureau de vote, il est possible de fermer celui-ci provisoirement le jour du scrutin pour apporter l'urne au chevet des malades, dans les chambres. D'autre part, selon les règles électorales spéciales, on peut créer des bureaux de vote itinérants deux semaines avant le scrutin pour les membres des Forces canadiennes et les fonctionnaires, ainsi que leurs conjoints et personnes à charge qui ne peuvent se rendre aisément au bureau de vote installé dans leur service ou leur poste.

Lors de nos consultations, on nous a démontré la nécessité de faciliter le vote aux pensionnaires des résidences pour personnes âgées et autres petits établissements de soins. Nombreux sont ceux et celles qui doivent garder le lit, ou qui ont beaucoup de difficulté à aller voter ou à s'organiser pour voter par correspondance. De plus, il n'y a pas suffisamment de gens dans ce type d'établissements pour justifier l'installation d'un bureau de vote permanent. Certaines personnes qui auraient dû voter n'y parviennent donc pas, sinon au prix de grands efforts.

C'est pourquoi on pourrait avoir recours à des bureaux de vote temporaires ou itinérants comme au Nouveau-Brunswick, au Québec, au Manitoba, dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'en Australie et en Allemagne. Cette formule a reçu l'appui de la majorité des directeurs et directrices du scrutin à nos deux séminaires sur l'administration des élections et de tous les intervenants lors de nos audiences. Elle a aussi été approuvée par plus des deux tiers des présidents et présidentes d'associations de circonscription qui ont répondu à notre enquête à ce sujet (Carty 1991a CR).

Dans un bureau itinérant, les formalités sont les mêmes que dans un bureau ordinaire, si ce n'est que les électeurs et électrices votent à un moment déterminé le jour du scrutin. Ils s'inscrivent sur la liste électorale du bureau itinérant et déposent leur bulletin dans une urne ordinaire devant le même personnel électoral qu'ailleurs. Les candidats et candidates sont également autorisés à nommer des représentants et le dépouillement, à la fin de la journée, se déroule de la même manière. Chaque bureau itinérant se rend à plusieurs endroits le jour du scrutin, s'arrêtant pour 15 minutes seulement ou pour plusieurs heures, selon le nombre d'électeurs à chaque endroit. Cette

formule est beaucoup plus efficace et moins coûteuse que l'installation d'un bureau à chaque endroit pour toute la journée.

Selon notre recommandation, les secteurs et les établissements à desservir par un bureau itinérant seraient désignés avant le déclenchement des élections et on solliciterait la collaboration des autorités. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait, longtemps à l'avance, établir le programme de chaque bureau itinérant et informer les électeurs et les candidats intéressés de l'heure et du lieu du vote.

Comme pour les bureaux de vote dans les hôpitaux, le personnel électoral des bureaux itinérants serait autorisé à apporter l'urne au chevet des personnes incapables de se déplacer. En principe, ces bureaux ne devraient pas repartir avant que tous ceux et celles qui le souhaitent aient voté.

Les bureaux itinérants pourraient également se rendre dans plusieurs localités la même journée, ou dans les petites localités isolées où un bureau ouvert toute la journée serait superflu. L'Australie met ce genre de système à la disposition des Autochtones et des résidents des petites localités du Nord. Au Canada, un bureau « sur rails » desservait, le jour du scrutin, les petites localités situées le long du chemin de fer qui relie Thompson et Churchill. Cependant, ce service fut jugé contraire à la *Loi électorale* et fut supprimé lors des élections fédérales de 1988. Ces restrictions, qui privent bien des gens de leur droit de vote, nous paraissent inutiles.

Par ailleurs, les bureaux itinérants permettraient aux sans-abri de voter dans des refuges, des soupes populaires, des centres communautaires autochtones ou à d'autres endroits où les personnes sans-abri se rassemblent. Comme nous l'avons recommandé au chapitre premier du présent volume, les directeurs et directrices du scrutin devraient consulter les responsables des groupes d'aide aux sans-abri afin d'engager des recenseurs et recenseuses parmi leur personnel. Les sans-abri peuvent en effet avoir de la difficulté à voter s'ils ne savent pas où ni comment le faire, ou si l'idée d'aller voter à un bureau de vote ordinaire les intimide. Des bureaux itinérants aideraient à régler ce problème.

Recommandation 2.2.3

Nous recommandons :

- a) **que des bureaux de vote itinérants soient créés là où ils faciliteraient le vote à certains groupes de personnes ayant de la difficulté à se rendre à un bureau de vote ordinaire;**
- b) **que les modalités de vote (à l'exception des heures du scrutin) et le droit des candidats et candidates d'être représentés soient les mêmes dans les bureaux itinérants que dans les bureaux ordinaires;**
- c) **que les bureaux itinérants ne soient pas tenus aux mêmes heures d'ouverture que les bureaux ordinaires le jour du scrutin, à condition que le vote ne s'y termine pas plus tard;**

- d) que les bureaux itinérants soient autorisés à se déplacer dans plusieurs endroits le jour du scrutin, à condition que les heures d'ouverture et les endroits soient indiqués au préalable aux électeurs et aux candidats concernés;
- e) que le vote soit organisé en collaboration avec les autorités de tout établissement ou centre communautaire (tel qu'un hôpital, un refuge, une soupe populaire ou un centre communautaire autochtone) où est installé un bureau de vote itinérant;
- f) que les pensionnaires des foyers ou établissements desservis par un bureau itinérant soient inscrits sur la liste électorale de ce bureau, et non sur celle de la section de vote ordinaire où est situé l'établissement;
- g) que le dépouillement du scrutin d'un bureau itinérant se fasse en même temps que celui des bureaux de vote ordinaires; et
- h) que le dépouillement se fasse au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou à tout autre endroit approuvé par lui ou elle, sous réserve que les candidats et candidates soient avertis au préalable.

Le vote par anticipation

Les modalités de vote

Le vote par anticipation fait partie intégrante du système électoral canadien. Il est aussi beaucoup utilisé dans d'autres pays, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays scandinaves. Il s'agit d'une formule simple, qui permet aux électeurs et électrices de voter un autre jour que celui du scrutin. C'est pourquoi nous avons décidé de la conserver.

Selon les statistiques, la population canadienne accepte bien le principe du vote par anticipation, mais la plupart des gens préfèrent voter le jour du scrutin, à la fin de la campagne électorale. En 1988, un peu plus de 500 000 Canadiens et Canadiennes, soit 3,8 % des votants, ont voté par anticipation. En 1984, ce pourcentage s'élevait à 4,6 %.

La Loi autorise le vote par anticipation pour les personnes qui prévoient être absentes de leur section de vote ou être incapables de voter le jour du scrutin, ainsi que pour celles qui préfèrent cette formule « en raison de (leur) grand âge, d'une infirmité ou d'un accouchement prochain », ou à cause de leurs croyances religieuses. Le vote par anticipation se tient de midi à 20 h les neuvième, septième et sixième jours avant le scrutin, soit un samedi, un lundi et un mardi.

Aux élections de 1988, il y avait 2 463 bureaux de vote par anticipation au Canada, soit environ un pour 23 bureaux de vote ordinaires. Chaque section de vote ordinaire est reliée à un bureau de vote par anticipation, qui dispose des listes électorales de toutes les sections qu'il dessert.

L'avis envoyé aux personnes inscrites indique l'emplacement et les heures d'ouverture de leur bureau de vote par anticipation. Ce vote se déroule de la même manière que celui du jour du scrutin. L'électeur ou l'électrice donne son nom et son adresse, reçoit un bulletin de vote ordinaire et le remplit; ensuite, le bulletin est déposé dans l'urne. Des représentants des candidats sont sur place à titre d'observateurs, aux côtés du personnel du bureau constitué d'un scrutateur ou une scrutatrice et d'un greffier ou une greffière du scrutin. L'électeur n'a pas à présenter de pièce d'identité, à moins que son droit de vote ne soit contesté.

Afin d'éviter le double vote, le personnel électoral raye de la liste les noms des personnes qui ont ainsi voté, en vue de la confection de la liste électorale qui sera publiée le jour du scrutin. Après le vote par anticipation, les urnes sont scellées et ne seront ouvertes qu'une heure après la fermeture des bureaux de vote, le soir du scrutin. Les voix sont comptées à l'endroit indiqué dans l'avis publié par le directeur ou la directrice du scrutin, qui est généralement le local du bureau de vote par anticipation. Ensuite, les résultats sont transmis au directeur du scrutin, comme ceux de tout autre bureau de vote.

Nous proposons essentiellement de maintenir cette procédure, en y apportant certaines améliorations. Ainsi, il faudrait modifier les horaires des bureaux de vote par anticipation. Il conviendrait de faire en sorte que le dépouillement des bulletins commence en même temps que dans les bureaux ordinaires. On devrait aussi permettre plus de souplesse dans le choix de leur emplacement. De plus, on devrait faciliter aux électeurs et électrices des régions rurales l'accès au vote par anticipation. Par ailleurs, il faudrait étendre les conditions prévues par la Loi pour ce type de vote, qui ne sont d'ailleurs pas appliquées uniformément. Toute personne inscrite sur la liste électorale devrait, selon nous, pouvoir voter par anticipation si cela lui paraît plus commode. La décision ne devrait appartenir qu'à elle.

À l'élection de 1988, les votes anticipés se sont chiffrés en moyenne à 266 par bureau dans les zones urbaines et à 129 dans les régions rurales au cours des trois journées, soit 24 heures de votation. En comparaison, au cours des 11 heures d'ouverture le jour du scrutin, on a dénombré 254 votes en moyenne dans les bureaux urbains et 202 dans les bureaux ruraux. D'après les données d'Élections Canada, nous estimons qu'un vote par anticipation revient à environ 3,42 \$, et un vote le jour du scrutin à 1,38 \$.

Le vote par anticipation est plus coûteux, entre autres parce qu'il est moins utilisé. Or, il semble que la participation électorale varie en fonction du jour de la semaine où ce type de vote a lieu. Quelqu'un qui ne peut voter le lundi lors du scrutin normal ne pourra peut-être pas non plus voter par anticipation le lundi précédent. Par ailleurs, rien n'est prévu pour les personnes qui se rendent compte seulement dans la dernière semaine de la campagne qu'elles ne pourront pas voter le jour du scrutin.

D'après nos recherches, le bureau de vote par anticipation est le plus fréquenté dans les premières heures de la première journée, soit le samedi

précédant de neuf jours le scrutin. Certains électeurs et électrices votent à l'avance avant de partir en voyage, par exemple, tandis que d'autres jugent plus pratique de voter le samedi qu'un jour de travail. La participation électorale est beaucoup plus faible au cours des deuxième et troisième journées, selon la plupart des directeurs et directrices du scrutin consultés. Plus des deux tiers d'entre eux seraient d'ailleurs d'accord pour modifier la période de vote par anticipation. Il serait donc opportun que ce vote ait lieu au cours des deux fins de semaine précédant le jour du scrutin.

Nous proposons, en conséquence, que les jours réservés au vote par anticipation soient désormais l'avant-dernier dimanche et le samedi précédant immédiatement le jour du scrutin. Ces deux journées donneraient suffisamment accès au vote par anticipation, tout en laissant assez de temps pour rayer de la liste électorale des bureaux ordinaires le nom de ceux et celles qui ont déjà voté.

Actuellement, les bureaux de vote par anticipation sont ouverts de 12 h à 20 h, pour être accessibles aux personnes qui travaillent. Or les électeurs et électrices ne peuvent pas voter le samedi matin, qui s'avère pourtant une des périodes les plus pratiques pour beaucoup d'entre eux. C'est pourquoi nous recommandons que ces bureaux de vote soient ouverts le samedi de 9 h à 18 h.

Pour le dimanche, on devrait maintenir les heures du scrutin actuelles, soit 12 h à 20 h. En effet, bon nombre de personnes préfèrent voter en soirée, par exemple en revenant de la campagne. Même si elles sont différentes le samedi et le dimanche, ces heures d'ouverture ne devraient pas prêter à confusion si elles sont bien annoncées; à tout prendre, elles faciliteraient plutôt le vote.

Comme à présent, le scrutateur ou la scrutatrice mettrait l'urne et les registres du scrutin en lieu sûr durant la période séparant les deux jours d'ouverture du bureau. Dans les zones urbaines, il pourrait remettre l'urne au directeur du scrutin et, ailleurs, la placer par exemple à la banque ou au poste de police.

Le bureau itinérant de vote par anticipation

La Loi prévoit trois jours de vote par anticipation dans chaque ville ou village de plus de 1 000 habitants. Cela peut toutefois mener à une duplication de ressources, là où plusieurs petites municipalités se côtoient, ou à une sous-utilisation, là où un bureau ne dessert qu'un petit nombre de personnes.

Avec le bulletin de vote spécial que nous proposons, et qui serait pratique pour les personnes qui ne pourraient voter le jour du scrutin, il deviendrait inutile que le vote par anticipation soit offert aussi longtemps qu'actuellement dans les petites localités. Les directeurs ou directrices du scrutin devraient donc avoir une plus grande latitude pour en déterminer l'endroit et l'heure, en particulier dans les régions peu peuplées.

Par contre, dans les centres urbains, il serait justifié d'instaurer deux journées de vote par anticipation, qui seraient obligatoires dans toutes les

municipalités ou les secteurs de plus de 5 000 habitants. Dans celles qui en comptent moins de 5 000, ce serait au directeur du scrutin de décider d'en organiser ou non. Si celui-ci décide de ne pas le faire, un bureau itinérant de vote par anticipation devrait passer dans les neuf jours précédant le scrutin, et son horaire serait annoncé bien à l'avance.

Les directeurs et directrices du scrutin ont le droit de créer des sections de vote par anticipation dans les régions rurales et de décider des sections de vote ordinaires comprises dans chacune d'elles. Ils devraient pouvoir le faire aussi dans les zones urbaines. Leurs plans à cet effet seraient mis à la disposition des partis enregistrés et des candidats qui en feraient la demande; ceux-ci pourraient demander au directeur général des élections de les réviser s'ils sont insatisfait.

Recommandation 2.2.4

Nous recommandons :

- a) **que tout électeur ou électrice qui le désire puisse voter par anticipation;**
- b) **qu'il y ait deux jours de vote par anticipation dans les secteurs de plus de 5 000 habitants et que, dans les autres, la tenue d'un vote par anticipation soit décidée par le directeur ou la directrice du scrutin;**
- c) **que, pendant les neuf jours précédant le jour du scrutin, un bureau itinérant de vote par anticipation soit mis à la disposition des localités de moins de 5 000 habitants dont les électeurs et électrices n'auraient pas facilement accès à un autre bureau de vote par anticipation;**
- d) **que le vote par anticipation ait lieu l'avant-dernier dimanche et le dernier samedi précédant le jour du scrutin;**
- e) **que le bureau de vote par anticipation soit ouvert de 12 h à 20 h le dimanche et de 9 h à 18 h le samedi; et**
- f) **qu'un plan du vote par anticipation pour chaque circonscription soit mis à la disposition des candidats et candidates et des partis enregistrés, qui pourraient le soumettre à l'examen du directeur général ou de la directrice générale des élections.**

LE VOTE PAR BULLETIN SPÉCIAL

Présentation générale

Le bulletin de vote spécial différerait du bulletin ordinaire par le fait qu'il n'aurait pas à être déposé en personne à un moment ni en un lieu précis. Les électeurs ou électrices, après l'avoir rempli, seraient responsables de le faire parvenir au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Ceux qui

demanderaient un bulletin dans leur propre circonscription pourraient, s'ils le désirent, le remettre immédiatement au personnel électoral. Ce procédé remplacerait la formule actuelle du vote au bureau du directeur du scrutin.

Le bulletin spécial s'inspire largement des règles électorales spéciales. Celles-ci furent créées pendant la Première Guerre mondiale pour deux motifs. D'une part, les centaines de milliers de soldats canadiens servant en Europe n'auraient pas pu voter autrement. D'autre part, il fallait éviter que les nombreux électeurs des grandes bases militaires au Canada ne faussent les résultats des élections dans les circonscriptions où ces bases étaient situées s'ils avaient dû y voter. En 1988, 53 000 votes ont été recueillis en vertu des règles électorales spéciales, dont au moins les trois quarts émanaient de membres des Forces canadiennes résidant dans des bases au Canada.

Les personnes répondant déjà aux critères des règles électorales spéciales voteraient à peu près de la même manière qu'aujourd'hui. Le bulletin spécial leur permettrait aussi de voter aux élections partielles et aux élections reportées, ce qu'elles ne peuvent faire actuellement. Par conséquent, l'adoption du bulletin spécial rendrait inutiles les règles électorales spéciales.

En outre, le bulletin spécial étant accessible à davantage d'électeurs et électrices, il serait très profitable à ceux et celles qui n'ont pas accès au bureau de vote ordinaire : personnes en déplacement, personnes vivant dans des régions éloignées ou à l'étranger, ou personnes ayant un handicap physique ou une maladie chronique. De plus, cette formule serait plus efficace que le vote par procuration, qui est limité : (1) à certaines catégories de travailleurs et travailleuses que leur métier retient régulièrement loin de chez eux, comme les pêcheurs, les trappeurs et les prospecteurs; (2) aux personnes malades ou ayant un handicap physique; et (3) aux étudiants et étudiantes à temps plein qui vivent loin de chez leurs parents. Au cours de nos audiences, bien des gens se sont plaints des restrictions du vote par procuration. Or, celui-ci deviendrait superflu avec l'instauration du bulletin spécial. Selon notre enquête auprès des présidents d'associations de circonscription, près de 60 % d'entre eux souhaitent le remplacement du vote par procuration par un système semblable au bulletin spécial que nous proposons (Carty 1991a CR). D'autre part, plus des trois quarts des directeurs et directrices du scrutin se sont dits favorables à ce nouveau bulletin.

Nous avons déjà recommandé que tous les électeurs et électrices qui le souhaitent puissent voter par anticipation. Il ne faudrait pas que quiconque en soit empêché par le personnel électoral. De même, le bulletin spécial devrait être accessible à tout électeur qui préfère voter de cette manière.

Concrètement, le bulletin spécial serait placé dans *trois enveloppes*. Celles-ci seraient destinées à : protéger le secret du vote; vérifier l'identité de l'électeur ou de l'électrice; et assurer l'envoi au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

La première, qui serait vierge, s'appellerait *l'enveloppe anonyme*. La deuxième, *l'enveloppe-certificat*, permettrait au personnel électoral de

vérifier l'identité de l'électeur afin d'assurer l'intégrité du vote et d'éviter la fraude; le nom, l'adresse, la circonscription et la signature du votant ou de la votante y figureraient, ainsi qu'une attestation où celui-ci s'engagerait à ne pas voter plus d'une fois. De plus, les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger et dont les noms figurent sur le registre des électeurs non-résidents devront aussi fournir le numéro d'électeur qui leur a été attribué et attester qu'ils n'ont pas voté à des élections nationales dans un pays étranger depuis leur départ du Canada. Cette enveloppe serait numérotée, afin que la Commission électorale puisse mieux administrer la distribution des bulletins spéciaux, mieux suivre leur cheminement et les retrouver plus facilement en cas de vol ou de fraude. La troisième enveloppe, *l'enveloppe-réponse*, servirait à transmettre le bulletin au bureau du directeur du scrutin de la circonscription de l'électeur, où il serait vérifié et compté. Cette formule a déjà fait ses preuves, notamment au Manitoba qui a un système à trois enveloppes pour le vote par correspondance.

Après avoir rempli le bulletin spécial, le votant ou la votante le placerait dans l'enveloppe anonyme, qu'il scellerait et glisserait dans l'enveloppe-certificat qu'il aurait aussi remplie; puis il insérerait cette dernière, également scellée, dans l'enveloppe-réponse et enverrait le tout au directeur ou à la directrice du scrutin de sa circonscription ou, dans certains cas, à la Commission électorale.

Les bulletins ne comporteraient pas de liste des candidats ou candidates ou des partis, mais plutôt un espace où l'électeur inscrirait son choix. Cela réduirait le risque de fraude et la charge de travail et permettrait de voter au cours des premières semaines de la campagne, avant même que les bulletins ordinaires ne soient imprimés. Les personnes qui voteraient par bulletin spécial avant la clôture des mises en candidature, qui devrait être fixée à 21 jours avant le scrutin, inscriraient sur le bulletin spécial soit le nom d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture, soit celui d'un parti. Leur bulletin serait compté, sauf si l'aspirant n'était pas désigné candidat, ou si le parti ne présentait pas de candidat dans la circonscription.

Recommandation 2.2.5

Nous recommandons :

- a) **que tout électeur ou électrice qui le désire puisse voter par bulletin spécial;**
- b) **que chaque bulletin spécial soit accompagné de trois enveloppes différentes : la première pour protéger le secret du vote, la deuxième pour permettre au personnel électoral d'identifier l'électeur ou l'électrice et de vérifier s'il a le droit de voter, et la troisième pour assurer l'envoi du bulletin;**
- c) **que le bulletin de vote spécial soit un bulletin vierge sur lequel l'électeur ou l'électrice inscrit le nom d'un candidat ou une candidate, ou d'un parti politique;**

- d) que les règles électorales spéciales soient supprimées de la *Loi électorale du Canada*; et
- e) que le vote par procuration soit aboli.

L'obtention d'un bulletin spécial

Le Canada n'exige pas de signature pour l'inscription électorale et, contrairement à bien d'autres pays, ne tient pas un registre permanent des signatures des électeurs et électrices lui permettant de vérifier l'identité de ceux-ci et de protéger l'intégrité du vote. Il faut donc élaborer une autre formule qui assure les mêmes avantages.

Les Américains et Américaines peuvent ordinairement demander des « bulletins de vote d'électeurs absents » par le courrier, sans avoir à se présenter au personnel électoral. L'intégrité de ce type de vote est toutefois assurée : la signature figurant sur le formulaire de demande de l'électeur ou de l'électrice est comparée avec celle de sa carte d'inscription, soit au moment de la demande du bulletin, soit au moment de son dépôt. Ce procédé s'est avéré généralement fiable, même lorsqu'un très fort pourcentage des votes sont remis par correspondance.

Pour assurer l'intégrité du vote par bulletin spécial au Canada, les électeurs et électrices viendront demander un bulletin en personne, en présentant des pièces d'identité suffisantes et en fournissant un spécimen de leur signature sur le formulaire d'inscription. C'est la Commission électorale qui établirait les exigences en matière de preuves d'identité. En réexpédiant le bulletin à la Commission ou au directeur du scrutin, les électeurs devront apposer leur signature sur l'enveloppe-certificat afin qu'elle puisse être comparée à celle figurant sur le formulaire de demande de bulletin. Si quelqu'un demandait un bulletin spécial au bureau d'un directeur ou une directrice du scrutin ou à l'un des bureaux désignés du gouvernement à l'extérieur de sa circonscription, son formulaire serait posté ou télécopié à sa circonscription pour permettre la vérification du bulletin avant le dépouillement.

Il faudrait toutefois faire une exception pour les personnes qui ne peuvent sortir de chez elles pour cause de maladie ou de handicap. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait dépêcher un représentant au domicile de celles-ci au moins cinq jours avant le scrutin. Un conjoint ou un parent proche pourrait aussi apporter au bureau du directeur une demande signée et accompagnée des pièces d'identité requises.

Les bulletins spéciaux devraient être disponibles dès l'ouverture des bureaux des directeurs du scrutin après la publication du décret d'élection. Les directeurs confieraient à certains membres de leur personnel la réception des demandes et la délivrance des bulletins. Ceux-ci seraient aussi disponibles dans les bureaux auxiliaires des directeurs, dans certains bureaux fédéraux des régions éloignées ainsi que dans les ambassades et autres bureaux du gouvernement canadien à l'étranger. La date limite pour s'inscrire et obtenir un bulletin spécial devrait être fixée à cinq jours avant le scrutin, à 18 h, heure de l'Est.

Les électeurs et électrices pourraient s'inscrire et demander un bulletin spécial en même temps. Cela arrangerait ceux et celles qui votent ainsi avant la fin du recensement, ou qui font une demande à un bureau hors de leur circonscription. Cela rejoint notre proposition d'autoriser les personnes non recensées à s'inscrire à leur bureau de vote ordinaire, le jour du scrutin.

Dans certains États américains, les partis politiques et les candidats encouragent la population à se procurer des bulletins spéciaux. Ils distribuent des formulaires de demande et vont jusqu'à apporter eux-mêmes les documents remplis au personnel électoral. Mais ce procédé risque d'engendrer des abus et serait de toute façon inapplicable au Canada, où les signatures des électeurs et électrices ne sont pas consignées dans un registre permanent. Les partis et les candidats devraient donc se borner à expliquer aux gens comment se servir du bulletin spécial, ce qui assurerait mieux l'intégrité du vote et limiterait les risques d'abus d'influence.

Recommandation 2.2.6

Nous recommandons :

- a) que les électeurs et électrices qui désirent un bulletin de vote spécial soient tenus de le demander en personne à n'importe quel bureau de directeur ou directrice du scrutin ou dans l'un des bureaux désignés du gouvernement au Canada ou à l'étranger;
- b) que, dans le cas d'électeurs et électrices incapables de se déplacer pour cause de maladie ou de handicap, un membre de la famille immédiate puisse présenter à leur place leur demande signée et les pièces d'identité appropriées, ou qu'un membre du personnel électoral se rende au domicile de ces électeurs pour que ceux-ci demandent un bulletin spécial et le lui remettent immédiatement, une fois rempli;
- c) que, dans le cas d'électeurs et électrices incapables de signer et d'indiquer leur choix sur leur bulletin spécial, la signature puisse être remplacée par une marque faite devant un témoin. Celui-ci pourra aussi remplir le bulletin selon les instructions de l'électeur concerné, à condition de s'engager par serment à garder le secret;
- d) que, pour être admissibles au bulletin spécial, les électeurs et électrices produisent les pièces d'identité exigées par la Commission électorale du Canada ainsi qu'une signature, et s'engagent à ne pas voter plus d'une fois. De plus, les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger devront attester qu'ils n'ont pas voté à une élection nationale étrangère depuis leur établissement dans un autre pays;
- e) que tout membre du personnel électoral ou tout agent ou agente désigné par le directeur ou la directrice du scrutin ou

- par la Commission électorale soit autorisé à recevoir et à traiter les demandes de bulletins spéciaux, et à délivrer de tels bulletins;
- f) que les bulletins spéciaux soient disponibles dès l'ouverture des bureaux des directeurs ou directrices du scrutin, au début de la campagne électorale;
 - g) que les électeurs et électrices puissent demander un bulletin spécial à tout bureau du directeur ou de la directrice du scrutin dans leur propre circonscription ou dans tout bureau désigné du gouvernement canadien dans les régions éloignées jusqu'à 18 h, le cinquième jour avant le jour du scrutin;
 - h) que les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence soient autorisés à présenter une demande de bulletin de vote spécial à tout bureau de directeur ou directrice du scrutin ou à une ambassade ou tout autre bureau du gouvernement canadien à l'étranger, à condition que leur formulaire de demande parvienne au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin;
 - i) que les partis et les candidats et candidates se limitent à fournir des renseignements au sujet du bulletin spécial; et
 - j) que l'abus d'influence et la violation du secret du vote soient considérés comme des infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Les modalités de vote

Les électeurs et électrices qui votent selon les modalités normales doivent le faire au plus tard le jour du scrutin. Ce jour devrait être aussi la date limite de réception des bulletins spéciaux, pour permettre au personnel de dépouiller toutes les voix, en présence des représentants des candidats. Les bulletins envoyés directement dans les circonscriptions seront acceptés jusqu'à la clôture du scrutin dans la circonscription. Quant à ceux retournés à la Commission électorale, les résultats de leur dépouillement seront transmis aux divers directeurs et directrices du scrutin et ajoutés au dépouillement de chaque circonscription. Si l'heure limite de réception de ces bulletins était fixée à 18 h, heure de l'Est, cela laisserait assez de temps pour ces diverses opérations.

Ces délais accorderaient donc aux électeurs et électrices le maximum de chances de voter. Il est vrai que certains bulletins risquent d'arriver trop tard et d'être ainsi annulés, mais cela est inévitable si l'on veut permettre aux électeurs de déposer leur bulletin spécial dans les délais prescrits. Il est impératif que les voix soient dépouillées et les résultats publiés le soir du scrutin, afin que le Parlement puisse être convoqué dès que cela sera nécessaire, surtout en période de crise politique.

Certains États américains acceptent les bulletins de vote des électeurs absents qui leur parviennent même après la fermeture des bureaux de vote,

à condition que le cachet de la poste prouve qu'ils ont été postés le jour du scrutin ou avant. Or, aux États-Unis, les candidats et candidates élus n'entrent généralement en fonction qu'environ deux mois après leur élection. Le système est bien différent au Canada, où les résultats d'une élection déterminent quel parti sera appelé à former le gouvernement.

Si un électeur ou une électrice réussissait à faire invalider par les tribunaux les délais que nous proposons (parce qu'il aurait posté son bulletin spécial le jour du scrutin ou avant mais que celui-ci serait arrivé après la date ou l'heure limite), la seule solution serait d'avancer cette date limite, pour s'assurer que tous les bulletins parviennent à temps pour le scrutin. Mais cela réduirait les chances des électeurs qui veulent utiliser un bulletin spécial.

Recommandation 2.2.7

Nous recommandons :

- a) **qu'il appartienne aux électeurs et électrices votant avec un bulletin spécial de s'assurer que le bulletin parvienne au bureau de vote approprié, le jour du scrutin, soit avant la clôture du scrutin si le bulletin est envoyé directement à leur circonscription, soit avant 18 h, heure de l'Est, s'il est envoyé à la Commission électorale du Canada;**
- b) **que les électeurs et électrices qui demandent un bulletin spécial dans leur circonscription de résidence puissent déposer celui-ci personnellement à tout bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de cette circonscription; et**
- c) **que tout bulletin spécial reçu après l'heure prescrite demeure scellé, et ne soit ni compté ni validé pour quelque motif que ce soit.**

Garantir l'intégrité et le secret du vote

Quel que soit le contexte dans lequel les électeurs et électrices voteront par bulletin spécial, il faudra prévoir des modalités pour garantir l'intégrité et le secret du vote.

Il est impossible de prévoir le nombre de ces bulletins qui seront déposés dans chaque circonscription, mais leur dépôt s'échelonne sans doute tout au long de la campagne, ce qui permettra d'étaler leur vérification. Dès leur réception, il faudra – comme nous l'avons dit – vérifier que les renseignements et la signature figurant sur l'enveloppe-certificat concordent bien avec ceux sur le formulaire d'inscription. L'enveloppe scellée sera mise de côté si elle ne correspond à aucune demande, si les signatures ne concordent pas ou si la personne qui l'a envoyée ne figure pas sur la liste électorale. Le jour du scrutin, cette enveloppe demeurera scellée et le vote contenu dans l'enveloppe sera annulé si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas respectée. Quant

aux bulletins envoyés dans la mauvaise circonscription, ils seront réexpédiés dans la bonne, s'il n'est pas trop tard.

Les bulletins valides seront conservés dans l'enveloppe-certificat fermée jusqu'à trente minutes après la clôture du scrutin, pour s'assurer que personne ne vote deux fois. Les personnes qui auront utilisé un bulletin spécial seront identifiées comme telles sur la liste électorale de chaque bureau de vote. Si certaines veulent voter le jour du scrutin même après avoir reçu un bulletin spécial, elles seront autorisées à le faire à condition de présenter les pièces d'identité appropriées et de signer l'engagement de ne pas voter plus d'une fois. Si elles n'ont pas les pièces requises, elles devront certifier leur identité en prêtant serment ou en faisant une déclaration. On appliquerait les mêmes formalités aux électeurs et électrices qui s'aperçoivent, le jour du scrutin, que leur nom a déjà été rayé de la liste électorale pour quelque raison que ce soit.

Le double vote ayant été pratiquement inexistant lors d'élections récentes au Canada, la vérification des bulletins spéciaux, le jour du scrutin, devrait être assez simple. Après cette vérification, on pourra ouvrir les enveloppes-certificats, puis les enveloppes anonymes afin d'en extraire les bulletins spéciaux. Les enveloppes anonymes devront cependant être mélangées les unes aux autres avant d'être ouvertes, pour qu'on ne puisse identifier leur provenance.

Dans le cas des électeurs et électrices qui ont déjà reçu un bulletin spécial mais qui votent à un bureau de vote ordinaire, le scrutateur ou la scrutatrice devra, dans les trente minutes suivant la clôture du scrutin, demander au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin d'annuler le bulletin spécial de ces personnes. Puisque toutes les demandes de ce type de bulletin devront être faites au moins cinq jours avant le scrutin, ce système visant la protection contre le double vote sera donc très efficace. Toutefois, ce délai ne s'appliquera pas aux personnes qui, le jour du scrutin, se trouveront dans des hôpitaux hors de leur circonscription de résidence.

Nous avons conçu le système de bulletin spécial de façon à rassurer ceux et celles qui y voyaient un risque de fraude électorale ou de double vote. Les trois enveloppes sont primordiales dans le dispositif de contrôle. Elles permettent aussi de garantir le secret du vote, puisque les enveloppes-certificats comportant les informations sur l'électeur ou l'électrice sont séparées des enveloppes anonymes contenant les bulletins remplis avant que ces dernières ne soient ouvertes. Ce n'est qu'après la séparation de ces enveloppes pour tous les bulletins spéciaux que ceux-ci sont dépouillés, soit à la Commission électorale pour ceux qui sont centralisés, soit au bureau du directeur du scrutin pour ceux qui sont comptés dans la circonscription. Le fait que les bulletins de vote d'absents soient si répandus ailleurs montre bien que les électeurs sont convaincus que ce système d'enveloppes multiples protège le secret de leur vote. Dans les provinces canadiennes qui autorisent le vote par correspondance, on n'a signalé aucun cas de fraude à cet égard.

Ce processus pourrait donner lieu à des abus si des électeurs et électrices qui s'en prévalent subissaient des pressions de la part de partisans d'un parti ou de membres de leur propre famille. Mais, selon nous, il y a peu de risque que cela se produise, d'autant plus que, à part quelques très rares exceptions, ces électeurs devront se procurer eux-mêmes leur bulletin. Quoi qu'il en soit, la Loi devrait préciser clairement qu'exercer une influence abusive sur une personne votant à l'aide d'un bulletin spécial, ou violer le secret de son vote, constitue une infraction.

Les bulletins spéciaux devraient être dépouillés séparément des votes déposés le jour du scrutin, comme c'est le cas pour les votes par anticipation. Il sera utile, en effet, de connaître le nombre d'électeurs et électrices qui choisiront cette nouvelle formule.

Recommandation 2.2.8

Nous recommandons :

- a) qu'un bulletin de vote spécial soit annulé si l'électeur ou l'électrice n'a pas présenté sa demande de bulletin spécial avant la date limite dans la circonscription où cette personne doit voter, si la signature figurant sur l'enveloppe-certificat ne correspond pas à celle de la demande ou si le bulletin n'arrive pas avant la date et l'heure limites;
- b) qu'un électeur ou une électrice voulant voter le jour du scrutin, alors que son nom figure sur la liste de ceux ayant demandé un bulletin spécial, soit autorisé à le faire, à condition de présenter les pièces d'identité prescrites par la Commission électorale du Canada et de signer l'engagement de ne pas voter plus d'une fois; si cette personne n'a pas les pièces requises, elle devra signer le même engagement et prêter serment ou faire une déclaration pour certifier son identité; le scrutateur ou la scrutatrice communiquera le nom de cette personne au directeur ou à la directrice du scrutin, et le bulletin spécial de l'électeur sera annulé;
- c) que les enveloppes-certificats contenant les bulletins spéciaux ne soient ouvertes que 30 minutes après la clôture du scrutin, après l'annulation des bulletins spéciaux faisant double emploi avec des bulletins ordinaires déposés ce jour-là;
- d) que, si plus d'un bulletin spécial est déposé au nom d'une même personne, ils soient tous annulés;
- e) que les candidats et candidates soient autorisés à déléguer des représentants ou représentantes le jour du scrutin, afin de vérifier les enveloppes contenant un bulletin spécial et de s'assurer que le dépouillement se déroule de manière juste et exacte;

- f) que les votes par bulletin spécial soient totalisés séparément des votes ordinaires dans les rapports de chaque circonscription; et
- g) que l'abus d'influence sur une personne votant par bulletin spécial ainsi que le viol du secret de ce vote constituent des infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Le vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin

Les électeurs et électrices pourraient déposer leur bulletin spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription. Cela simplifierait le processus de vote à ce bureau, réduirait la charge administrative et allongerait la période où il serait possible de voter à cet endroit.

La Loi permet de voter chez le directeur du scrutin au cours des 21 jours précédant le scrutin, sauf les dimanches et les jours réservés au vote par anticipation. Pour voter de cette façon, deux enveloppes sont nécessaires; le directeur du scrutin ou un scrutateur doit remplir le certificat et faire signer le votant ou la votante. Ce dernier doit expliquer pourquoi il préfère voter de cette manière et son nom est rayé de la liste électorale avant qu'il soit autorisé à voter.

Le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin doit être ouvert de 12 h à 18 h et de 19 h à 21 h tous les jours où il est possible de voter, quelle que soit la demande. On ne peut voter dans un bureau auxiliaire, même si ce dernier dessert une partie de la circonscription qui est éloignée du bureau principal.

De nombreuses personnes se sont plaintes de ces règles lors de nos audiences ainsi qu'au cours de nos séminaires sur l'administration des élections organisés à l'intention des directeurs du scrutin et des représentants des partis. Par ailleurs, dans un questionnaire, pas moins de 95 % des participants et participantes à ces séminaires se sont dits favorables au vote au bureau du directeur du scrutin. Cependant, pour prévenir des problèmes de temps et de ressources, plusieurs directeurs du scrutin ont recommandé qu'un scrutateur ou un greffier du scrutin soient engagés expressément pour recevoir ces votes.

Les citoyens sont de plus en plus nombreux à voter au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, qui est habituellement facile d'accès, mais cette pratique est beaucoup moins répandue en zone rurale. Selon les statistiques d'Élections Canada, un peu plus de 100 000 personnes ont voté de cette manière en 1988, soit 0,7 % des votants et votantes. Ce pourcentage n'était que de 0,2 % en 1979, aux premières élections où cela était autorisé.

Comme la procédure du bulletin spécial ne s'appuie pas sur une liste électorale, il sera possible de demander ce bulletin au bureau du directeur du scrutin dès la publication du décret d'élection. Puisque les demandes pour ce type de bulletin seraient acceptées jusqu'à cinq jours avant le scrutin, la période où il serait possible d'en obtenir au bureau du directeur du scrutin serait beaucoup plus longue.

L'administration du bulletin spécial serait également plus facile, puisque tout membre agréé du personnel du directeur ou de la directrice du scrutin pourrait traiter les demandes et vérifier l'identité des demandeurs. La procédure serait aussi plus rapide, car la vérification de la liste électorale se ferait par la suite.

De plus, le bulletin spécial permettrait d'éliminer les restrictions actuelles sur la manière et le moment où l'on peut voter au bureau du directeur du scrutin. Ce bulletin serait disponible pendant les heures d'ouverture du bureau, mais ce dernier n'aurait pas à rester ouvert uniquement pour permettre à certains de voter. Il deviendrait aussi possible de voter dans un bureau auxiliaire.

Recommandation 2.2.9

Nous recommandons que le vote par bulletin spécial remplace les procédures actuelles de vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

LE VOTE PAR BULLETIN SPÉCIAL POUR CERTAINES CATÉGORIES D'ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

Deux catégories d'électeurs et électrices ne pourront voter qu'avec ce type de bulletin : les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger et ceux qui sont absents de leur circonscription de résidence.

Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger

Actuellement, la plupart des Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger ne peuvent voter. Nous proposons qu'ils soient autorisés à le faire grâce au bulletin de vote spécial. À la suite du déclenchement d'une élection, la Commission électorale du Canada expédierait un bulletin spécial à toutes les personnes inscrites sur le registre des électeurs non-résidents. Celles-ci retourneraient les bulletins dûment remplis à la Commission au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le jour du scrutin. Quant aux membres des Forces canadiennes, des bulletins spéciaux leur seraient distribués dans chaque base et chaque unité à l'étranger. Les bureaux du gouvernement canadien à l'étranger pourraient offrir de transmettre les bulletins à la Commission, mais les électeurs resteraient responsables du respect des échéances.

D'après l'expérience des États-Unis et d'autres pays, il faut environ 30 jours pour expédier les bulletins de vote aux électeurs et électrices établis à l'étranger et les recevoir à nouveau par courrier. La Commission électorale recevrait donc les bulletins à temps, même si la période électorale était plus courte que le minimum actuel de 50 jours, à condition que l'inscription des électeurs établis à l'étranger sur le registre des non-résidents prenne fin le jour de la publication du décret d'élection.

Dans le registre de la Commission électorale, le nom de ces électeurs et électrices serait suivi du nom de leur circonscription de résidence. Les

bulletins de vote spéciaux seraient vérifiés et comptés à la Commission, puis les résultats transmis aux directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions correspondantes après la fermeture des bureaux de vote. Le dépouillement commencerait à une date choisie par le directeur général des élections, mais pas plus tôt que cinq jours avant le scrutin, et se poursuivrait avec l'arrivée d'autres bulletins. Il ne serait généralement pas nécessaire de vérifier les signatures, puisque les votants et votantes inscriraient sur l'enveloppe-certificat leur numéro d'électeur. Ce numéro, qu'ils obtiendraient en s'inscrivant sur la liste des électeurs non-résidents, ne figurerait sur aucun des documents expédiés par la Commission électorale avec le bulletin; le vote ne sera donc validé qu'à condition que ces personnes aient écrit le bon numéro d'électeur sur l'enveloppe. Mais si cette enveloppe-certificat ne portait pas la signature de l'électeur ou si elle arrivait après 18 h le jour du scrutin, on devrait la mettre de côté sans l'ouvrir.

Afin d'accélérer les envois dans les pays éloignés, la Commission électorale pourrait déposer des bulletins spéciaux dans les ambassades du Canada et autres bureaux du gouvernement, puisqu'il s'agirait de bulletins vierges ne comportant aucun nom, ainsi que nous l'avons spécifié. Il serait toutefois souhaitable que la Commission envoie les noms des candidats et candidates de chaque circonscription aux ambassades et aux bureaux dépositaires de ces bulletins.

Recommandation 2.2.10

Nous recommandons :

- a) que les électeurs et électrices établis à l'étranger votent dans leur circonscription de résidence en utilisant le bulletin de vote spécial;
- b) que ces bulletins soient expédiés par la poste peu après la publication du décret d'élection aux électeurs et électrices inscrits sur le registre des électeurs non-résidents tenu par la Commission électorale du Canada;
- c) que ces bulletins soient retournés à la Commission électorale pour y être vérifiés et comptés, et que les résultats soient transmis aux directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions correspondantes;
- d) que le directeur général ou la directrice générale des élections invite tous les partis enregistrés à nommer des représentants et représentantes pour le dépouillement des bulletins spéciaux;
- e) que le dépouillement des bulletins spéciaux commence à une date choisie par le directeur général ou la directrice générale des élections, au plus tôt cinq jours avant le jour du scrutin; et

- f) que l'on vérifie les enveloppes de bulletins spéciaux provenant de l'étranger en comparant le numéro d'électeur figurant sur l'enveloppe-certificat avec celui figurant dans le registre de la Commission. Si l'enveloppe ne porte pas la signature de l'électeur ou l'électrice ou si l'envoi arrive après 18 h le jour du scrutin, on devra mettre l'enveloppe de côté sans l'ouvrir.

Les personnes absentes de leur circonscription de résidence

Les modalités que nous venons de décrire s'appliqueront également aux électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence, qu'ils se trouvent au Canada ou à l'étranger au moment des élections. Cependant, contrairement à ceux établis à l'étranger, ils ne figureront pas sur un registre central (à l'exception des détenus et détenues d'établissements fédéraux); il leur appartiendra donc de s'inscrire en personne et de demander un bulletin de vote spécial. D'autre part, ils devront faire parvenir leur bulletin spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin avant la clôture du scrutin. Ces électeurs ne pourront pas remettre leur bulletin au membre du personnel électoral ou à l'agent responsable duquel ils l'auront reçu, puisqu'ils se trouveront hors de leur circonscription de résidence. Il pourra aussi arriver, en particulier à ceux qui seront à l'étranger, qu'un agent ou une agente leur propose de renvoyer leur bulletin par valise diplomatique ou par messagerie gouvernementale. Cependant, ces agents n'y seront pas obligés; de plus, ce ne sera pas à eux mais aux électeurs eux-mêmes de s'assurer que les bulletins ainsi transportés parviendront à temps à destination.

Il est vrai que les délais sont serrés pour les électeurs et électrices qui demandent à voter ainsi au dernier moment. C'est pourquoi la date limite devrait être proche de celle du scrutin, afin de leur donner le maximum de temps pour s'inscrire et pour voter. Peut-être devront-ils faire un effort particulier et expédier leur bulletin par messagerie, par exemple, plutôt que par courrier. Mais ils disposeront d'au moins 40 jours pour voter et, s'ils attendent à la dernière minute, ce sera à leurs risques.

Quant aux électeurs et électrices détenus dans des établissements fédéraux, le Service correctionnel du Canada fournirait à la Commission électorale une liste certifiée de ceux ayant le droit de voter ainsi que de leur circonscription de résidence au moment de la publication du décret d'élection. La Commission expédierait à chaque personne inscrite sur cette liste un bulletin de vote spécial que celle-ci lui retournerait directement. Ces bulletins seraient tous dépouillés à la Commission, et les résultats transmis aux directeurs du scrutin des circonscriptions locales avec ceux des électeurs figurant sur le registre des électeurs non-résidents.

Recommandation 2.2.11

Nous recommandons :

- a) que les électeurs et électrices éloignés de leur circonscription de résidence, qu'ils se trouvent au Canada ou à l'étranger, retournent leur bulletin de vote spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription, pour qu'il soit ajouté aux autres bulletins spéciaux reçus, sauf s'il s'agit des bulletins de détenus et détenues inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale du Canada par le Service correctionnel du Canada;
- b) qu'il appartienne aux électeurs et électrices éloignés de leur circonscription de résidence de faire parvenir leur bulletin à leur circonscription avant la clôture du scrutin; et
- c) que les bulletins spéciaux des détenus et détenues d'établissements fédéraux inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale par le Service correctionnel du Canada parviennent à la Commission au plus tard à 18 h, le jour du scrutin et soient dépouillés à un endroit central par la Commission; les résultats seront transmis à chaque circonscription avec le compte des votes des électeurs et électrices inscrits comme non-résidents sur le registre de la Commission.

LES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

Au cours de nos audiences, de nombreux groupes et individus nous ont expliqué comment faciliter le vote aux électeurs et électrices handicapés ou ayant des besoins spéciaux, qu'ils aient des difficultés de lecture ou une connaissance limitée du français ou de l'anglais, ou qu'ils aient besoin d'assistance pour voter. Nous recommandons diverses mesures pour assurer que ces personnes ne soient aucunement brimées dans leurs droits électoraux.

Parce qu'il est impossible de prévoir tous les besoins, la Commission électorale devra être vigilante et prendre toute mesure adéquate. Par exemple, les directeurs et directrices du scrutin devraient collaborer avec les groupes communautaires avant et pendant la période électorale. En outre, la formation dispensée aux directeurs du scrutin et au personnel en service le jour du scrutin devrait fournir des informations à ce sujet. Enfin, les recenseurs et recenseuses devraient signaler les personnes ayant des besoins spéciaux qui ont demandé à bénéficier de dispositions particulières.

Les électeurs et électrices qui sont incapables de se rendre au bureau de vote ou qui hésitent à le faire en raison d'une déficience ne peuvent actuellement voter que s'ils satisfont aux critères sévères du vote par procuration. Or, ils pourraient se prévaloir du vote par bulletin spécial, en plus des mesures particulières que nous proposons à leur intention.

Recommandation 2.2.12

Nous recommandons :

- a) que les directeurs et directrices du scrutin et les autres membres du personnel électoral apprennent, dans le cadre de leur formation, comment servir les électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux; et
- b) que les recenseurs et recenseuses signalent les personnes qui ont des besoins spéciaux et ont demandé à bénéficier de modalités de vote particulières.

Les personnes ayant une déficience physique

Élections Canada a pour politique d'offrir l'« accès de plain-pied » dans tous ses locaux administratifs et ses bureaux de vote, lorsque cela est possible. L'« accès de plain-pied » (ou accès sans obstacle, expression qui s'applique à tout aménagement facile d'accès pour les personnes se déplaçant à l'aide d'un fauteuil roulant ou de béquilles), n'est légalement obligatoire ni pour le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ni pour les bureaux de vote ordinaires. La Loi exige seulement que chaque circonscription urbaine soit dotée d'un bureau de vote accessible de plain-pied, c'est-à-dire sans obstacle.

En 1988, Élections Canada a donné des instructions aux directeurs et aux directrices du scrutin pour que tous les bureaux de vote par anticipation, les centres de vote (c'est-à-dire les endroits regroupant au moins deux bureaux de vote), ainsi que les bureaux principaux et auxiliaires des directeurs du scrutin soient accessibles sans obstacle. Il a prescrit qu'on fasse de même pour les bureaux de vote ordinaires et, lorsque cela n'était pas possible, d'en expliquer la raison à toute personne qui le demanderait.

C'est ainsi que certains bureaux de vote ont déménagé dans des immeubles avec un accès sans obstacle et que de nombreux autres ont été munis de rampes d'accès temporaires. Selon Élections Canada, 92 % des 55 000 bureaux de vote mis en place pour le scrutin de 1988 étaient accessibles sans obstacle. Toutefois, les directeurs et directrices du scrutin de certaines localités isolées ont déclaré des bureaux accessibles sans les avoir inspectés personnellement. Au cours de nos audiences, on nous a signalé que certains immeubles logeant des bureaux de vote étaient accessibles sans obstacle, mais pas les bureaux eux-mêmes. Malgré tout, Élections Canada a accompli des progrès considérables dans ce domaine, ce qu'ont reconnu les porte-parole des groupes d'aide aux personnes handicapées. Mais la situation peut – et doit – encore être améliorée.

Comme l'a noté le directeur général des élections dans son rapport de 1991, cette question soulève entre autres un problème d'autorité. En effet, selon un avis juridique indépendant, les directeurs et directrices du scrutin ne sont ni des agents ni des employés d'Élections Canada, même s'ils sont « employés par la Couronne » (Canada, Directeur général des élections 1991). Ainsi, le

pouvoir du directeur général des élections sur les directeurs du scrutin n'est pas clairement défini : s'il peut leur donner des ordres, il ne peut appliquer de sanctions si ses directives ne sont pas suivies. Cette autorité doit donc être clairement définie, question que nous traitons en détail dans un autre chapitre.

Il faudrait que les personnes ayant une déficience physique et celles qui sont âgées puissent voter le jour du scrutin sans avoir à prendre des dispositions spéciales. Certains nous ont souligné qu'il était injuste d'obliger ces électeurs et électrices à voter avant le jour du scrutin sans pouvoir tenir compte d'éventuels rebondissements en fin de campagne. Il serait aussi plus simple de leur permettre de voter à leur propre bureau de vote, plutôt que de les obliger à obtenir un transfert auprès du directeur du scrutin et à faire un détour pour voter dans un local spécial.

Les États-Unis ont adopté en 1984 une loi visant à faciliter l'accès des personnes âgées ou handicapées aux bureaux d'inscription et de vote lors des élections fédérales (*le Voting Access for the Elderly and Handicapped Act*). Cette mesure a eu des résultats très positifs : parmi les bureaux examinés, 84 % étaient accessibles sans obstacle en 1990 contre 73 % en 1986. Le principal problème de ceux qui restent inaccessibles est l'absence d'une rampe d'accès à l'entrée du bâtiment ou du bureau lui-même.

L'accès sans obstacle devrait faire l'objet d'une disposition législative, et la Commission électorale devrait être responsable de son application, avec les directeurs et directrices du scrutin. Cet accès devrait être obligatoire pour les bureaux principaux et auxiliaires des directeurs du scrutin, les bureaux de vote par anticipation, les centres de vote regroupant au moins cinq bureaux de vote ainsi que les isoloirs. Par ailleurs, dans la mesure du possible, il faudrait mettre des tables adaptées à la disposition des personnes handicapées dans les bureaux de vote et les centres de vote pour que celles-ci votent commodément et confortablement.

Les bureaux de vote ordinaires ne peuvent pas toujours offrir un accès sans obstacle. C'est le cas notamment de certains bureaux situés dans des localités isolées ou dans des quartiers anciens. Dans les immeubles résidentiels assez grands pour avoir leur propre bureau de vote, il serait plus logique que les résidents votent dans leur immeuble que dans un bâtiment accessible sans obstacle, mais situé à une certaine distance. Il faudrait donc autoriser quelques exceptions à la règle de l'accès sans obstacle pour les bureaux de vote ordinaires, mais le directeur ou la directrice du scrutin aurait à justifier sa décision.

On devrait s'efforcer tout spécialement d'informer les électeurs et électrices handicapés de l'endroit où ils peuvent voter. La carte d'information que nous recommandons de remettre aux électeurs lors de leur recensement ou de leur inscription devrait préciser si leur bureau de vote est accessible sans obstacle. Dans la négative, les personnes qui ont besoin d'un tel accès pourraient transférer leur nom à un autre bureau de vote, en le demandant directement au recenseur ou au réviseur ou en téléphonant au bureau du directeur

du scrutin. Cette façon de procéder serait plus simple que les certificats de transfert prévus par la Loi actuelle, qui seraient désormais inutiles.

Lors de nos audiences, certains ont proposé que les directeurs et directrices du scrutin soient tenus, en plus d'informer individuellement les électeurs, de publier la liste des bureaux de vote inaccessibles sans obstacle. Mais cette mesure serait superflue, en raison de nos autres recommandations, et entraînerait des coûts inutiles.

Le bulletin de vote spécial fournirait aux personnes handicapées un autre moyen de voter. Dans certains cas exceptionnels, comme nous l'avons mentionné, un membre du personnel électoral se rendrait chez celles qui ne peuvent quitter leur domicile, pour la demande et la remise du bulletin spécial. Ce service devrait être demandé au moins cinq jours avant le scrutin. Cependant, le directeur ou la directrice du scrutin n'aurait pas à répondre aux requêtes qu'il jugerait frivoles ou exagérément difficiles à satisfaire.

Enfin, il faudrait autoriser le personnel électoral à apporter l'urne à l'extérieur du bureau de vote pour les personnes qui ne peuvent y pénétrer. Cela se fait déjà, même si la Loi l'interdit. Mais on ne devrait s'y résoudre qu'en dernier recours, lorsqu'un électeur ou une électrice se rend par inadvertance dans un bureau de vote inaccessible sans obstacle, lorsqu'un bureau est désigné par erreur comme accessible ou lorsqu'aucun autre bureau de vote n'offre un tel accès. Cette pratique existe déjà, entre autres, en Ontario, au Manitoba et au Yukon.

Recommandation 2.2.13

Nous recommandons :

- a) **que la Commission électorale du Canada soit responsable, avec les directeurs et directrices du scrutin, d'assurer l'accès aux bureaux de vote aux électeurs et électrices ayant une déficience physique;**
- b) **que l'accès sans obstacle soit assuré à tous les bureaux de vote ordinaires et leurs isoloirs – sauf lorsqu'il n'existe aucun bâtiment approprié et qu'on ne peut construire de rampes d'accès – ainsi qu'aux bureaux principaux et auxiliaires des directeurs et directrices du scrutin et à tous les bureaux de vote par anticipation;**
- c) **que les directeurs et directrices du scrutin justifient toute décision d'installer un bureau de vote dans un lieu qui n'est pas accessible sans obstacle;**
- d) **que la carte d'information fournie aux électeurs et électrices indique si leur bureau de vote est accessible sans obstacle, qu'elle porte le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin, et que toutes ces informations soient données à l'aide de symboles internationaux;**

- e) qu'un électeur ou une électrice puisse transférer son nom à un bureau de vote accessible sans obstacle, si le sien ne l'est pas, sur simple demande au recenseur ou à la recenseuse ou au directeur ou à la directrice du scrutin;
- f) que le système des certificats de transfert soit supprimé; et
- g) que le personnel électoral soit autorisé, pour les électeurs et électrices qui en ont besoin, à apporter l'urne à l'extérieur du bureau si celui-ci n'est pas accessible sans obstacle.

Les personnes ayant des difficultés de lecture

On estime en général qu'environ 4,5 millions de Canadiens et Canadiennes, soit le quart de la population adulte, sont fonctionnellement analphabètes. Les électeurs et électrices dont la capacité de lecture est faible ou nulle ont donc de la difficulté à se renseigner sur le processus électoral et à voter.

Selon certains, il faudrait fournir des informations non écrites sur les élections avant la campagne et jusqu'au jour du scrutin. Ainsi, on nous a suggéré le téléphone, les symboles internationaux, les photographies, les vidéos et les documents rédigés dans un français ou un anglais simple.

Les personnes qui ont des difficultés à lire déchiffrent généralement les numéros à composer s'ils figurent en évidence sur les documents écrits et s'ils sont accompagnés d'un symbole de téléphone. Par ailleurs, elles devraient pouvoir téléphoner gratuitement pour obtenir les informations électorales habituellement diffusées sous forme d'imprimés.

Ces personnes ont parfois du mal à trouver le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou le bureau de vote. La Commission électorale du Canada devrait faire connaître son logo et le mettre en évidence durant la campagne, de manière à aider les gens à reconnaître ces bureaux.

Le bulletin de vote porte le nom de chaque candidat ou candidate et celui de son parti, en français et en anglais. Il est noir, à l'exception de la partie où l'électeur marque son choix. Pour aider les personnes qui ne savent pas lire, le bulletin devrait présenter, à côté du nom des candidats, le logo ou le sigle de leur parti. Cette proposition a reçu un appui considérable lors de nos audiences et a été approuvée par près de 80 % des représentants locaux des partis que nous avons interrogés.

Les logos ou les sigles figurant sur les bulletins devraient être normalisés pour chaque parti et sujets à l'approbation de la Commission électorale au moment où le parti est enregistré ou autorisé à figurer sur le bulletin. Toute modification d'un logo devrait également être soumise à la Commission, qui aurait le droit d'exiger des changements en cas de trop grande similitude avec un logo déjà enregistré par un autre parti. Afin d'éviter les différends sur des logos non officiels, il faudrait défendre aux candidats et candidates indépendants et à ceux dont le parti n'est pas enregistré d'utiliser un logo sur le bulletin.

Plusieurs nous ont suggéré que la photo des candidats figure sur les bulletins ou sur des affiches installées dans chaque bureau de vote. L'utilisation

d'affiches nous semble préférable, comme cela se fait déjà dans les Territoires du Nord-Ouest. Il est plus facile et moins coûteux de produire des affiches que des bulletins comportant des photographies. Par ailleurs, la reproduction y est de meilleure qualité et les photos plus grandes. Outre le nom et la photographie de chaque candidat, les affiches porteraient le nom de son parti et, le cas échéant, son logo. De même présentation que les bulletins, elles seraient apposées dans tous les bureaux de vote ordinaires et par anticipation, ainsi que dans les bureaux des directeurs du scrutin.

Par mesure d'équité, il faudrait établir des règles claires sur le moment et la manière dont les photos des candidats et candidates devraient être présentées. Certains candidats, nous a-t-on fait valoir, craindraient que des photographies nuisent à leurs chances de victoire dans certaines circonstances. D'après nous, la décision devrait appartenir aux candidats. Enfin, pour être représentés sur l'affiche, les intéressés devraient fournir leur photographie lors du dépôt de leur déclaration de candidature.

Recommandation 2.2.14

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada fasse connaître son logo et le mette en évidence en période électorale, afin d'aider les gens à reconnaître les bureaux du directeur ou de la directrice du scrutin et les bureaux de vote;**
- b) que le nom de chaque candidat ou candidate représentant un parti autorisé à figurer sur le bulletin de vote soit accompagné du logo ou du sigle de son parti;**
- c) que les logos figurant sur les bulletins de vote soient normalisés pour chaque parti et approuvés par la Commission électorale;**
- d) qu'aucun logo ne figure à côté du nom des candidats et candidates indépendants;**
- e) que des affiches reproduisant la forme du bulletin de vote soient installées dans chaque bureau de vote ordinaire ou par anticipation ainsi qu'au bureau du directeur du scrutin, et qu'y figurent le nom et la photographie des candidats et candidates de la circonscription ainsi que le nom et le logo (ou le sigle) de leur parti, à condition que ce dernier soit autorisé à figurer sur le bulletin; et**
- f) que les candidats et les candidates qui souhaitent que leur photographie paraisse sur cette affiche fournissent une photographie à cette fin lors du dépôt de leur déclaration de candidature.**

Les personnes ayant des difficultés linguistiques

Pour voter, les électeurs et électrices qui comprennent mal le français ou l'anglais peuvent se heurter au même genre de problèmes que ceux qui ont des difficultés de lecture. Élections Canada publie dans plusieurs langues de la documentation sur les modalités de vote, mais les panneaux et les formulaires dans les bureaux de vote n'existent que dans les deux langues officielles. On fait rarement appel à des interprètes, et le manuel des directeurs du scrutin ne mentionne nulle part les besoins des électeurs qui ne parlent ni le français ni l'anglais.

Lors des audiences, on nous a suggéré que les documents d'élection soient offerts en diverses langues dans les quartiers multilingues. Nous avons renoncé à l'idée d'un bulletin multilingue à cause des risques de confusion et parce que le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Canada. Les logos ou les sigles des partis figurant sur les bulletins de vote et les affiches devraient faciliter la tâche des gens de toute langue.

Cependant, il faudrait améliorer les communications avec les électeurs et électrices qui ne parlent ni le français ni l'anglais. Par exemple, si l'on nommait davantage d'Autochtones comme membres du personnel électoral, cela augmenterait les inscriptions au sein des populations autochtones et faciliterait leur vote. On devrait aussi embaucher des personnes multilingues pour fournir des informations dans différentes langues dans les secteurs où se concentrent certains groupes ethnoculturels. Nous recommandons ailleurs que les directeurs et directrices du scrutin aient plus de latitude pour nommer le personnel de scrutin, en particulier les greffiers et greffières. La meilleure solution, pour les problèmes de langue, serait que le scrutateur ou le greffier du scrutin parle la même langue que les personnes qui connaissent mal le français ou l'anglais. Cette formule, déjà adoptée dans plusieurs zones urbaines, mérite d'être encouragée. Dans les centres de vote, le jour du scrutin, on devrait offrir un service multilingue en choisissant des membres du personnel parlant les langues utilisées dans le secteur, ou en ayant recours plus souvent à des interprètes.

Recommandation 2.2.15

Nous recommandons que, dans les sections de vote où sont concentrés des électeurs et électrices d'une langue autre que le français ou l'anglais, le directeur ou la directrice du scrutin affecte aux bureaux de vote des personnes qui parlent cette langue ou, lorsque cela n'est pas possible, fasse appel à des interprètes.

Les personnes ayant besoin d'aide pour voter

La *Loi électorale du Canada* autorise les électeurs et électrices à obtenir de l'assistance pour voter s'ils ont des problèmes de lecture ou une déficience physique. Ils doivent en attester en prêtant serment ou en faisant une

déclaration, tout comme les amis ou les parents qui les aident à remplir leur bulletin de vote. L'électeur peut aussi faire remplir son bulletin par le scrutateur ou la scrutatrice, mais en présence du greffier ou de la greffière du scrutin et des représentants des divers candidats. À part le personnel électoral, personne n'a le droit de prêter son concours à plus d'un électeur au cours d'une même élection.

Mais ces règles, de même que l'obligation de prêter serment faite à l'électeur ou l'électrice qui demande de l'aide, risquent d'être embarrassantes et de décourager certains électeurs et électrices. L'interdiction faite à une personne de la famille immédiate d'aider plus d'un électeur peut être restrictive. Les électeurs qui bénéficient du vote assisté ne devraient pas être tenus de prêter serment. Le fait qu'on les aide peut déjà être gênant pour eux et ne nuit aucunement, de toute façon, à l'intégrité du vote.

Les amis ou parents qui souhaitent aider une autre personne à voter s'engageraient, en signant une déclaration, à garder le secret du vote et à ne pas exercer d'influence abusive sur elle. Leur nom serait inscrit dans le registre du scrutin, comme c'est déjà le cas. Ils ne devraient assister qu'une seule personne par élection, sauf lorsqu'il s'agit de membres de la famille immédiate.

La Loi autorise un scrutateur ou une scrutatrice à venir en aide à un électeur, en présence du greffier du scrutin et des représentants des candidats. Toutes ces personnes s'engagent à garder le secret, mais il ne s'agit pas d'un vote véritablement secret. Cette formule étant utile aux électeurs et électrices qui ne peuvent se faire aider par un ami ou un parent, elle devrait être maintenue. Cependant, les autres témoins nous semblent inutiles : le scrutateur et le greffier du scrutin suffisent pour aider quelqu'un à voter. Par ailleurs, cela protégerait mieux le secret du vote.

Recommandation 2.2.16

Nous recommandons :

- a) **que les électeurs et électrices qui ont besoin d'aide pour voter ne soient pas tenus de prêter serment;**
- b) **que toute personne qui aide un ami ou un parent à voter s'engage, en signant une déclaration prescrite par la Commission électorale du Canada, à garder le secret du vote et à ne pas exercer d'influence abusive. Le nom de cette personne sera inscrit dans le registre du scrutin;**
- c) **que personne, sauf un membre du personnel électoral ou un individu aidant quelqu'un de sa famille immédiate, ne puisse prêter assistance à plus d'un électeur ou une électrice au cours d'une même élection; et**
- d) **qu'un électeur ou une électrice puisse obtenir l'aide d'un scrutateur ou une scrutatrice en la seule présence du greffier ou de la greffière du scrutin.**

Le vote dans les hôpitaux

La Loi tient très peu compte des besoins spéciaux des électeurs et électrices qui séjournent temporairement ou en permanence dans les hôpitaux et les établissements pour malades chroniques. Elle autorise, mais n'exige pas, l'installation de bureaux de vote dans les établissements pour malades chroniques et les foyers pour personnes âgées. L'implantation de bureaux de vote n'est cependant pas permise dans les centres hospitaliers de courte durée, sauf dans les ailes réservées aux malades chroniques. Quant à la règle exigeant que les personnes recensées dans un hôpital y soient admises depuis au moins 10 jours, elle exclut toutes celles qui sont entrées plus récemment. Les électeurs et électrices dans les centres hospitaliers de courte durée peuvent uniquement voter par procuration.

Nos propositions visent à permettre aux personnes qui séjournent dans tous les hôpitaux et les établissements pour malades chroniques d'exercer leur droit de vote. Ainsi, des bureaux de vote devraient être installés dans tout hôpital ou établissement où des patients auraient de la difficulté à sortir pour se rendre aux urnes, et ces bureaux devraient être désignés comme des bureaux de vote itinérants, afin que le directeur ou la directrice du scrutin puisse en fixer les heures d'ouverture en collaboration avec l'établissement. Le personnel électoral pourrait alors fermer le bureau quand tous les électeurs et électrices qui souhaitent voter l'auraient fait. Il faudrait laisser les directeurs et directrices du scrutin choisir les modalités de vote pour chaque établissement, en collaboration avec l'administration de celui-ci, longtemps avant le scrutin. Ce point a été soulevé plusieurs fois lors de nos audiences. La Loi devrait continuer à autoriser le vote au chevet des malades, pour ceux et celles qui ne peuvent quitter leur chambre. Les personnes séjournant dans un hôpital de leur circonscription et dont le nom ne figurait pas sur la liste électorale de la circonscription avant leur admission à l'hôpital s'inscriraient et voteraient au bureau de vote itinérant, comme dans tout bureau de vote.

Les électeurs et électrices se trouvant à l'hôpital le jour du scrutin risquent de ne pas pouvoir voter si celui-ci n'est pas situé dans leur propre circonscription, s'ils sont encore à l'hôpital ce jour-là ou s'ils ont été admis après l'échéance pour obtenir un bulletin de vote spécial, même s'ils sont inscrits sur la liste électorale. Cela arrive fréquemment aux gens qui sont admis dans des établissements de soins de courte durée ou d'obstétrique, puisque ceux-ci sont généralement d'envergure régionale plutôt que locale. Le Manitoba a résolu ce problème : afin de permettre à ces électeurs de voter, le personnel électoral, avec les représentants des partis, établit des bureaux de vote dans tous les hôpitaux, permettant ainsi l'inscription et le vote au moyen d'un bulletin spécial semblable à celui que nous proposons.

Nous recommandons d'adopter une méthode similaire. Les directeurs ou directrices du scrutin de chaque circonscription verraient à installer des bureaux de vote dans tous les établissements concernés. Les électeurs et électrices se trouvant à l'hôpital pourraient s'inscrire le jour même du

scrutin et voter grâce à un bulletin spécial qu'ils remettraient au scrutateur ou à la scrutatrice responsable de ce bureau de vote. Cette modalité constituerait une exception à l'échéance fixée pour les demandes de bulletin spécial, mais se justifierait par la situation de ces électeurs. De plus, elle ne compromettrait en rien l'intégrité du scrutin. Dans de tels cas, on ne vérifierait pas les bulletins spéciaux avant le dépouillement du vote, mais les formulaires de demande et d'inscription seraient conservés afin que l'admissibilité des votants et votantes puisse être vérifiée en cas de contestation de l'élection. Les électeurs séjournant dans un hôpital situé dans leur section de vote et qui ne seraient pas déjà inscrits pourraient le faire le jour du scrutin, de la même façon que les autres électeurs, et voter au moyen d'un bulletin ordinaire.

À la fermeture des bureaux de vote, le scrutateur et le greffier, en présence des représentants des partis, procéderaient au dépouillement des bulletins spéciaux et en transmettraient les résultats à la Commission électorale, qui les ferait parvenir, avec les résultats compilés centralement, au directeur ou à la directrice du scrutin. Les formulaires d'inscription et de demande de bulletins spéciaux seront acheminés aux directeurs du scrutin pour qu'ils puissent inscrire le nom de ces votants sur les listes.

Afin de protéger la confidentialité du vote, le directeur ou la directrice du scrutin additionnerait les résultats de ces votes à ceux des bulletins spéciaux reçus directement de la Commission. Sur réception des formulaires d'inscription, le nom des votants et votantes serait ajouté à la liste de ceux et celles qui se seraient inscrits le jour même. Les bulletins spéciaux seraient placés dans la même enveloppe que les autres bulletins spéciaux remis au directeur du scrutin.

Recommandation 2.2.17

Nous recommandons :

- a) **que les directeurs et directrices du scrutin veillent à rendre le vote accessible dans les hôpitaux et établissements de santé où les électeurs et électrices pourraient avoir de la difficulté à se rendre à un bureau de vote ordinaire;**
- b) **que des bureaux de vote itinérants soient installés dans les hôpitaux et autres établissements de santé, et qu'ils restent ouverts assez longtemps pour permettre à toutes les personnes qui le désirent de voter;**
- c) **que soit maintenu le vote au chevet des malades dans les établissements desservis par un bureau de vote ordinaire ou un bureau de vote itinérant;**
- d) **que les directeurs et directrices du scrutin préparent à l'avance les modalités de vote dans les hôpitaux et les établissements de santé, en collaboration avec l'administration de ceux-ci;**

- e) que les électeurs et électrices se trouvant dans un hôpital en dehors de leur circonscription le jour du scrutin puissent s'inscrire le jour même et voter au moyen d'un bulletin de vote spécial;
- f) que les directeurs et directrices du scrutin établissent un bureau de vote dans chacun des hôpitaux de leur circonscription pour permettre aux électeurs et électrices de s'inscrire et d'obtenir un bulletin spécial;
- g) que ces électeurs et électrices remettent leur bulletin de vote au scrutateur ou à la scrutatrice responsable du bureau de vote; et
- h) que les votes soient dépouillés sur place à la fermeture du bureau de vote et que les résultats soient transmis à la Commission électorale du Canada, qui les communiquera aux circonscriptions appropriées.

Les personnes ayant une déficience visuelle

En collaboration avec l'Institut national canadien pour les aveugles, Élections Canada a mis au point un gabarit que les personnes malvoyantes placent sur leur bulletin de vote et qui leur permet de voter sans aide. Il est disponible à n'importe quel bureau de vote, mais son utilisation n'est pas prévue dans la Loi. Pourtant, en Alberta, au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan, les lois électorales autorisent ces gabarits.

Recommandation 2.2.18

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* prévoie l'utilisation d'un gabarit dans tous les bureaux de vote ordinaires pour le vote des personnes malvoyantes.

Les personnes ayant une déficience auditive

Les électeurs et électrices qui ont une déficience auditive se heurtent à plusieurs obstacles en période d'élection. Il peut leur arriver de ne pas entendre les recenseurs sonner à leur porte, ou d'avoir de la difficulté à communiquer avec le bureau du directeur du scrutin. De plus, environ 60 % des Canadiens et Canadiennes ayant ce type de déficience sont des analphabètes fonctionnels (Mémoire de l'Association des Sourds du Canada 1990)*.

Plusieurs groupes nous ont demandé qu'Élections Canada mette à la disposition des électeurs et électrices malentendants des interprètes en langage gestuel. À notre avis, la demande n'est pas suffisante pour justifier ce service dans tous les bureaux de vote. Cependant, les directeurs et directrices du scrutin devraient collaborer avec les associations représentant les personnes

* Les mémoires présentés à la Commission sont signalés dans le corps du texte mais ne figurent pas dans la liste de références à la fin du présent volume.

malentendantes et fournir des services d'interprétation dans les endroits où celles-ci se trouvent en plus grand nombre. Elles auraient naturellement accès au vote assisté, au vote par anticipation et au vote par bulletin spécial.

Recommandation 2.2.19

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin collaborent avec les associations de personnes malentendantes de leur circonscription afin de déterminer s'il y a lieu de faire appel à des interprètes en langage gestuel, et selon quelles modalités, ou pour fournir d'autres types d'aide là où cela est justifié.

Les personnes résidant dans des régions éloignées

La *Loi électorale du Canada* ne contient guère de dispositions spéciales à l'intention des électeurs et électrices vivant dans des régions éloignées, même si leur situation peut affecter considérablement leur accès au vote. Une personne nous a raconté qu'à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, son parti avait dû transporter des électeurs de l'aéroport au bureau du directeur du scrutin en toute hâte, entre deux avions, parce qu'ils n'avaient aucun autre moyen de voter avant le jour du scrutin. Une directrice du scrutin de la circonscription de Burin-Saint-Georges, à Terre-Neuve, nous a affirmé qu'il fallait 48 heures pour faire l'aller-retour entre l'extrémité de sa circonscription et le bureau du directeur du scrutin afin de voter avant le jour du scrutin. En effet, même dans les circonscriptions étendues, la Loi ne permet pas de voter dans un bureau auxiliaire.

Plusieurs circonscriptions situées dans différentes régions du pays partagent les mêmes problèmes de transport, de communication et d'isolement. Le manque de souplesse des procédures électorales ne fait qu'ajouter à ces difficultés. Nos propositions visent à rendre l'accès aux urnes aussi facile dans ces contrées que dans les régions plus peuplées et à faciliter la tâche des directeurs et directrices du scrutin durant la campagne électorale plus courte que nous recommandons.

Lors de nos audiences, les représentants des partis et le personnel électoral des circonscriptions éloignées ont souligné qu'ils auraient la tâche plus difficile si l'on diminuait la durée actuelle des campagnes, qui est de cinquante jours. Nous comprenons leur inquiétude, mais nous estimons qu'il serait préférable à cet égard d'assouplir les procédures électorales pour les circonscriptions éloignées plutôt que de maintenir la campagne électorale dans sa durée actuelle, que la plupart des Canadiens et Canadiennes jugent trop longue. Par ailleurs, nous proposons d'autoriser tous les directeurs et directrices du scrutin à commencer leurs préparatifs avant la publication du décret d'élection, ce qui serait fort utile dans les circonscriptions éloignées.

Définition des circonscriptions éloignées

Vingt-cinq circonscriptions, dont les noms figurent à l'annexe III de la *Loi électorale du Canada*, bénéficient de modalités spéciales pour le vote par procuration, en raison de leur taille ou de leur difficulté d'accès : on en compte cinq à Terre-Neuve, deux au Québec, quatre en Ontario, six dans les Prairies, cinq en Colombie-Britannique, une au Yukon et deux dans les Territoires du Nord-Ouest. Leurs électeurs et électrices ont le droit d'y présenter une demande de vote par procuration à leur scrutateur ou à leur directeur du scrutin. Cette modalité est également applicable aux régions éloignées de certaines autres circonscriptions désignées par le directeur général des élections.

Avec l'élimination du vote par procuration, ces dispositions cesseraient de s'appliquer. Toutefois, une définition des « circonscriptions comportant des localités isolées » demeure nécessaire. La liste des circonscriptions de ce genre qui figurera dans la nouvelle Loi pourrait être modifiée par règlement. La liste proposée au tableau 2.2 correspond à celle de l'actuelle annexe III. La nouvelle Loi devrait proposer une liste à laquelle la Commission électorale pourrait apporter des modifications, sous réserve de l'approbation de la Chambre des communes.

Tableau 2.2.
Liste proposée des circonscriptions éloignées

Ontario Cochrane-Supérieur Kenora-Rainy River Thunder Bay-Nipigon Timiskaming	Alberta Athabasca Peace River Yellowhead
Québec Abitibi Manicouagan	Terre-Neuve Bonavista-Trinity-Conception Burin-Saint-Georges Gander-Grand Falls Humber-Sainte-Barbe-Baie-Verte Labrador
Colombie-Britannique Cariboo-Chilcotin North Island-Powell River Prince George-Bulkley Valley Prince George-Peace River Skeena	Yukon Yukon
Manitoba Churchill	Territoires du Nord-Ouest Nunatsiag Western Arctic
Saskatchewan The Battlefords-Meadow Lake Prince Albert-Churchill River	

Recommandation 2.2.20

Nous recommandons que la nouvelle *Loi électorale du Canada* contienne en annexe une liste des « circonscriptions comportant des localités isolées » et bénéficiant de dispositions spéciales pour le vote, mais que cette liste puisse être modifiée par règlement.

Les modalités de vote dans les circonscriptions comportant des localités isolées

La population des circonscriptions comportant des localités isolées vit en majorité dans de petites villes ou des villages où le scrutin ordinaire continuerait à se dérouler comme dans les régions plus peuplées. C'est surtout dans les très petites localités qu'il faut modifier le mécanisme de scrutin.

Pour le vote par anticipation dans les circonscriptions comportant des localités isolées, nos propositions permettraient d'offrir la possibilité de voter par anticipation dans les localités actuellement trop petites pour être desservies et de mettre sur pied des bureaux itinérants pour les régions très isolées. Les électeurs et électrices obtiendraient un bulletin spécial à n'importe quel bureau de vote par anticipation – comme nous l'ont réclamé plusieurs intervenants du Nord – et, dans les petites localités, en s'adressant au scrutateur ou à la scrutatrice. Cela leur éviterait un déplacement au bureau de vote par anticipation ou au bureau du directeur du scrutin.

Les personnes qui habitent loin du bureau du directeur ou de la directrice du scrutin auront peut-être de la difficulté à s'y rendre pour demander un bulletin spécial. C'est pourquoi ces bulletins devraient aussi être disponibles dans les bureaux auxiliaires, ainsi que dans des endroits – bureaux gouvernementaux ou détachements de la GRC – désignés par le directeur du scrutin.

Dans les zones urbaines, un bulletin spécial envoyé par la poste devrait normalement parvenir au directeur ou à la directrice du scrutin en deux ou trois jours. Dans les circonscriptions comportant des localités isolées, en revanche, les délais pourraient parfois poser des problèmes. Dans ce cas, les électeurs et électrices devraient avoir le droit de remettre leur bulletin au scrutateur ou au greffier du scrutin de leur section. Ces bulletins seraient vérifiés puis comptés en même temps que les votes ordinaires, le jour du scrutin.

Au Yukon, il n'est pas nécessaire, pour les élections territoriales, d'ouvrir des bureaux de vote dans les localités éloignées comptant moins de 25 électeurs et électrices inscrits : ceux-ci votent par correspondance. L'on devrait adopter cette formule pour les élections fédérales en décrétant l'emploi du bulletin spécial dans toutes les sections de vote comptant moins de 25 électeurs inscrits. Le recenseur ou la recenseuse du bureau de vote serait chargé de délivrer et de recevoir les bulletins spéciaux jusqu'à 18 h, le cinquième jour précédant le scrutin. Le jour du scrutin, ces bulletins seraient vérifiés et comptés en présence de représentants des candidats en lice ou,

s'ils ne sont pas disponibles, d'au moins deux électeurs désignés comme témoins.

Dans des circonstances exceptionnelles, il est parfois impossible de communiquer avec un électeur ou une électrice autrement que par téléphone, radio ou télécopieur. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait pouvoir recevoir le vote de cette personne par l'un de ces moyens – ou autoriser le scrutateur ou la scrutatrice à le faire – et compter ce vote comme un bulletin spécial. L'opération serait inscrite dans le registre du scrutin. Cette formule constituerait toutefois une solution de dernier recours, puisque le choix de l'électeur serait nécessairement connu du directeur du scrutin; mais celui-ci étant lié par le secret, le caractère confidentiel du vote serait préservé. Il s'agirait alors d'une situation similaire à celle où un scrutateur et un greffier aident un électeur à voter. Pour qu'un tel vote soit accepté, la Loi exigerait que le directeur du scrutin ait pu vérifier l'identité du votant.

Recommandation 2.2.21

Nous recommandons :

- a) **que les électeurs et électrices des circonscriptions et des régions éloignées désignées par la Commission électorale du Canada puissent obtenir un bulletin de vote spécial auprès du personnel électoral local ou à un bureau désigné du gouvernement dans leur région;**
- b) **que les électeurs et électrices des circonscriptions comportant des localités isolées qui auraient de la difficulté à faire parvenir leur bulletin spécial à temps au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin le remettent au scrutateur ou à la scrutatrice, afin qu'il soit compté avec les autres bulletins recueillis par ce bureau, le jour du scrutin; et**
- c) **qu'un directeur ou une directrice du scrutin soit autorisé à recueillir le vote d'un électeur ou une électrice (ou à autoriser un scrutateur ou une scrutatrice à le faire) par téléphone, radio ou télécopieur et qu'il l'inscrive comme un bulletin spécial, s'il n'a aucun autre moyen de recevoir ce vote et qu'il a vérifié l'identité du votant. Cette opération devra être inscrite dans le registre du scrutin.**

Les modalités administratives

L'usage répandu des téléphones et des télécopieurs a facilité l'organisation des campagnes électorales dans les régions éloignées. Tout obstacle à leur utilisation devrait donc être éliminé de la *Loi électorale du Canada*. Dans les sections de vote isolées, il faudrait même autoriser la distribution des bulletins de vote par télécopieur; les risques de fraude électorale sont réduits dans les petits villages où chacun est connu du personnel électoral.

La Loi impose des heures d'ouverture uniformes à tous les bureaux de vote, une règle trop rigide pour certaines sections de vote comptant très peu d'électeurs et électrices. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait avoir le droit de fermer le bureau avant la clôture officielle du scrutin, à condition que les électeurs puissent remettre leur bulletin spécial au scrutateur ou à la scrutatrice jusqu'à l'heure normale de clôture.

Recommandation 2.2.22

Nous recommandons :

- a) **que les directeurs et directrices du scrutin des régions éloignées soient autorisés à distribuer les documents d'élection par télécopieur lorsque cela s'avère nécessaire pour desservir les bureaux de vote isolés; et**
- b) **que les directeurs et directrices du scrutin soient autorisés à désigner les bureaux de vote comme des bureaux itinérants dans les régions isolées et à moduler les heures d'ouverture de ces bureaux, à condition d'avertir au préalable les électeurs et électrices, ainsi que les candidats et candidates.**

L'évolution des techniques de communication

Les techniques de communication changent constamment, à un rythme qui va en s'accélégrant, comme l'illustre bien l'usage de plus en plus répandu du télécopieur. La *Loi électorale du Canada* ne doit pas empêcher l'utilisation de nouvelles techniques, au fur et à mesure de leur apparition, afin de permettre aux modalités de vote de rester conviviales et économiques. Mais on peut difficilement anticiper les prochaines découvertes dans ce domaine. La Loi doit maintenir l'intégrité du système électoral, mais elle ne devrait pas pour autant figer les modalités de vote en fonction des techniques actuelles. Selon nos recommandations du chapitre 7 du volume 1, elle devrait donc autoriser la Commission électorale du Canada à permettre, par voie de règlement, l'utilisation de nouveaux moyens pour communiquer les documents d'élection, y compris les bulletins de vote.

Recommandation 2.2.23

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* autorise la Commission électorale du Canada à utiliser de nouvelles techniques pour communiquer des documents d'élection, à mesure que ces techniques apparaissent, et que ces changements soient autorisés par voie de règlement.

LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN



L' LA PÉRIODE ÉLECTORALE

UN DES MESSAGES les plus vigoureusement exprimés durant nos audiences est que les campagnes électorales canadiennes sont trop longues. À six contre un, les intervenants et intervenantes se sont prononcés pour le raccourcissement de la période électorale. Il s'agirait selon plusieurs de l'un des principaux avantages de l'adoption d'une liste permanente des électeurs et électrices.

Il a été suggéré par ailleurs que les élections se tiennent à intervalles fixes, par exemple tous les quatre ans à la même date. Certains jugent cette formule plus équitable parce que le parti au pouvoir ne pourrait plus déclencher les élections à la date qui lui convient. D'autres soulignent qu'on aurait ainsi plus de temps pour former des recenseurs et pour préparer le scrutin.

La durée maximale du mandat de la Chambre des communes est actuellement fixée par la Constitution. La *Charte canadienne des droits et libertés* stipule en effet que « le mandat maximal de la Chambre des communes ... est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes¹ ». Après cinq ans, il faut dissoudre le Parlement et fixer la date des élections. (Ni la Constitution ni la *Loi électorale du Canada* ne limite la durée des campagnes.) Une élection peut cependant être déclenchée avant ce délai sur recommandation du premier ministre. En outre, selon notre tradition parlementaire, une défaite en Chambre consécutive à un vote de censure entraîne normalement le déclenchement d'une élection. La plupart des démocraties parlementaires prévoient des dispositions analogues, quoique la durée maximale d'un mandat soit dans certains cas plus courte. En Australie et en Nouvelle-Zélande, par exemple, la Chambre des représentants doit être dissoute après un délai de trois ans (bien que le mandat puisse être écourté, comme au Canada). Selon une étude portant sur 83 parlements, 47 chambres basses ou assemblées uniques avaient un mandat maximal de cinq ans, et 26 un mandat de quatre ans (Inter-Parliamentary Union 1986).

Par contre, plusieurs régimes non parlementaires ont établi des mandats fixes : les élections, tenues à intervalles réguliers, sont obligatoirement déclenchées à date fixe. Généralement, ces régimes sont caractérisés par la séparation des pouvoirs : l'exécutif n'est pas choisi par l'assemblée législative et (sauf en de rares exceptions, par exemple en cas d'*impeachment*), il ne peut être démis par un vote des élus. Les États-Unis offrent l'exemple le plus ancien – et le plus connu des Canadiens – d'un gouvernement fondé sur ces principes.

L'établissement d'un mandat fixe retirerait au parti au pouvoir la possibilité de déclencher des élections au moment qui lui est le plus favorable, ce qui serait plus équitable pour l'ensemble des partis. Il serait impossible à un gouvernement d'écourter son mandat parce que les sondages le favorisent ou que l'opposition est affaiblie. Il est vrai que les élections-surprises sont plutôt rares à l'échelle fédérale (où la durée moyenne des mandats est, depuis 1945, de 3,1 ans), mais certaines provinces y ont recouru en quelques occasions au cours des dernières décennies – avec des résultats parfois inattendus.

Cela dit, l'établissement de mandats fixes entraînerait des problèmes majeurs, notamment sur le plan constitutionnel. Ainsi, il serait peut-être possible de tenir les élections fédérales à date fixe tout en maintenant la règle de la démission obligatoire en cas de vote de censure. Mais cette formule hybride serait sans doute insatisfaisante pour tous. Si un gouvernement tombait (ce qui risque davantage de se produire s'il est minoritaire), il faudrait avancer la date des élections. Un gouvernement pourrait donc provoquer sa propre défaite s'il jugeait dans son intérêt de tenir des élections anticipées. Pour éliminer toute possibilité de dérogation, il faudrait procéder à une restructuration constitutionnelle de nos institutions parlementaires. Or, même si on arrivait à s'entendre sur un réaménagement, aussi fondamental, rien n'assure qu'il en résulterait un gouvernement plus réceptif. En fait, on pourrait aboutir au résultat inverse. La possibilité d'une défaite par suite d'un vote aux Communes contribue actuellement à la responsabilisation du gouvernement. Cela est d'autant plus vrai en période de crise politique ou de gouvernement minoritaire, comme ce fut le cas entre 1962 et 1968, six années marquées par quatre élections générales. Des mandats à durée fixe permettraient à un gouvernement de passer outre aux pressions politiques dans l'attente du verdict de l'électorat.

De tels mandats risqueraient aussi d'entraîner des modifications substantielles à la durée et à la nature des campagnes électorales. À l'heure actuelle, les partis peuvent choisir leurs candidats et candidates et entreprendre leurs préparatifs avant le déclenchement des élections, mais la campagne ne débute réellement qu'après la publication du décret. Pendant ce délai relativement court, les dépenses électorales des partis et des candidats sont limitées, de manière à assurer une compétition électorale juste et équitable.

Les campagnes sont beaucoup plus longues aux États-Unis, en partie parce que la date de la prochaine élection est toujours connue à l'avance. Les campagnes présidentielles sont souvent lancées 18 mois, sinon plus, avant le jour du scrutin; la plupart des observateurs affirment même que les membres de la Chambre des représentants, dont le mandat est de deux ans, sont constamment en campagne électorale. Par ailleurs, étant donné qu'aucune limite n'est imposée aux dépenses, sauf pour les campagnes présidentielles, les candidats dépensent de plus en plus et, par conséquent, consacrent de plus en plus de temps à la collecte de fonds. L'adoption d'un régime électoral à date fixe au Canada pourrait fort bien avoir le même

effet. Dans ce cas, quiconque disposerait des ressources suffisantes pourrait, sans contrainte, faire campagne plusieurs semaines ou plusieurs mois avant le déclenchement des élections. Cette pratique irait à l'encontre des règles touchant la limitation des dépenses électorales. Paradoxalement, l'adoption de mandats fixes pourrait ainsi contribuer à allonger la période de campagne au lieu de l'écourter. Ce n'est sans doute pas ce que souhaitent les Canadiens et Canadiennes, compte tenu de leur appui au principe de la limitation des dépenses (voir le chapitre 6 du volume 1). Au contraire, tout indique qu'ils sont en faveur de campagnes plus courtes.

Le principal argument en ce sens est que le public devient saturé de politique et finit par se désintéresser de l'élection. Des campagnes plus courtes permettraient également d'en réduire le coût, pour Élections Canada comme pour les candidats et les partis, et faciliteraient la mobilisation de bénévoles. On a souligné à plusieurs reprises que les campagnes provinciales sont beaucoup plus courtes (voir le tableau 3.1).

Tableau 3.1
Durée des périodes électorales au Canada, dans les provinces et dans les territoires
(en jours)

Province ou territoire	Période minimale	Période maximale	Durée des trois dernières campagnes ^a
Terre-Neuve	21	—	22, 22, 22
Île-du-Prince-Édouard ^b	26	32	28, 28, 28
Saskatchewan ^b	29	34	30, 31, 31
Alberta	29	29	29, 29, 29
Colombie-Britannique	29	29	38, 29, 29
Yukon ^b	31	—	31, 31
Manitoba ^b	35	50	36, 36, 48
Nouveau-Brunswick ^b	35	45	39, 41, 45
Nouvelle-Écosse ^b	36	—	40, 40, 39
Ontario ^b	37	74	39, 41, 37
Québec ^c	47	53	33, 41, 48
Territoires du Nord-Ouest ^b	45	53	63, 61, 50
Canada	50	—	66, 57, 52

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Ces données ne tiennent pas compte des élections tenues en octobre 1991 en Saskatchewan et en Colombie-Britannique.

^aPar ordre chronologique, le chiffre d'extrême droite correspondant à la plus récente élection. Ainsi, dans le cas du Canada, la période électorale a été de 52 jours en 1988, de 57 jours en 1984 et de 66 jours en 1980.

^bProvinces où le recensement a eu lieu après la publication du décret d'élection.

^cLe Québec peut procéder au recensement annuellement. Si le décret est publié avant le 30 juin suivant la préparation de la liste électorale, les périodes minimale et maximale seront respectivement de 36 et de 42 jours.

Les opposants au raccourcissement de la période électorale venaient surtout de très grandes circonscriptions où l'organisation des élections exige davantage de temps. Le climat imprévisible du Canada et les longues distances que les chefs des partis doivent parcourir ont aussi été évoqués à l'encontre de cette mesure. Enfin, les représentants de certains petits partis ont souligné qu'ils n'avaient pas assez de travailleurs électoraux pour mener à bien une campagne écourtée.

La Loi actuelle fixe un délai minimal de 50 jours entre la publication du décret d'élection et la tenue du scrutin, mais pas de maximum. Avant 1982, il n'y avait pas non plus de minimum et les campagnes duraient en moyenne une soixantaine de jours.

Le processus électoral des provinces et des territoires est semblable au processus fédéral, et sept d'entre elles ont un système de recensement comparable. Pourtant, la durée moyenne de 35 campagnes provinciales et territoriales récentes a été de 36 jours, contre 58 pour les trois dernières campagnes fédérales. Certes, les élections provinciales et territoriales posent moins de problèmes d'organisation, les circonscriptions étant moins nombreuses et plus petites. Mais même en Ontario, où la situation se compare à celle des élections fédérales, la période électorale est d'environ 10 jours plus courte que la période minimale prévue par la Loi canadienne.

Une campagne plus courte contribuerait à soutenir l'intérêt des électeurs et électrices et, par conséquent, à rehausser le taux de participation. L'expérience des provinces nous a convaincus que les campagnes fédérales pourraient être sensiblement abrégées même sans liste électorale permanente. Par ailleurs, même si l'évolution de la technologie et des communications a déjà entraîné l'accélération des campagnes, les médias et les partis sont forcés de suivre le rythme de l'appareil administratif, sans avantage apparent pour l'électorat. Même dans les régions éloignées, il est possible d'accélérer la conduite des élections, entre autres grâce à la télécopie.

La durée de la période électorale dépend en grande mesure des mécanismes et des délais établis dans la *Loi électorale du Canada*, notamment en ce qui a trait au recensement et à la révision de la liste électorale. Les modifications que nous recommandons permettraient de réduire la durée du recensement et d'en accroître l'efficacité. Selon Élections Canada, la période électorale pourrait déjà être ramenée à seulement 39 jours avec le système de recensement actuel, mais il n'est pas sûr que l'on puisse atteindre cet objectif du premier coup.

Nous sommes parvenus à la conclusion que la campagne électorale pourrait être ramenée à un minimum de 40 jours si le recensement était simplifié comme nous le recommandons, et si le processus de révision était plus étroitement lié au recensement (voir le tableau 3.2). La clé de cette réforme est de faire en sorte que les directeurs et directrices du scrutin soient en poste et aient terminé la plupart de leurs préparatifs bien avant le déclenchement des élections. Nous avons donc recommandé que l'on modifie le processus de nomination des directeurs du scrutin et que ceux-ci

assument certaines responsabilités entre les élections, à titre rémunéré, en plus de leurs fonctions habituelles en période électorale.

Ramener la période électorale à 40 jours n'exigerait pas un changement radical des mécanismes actuels. Il serait toutefois nécessaire de modifier la date de clôture des mises en candidature, qui est fixée aujourd'hui à 28 jours avant le jour du scrutin; il faudrait la fixer à 21 jours avant le scrutin pour permettre aux associations de circonscription de désigner leur candidat ou candidate si elles n'ont pas eu le temps de le faire avant le déclenchement des élections.

Tableau 3.2
Calendrier d'élection du système actuel et du système proposé
(nombre de jours avant le jour du scrutin)

Étapes	Publication du décret d'élection	Nomination des recenseurs	Début du recensement	Fin du recensement	Liste électorale préliminaire	Clôture des mises en candidature	Jour du scrutin
Calendrier actuel	50 ^e jour	45-39 ^e jour ^a	38 ^e jour	32 ^e jour	25 ^e jour	28 ^e jour	0
Calendrier proposé (40 jours)	40 ^e jour	40-33 ^e jour ^b	34 ^e jour ^c	28 ^e jour	26 ^e jour	21 ^e jour	0

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Le calendrier des campagnes électorales se décline à rebours à partir du jour du scrutin, qui est le jour 0. Ainsi, par exemple, si l'on fixe la publication du décret d'élection au 50^e jour, cela signifie que le décret doit être publié le 50^e jour précédant le jour du scrutin.

^aLes candidats et candidates ont jusqu'au 45^e jour avant le jour du scrutin pour désigner les recenseurs; ils ne peuvent le faire plus tard, même s'ils n'ont pas prévu un nombre suffisant de recenseurs.

^bLes partis seraient consultés et requis de nommer leurs recenseurs avant le déclenchement des élections. Le directeur ou la directrice du scrutin pourrait accepter leur nomination ou recruter d'autres recenseurs avant la publication du décret. Leur nomination serait alors confirmée dès la publication du décret.

^cCette date est donnée à titre indicatif seulement et ne fait pas partie de nos recommandations. Il reviendrait à la Commission électorale de fixer la période du recensement.

Nous estimons qu'une campagne de 40 jours, avec un processus de recensement, constitue un minimum raisonnable si on adopte un système de liste électorale plus souple. La Commission électorale du Canada devrait poster des bulletins spéciaux aux électeurs et électrices canadiens vivant à l'étranger au moins 30 jours avant le scrutin pour leur permettre de les retourner à temps. Il serait par ailleurs difficile d'organiser des élections dans les circonscriptions urbaines en moins de 35 jours en utilisant une liste permanente, à moins de sacrifier une partie de la période de révision, ou en moins de 35 jours dans les circonscriptions particulièrement grandes ou comportant des localités isolées.

La durée des campagnes fédérales n'étant assujettie à aucun maximum, le gouvernement dispose d'une certaine latitude quant au choix du jour du scrutin. Or cela risque d'aller à l'encontre de l'objectif de raccourcissement. En outre, le prolongement des campagnes n'est pas sans effet sur les candidats et candidates ainsi que sur les partis, étant donné que leurs limites de dépenses sont les mêmes, quelle que soit la durée de la campagne. Il n'est pas déraisonnable de prévoir une certaine souplesse dans le choix de la

date du scrutin, par exemple en cas d'élections imprévues ou hivernales, mais cela n'empêche pas de prévoir une période maximale afin d'atteindre l'objectif fixé.

Recommandation 2.3.1

Nous recommandons :

- a) que la durée de la période électorale soit de 40 jours au minimum et de 47 jours au maximum; et**
- b) que la date de clôture des mises en candidature soit fixée à 21 jours avant le jour du scrutin.**

LE JOUR DU SCRUTIN

Trois provinces et les deux territoires tiennent leurs élections le lundi, et aucune province le dimanche ou le samedi. À l'échelle fédérale, les élections ont lieu le lundi, sauf s'il s'agit d'un congé fédéral ou provincial, auquel cas elles se tiennent le mardi.

Nous avons longuement étudié la possibilité de tenir les élections le dimanche. Une cinquantaine d'intervenants et intervenantes ont abordé cette question à nos audiences. Près des deux tiers étaient favorables à l'idée.

Un scrutin dominical augmenterait le taux de participation, a-t-on fait valoir, puisque la plupart des Canadiens et Canadiennes ne travaillent pas ce jour-là. De plus, étant donné que la plupart des gens votent après leur journée de travail, cela éliminerait les files d'attente aux bureaux de vote. Ce changement faciliterait également l'aménagement de bureaux de vote dans les édifices publics, ainsi que le recrutement du personnel électoral et des travailleurs de partis. Enfin, cela serait conforme à l'évolution de la société canadienne, qui accepte de plus en plus les activités non traditionnelles le dimanche, notamment l'ouverture des commerces de détail.

Les opposants à cette mesure affirment que tenir les élections le dimanche entraînerait une baisse du taux de participation et que la plupart des Canadiens et Canadiennes s'y opposeraient. Soucieux du respect des croyances religieuses, ils estiment en outre que le dimanche est un jour de repos réservé à la famille, et ne saurait donc servir à des élections.

En Europe, les pays qui tiennent leurs élections le dimanche, comme la France et l'Allemagne, enregistrent des taux de participation plus élevés. Certes, d'autres facteurs sont à l'œuvre, mais tout indique que l'effet serait similaire au Canada.

En revanche, nos recherches montrent clairement que les Canadiens et Canadiennes ne sont pas prêts à aller aux urnes le dimanche. Notre enquête auprès de présidents et présidentes d'associations de circonscription a révélé que 65 % d'entre eux s'y opposaient (Carty 1991a CR). De plus, lors d'un sondage national effectué au cours de l'été 1990, plus de 70 % des personnes qui ont exprimé un avis sur la question ont rejeté l'idée de voter le dimanche (Environics 1990). Parmi l'ensemble de l'échantillon, 52 % étaient

contre, et 39 % pour. Au Québec, où les élections municipales ont lieu le dimanche, nous avons recueilli 50 % d'avis favorables et 40 % d'avis défavorables; dans les autres provinces, les avis défavorables ont atteint jusqu'à 68 % (en Saskatchewan).

En conséquence, nous ne recommandons pas que les élections fédérales se tiennent un autre jour que le lundi. On devrait par contre éliminer l'obligation que celles-ci soient remises au mardi si le lundi de la semaine prévue coïncide avec un congé provincial ou fédéral. La décision de reporter ou non l'élection à un autre lundi devrait revenir au premier ministre.

Les objections contre les élections le dimanche n'ont évidemment pas le même poids quand il s'agit du vote par anticipation, puisque les électeurs ont alors le choix. Le fait de permettre un tel vote le dimanche offrirait une plus grande souplesse, sans que personne ne soit obligé d'aller aux urnes un jour où il s'y oppose.

Recommandation 2.3.2

Nous recommandons que les élections aient lieu le lundi.

LES HEURES DU SCRUTIN

Le jour du scrutin, les bureaux de vote sont ouverts de 9 h à 20 h, soit un total de 11 heures dans chaque fuseau horaire. Les résultats non officiels commencent à être divulgués aussitôt après le dépouillement des votes ordinaires, généralement environ une demi-heure après la clôture du scrutin dans chaque fuseau horaire.

Étant donné que le Canada s'étend sur six fuseaux horaires, les résultats des élections dans les provinces de l'Est peuvent être connus dans l'Ouest alors que les bureaux de vote y sont encore ouverts (voir le tableau 3.3). Cela donne l'impression que les jeux sont faits avant même que les électeurs et électrices aient fini de voter. Diverses recommandations nous ont été adressées à ce sujet.

Ainsi que nous l'avons mentionné au chapitre 2 du volume 1, nos études ont révélé que « l'effet décalage horaire » n'influence pas vraiment à la baisse le taux de participation des gens de l'Ouest (Eagles 1991b CR). Néanmoins, ceux-ci peuvent avoir l'impression que leur vote a moins d'importance lorsque le résultat est connu avant qu'ils n'aient voté, et certains s'abstiennent peut-être de voter pour cette raison. L'élection générale de 1980 en offre un bon exemple. Dès l'annonce des résultats de l'Ontario, les libéraux avaient remporté suffisamment de sièges pour former le gouvernement. Si les résultats avaient été annoncés d'ouest en est, il aurait fallu attendre ceux de l'Île-du-Prince-Édouard pour connaître l'issue du scrutin. De toute évidence, le vote aurait alors acquis une tout autre signification pour les électeurs et électrices des provinces de l'Ouest.

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, il est interdit de publier les résultats dans une région avant que le scrutin n'y soit terminé. Cette disposition, qui date du temps où les résultats étaient communiqués par télégraphe,

est aujourd'hui désuète en raison des nouvelles techniques de radiodiffusion et de télécommunications. Ainsi, les stations frontalières américaines peuvent diffuser les résultats des provinces de l'Est avant que les téléspectateurs et les auditeurs de l'Ouest aient fini de voter. Il est en outre impossible d'empêcher la transmission des résultats par téléphone ou par télécopieur vers l'Ouest, et de plus en plus difficile d'y bloquer la réception par satellite ou par câble des nouvelles diffusées dans les provinces de l'Est.

Tableau 3.3
Heures du scrutin : situation actuelle

Province ou région	Heure locale	Heure de l'Est	Heure de publication des résultats (heure de l'Est)*
Terre-Neuve	9 h à 20 h	7 h 30 à 18 h 30	19 h
Atlantique	9 h à 20 h	8 h à 19 h	19 h 30
Québec	9 h à 20 h	9 h à 20 h	20 h 30
Ontario	9 h à 20 h	9 h à 20 h	20 h 30
Territoires du Nord-Ouest (Arctique de l'Est)	9 h à 20 h	9 h à 20 h	20 h 30
Manitoba	9 h à 20 h	10 h à 21 h	21 h 30
Saskatchewan	9 h à 20 h	10 h à 21 h	21 h 30
Alberta	9 h à 20 h	11 h à 22 h	22 h 30
Territoires du Nord-Ouest (Arctique de l'Ouest)	9 h à 20 h	11 h à 22 h	22 h 30
Colombie-Britannique	9 h à 20 h	12 h à 23 h	23 h 30
Yukon	9 h à 20 h	12 h à 23 h	23 h 30

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Les zones en gris correspondent aux résultats qui sont actuellement rendus publics avant la clôture du scrutin en Colombie-Britannique et au Yukon.

D'après nos études, les Canadiens et Canadiennes sont très sensibles à la divulgation prématurée des résultats et souhaitent que ce problème soit résolu en modifiant les heures du scrutin. Lors d'une enquête nationale, 70 % des personnes interrogées voyaient là un problème réel, que 41 % qualifiaient même de grave (Environics 1990). Ces préoccupations ont aussi été exprimées à nos audiences, surtout par des gens des provinces de l'Ouest mais également par certaines personnes des provinces de l'Atlantique.

Parmi les recommandations formulées à ce sujet, on a suggéré de retarder le dépouillement du scrutin dans les provinces de l'Est jusqu'à la fermeture des bureaux de vote en Alberta et en Colombie-Britannique, de prolonger la période du scrutin à deux jours, ou d'appliquer des horaires différents pour chaque fuseau.

Au cours de notre enquête, nous avons aussi évoqué l'idée de faire voter toutes les régions du pays en même temps, de façon à ce que les résultats soient annoncés partout simultanément. Plus de la moitié des répondants étaient très favorables à cette formule, 29 % étaient favorables et seulement 11 % étaient contre.

Les directeurs et directrices du scrutin ainsi que les responsables de partis que nous avons consultés ont aussi approuvé cette idée, quoique dans des proportions moindres. Les membres du personnel électoral s'inquiètent des problèmes de fatigue et de sécurité qui pourraient survenir s'ils étaient appelés à travailler tard dans la soirée.

Malgré tout, nous hésitons à recommander d'uniformiser les heures de scrutin dans tout le pays, pour des raisons d'ordre pratique. Il faudrait en effet que le vote ait lieu entre 11 h 30 et 22 h 30 à Terre-Neuve, entre 11 h et 22 h dans les autres provinces de l'Atlantique, entre 10 h et 21 h en Ontario et au Québec, entre 9 h et 20 h au Manitoba et en Saskatchewan, entre 8 h et 19 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, et entre 7 h et 18 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Cela aurait des effets perturbateurs aux deux extrémités du pays. Dans la région de l'Atlantique, le personnel devrait travailler jusqu'à minuit le jour de l'élection, alors qu'en Colombie-Britannique et au Yukon on éliminerait la période de deux heures où les gens votent le plus, soit de 18 h à 20 h. En outre, cette mesure pourrait être discriminatoire envers les personnes qui, en raison de leur travail, trouvent plus commode de voter en fin de journée. Par ailleurs, fermer les bureaux à 18 h en Colombie-Britannique et au Yukon aurait une incidence sur les entreprises, qui doivent accorder à leur personnel du temps libre rémunéré pour voter. Enfin, les effets de ce changement sur les partis politiques seraient probablement inégaux. Le projet de loi C-113, qui proposait en 1982 un tel étalement des heures de scrutin, fut d'ailleurs jugé inacceptable.

Il s'agit donc d'élaborer un mécanisme qui réponde aux préoccupations des provinces de l'Ouest, qui soit équitable envers les différents groupes et régions, et qui ne perturbe pas trop l'électorat ni le personnel électoral. L'objectif fondamental, rappelons-le, est de veiller à ce que les électeurs et électrices des provinces de l'Ouest ne sachent pas avant la fermeture de leurs bureaux de vote qui formera le prochain gouvernement. On doit donc éviter la divulgation prématurée des résultats de l'Ontario et du Québec, dont les 174 circonscriptions constituent plus de la moitié des sièges de la Chambre des communes. Il nous apparaît toutefois que la divulgation de quelques résultats – en l'occurrence ceux des 32 sièges des provinces de l'Atlantique – serait acceptable, à condition que les autres résultats de l'Est ne soient rendus publics qu'après la clôture du scrutin dans l'Ouest.

Trois heures séparent les fuseaux horaires de l'Est et du Pacifique, et le personnel des bureaux de vote commence à annoncer les résultats environ une demi-heure après la clôture du scrutin. En conséquence, si le vote se terminait à 21 heures en Ontario et au Québec, les premiers résultats

commenceraient à être diffusés à la radio et à la télévision à 21 h 30, heure de l'Est, soit 18 h 30 en Colombie-Britannique et au Yukon. Il faudrait retarder le dépouillement d'une demi-heure au Québec et en Ontario et avancer d'une heure la fermeture des bureaux de vote en Colombie-Britannique et au Yukon afin que les électeurs de cette région n'apprennent les résultats qu'après la clôture du scrutin.

Mais une telle mesure ferait problème. Après avoir consulté les directeurs et directrices du scrutin, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il ne serait pas opportun de reporter d'une demi-heure le dépouillement dans les bureaux de vote ordinaires. En outre, puisque le personnel resterait sur place, il serait logique de garder les bureaux ouverts pour cette période supplémentaire. Il serait peu utile par ailleurs de retarder la transmission des résultats aux bureaux des directeurs et directrices du scrutin, car les représentants des partis seraient en mesure, dès la fin du dépouillement, de faire connaître rapidement les résultats.

Nous proposons donc que les bureaux de vote soient ouverts de 9 h 30 à 21 h 30 (heure locale) dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Ontario, de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan, de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, et de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon. Aucun bureau de vote ne resterait ouvert plus tard que 21 h 30 ni ne fermerait plus tôt que 19 h. La fermeture tardive des bureaux de vote dans certaines régions constituerait une nouveauté au Canada, mais de tels horaires existent déjà ailleurs, notamment en Grande-Bretagne et dans plusieurs États américains. Comme le montre le tableau 3.4, en comptant une demi-heure pour le dépouillement des votes, les seuls résultats électoraux dont pourraient disposer les électeurs et électrices du reste du Canada avant la clôture du scrutin dans leur région seraient ceux des 32 circonscriptions des provinces de l'Atlantique. À l'heure actuelle, les électeurs de Colombie-Britannique peuvent connaître les résultats de 262 circonscriptions avant de voter.

Recommandation 2.3.3

Nous recommandons :

- a) que les bureaux de vote soient ouverts pendant 12 heures, plutôt que 11 heures, le jour du scrutin; et
- b) que les heures locales du scrutin soient de 9 h 30 à 21 h 30 à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario; de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan; de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest; et de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Tableau 3.4
Heures de scrutin : proposition pour une journée de 12 heures

Province ou territoire	Heure locale	Heure de l'Est	Heure de publication des résultats (heure de l'Est)*
Terre-Neuve	9 h 30 à 21 h 30	8 h à 20 h	20 h 30
Atlantique	9 h 30 à 21 h 30	8 h 30 à 20 h 30	21 h
Québec	9 h 30 à 21 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Ontario	9 h 30 à 21 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Manitoba	8 h 30 à 20 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Saskatchewan	8 h 30 à 20 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Alberta	8 h à 20 h	10 h à 22 h	22 h 30
Territoires du Nord-Ouest	8 h à 20 h	10 h à 22 h	22 h 30
Colombie-Britannique	7 h à 19 h	10 h à 22 h	22 h 30
Yukon	7 h à 19 h	10 h à 22 h	22 h 30

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

* Les zones en gris correspondent aux résultats qui seraient rendus publics avant la clôture du scrutin en Colombie-Britannique et au Yukon.

DÉCÈS OU DÉSISTEMENT D'UN CANDIDAT OU UNE CANDIDATE

Les cas de décès

Selon la *Loi électorale du Canada*, l'élection prévue dans une circonscription doit être ajournée si l'un des candidats ou candidates meurt entre la date limite des mises en candidature et la clôture du scrutin. Cette disposition a rarement été appliquée : depuis 1945, trois candidats seulement sont décédés dans la période considérée (ces cas sont survenus en 1957, en 1962 et en 1980). La nouvelle date de clôture des mises en candidature est alors fixée entre 20 jours et un mois après la mort du candidat, et la date des élections 28 jours plus tard. Le décès d'un candidat ou une candidate peut donc reporter l'élection de 58 jours. Par ailleurs, aucune disposition ne prévoit la marche à suivre lorsqu'une personne qui a présenté officiellement sa candidature meurt juste avant la clôture officielle des mises en candidature.

Ces dispositions gagneraient à être révisées. D'une part, le délai de près de deux mois qui pourrait s'écouler avant le comblement du siège risque de prolonger inutilement l'incertitude en cas de gouvernement minoritaire. D'autre part, un parti dont un candidat ou une candidate mourrait juste avant la date de clôture des mises en candidature pourrait éprouver de la difficulté à trouver un remplaçant et à remplir les conditions de mise en candidature dans les délais prescrits.

Le délai prévu avant la tenue d'une nouvelle élection est inutilement long et devrait être réduit (voir la figure 3.1). De plus, la Loi devrait prévoir

le cas où une personne qui a présenté officiellement sa candidature meurt le jour même de la clôture des mises en candidature, ou peu avant.

Figure 3.1
Décès d'un candidat ou une candidate : situation actuelle et recommandations

Situation actuelle

Clôture des mises

en candidature

28^e jour avant

Jour du scrutin

28^e jour après

58^e jour après

*													
	Période où survient le décès												
				Fixation de la nouvelle date de clôture ¹									
								Nouvelle période électorale					

*Chaque bloc de la première rangée représente une semaine.

¹Période où sera fixée la nouvelle date de clôture des mises en candidature, selon la date du décès.

Recommandations

Clôture des mises

en candidature

21^e jour avant

Jour du scrutin

14^e jour

après

35^e jour

après

*									
	Période où survient le décès								
			Fixation de la nouvelle date de clôture ¹						
						Nouvelle période électorale			

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Chaque bloc de la première rangée représente une semaine.

¹Période où sera fixée la nouvelle date de clôture des mises en candidature, selon la date du décès.

Comme les élections générales et partielles, l'élection consécutive au décès d'un candidat ou une candidate devrait avoir lieu le lundi. Afin d'accorder aux partis au moins une semaine pour recruter et désigner un nouveau candidat, la nouvelle date de clôture des mises en candidature pourrait être fixée au deuxième lundi suivant la date du décès. L'élection se tiendrait 21 jours après cette date. Ces règles s'appliqueraient également advenant la mort, dans la semaine précédant la date limite, d'une personne qui aurait déjà déposé sa déclaration de candidature. Les partis conserveraient ainsi leur droit d'être représentés. Mais ces règles ne s'appliqueraient pas aux candidats indépendants.

Recommandation 2.3.4

Nous recommandons :

- a) que l'élection prévue dans une circonscription soit ajournée advenant le décès, dans les 21 jours précédant la clôture du scrutin, du candidat ou de la candidate désigné d'un parti enregistré;
- b) que la nouvelle date de clôture des mises en candidature soit fixée au second lundi suivant la date du décès, et que l'élection soit tenue 21 jours après cette nouvelle date de clôture;
- c) que l'investiture des candidats et candidates restants demeure valable quand une élection est ajournée;
- d) que l'on prolonge la période de révision de la liste électorale; et
- e) que les bulletins spéciaux reçus soient détruits, et que le directeur ou la directrice du scrutin fasse parvenir à ceux qui en font la demande un nouveau bulletin spécial accompagné d'un avis précisant la date de l'élection ajournée; et, si un candidat ou une candidate meurt après le jour du vote par anticipation, que ces bulletins soient détruits.

Les cas de désistement

Le désistement d'une personne qui a présenté officiellement sa candidature est un phénomène assez courant : il survient trois ou quatre fois par élection, le plus souvent dans les délais prescrits par la *Loi électorale*. Celle-ci interdit à quiconque de retirer sa candidature à partir du 25^e jour précédant le scrutin, soit le deuxième jour suivant la clôture des mises en candidature. Si le candidat ou la candidate d'un parti enregistré se désiste après cette date, son retrait est définitif et le parti ne peut présenter aucun autre candidat. En 1988, un candidat s'est ainsi désisté deux jours après la date de clôture. Cinq jours plus tard, une personne qui souhaitait le remplacer présenta une demande en ce sens à la Cour fédérale du Canada. La demande fut rejetée. Par la suite, le candidat qui s'était désisté tenta en vain de réintégrer l'arène électorale : on fit valoir qu'il était impossible de prolonger le délai de présentation des candidatures.

L'intérêt public ne serait d'aucune façon menacé si l'on permettait aux candidats et candidates de se désister dans les 25 derniers jours d'une campagne. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et le Québec sont beaucoup plus souples à cet égard et permettent dans certains cas à un candidat de se retirer jusqu'à la clôture du scrutin. Nous proposons qu'un candidat puisse se retirer jusqu'à la veille du scrutin à 18 h. Il serait alors trop tard pour modifier les bulletins de vote, mais ce délai suffirait pour que les médias rapportent l'événement et que le directeur ou la directrice du scrutin en avise officiellement le personnel des bureaux de vote. En outre, le désistement

d'un candidat serait clairement indiqué sur l'affiche de présentation des candidats dont nous recommandons l'installation dans tous les bureaux de vote. La Commission électorale pourrait donner des directives supplémentaires sur la façon d'informer les électeurs qui se présentent aux urnes.

Pour ce qui est de nommer un candidat ou une candidate de remplacement, il devrait cependant être interdit de le faire après la clôture des mises en candidature. On éliminerait ainsi la possibilité qu'un candidat fasse l'objet de pressions pour céder sa place à un autre si, par exemple, les perspectives de victoire de son parti s'amélioraient soudainement. Cette règle de « non-remplacement », qui existe déjà ailleurs, vise à préserver l'intégrité du processus électoral.

Recommandation 2.3.5

Nous recommandons :

- a) **que les candidats et candidates puissent se désister jusqu'à 18 h la veille du jour du scrutin; et**
- b) **que le désistement d'un candidat ou une candidate survenant après la clôture des mises en candidature soit définitif et qu'il soit interdit à tout candidat de remplacement de se présenter.**

LA NOMINATION DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES DU SCRUTIN

Plusieurs de nos propositions imposeront de nouvelles responsabilités aux directeurs et directrices du scrutin, principaux représentants de la Commission électorale du Canada dans chaque circonscription, et ses seuls représentants entre les élections. La période électorale ne peut être raccourcie sans un tel réaménagement des responsabilités.

À l'heure actuelle, il est pratiquement impossible aux directeurs et directrices du scrutin d'entamer les préparatifs avant la publication du décret d'élection : ils ne peuvent ni louer des locaux, ni recruter ou nommer des recenseurs et recenseuses, et leur travail n'est pas rémunéré. La période électorale est donc pour eux une période de crise permanente, car ils n'ont que 50 jours pour organiser leur bureau, recruter et former près de 1 000 personnes et diriger le scrutin. Qui plus est, ils doivent veiller au strict respect de toutes les formalités prévues par la Loi.

Si la campagne ne durait que 40 jours comme nous le recommandons, les directeurs et directrices du scrutin auraient à faire le plus de préparatifs possible avant le déclenchement des élections : choix de l'emplacement des bureaux de vote, consultation des partis, recrutement des recenseurs et recenseuses, et rencontres avec les groupes communautaires en vue de faciliter le vote aux personnes ayant des besoins spéciaux. Ils devraient être rémunérés pour ce travail, à temps partiel ou à forfait.

Puisque leurs responsabilités seraient accrues, il importerait qu'ils soient qualifiés et compétents. Il faudra donc modifier le processus de nomination, et prévoir des dispositions permettant leur renvoi pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant.

Les directeurs et directrices du scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil pour une période indéterminée ou, en pratique, jusqu'à ce que les limites de leur circonscription soient modifiées. En cas de redécoupage, les gouvernements préfèrent habituellement nommer de nouveaux titulaires plutôt que de conserver des personnes expérimentées qui se sont bien acquittées de leurs tâches. Aucune date limite n'est imposée pour doter les postes devenus vacants par suite d'un redécoupage, et les nouvelles nominations sont souvent faites tardivement. Toute révision de la carte électorale entraîne donc la nomination de nombreux directeurs du scrutin sans expérience, et dont beaucoup sont nommés trop tard pour recevoir une formation adéquate. À l'élection de 1988, par exemple, qui a eu lieu juste après un redécoupage des circonscriptions, 86 % des directeurs du scrutin occupaient ce poste pour la première fois; ce pourcentage était de 54 % en 1979.

La Loi exige que les postes vacants soient remplis dans les 60 jours, mais cette disposition n'est pas souvent respectée. En outre, le directeur général des élections n'exerce aucun pouvoir sur la nomination des directeurs ou directrices du scrutin, et ne peut empêcher l'embauche d'une personne inapte ou incompétente.

Dans leurs rapports au Parlement, les directeurs généraux des élections ont réclamé que la procédure de nomination des directeurs et directrices du scrutin soit modifiée. Ils ont notamment recommandé qu'on leur confie la tâche de nommer ceux-ci dans les cas où le gouvernement n'aurait pas comblé le poste dans les 60 jours, et que les nominations soient effectuées par concours, comme cela se fait actuellement au Québec.

La nomination à un poste de directeur ou directrice du scrutin était autrefois considérée comme une récompense politique. Selon nos recherches, cette attitude change peu à peu, peut-être parce que les partis accordent plus d'importance à la bonne marche des élections au niveau local. Parmi les présidents et présidentes d'associations de circonscription qui ont répondu à notre enquête, les deux tiers se sont dits d'accord pour qu'Élections Canada nomme les directeurs du scrutin, sans que les candidats soient proposés par le député local ou par le parti au pouvoir. Ils approuvaient dans les mêmes proportions l'idée de rémunérer les directeurs et directrices du scrutin pour leur travail à temps partiel entre les élections.

Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il serait plus avantageux et plus rentable d'améliorer la procédure de nomination actuelle plutôt que de la changer du tout au tout. Cette méthode a fait ses preuves : elle permet de sélectionner des personnes qui ont une certaine expérience de l'organisation des élections fédérales à l'échelle locale, et qui ont à cœur le processus démocratique. Il est aujourd'hui reconnu que les directeurs et

directrices du scrutin s'acquittent de leurs tâches de façon impartiale. Rien ne prouve qu'on obtiendrait de meilleurs résultats en les nommant par voie de concours, quoique cela éviterait à la Commission d'avoir à engager des gens ayant pour la plupart acquis leur expérience au sein d'un parti politique. Il serait toutefois possible de donner au directeur général des élections et à la Commission électorale des moyens accrus pour assurer la qualité de l'administration du scrutin. Ainsi, comme nous le recommandons, le directeur général et la Commission pourraient évaluer de manière suivie le travail des directeurs du scrutin. Ceux-ci auraient, en effet, à rendre des comptes à la Commission, qui aurait le pouvoir de recommander le renouvellement de leur mandat et de garder en poste les plus compétents, en cas de redécoupage mineur. Le directeur général des élections et la Commission pourraient ainsi exercer une certaine autorité sur les directeurs du scrutin après l'entrée en fonction de ces derniers, sans avoir à s'engager directement ou indirectement dans un processus de nomination où la plupart des postulants auraient vraisemblablement un passé partisan.

Le gouvernement devrait être tenu de combler les postes vacants dans les 90 jours, après quoi la Commission électorale du Canada aurait le pouvoir de le faire. Les directeurs et directrices du scrutin seraient nommés pour un mandat de sept ans, renouvelable sur recommandation de la Commission.

Les modifications dues à un redécoupage sont souvent mineures et ne devraient pas entraîner le remplacement des directeurs du scrutin concernés. Le directeur général des élections devrait pouvoir maintenir ces derniers en poste si les limites de leur circonscription restent sensiblement les mêmes et s'ils y résident toujours. Il devrait décider des circonscriptions répondant à ces critères dans les 30 jours suivant l'adoption de la nouvelle carte électorale, après quoi le gouvernement aurait 90 jours pour combler tous les postes vacants. Pour assurer que les directeurs du scrutin soient attentifs aux besoins de l'électorat, il faudrait aussi veiller à ce que les nominations soient plus représentatives, surtout dans les collectivités où vivent de nombreuses personnes qui ne sont pas d'origine française ou anglaise, notamment des citoyens et citoyennes d'ascendance autochtone.

Pour assurer une administration efficace du scrutin, il faudrait que les directeurs et directrices du scrutin rendent des comptes à la Commission électorale. À l'heure actuelle, le directeur général des élections ne détient quasiment aucun pouvoir sur eux, si ce n'est de retenir le paiement de leurs honoraires. En vertu de la Loi, le gouverneur en conseil peut démettre un directeur du scrutin pour incompétence ou inaptitude, mais le cas est rare. Ce pouvoir devrait être transféré à la Commission électorale, qui agirait sur recommandation du directeur général des élections. La Commission devrait pouvoir renvoyer un titulaire pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant.

La Loi précise qu'un directeur ou une directrice du scrutin peut être démis de ses fonctions s'il « s'est rendu coupable de partialité politique, que ce soit ou non dans l'exercice de ses fonctions sous le régime de la

présente loi ». Cette disposition semble avoir pour but d'empêcher toute activité partisane ou tout étalage de partisanerie de la part des directeurs du scrutin dans l'exercice de leurs fonctions. La nouvelle Loi devrait exiger plus clairement la neutralité politique.

Élections Canada révisé actuellement la rémunération des directeurs et directrices du scrutin. Ceux-ci devraient également être rétribués pour le travail de sensibilisation et de préparation qu'ils effectueraient à temps partiel entre les élections.

Recommandation 2.3.6

Nous recommandons :

- a) que les directeurs et directrices du scrutin soient nommés par le gouverneur en conseil;
- b) que la Commission électorale du Canada puisse nommer un directeur ou une directrice du scrutin quand le gouverneur en conseil ne comble pas le poste vacant dans les 90 jours;
- c) que les directeurs et directrices du scrutin soient nommés pour un mandat de sept ans, renouvelable pour sept ans sur recommandation de la Commission électorale;
- d) que le directeur général ou la directrice générale des élections puisse maintenir à son poste tout directeur ou directrice du scrutin dont la circonscription a été modifiée par un redécoupage, à condition que la modification soit mineure et que le ou la titulaire continue de résider dans la nouvelle circonscription;
- e) que la Commission électorale, sur recommandation du directeur général ou de la directrice générale des élections, puisse démettre de ses fonctions un directeur ou une directrice du scrutin pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant;
- f) que tout directeur ou directrice du scrutin s'abstienne obligatoirement d'adhérer à un parti politique, de faire tout don politique, de se livrer à une activité politique partisane et de faire preuve de partialité politique dans le cadre de son travail;
- g) que le directeur général ou la directrice générale des élections puisse retenir les services des directeurs et directrices du scrutin entre les élections pour préparer le scrutin à venir et sensibiliser la population au nom de la Commission électorale; et
- h) que l'on s'efforce davantage d'engager des directeurs et directrices du scrutin capables de répondre aux besoins des électeurs et électrices qui ne parlent ni le français ni l'anglais, dans les circonscriptions où ceux-ci vivent en grand nombre.

LE PERSONNEL DES BUREAUX DE VOTE

Les directeurs et directrices du scrutin nomment dans chaque bureau de vote un scrutateur ou une scrutatrice qui, à son tour, choisit un greffier ou une greffière. La Loi n'exige pas que les scrutateurs soient nommés par un ou des candidats locaux, comme c'est le cas pour les recenseurs. Mais cet usage est répandu dans plusieurs circonscriptions, et les nominations sont alors effectuées par le député sortant ou le candidat du parti au pouvoir.

La Loi prévoit que le greffier ou la greffière, qui seconde le scrutateur dans l'administration du scrutin et le dépouillement des votes, est nommé par ce dernier plutôt que par le directeur ou la directrice du scrutin. Tous deux peuvent donc appartenir au même parti politique, ce qui risque de susciter des doutes sur l'impartialité du processus électoral.

Certaines provinces ont réglé le problème en faisant nommer les scrutateurs et scrutatrices ainsi que les greffiers et greffières par des candidats de partis différents. En Ontario et dans l'Île-du-Prince-Édouard, le candidat ou la candidate du parti au pouvoir nomme les scrutateurs, tandis que les greffiers sont désignés par le candidat de l'opposition dont le parti a recueilli le plus de voix aux élections précédentes.

Nous recommandons une procédure analogue pour les élections fédérales. Les scrutateurs et les greffiers devraient être nommés par le directeur du scrutin, sur recommandation des candidats et candidates dont les partis sont arrivés en première et seconde places aux élections précédentes dans la circonscription. Le directeur ou la directrice du scrutin procédera toutefois aux nominations nécessaires si les candidats n'ont proposé personne au plus tard deux semaines avant le scrutin, ou s'ils n'ont pas prévu suffisamment d'individus qualifiés pour les postes à combler. Les membres du personnel des bureaux de vote doivent avoir qualité d'électeur dans la circonscription visée.

En cas d'absence ou de maladie d'un scrutateur, rien n'assure que le greffier ou la greffière puisse prendre sa relève, étant donné que sa seule formation lui a généralement été donnée par ce scrutateur. Au Québec, les greffiers, appelés secrétaires de bureau de vote, sont formés en même temps que les scrutateurs et scrutatrices afin de pouvoir les remplacer au besoin. Il conviendrait d'adopter une telle pratique à l'échelon fédéral pour améliorer le fonctionnement des bureaux de vote.

La Loi prévoit, sans toutefois l'exiger, la nomination d'un scrutateur ou une scrutatrice principal dans les centres de vote regroupant au moins cinq bureaux. Leur rôle consiste à tenir le directeur du scrutin informé et à veiller au maintien de l'ordre dans les bureaux.

Au Québec, chaque bureau de vote est doté d'un scrutateur principal que l'on appelle « préposé à l'information et au maintien de l'ordre ». Il a pour fonctions d'orienter les électeurs et électrices vers leur bureau de vote, de résoudre les problèmes qui peuvent survenir à un bureau particulier, et, une fois le dépouillement terminé, d'en communiquer les résultats au bureau du directeur du scrutin. Il assume également la liaison avec ce dernier pendant les heures du scrutin.

Aux élections fédérales, un scrutateur principal devrait obligatoirement être nommé dans les centres de vote de cinq bureaux et plus. Dans les autres, cette fonction devrait être confiée à l'un ou l'autre des scrutateurs et scrutatrices présents.

La Loi actuelle permet à un scrutateur ou une scrutatrice d'embaucher un « constable »; dans un centre de vote, cette responsabilité revient au directeur ou à la directrice du scrutin. Le manuel publié par Élections Canada à l'intention des directeurs du scrutin prévoit un maximum de deux agents dans un centre de vote regroupant quatre ou cinq bureaux, et de quatre agents dans ceux qui en regroupent huit à dix. Il est interdit de regrouper plus de dix bureaux de vote dans un seul endroit, sauf s'il s'agit d'un usage local admis et si le directeur général des élections donne son approbation.

La fonction exacte des « constables » prête à une certaine confusion. S'ils doivent en principe maintenir l'ordre pendant le scrutin, la plupart consacrent l'essentiel de leur temps à guider les électeurs et électrices et à répondre à leurs questions, tâches pour lesquelles ils n'ont souvent reçu aucune formation. Par ailleurs, la Loi autorise les scrutateurs et scrutatrices à exercer « l'autorité d'un agent de la paix » si la situation l'exige. En cas de désordre ou de fraude électorale, l'un ou l'autre des responsables est requis de faire appel à la police locale.

La décision de recruter un ou plusieurs constables – que nous préférons nommer « préposés à l'information et au maintien de l'ordre » – devrait revenir au directeur ou à la directrice du scrutin, même dans les bureaux de vote uniques. Par ailleurs, il faudrait permettre de les embaucher pour toute la journée ou seulement pour les périodes d'affluence. Étant donné qu'ils et elles seraient chargés d'expliquer la Loi et d'aider les électeurs, les préposés et préposées devraient recevoir la même formation que les scrutateurs.

Dans certaines circonstances, le scrutateur ou la scrutatrice pourrait avoir besoin d'aide pour maintenir l'ordre, sans que cela exige l'intervention de la police. Il devrait par conséquent garder le pouvoir d'engager un préposé à l'information et au maintien de l'ordre, si possible après avoir consulté le directeur ou la directrice du scrutin.

Recommandation 2.3.7

Nous recommandons :

- a) que les scrutateurs et scrutatrices ainsi que les greffiers et greffières soient nommés sur recommandation des candidats et candidates dont les partis sont arrivés en première et en deuxième place aux élections précédentes dans la circonscription concernée;**
- b) que les directeurs et directrices du scrutin nomment les scrutateurs et les greffiers si les candidats et candidates n'ont pas proposé suffisamment de postulants qualifiés au plus tard deux semaines avant le jour du scrutin;**

- c) que les scrutateurs et scrutatrices, les greffiers et greffières et les préposés et préposées à l'information et au maintien de l'ordre aient obligatoirement qualité d'électeur dans la circonscription concernée;
- d) que les greffiers et greffières du scrutin ainsi que les préposés et préposées à l'information et au maintien de l'ordre soient formés en vue de remplir la fonction de scrutateur ou scrutatrice en l'absence de celui-ci, le jour des élections ou lors d'un vote par anticipation; et
- e) qu'un scrutateur ou une scrutatrice principal soit nommé dans tous les centres de vote regroupant cinq bureaux de vote ou plus, et qu'un scrutateur ou une scrutatrice soit désigné pour remplir cette fonction dans tous les autres centres de vote.

LES LANGUES OFFICIELLES

Élections Canada est soumis à la *Loi sur les langues officielles* et en respecte les exigences dans la mesure où le public peut communiquer avec le siège de l'organisme à Ottawa et en recevoir des services dans les deux langues officielles. Cependant, la *Loi sur les langues officielles* ne traite pas directement de la tenue des élections, et la *Loi électorale du Canada* ne comporte aucune disposition sur les langues officielles. Il a donc fallu qu'Élections Canada élabore sa propre politique en matière de services bilingues dans les circonscriptions. La question linguistique a d'ailleurs soulevé la controverse à quelques occasions, notamment en 1988 lorsqu'un directeur du scrutin unilingue a été nommé dans la circonscription de Moncton.

La politique d'Élections Canada consiste à fournir des services dans les deux langues officielles dans les circonscriptions désignées bilingues par le directeur général des élections. Celles-ci étaient au nombre de 98 aux élections générales de 1988 (voir le tableau 3.5). Une circonscription est désignée bilingue si au moins 3 % de sa population appartient au groupe linguistique minoritaire ou si elle fait partie de l'une des trois régions qui, d'office, sont désignées bilingues à des fins électorales, soit la Région de la Capitale nationale, l'agglomération de Montréal et le Nouveau-Brunswick. Dans tous ces cas, les directeurs ou directrices du scrutin doivent diffuser toute information dans les deux langues et leurs bureaux doivent compter un certain nombre d'employés bilingues. En outre, les scrutateurs, les recenseurs ruraux ainsi que la moitié des recenseurs urbains sont censés être bilingues.

Dans les circonscriptions unilingues, les personnes qui demandent d'être servies dans l'autre langue officielle sont adressées au besoin à Élections Canada, qui est accessible par une ligne téléphonique sans frais d'interurbain. S'il existe une concentration d'électeurs de langue minoritaire, par exemple dans un ou deux villages, le directeur ou la directrice du scrutin doit veiller à ce que les scrutateurs et scrutatrices des bureaux concernés fournissent des services bilingues, et qu'au moins un recenseur de chaque section de vote s'exprime dans la langue de la minorité.

Tableau 3.5
Circonscriptions désignées bilingues par Élections Canada

Province	Nombre de circonscriptions bilingues	Nombre total de circonscriptions
Terre-Neuve	0	7
Île-du-Prince-Édouard	1	4
Nouvelle-Écosse	2	11
Nouveau-Brunswick	10	10
Québec	47	75
Ontario	25	99
Manitoba	6	14
Saskatchewan	4	14
Alberta	3	26
Colombie-Britannique	0	32

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Une centaine de plaintes touchant les langues officielles ont été déposées aux élections de 1988. Le tiers d'entre elles concernaient l'information destinée au groupe linguistique minoritaire dans les publicités d'Élections Canada et sur la Chaîne parlementaire; les autres avaient trait à l'absence de services bilingues pour le recensement ou le vote. Les services relevant de l'administration centrale d'Élections Canada à Ottawa n'ont fait l'objet d'aucune plainte.

Le Commissaire aux langues officielles a reconnu à nos audiences que certains des problèmes évoqués ne relèvent pas vraiment d'Élections Canada. En effet, le directeur général des élections ne nomme ni les directeurs du scrutin ni les scrutateurs. Il ne peut donc exiger qu'ils soient bilingues, même dans une circonscription bilingue, et ne peut ni prendre des mesures disciplinaires à leur encontre, ni les démettre. Tout au plus ces personnes peuvent-elles être privées de la prime au bilinguisme, qui est de 7 %.

En novembre 1990, le Conseil du Trésor a publié un avant-projet de règlement sur la prestation de services bilingues par divers organismes fédéraux, dont Élections Canada. Ce document ne traite cependant pas de la nature particulière des activités d'Élections Canada, qui exigent l'embauche d'un personnel temporaire nombreux.

À l'échelle locale, les directeurs et directrices du scrutin ne peuvent obliger les candidats et candidates ou les partis à nommer des recenseurs bilingues dans les circonscriptions bilingues. Ils peuvent en revanche refuser un postulant unilingue proposé par un candidat, au risque cependant de ne lui trouver aucun remplaçant bilingue, étant donné la brièveté de la période de recensement.

Le principe de la prestation de services bilingues devrait être inscrit dans la *Loi électorale du Canada*, tandis que les modalités d'application seraient laissées à la discrétion du directeur général ou de la directrice générale des élections et de la Commission électorale. L'actuelle désignation bilingue de toutes les circonscriptions de la Région de la Capitale nationale devrait être maintenue. Si une province est officiellement bilingue en vertu de sa propre législation, l'ensemble de ses circonscriptions devraient être désignées bilingues. Le seuil de 3 % fixé pour la désignation des circonscriptions bilingues devrait aussi être maintenu. Pour ce qui est du service aux groupes de langue minoritaire totalisant moins de 3 % de la population, la disposition actuelle est satisfaisante et n'a fait l'objet d'aucune demande de modification à nos audiences.

Nos propositions visant à accroître les pouvoirs de surveillance du directeur général des élections à l'égard des directeurs et directrices du scrutin devraient permettre d'améliorer les services bilingues à l'échelle locale. Le rôle du directeur général ou de la directrice générale serait également accru en ce qui touche la nomination des nouveaux directeurs du scrutin. Une politique claire devrait être adoptée en cette matière : seules des personnes bilingues seraient nommées à ce poste dans les circonscriptions bilingues. Si cela s'avère impossible, ou si une personne unilingue occupe déjà le poste, le directeur adjoint ou la directrice adjointe devrait être bilingue.

Si un directeur ou une directrice du scrutin ne fournissait pas des services dans les deux langues officielles dans une circonscription bilingue, cela constituerait un motif suffisant de renvoi, pendant ou après la période électorale. On éviterait ainsi ce qui s'est produit dans plusieurs circonscriptions bilingues, où les directeurs du scrutin refusaient carrément de fournir des services bilingues, sans qu'Élections Canada y puisse quoi que ce soit. En outre, les directeurs et directrices du scrutin de ces circonscriptions devraient avoir plus de pouvoir quant au recrutement du personnel bilingue prévu par Élections Canada, sans dépendre des partis. L'adoption de nos recommandations sur le recrutement des recenseurs et du personnel des bureaux de vote faciliterait d'ailleurs la chose.

Les directives d'Élections Canada touchant les services bilingues et le recrutement de scrutateurs et de recenseurs bilingues n'ont pas force de loi. Leur mise en œuvre serait facilitée si la responsabilité des directeurs et directrices du scrutin à cet égard était plus précise. La Loi devrait exiger spécifiquement que les services fournis dans les circonscriptions bilingues le soient dans les deux langues, et que le directeur du scrutin ou son adjoint soit bilingue. La politique de la Commission électorale préciserait pour sa part que des recenseurs et des scrutateurs bilingues doivent systématiquement être recrutés dans ces circonscriptions, sauf s'il est impossible d'en trouver ou si la minorité linguistique est concentrée dans une partie seulement de la circonscription. Dans l'impossibilité de nommer un scrutateur bilingue, le greffier ou la greffière du scrutin devrait être bilingue.

Recommandation 2.3.8

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada désigne bilingues aux fins électorales les circonscriptions où plus de 3 % de la population appartient à une minorité de langue officielle, et que des services bilingues y soient obligatoirement offerts aux électeurs et électrices;
- b) que soit maintenue la politique actuelle consistant à fournir des services bilingues dans toutes les autres circonscriptions par l'intermédiaire d'un service téléphonique sans frais d'interurbain et par le recrutement de personnel bilingue pour desservir les petites concentrations de population de langue minoritaire;
- c) que toutes les circonscriptions d'une province officiellement bilingue en vertu de sa propre législation ainsi que les circonscriptions de la Région de la Capitale nationale soient désignées bilingues aux fins électorales;
- d) que les directeurs et directrices du scrutin nommés dans des circonscriptions bilingues soient bilingues ou aient un adjoint ou une adjointe bilingue; et
- e) que des normes précises en matière de prestation de services bilingues dans les circonscriptions bilingues soient établies par la Commission électorale.

LES REPRÉSENTANTS ET REPRÉSENTANTES DES PARTIS

À l'heure actuelle, les candidats et candidates peuvent déléguer dans tout bureau de vote deux représentants ou représentantes chargés de surveiller le scrutin et d'aider leur parti dans ses efforts en vue d'inciter les partisans à voter. Ce droit à deux représentants, bien que rarement exercé, pourrait amener trop de représentants sur place et compliquer la tenue du vote, notamment dans les circonscriptions urbaines qui comptent parfois plus d'une dizaine de candidats.

Dans la plupart des provinces (les exceptions étant le Manitoba, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard) ainsi qu'en Grande-Bretagne et en Australie, les candidats ont droit à un seul représentant par bureau de vote. Cette règle devrait être adoptée aux élections fédérales. Le scrutateur ou la scrutatrice pourrait cependant autoriser la présence d'un autre représentant pour une brève période à condition que le vote ne soit pas perturbé. Les messagers des candidats et candidates pourraient ainsi entrer brièvement dans les bureaux afin de recueillir la liste des votants et votantes établie par le représentant.

Recommandation 2.3.9

Nous recommandons :

- a) que les candidats et candidates puissent désigner un représentant ou une représentante dans chaque bureau de vote ordinaire ou par anticipation et dans chaque bureau de vote itinérant; et
- b) que les candidats et candidates puissent désigner pour chaque bureau ou centre de vote une personne autorisée à recueillir les noms des votants et votantes le jour du scrutin.

LES BUREAUX DE VOTE

En vertu de l'article 20 de la Loi, les sections de vote doivent normalement regrouper environ 250 électeurs et électrices. Il s'agit là d'un chiffre indicatif et non obligatoire; aux élections de 1988, on comptait en moyenne 318 électeurs et électrices par section de vote, tandis qu'Élections Canada en recommande désormais entre 350 et 400.

Depuis quelques années, avec l'augmentation progressive du nombre d'électeurs et électrices par section de vote, on a de plus en plus recours à des centres de vote regroupant deux bureaux ou plus. Ainsi le nombre de bureaux de vote a baissé de 70 841 en 1979 à 57 860 en 1988, ce qui témoigne à la fois d'un effort pour réduire les coûts et de la difficulté de trouver des locaux accessibles aux personnes handicapées.

Cette tendance semble vouloir se maintenir, notamment grâce à l'informatisation qui accroît l'efficacité du processus électoral. Mais la centralisation excessive qui pourrait en résulter suscite quelques inquiétudes. La section de vote moyenne devrait rester assez petite pour assurer aux électeurs et électrices un accès relativement facile à leur bureau de vote.

La Loi précise que les bureaux de vote doivent autant que possible être aménagés dans une école ou un autre édifice public approprié, sans toutefois accorder aux directeurs et directrices du scrutin le pouvoir d'exiger que des locaux soient mis à leur disposition. Cela peut créer des problèmes du fait de l'obligation d'assurer l'accès sans obstacle à chaque centre de vote et, si possible, à chaque bureau de vote. Ainsi, certains ont dû être aménagés à bonne distance du lieu de résidence des électeurs et électrices parce qu'on ne trouvait aucun local approprié dans les édifices publics. Des conseils scolaires ont également refusé de fournir des locaux ou sont revenus sur leur engagement, obligeant ainsi les responsables à trouver de nouveaux locaux, parfois à quelques jours du scrutin. Il va sans dire que de telles situations réduisent fortement la possibilité pour les électeurs d'exercer leur droit de vote.

En Ontario, les municipalités, les conseils scolaires, les organismes financés par la province et les propriétaires d'immeubles de 100 logements et plus sont tenus de mettre des locaux à la disposition des directeurs et directrices du scrutin sur demande. La *Loi électorale du Canada* devrait être

modifiée de façon à accorder aux directeurs du scrutin un pouvoir similaire en ce qui touche les édifices fédéraux, ceux des organismes financés par le fédéral et les immeubles de 100 logements et plus. Les administrations municipales et les conseils scolaires devraient aussi être incités à offrir leurs locaux, surtout s'ils sont accessibles aux personnes à mobilité réduite ou si on n'en trouve aucun autre dans les environs. Bien entendu, comme c'est l'usage, la Commission électorale du Canada paierait pour leur utilisation.

Le choix des locaux est l'une des tâches que les directeurs et directrices du scrutin pourraient accomplir s'ils étaient autorisés à entreprendre les préparatifs électoraux avant la publication du décret. Sous réserve d'une confirmation rapide au moment du déclenchement de l'élection, l'emplacement de la plupart des bureaux de vote serait établi à l'avance et diverses questions d'ordre pratique, comme l'accès sans obstacle et l'installation de téléphones et du mobilier, ne seraient plus réglées dans la précipitation des premiers jours de la campagne.

Plusieurs bureaux sont aménagés dans des immeubles où le service téléphonique est difficile d'accès, ce qui peut poser un problème en cas d'urgence, s'il faut consulter le directeur ou la directrice du scrutin ou encore pour transmettre les résultats du vote. Les nouvelles technologies, notamment le téléphone cellulaire, permettent aujourd'hui de résoudre la plupart de ces problèmes. Tous les bureaux de vote ordinaires et les bureaux de vote par anticipation devraient donc être munis d'un téléphone cellulaire si le service téléphonique y est insuffisant.

Recommandation 2.3.10

Nous recommandons :

- a) que le nombre d'électeurs et électrices par section de vote soit circonscrit de façon à ce que leur bureau de vote soit situé aussi près que possible de leur lieu de résidence; et**
- b) que les directeurs et directrices du scrutin soient habilités à réquisitionner des locaux pour l'aménagement de bureaux de vote dans les immeubles fédéraux et les immeubles des organismes financés par le gouvernement fédéral, ainsi que dans les immeubles de 100 logements et plus.**

LA PUBLICITÉ PARTISANE AUX BUREAUX DE VOTE

La Loi interdit d'exposer à la vue tout logo, panneau, carte, brochure ou autre matériel à caractère partisan à l'intérieur des bureaux de vote ou sur leurs murs, de même que sur toute personne qui y entre, mais elle ne prévoit rien quant aux manifestations partisans ou à l'affichage à quelques mètres de leur entrée. Une telle anomalie doit être corrigée.

Sauf en Ontario, toutes les provinces imposent des limites semblables, mais elles interdisent de plus toute publicité partisane à une distance variant

de 15 à 100 mètres de l'entrée du bureau de vote. Au Manitoba, la règle s'applique dans un rayon de 50 mètres, mais les représentants des candidats peuvent signaler leur allégeance par un ruban ou un macaron. Cette restriction vaut à l'intérieur comme à l'extérieur des bureaux, tant le jour même du scrutin que lors du vote par anticipation.

La règle actuelle devrait être précisée et s'appliquer à tous les bureaux de vote, à tous les moments où l'on y vote. Elle devrait aussi s'appliquer au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, dont la neutralité devrait être protégée, d'autant plus que nous proposons d'autoriser les électeurs et électrices à y déposer un bulletin de vote spécial.

Recommandation 2.3.11

Nous recommandons :

- a) **qu'il soit interdit d'exposer à la vue tout emblème, panneau ou autre matériel électoral partisan dans un rayon de 50 mètres de l'entrée des bureaux de vote, ainsi qu'à l'intérieur de ces bureaux ou sur leurs murs, le jour du scrutin et les jours de vote par anticipation; et**
- b) **que cette interdiction s'applique également au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.**

LA TENUE DES REGISTRES

La Loi exige que les nom et adresse de tous les électeurs et électrices admis à voter soient inscrits dans un registre du scrutin gardé au bureau de vote. Cette partie de la procédure est la plus longue car elle exige du greffier ou de la greffière qu'il écrive à la main le nom de chacun avant de remettre les bulletins.

Cette procédure, inchangée depuis l'adoption de la Loi en 1874, vise à assurer l'honnêteté du vote par la tenue d'un registre fidèle des votants et votantes. Mais on pourrait atteindre le même but sans recourir au registre du scrutin sous sa forme actuelle. L'Ontario a d'ailleurs déjà franchi ce pas.

À l'avenir, le greffier ou la greffière du scrutin rayerait au fur et à mesure de leur arrivée le nom des votants et votantes inscrits sur la liste. La liste électorale ainsi établie par ordinateur pour chaque section de vote devrait être complète le jour du scrutin.

Le registre du scrutin devrait cependant être maintenu pour noter toute exception à la procédure, par exemple si une personne s'inscrit le jour même des élections, si l'urne est apportée à l'extérieur pour recueillir un vote, ou si un électeur qui a demandé un bulletin spécial est autorisé à voter en personne. Comme c'est le cas maintenant, le registre servirait aussi à inscrire les électeurs et électrices dont l'identité ou l'admissibilité est contestée par un représentant de parti ou un membre du personnel. Après l'élection, le registre serait remis au bureau de la Commission électorale, où il serait conservé pendant une certaine période pour vérification.

Les greffiers et greffières pourraient ainsi consacrer plus de temps à aider les scrutateurs et scrutatrices, ce qui réduirait l'attente en période d'affluence ou lorsque des électeurs auraient besoin d'assistance particulière.

On devrait aussi reconnaître le rôle que jouent dans la mobilisation de l'électorat les personnes travaillant pour les candidats et candidates. Celles-ci doivent en effet noter qui a voté, au fur et à mesure, afin d'inciter les autres à se rendre aux urnes. Même si ce travail est effectué à des fins partisans, il a pour effet d'accroître la participation globale au scrutin.

Pour faciliter cette opération, les greffiers et greffières devraient avoir en leur possession une liste des numéros d'électeurs; dès qu'un suffrage serait exprimé, le numéro correspondant serait encerclé ou rayé. Si l'on changeait de feuille à toutes les heures ou deux, les personnes travaillant pour les candidats auraient facilement accès aux renseignements voulus sans que le vote soit perturbé.

Recommandation 2.3.12

Nous recommandons :

- a) **que l'on cesse d'inscrire dans le registre du scrutin les noms des personnes votant dans les bureaux de vote ordinaires le jour du scrutin, mais que l'on continue d'y noter toute situation exceptionnelle, par exemple si une personne s'inscrit le jour même du scrutin, si un représentant ou une représentante de parti ou un membre du personnel du bureau de vote conteste une inscription, ou si l'urne est apportée à l'extérieur pour recueillir le vote d'un électeur ou une électrice;**
- b) **que l'on continue d'inscrire dans le registre du scrutin les noms des personnes qui votent par anticipation; et**
- c) **que les greffiers et greffières du scrutin aient en leur possession une liste des numéros d'électeur afin d'aider les partis et les candidats et candidates à tenir le compte des votants et votantes le jour du scrutin.**

L'IDENTIFICATION DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

Pour voter dans un bureau de vote ordinaire ou par anticipation, il suffit aux électeurs et électrices de donner leurs nom et adresse. Nul n'est tenu de présenter une pièce d'identité, sauf s'il fait l'objet d'une contestation et s'il refuse de prêter serment, ce qui est rare.

Dans l'ensemble, nous approuvons cette pratique, mais nous recommandons des modifications au chapitre des contestations. À l'heure actuelle, une personne dont l'identité ou l'admissibilité est contestée peut soit prêter serment, soit justifier de son identité. Nous estimons qu'un individu dont le nom apparaît sur la liste électorale et qui fait l'objet d'une contestation devrait être requis d'établir la preuve de son identité; la Commission électorale du

Canada préciserait quels documents seraient acceptables à cet égard. Si la personne refusait ou n'avait pas les documents requis, elle pourrait prêter serment ou faire une déclaration.

Certains ont proposé de modifier la Loi pour que les électeurs et électrices soient tenus de produire une pièce d'identité au moment du recensement ou du vote. Mais cela risquerait d'en dissuader plus d'un, notamment les nouveaux citoyens et citoyennes originaires de pays sans élections libres. Le mécanisme actuel, qui repose sur la confiance, a bien fonctionné jusqu'ici et n'a pas besoin d'être modifié.

Recommandation 2.3.13

Nous recommandons :

- a) **de conserver la procédure actuelle qui permet aux électeurs et électrices de voter en donnant simplement leurs nom et adresse;**
- b) **d'exiger que les électeurs et électrices inscrits qui font l'objet d'une contestation dans un bureau de vote ordinaire justifient de leur identité ou, à défaut, qu'ils prêtent serment ou fassent une déclaration; et**
- c) **que la Commission électorale du Canada définisse ce qui constitue une preuve suffisante d'identité.**

LE MARQUAGE DU BULLETIN

La Loi prévoit que les bulletins soient marqués dans l'isoloir au moyen d'un crayon à la mine noire, sans toutefois exclure les bulletins marqués autrement, par exemple au stylo ou au crayon rouge, sauf s'ils comportent un signe d'identification. Les votants et votantes doivent indiquer leur choix en inscrivant un « X » à l'endroit prévu à cette fin, mais toute autre marque – qu'il s'agisse d'un trait, d'une ligne ou d'un cercle – est acceptée, à condition qu'il n'y en ait pas plus d'une. En revanche, une signature, des initiales, un mot ou une image sont considérés comme des signes d'identification et entraînent le rejet du bulletin. Ces règles, satisfaisantes et largement admises, devraient être conservées.

Recommandation 2.3.14

Nous recommandons que la Loi autorise le marquage du bulletin de vote au moyen de tout type de stylo ou de crayon, à condition que les intentions de l'électeur ou de l'électrice soient claires et que le bulletin ne comporte aucun signe permettant d'identifier la personne qui l'a marqué.

LE DÉPOUILLEMENT DES VOTES

La Loi définit la procédure à suivre pour le dépouillement des votes et la communication des résultats au terme du scrutin. On dénombre d'abord les bulletins utilisés et ceux qui ne l'ont pas été afin de s'assurer que le nombre de suffrages exprimés correspond à celui figurant dans le registre du scrutin. Le scrutateur ou la scrutatrice compte ensuite les votes, pendant que le greffier et les représentants des candidats, ou tout autre témoin, vérifient les bulletins et tiennent leur propre compte.

Le scrutateur ou la scrutatrice place ensuite les bulletins en faveur des divers candidats dans des enveloppes séparées, prépare un relevé officiel du scrutin et place tous les documents d'élection dans l'urne, laquelle est envoyée au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Les résultats préliminaires, qui servent normalement à proclamer le gagnant ou la gagnante, sont communiqués au directeur du scrutin par téléphone.

Le dépouillement à la main est généralement efficace et rapide : dans la plupart des circonscriptions, l'élu ou l'élue peut être proclamé dans les 45 minutes suivant la clôture du scrutin. En cas de nouveau dépouillement, le résultat initial est habituellement confirmé à quelques voix près.

La question du dépouillement fut à peine abordée à nos audiences, signe que la procédure actuelle est largement admise. Cependant, l'une des dispositions de la Loi nous apparaît archaïque : celle voulant que tous les registres d'une section de vote, sauf le relevé du scrutin, soient scellés avec l'urne, et que leur accès soit interdit sauf s'il y a nouveau dépouillement ou contestation de l'élection. Il semble peu utile de conserver ces registres s'il est à peu près impossible de les consulter après le scrutin. Nous recommandons par conséquent que le registre du scrutin et les documents d'élection ne soient pas scellés mais retournés séparément à la Commission électorale, afin que les représentants des candidats et des partis puissent les vérifier sur demande dans l'année suivant l'élection. Ces documents seraient donc accessibles durant toute la période où peut être déposée une plainte pour irrégularité ou infraction.

La Loi prévoit que les votes par anticipation soient dépouillés une heure après la clôture du scrutin. Ce délai est inutile et devrait être aboli : le dépouillement de tous les votes devrait débiter en même temps. Nous ne voyons pas, non plus, pourquoi les votes par anticipation devraient être dépouillés sur place. Cette opération devrait pouvoir se faire, au besoin, à tout bureau de vote ou au bureau du directeur du scrutin, à condition que celui-ci prévienne les candidats et candidates et leurs représentants.

En ce qui concerne les bulletins spéciaux, la nouvelle procédure serait la suivante : avant de valider un bulletin, il faudrait vérifier si le votant ou la votante en a fait la demande et si cette personne s'est inscrite sur la liste électorale dans les délais prescrits; cela se ferait au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin en présence de représentants des partis, le jour du scrutin. Une seconde vérification serait effectuée à la fin du scrutin pour s'assurer que personne n'a voté deux fois. Ce second volet de la procédure,

ainsi que l'ouverture des enveloppes anonymes et le dépouillement des bulletins spéciaux, seraient exécutés par une ou plusieurs équipes, chacune composée d'un scrutateur et d'un greffier. La présence des représentants des candidats et candidates serait autorisée, comme c'est le cas dans les bureaux de vote ordinaires.

Les suffrages des Canadiens et Canadiennes inscrits au registre des électeurs non-résidents, ainsi que ceux des détenus et détenues des pénitenciers fédéraux inscrits sur la liste centrale fournie par le Service correctionnel du Canada à la Commission électorale, seraient dépouillés au siège de la Commission, ou dans tout autre bureau central, en présence de représentants ou représentantes des partis enregistrés. En plus de prendre toutes les mesures de sécurité qui s'imposent, il faudrait être prêt à dépouiller le cas échéant un grand nombre de votes, de façon à ne pas retarder indûment l'annonce des résultats.

Les résultats de ce vote devraient être transmis au directeur ou à la directrice du scrutin de chaque circonscription une demi-heure après le début du dépouillement dans chaque fuseau horaire, de sorte qu'ils soient enregistrés à peu près en même temps que ceux des bureaux de vote ordinaires.

Recommandation 2.3.15

Nous recommandons :

- a) que le dépouillement des votes par anticipation débute en même temps que celui des votes ordinaires, et qu'il puisse se faire dans tout bureau de vote ordinaire ou au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin si les candidats et candidates en ont été avisés;**
- b) qu'une ou plusieurs équipes composées d'un scrutateur ou une scrutatrice et d'un greffier ou une greffière soient affectées à la vérification et au dépouillement des bulletins spéciaux dans chaque circonscription, et que cela se fasse dans le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin;**
- c) que les candidats et candidates soient invités à envoyer des représentants et représentantes au dépouillement des bulletins spéciaux, tout comme ils le font dans les bureaux de vote ordinaires;**
- d) que les votes des Canadiens et Canadiennes inscrits au registre des électeurs non-résidents, ainsi que ceux des détenus et détenues des pénitenciers fédéraux inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale du Canada par le Service correctionnel du Canada, soient dépouillés au siège de la Commission ou dans un autre lieu central, et que les résultats soient communiqués au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de chaque circonscription une**

demi-heure après le début du dépouillement dans les bureaux de vote ordinaires; et

- e) que le registre du scrutin et les documents d'élection de chaque bureau de vote ne soient pas scellés mais remis à la Commission électorale en même temps que le rapport d'élection ou dès que possible après; la Commission pourrait en permettre la consultation aux représentants des candidats et candidates ou des partis enregistrés pour tout motif qu'elle jugerait valable.

LA COMPILATION DES VOTES

Après l'élection, chaque directeur ou directrice du scrutin fait la compilation des votes, à partir de laquelle sont préparés le certificat du résultat du scrutin et le rapport de l'élection, où le vainqueur est proclamé. Bien que l'on parle à ce sujet d'« addition officielle », il s'agit en fait d'une compilation des résultats figurant au relevé officiel du scrutin produit par chaque scrutateur ou scrutatrice, et non d'une vérification ou d'un nouveau dépouillement.

La Loi ne prévoit aucune échéance pour la compilation des votes, sinon pour préciser qu'elle ne doit pas se faire avant trois jours suivant une élection générale, la date étant établie par proclamation au début de la campagne. D'ordinaire, la compilation des votes se fait trois ou quatre jours après le scrutin.

Si les relevés de certains bureaux de vote ne lui sont pas encore parvenus, le directeur du scrutin reporte la compilation jusqu'à ce qu'il les obtienne ou qu'il se soit enquis des résultats auprès du personnel des bureaux de vote, sous serment s'il y a lieu. Il dispose pour ce faire d'un délai supplémentaire de deux semaines, au maximum.

Le directeur ou la directrice du scrutin ne peut certifier le résultat final d'une circonscription avant d'avoir terminé la compilation, après quoi un candidat défait dispose de quatre jours pour demander un nouveau dépouillement. Le temps consenti pour la compilation des votes risque donc de retarder l'annonce du résultat final de l'élection, ce qui peut retarder l'entrée au Parlement de certains députés.

Cette procédure pourrait être raccourcie. Par exemple, la Loi pourrait prescrire que la compilation se fasse aussitôt que possible après l'élection, et dans un délai maximal de sept jours sauf circonstance exceptionnelle. Le directeur du scrutin devrait être autorisé à certifier le résultat final, même si certains relevés officiels du scrutin ne lui sont pas parvenus. Les technologies de communication offrent en effet d'autres solutions.

En confiant la responsabilité des nouveaux dépouillements à la Commission électorale plutôt qu'aux tribunaux, comme nous le recommandons, il devrait également être possible de réduire à trois jours le délai requis à cet égard. Le directeur du scrutin pourrait ainsi produire le rapport de l'élection et rendre les résultats officiels dès le quatrième jour suivant la compilation des votes. Tous les élus et élues seraient donc connus

le second vendredi suivant le jour du scrutin, et le nouveau Parlement pourrait être convoqué deux semaines après celui-ci, plutôt que trois comme c'est actuellement le cas.

Recommandation 2.3.16

Nous recommandons :

- a) que la période accordée pour la compilation des votes soit ramenée à un maximum de sept jours, et que la procédure soit simplifiée conformément à nos propositions;
- b) que le directeur ou la directrice du scrutin soit autorisé à certifier le résultat final même si certains relevés officiels du scrutin ne lui sont pas parvenus; et
- c) que le délai accordé pour demander un nouveau dépouillement soit ramené à trois jours, ce qui permettrait de proclamer l'élu ou l'élue dès le second vendredi suivant le jour du scrutin, sauf si un nouveau dépouillement a été autorisé.

LE NOUVEAU DÉPOUILLEMENT

Un nouveau dépouillement a lieu d'office si des candidats ou candidates arrivent premiers à égalité, ou si moins de 25 voix les séparent. Cela s'est produit dans deux circonscriptions en 1988, et dans aucune en 1984. Un candidat ou un électeur peut en faire la demande s'il juge erronés les résultats annoncés par le directeur du scrutin ou si un scrutateur a commis une erreur dans l'administration du scrutin, le décompte des voix ou la transmission des résultats. La demande doit être adressée à un juge de cour de comté (ou d'un niveau équivalent) dans les quatre jours suivant la compilation des votes.

Le nouveau dépouillement a lieu dans les quatre jours suivant l'acceptation de la demande. Le ou la juge peut à sa discrétion se baser sur les relevés du scrutin ou sur un nouveau dépouillement, et rejeter tout bulletin. S'il ne donne pas suite à une demande, une autre cour peut lui imposer de le faire ou, le cas échéant, s'en charger elle-même.

Cette procédure est lourde, coûteuse et souvent longue. Six nouveaux dépouillements ont eu lieu en 1988 et tous ont confirmé les résultats de l'élection, sauf dans la circonscription de York-Nord. Dans ce dernier cas, il a fallu attendre 51 jours pour le résultat final; puis celui-ci fut contesté et renversé, parce que certains votants n'avaient pas qualité d'électeur.

Les frais d'un nouveau dépouillement entrepris par suite d'un résultat *ex æquo* sont payés par Élections Canada. Si c'est un candidat ou un électeur qui en fait la demande, il doit verser un dépôt de 250 \$ à titre de garantie et acquitter les frais du candidat vainqueur si le résultat est inchangé.

Tout candidat ou candidate devrait pouvoir demander un nouveau dépouillement, mais nous ne voyons aucune raison de permettre à d'autres de le faire si l'intéressé n'en fait pas la demande.

Le candidat devrait verser un dépôt de 500 \$ à la Commission électorale, qui désignerait la personne affectée à la tâche. Si le résultat est confirmé et que plus de 35 voix séparent le candidat vainqueur de son adversaire, la Commission garderait le dépôt pour couvrir ses frais; celui-ci serait remboursé si l'écart est inférieur à 35 voix. Les candidats et candidates pourraient cependant demander un nouveau dépouillement partiel et réduire leurs frais, par exemple si les résultats sont contestés dans seulement deux ou trois bureaux de vote. La Commission électorale pourrait refuser une demande si elle juge son motif insuffisant. Enfin, elle devrait être saisie de toute requête en appel à la suite d'un nouveau dépouillement.

Nous avons recommandé d'accorder le droit de vote aux directeurs et directrices du scrutin, et de leur retirer le pouvoir de trancher dans les rares cas où un nouveau dépouillement se solde par un résultat nul. Dans un tel cas, le directeur général ou la directrice générale des élections devrait déclencher un nouveau scrutin qui aurait lieu trois semaines plus tard, avec la même liste électorale et les mêmes candidats, sauf si l'un d'eux se retire. Dans ce cas, aucun autre candidat ne pourrait le remplacer.

Recommandation 2.3.17

Nous recommandons :

- a) qu'un nouveau dépouillement soit automatiquement entrepris aux frais de la Commission électorale du Canada si moins de 35 voix séparent les deux candidats ou candidates en tête du scrutin;
- b) que seuls les candidats ou candidates d'une circonscription donnée puissent demander un nouveau dépouillement complet ou partiel, et que la Commission électorale puisse rejeter toute demande qu'elle juge insuffisamment fondée;
- c) que le nouveau dépouillement soit effectué par une personne désignée par la Commission électorale;
- d) que les candidats ou candidates qui demandent un nouveau dépouillement puissent spécifier qu'il soit complet ou partiel, et qu'ils perdent leur dépôt de 500 \$ si plus de 35 voix séparent les deux candidats en tête après le recomptage des votes; et
- e) que si le nouveau dépouillement aboutit à un résultat nul, la Commission électorale ordonne, pour la circonscription visée, une nouvelle élection qui aurait lieu trois semaines après le nouveau dépouillement et qui se déroulerait selon les règles applicables aux élections retardées ou ajournées.

LA CONTESTATION DE L'ÉLECTION

À l'heure actuelle, si les résultats d'une élection sont contestés pour cause de fraude ou d'irrégularité, l'affaire est portée devant les tribunaux en vertu de la *Loi fédérale sur les élections contestées*. Tout candidat ou candidate et tout électeur ou électrice peut déposer une requête en contestation moyennant un dépôt de 1 000 \$. La requête doit être présentée dans les 28 jours suivant la publication des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 28 jours suivant la condamnation d'un candidat ou d'un agent pour fraude électorale.

Si le tribunal conclut que le nombre de votes frauduleux ou irréguliers est supérieur à la marge obtenue par le vainqueur, l'élection est annulée ou un autre candidat est déclaré élu. Cette décision peut être portée en appel devant la Cour suprême du Canada dans les huit jours suivant la décision du tribunal inférieur, et la Cour suprême a 12 jours pour rendre sa décision.

La *Loi fédérale sur les élections contestées* est une loi archaïque dont l'application peut s'avérer lourde et coûteuse. À preuve, le règlement judiciaire du litige de York-Nord en 1988 a pris plus de quatre mois. Par ailleurs, rien ne justifie à nos yeux que la contestation d'une élection soit régie par une loi distincte; ses dispositions devraient faire partie de la *Loi électorale du Canada*.

Une élection peut être contestée en vertu de la plupart des aspects de la législation électorale; on peut aussi mettre en doute la conduite de l'élection par le directeur ou la directrice du scrutin. C'est pourquoi nous croyons que de telles requêtes devraient continuer d'être soumises aux tribunaux, mais à la Cour fédérale du Canada plutôt qu'aux cours provinciales.

Toute requête devrait être déposée dans les 30 jours suivant l'annonce des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 30 jours suivant la condamnation pour fraude électorale de toute personne ou de tout parti concerné. Ce délai devrait suffire au plaignant ou à la plaignante pour déterminer si l'ampleur des irrégularités a pu influencer sur les résultats. C'est en effet le premier point à établir pour justifier l'annulation d'une élection. Selon nos propositions, les plaignants auraient désormais accès aux registres du scrutin et autres rapports électoraux.

À l'heure actuelle, tout candidat ou électeur peut contester une élection. Cette disposition devrait être maintenue. La *Loi fédérale sur les élections contestées* accorde 10 jours à l'accusé pour répondre à une demande de contestation; ce droit de réplique devrait également être conservé.

La Loi exige que le plaignant fasse un dépôt de 1 000 \$; celui-ci devrait être remboursable si la plainte s'avère fondée. Sinon, ce montant devrait servir à défrayer la partie mise en cause. Le juge de la Cour fédérale saisi d'une requête devrait être habilité à la rejeter si elle lui paraît dénuée de fondement avant audience. Cette décision devrait être sujette à appel.

Au terme de l'audience, la Cour pourrait rejeter la plainte, annuler l'élection ou déclarer élu un autre candidat ou une autre candidate, décisions qui pourraient aussi être portées en appel dans un délai de sept jours. Le tribunal d'appel serait tenu de juger l'affaire dans les 14 jours et de rendre sa décision aussitôt après l'audience. Cette décision serait sans appel.

Recommandation 2.3.18

Nous recommandons que la *Loi fédérale sur les élections contestées* soit abrogée et que les dispositions suivantes soient incluses dans la *Loi électorale du Canada* :

1. que toute demande de contestation d'élection soit jugée par la Cour fédérale du Canada;
2. qu'une élection puisse être contestée, comme c'est actuellement le cas, lorsqu'une partie considère les résultats comme entachés d'irrégularités ou de fraude;
3. que les plaintes visant à contester les résultats d'une élection et les motifs fondant ces plaintes soient adressés à la Cour fédérale du Canada dans les 30 jours suivant l'annonce des résultats du scrutin dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 30 jours suivant une condamnation pour fraude électorale dans la circonscription concernée;
4. que tout candidat ou candidate et tout électeur ou électrice soient autorisés à déposer une plainte en contestation d'élection;
5. qu'un dépôt de 1 000 \$ soit exigé pour toute plainte en contestation; et que ce dépôt soit remboursé si la plainte se révèle fondée et, dans le cas contraire, qu'il soit versé à la partie mise en cause pour couvrir ses frais;
6. que le ou la juge saisi de la plainte soit habilité à la rejeter, avant ou pendant l'audience, s'il l'estime dénuée de fondement;
7. que le ou la juge saisi d'une plainte en contestation soit habilité à la rejeter, à annuler l'élection ou à déclarer élu un autre candidat ou une autre candidate;
8. que, dans les sept jours du jugement, toute décision de la Cour fédérale sur la contestation d'une élection puisse être portée devant la Cour d'appel fédérale, dont la décision sera sans appel; et
9. que la Cour d'appel fédérale soit obligée de tenir une audience dans les 14 jours suivant la présentation de l'appel, et de rendre sa décision le plus rapidement possible après l'audience.

LA VENTE D'ALCOOL PENDANT LE SCRUTIN

La Loi fédérale interdit tout don ou vente de bière, de vin ou de spiritueux dans un magasin ou un établissement détenant un permis à cet effet pendant les heures du scrutin. Dans une élection partielle, cette disposition ne s'applique que dans les limites de la circonscription concernée.

Ce règlement vient d'une époque où l'alcool jouait un rôle plus important qu'aujourd'hui dans le déroulement des élections. Mais les mœurs ont changé. Par ailleurs, le règlement manque de cohérence : la vente d'alcool

est interdite le jour même du scrutin, mais non les jours où l'on peut voter par anticipation. D'autre part, il est facile de se procurer de l'alcool en dehors de la circonscription où se tient une élection partielle. Bref, la règle prête à confusion. Dans la plupart des provinces, la vente de boissons alcoolisées est autorisée le jour des élections provinciales et aucun problème n'a été signalé.

Des représentants de l'industrie hôtelière et des entreprises de boissons alcoolisées ont vigoureusement dénoncé cette interdiction au cours de nos audiences. Par contre, elle a reçu l'appui de certains travailleurs communautaires en milieu urbain, qui craignent que l'ouverture des bars et tavernes le jour des élections ne dissuade certaines personnes de se rendre voter.

En somme, nous estimons que la Loi devrait refléter l'attitude de la population à cet égard, comme c'est le cas dans la plupart des provinces. L'interdiction frappant la vente d'alcool le jour du scrutin devrait donc être éliminée de la *Loi électorale du Canada*. Chaque province conserverait cependant le droit d'interdire ce commerce le jour d'un scrutin fédéral.

Aucun bureau de vote ne devrait être situé dans un bar ou une taverne. Par ailleurs, sauf en dernier recours, aucun bureau de vote ne devrait être aménagé dans un établissement, par exemple un hôtel, qui détient un permis de vente d'alcool. Si le cas se présentait, le directeur ou la directrice du scrutin devrait s'assurer que le bureau de vote soit bien séparé des lieux destinés à la consommation.

La Loi interdit d'utiliser l'alcool pour inciter quiconque à voter. Cette disposition ne vise pas à en interdire la consommation, mais à éviter son utilisation à des fins de corruption. Nous recommandons au chapitre 8 du présent volume d'abolir cette infraction, tout en conservant l'interdiction générale concernant la corruption et l'abus d'influence.

Recommandation 2.3.19

Nous recommandons que soient abolies les dispositions de la *Loi électorale du Canada* interdisant la vente d'alcool le jour du scrutin, en laissant aux provinces toute latitude en cette matière.

NOTE

1. Le paragraphe 4(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit l'exception suivante : « Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la législature en question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative. » Avant l'adoption de la Charte, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1949* comportait une disposition identique touchant la Chambre des communes, mais non les assemblées législatives des provinces; jusqu'en 1982, une assemblée provinciale pouvait par conséquent « prolonger son mandat aussi longtemps qu'elle le désirait » (Forsey 1960, 604).

UN REGISTRE ÉLECTORAL



INTRODUCTION

PARMI LES TÂCHES prévues dans notre mandat, nous devons étudier « l'établissement des listes électorales, notamment l'opportunité de créer une liste électorale permanente ». L'actuel processus de recensement, décrit au chapitre premier du présent volume, suscite en effet de plus en plus de critiques : on lui reproche principalement d'être long et coûteux. Par ailleurs, bon nombre d'intervenants à nos audiences ont manifesté leur intérêt pour la création d'une liste permanente, ou registre électoral*. On estime qu'une telle mesure permettrait d'abrèger les campagnes électorales, de faciliter le recrutement de plus en plus difficile de recenseurs et recenseuses fédéraux compétents et de réduire la duplication due au fait que les autorités fédérales, provinciales et municipales effectuent chacune leur propre recensement. Nous avons abordé ce volet de notre mandat à la lumière des six principes suivants.

Premièrement, l'inscription doit continuer de relever de l'État. Il peut arriver, dans certains cas, que la responsabilité de s'inscrire incombe aux électeurs ou électrices. Mais de façon générale, il revient en tout premier lieu aux gouvernements des régimes démocratiques d'assurer que toutes les personnes ayant qualité d'électeur puissent exercer leur droit de vote. Deuxièmement, les électeurs devraient pouvoir s'inscrire après la publication du décret d'élection, y compris le jour même du scrutin. Troisièmement, on ne devrait opter pour un registre électoral que si son efficacité équivaut à peu près à celle d'un recensement. Les listes électorales préliminaires issues d'un registre doivent par conséquent être comparables à celles d'un recensement aux points de vue de la couverture¹, de l'exactitude², de la mise à jour³ et du coût de réalisation. En outre, elles doivent être disponibles au moment où le personnel électoral ainsi que les candidats et candidates en ont besoin. Quatrièmement, les électeurs devraient avoir le droit de refuser d'être inscrits et de renseigner l'État sur leurs déplacements. Cinquièmement,

* En examinant la possibilité de mettre sur pied un processus d'inscription présentant une amélioration par rapport au recensement actuel, qui est de nature transitoire et nécessite une main-d'œuvre nombreuse, nous en sommes venus à préférer le terme « registre » à « liste », car il reflète mieux la notion de permanence. En effet, un registre est un système conçu pour la gestion de l'information nécessaire à l'établissement d'une liste électorale spécifique.

les électeurs et électrices devraient pouvoir faire rayer leurs nom et adresse du registre n'importe quand. Enfin, une fois les données consignées dans le registre, elles devraient être traitées selon les critères les plus stricts en matière de confidentialité et de protection de la vie privée.

LES LISTES ÉLECTORALES PERMANENTES DANS D'AUTRES PAYS

La plupart des démocraties occidentales – notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la France et l'Allemagne – ont recours à des registres électoraux permanents. Dans ces pays, la couverture, l'exactitude, la mise à jour et le coût de l'inscription de l'électorat dépendent de trois facteurs principaux :

1. la liberté dont jouissent les citoyens et citoyennes de s'inscrire de leur plein gré et l'importance relative du rôle de l'État dans le déroulement du processus;
2. le rôle des administrations nationales, régionales et locales dans la mise à jour et la tenue des listes électoraux permanentes, ou le niveau de centralisation de ces tâches; et
3. le délai accordé pour l'inscription, c'est-à-dire si l'on peut s'inscrire au-delà d'une certaine date ou le jour même du scrutin, et s'il existe un mécanisme de révision.

Ces trois critères nous ont servi à mesurer l'utilité, pour le Canada, des formules adoptées par les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la France et l'Allemagne et à en dégager les enseignements pertinents.

Les États-Unis

Le gouvernement des États-Unis ne procède lui-même à aucune inscription des électeurs et électrices. Les règles d'inscription pour les élections nationales, municipales et des États sont définies par chaque État ainsi que par le Congrès, et varient sensiblement. Cependant, tous les États, à l'exception du Dakota du Nord, ont recours à une forme quelconque de liste permanente des électeurs et électrices (Courtney et Smith 1991 CR). La responsabilité de l'inscription incombe généralement à l'électeur.

À plusieurs égards, la procédure américaine soulève de sérieuses questions. D'abord, la plupart des États imposent un délai d'inscription, considéré comme déterminant pour ce qui est d'inciter les gens à s'inscrire et à voter. Dans les États de la Californie et de New York, par exemple, la date limite d'inscription est fixée respectivement à 29 et 30 jours avant le jour du scrutin. Les trois États qui permettent aux électeurs et électrices de s'inscrire le jour du scrutin enregistrent habituellement une participation électorale de 15 % supérieure à celle des autres. Deuxièmement, l'exactitude des listes électoraux de nombreux États est souvent mise en doute. La procédure d'inscription n'est pas conçue de façon à faciliter le retrait des noms de ceux et celles qui sont décédés ou qui ont déménagé. Les mécanismes utilisés pour rayer

certain noms en temps opportun varient d'un État à l'autre, même d'un comté à l'autre, et laissent souvent à désirer (Courtney et Smith 1991 CR). Troisièmement, comme les électeurs doivent s'inscrire eux-mêmes, la plupart des États ne disposent d'aucune méthode éprouvée pour tenir leur registre à jour. Par exemple, 45 États rayent automatiquement les noms de ceux et celles qui n'ont pas voté à un certain nombre d'élections. Cette suppression aveugle empêche dans les faits plusieurs électeurs et électrices d'exprimer leur suffrage aux élections ultérieures, à moins qu'ils ne se réinscrivent (Mangum *et al.* 1991, 1). Divers projets de loi à l'étude au gouvernement fédéral et dans les États interdiraient l'épuration des listes selon de tels critères mécaniques.

La faiblesse persistante du taux de participation aux élections américaines, tant au niveau national qu'à celui des États et des municipalités, a incité plusieurs États à rendre le processus d'inscription plus accessible, plus souple et plus conforme aux besoins de certains groupes. Au milieu des années 80, le Texas, le Minnesota, l'Ohio, New York, le Nouveau-Mexique et la Virginie-Occidentale ont donné des directives aux organismes publics pour permettre à la population de s'inscrire notamment dans les bibliothèques, les écoles, les bureaux de l'assurance-chômage et les bureaux de permis de chasse et pêche (Davidoff et Williams 1985). Afin de faciliter la procédure, la plupart des États du Midwest ont adopté un certain nombre de dispositions telles l'inscription par correspondance, l'inscription le jour du scrutin, ou la prolongation du délai d'inscription. Le Minnesota s'est particulièrement distingué à ce chapitre.

À l'heure actuelle, seuls quelques États ont un registre central informatisé pleinement opérationnel. Le premier a vu le jour en Alaska en 1968; suivirent la Virginie et le Kentucky en 1973 et le Wyoming en 1976. En règle générale, les services des administrations locales doivent faire parvenir au système central des copies des formulaires d'inscription remplis, dont les renseignements sont consignés dans la base de données. Il revient ensuite à l'État de traiter l'information et de la tenir à jour. Chaque administration municipale doit tenir à jour sa propre base de données à l'aide des renseignements provenant du registre central de l'État. Comme nous le verrons dans le cas des autres pays, la gestion d'un registre exhaustif des électeurs et électrices dépend énormément d'un système de collecte d'information fortement décentralisé; or, les administrations municipales sont les mieux placées pour jouer ce rôle.

Déjà, en 1985, le Congrès américain étudiait la possibilité de réaliser une réforme en profondeur (Davidoff et Williams 1985, 3). On attend toujours : le Congrès s'est récemment penché sur un projet de loi qui aurait établi des normes nationales en matière d'inscription. Adopté par la Chambre des représentants, celui-ci fut rejeté de justesse par le Sénat. Ce projet (H.R. 2190, *National Voter Registration Act of 1989*) aurait autorisé les citoyens et citoyennes à s'inscrire en renouvelant leur permis de conduire ou en se présentant pour d'autres raisons au bureau d'immatriculation. Il aurait

aussi permis aux membres du personnel électoral d'utiliser le programme de changement d'adresse des postes comme solution de rechange aux actuelles modalités d'épuration des listes. Un projet de loi analogue a été déposé au cours de la session 1991 du Congrès. Les récents efforts en vue de modifier la procédure d'inscription témoignent d'une préoccupation croissante à cet égard.

La Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, les électeurs et électrices sont inscrits sur une liste électorale permanente, annuellement mise à jour et publiée le 15 février. Toutefois, cette liste ne peut être modifiée après avoir été rendue publique, même si une élection générale est convoquée entre-temps. Les électeurs dont le nom ne figure pas sur la liste doivent faire la preuve que leur nom a été omis à tort. Par conséquent, rares sont ceux qui peuvent faire modifier la liste après la date limite. La liste permanente est utilisée aussi bien pour les élections locales et nationales que pour les élections au Parlement européen.

L'inscription est assurée par des employés des conseils régionaux et des municipalités de chacune des 650 circonscriptions électorales de la Grande-Bretagne. S'ils veulent figurer sur le registre électoral, les électeurs et électrices doivent eux-mêmes prendre l'initiative de s'inscrire en expédiant une fiche d'inscription aux responsables locaux.

L'uniformisation de la procédure d'inscription est principalement assurée par les délais imposés par la loi pour la compilation et la publication annuelle du registre électoral. Cependant, la loi ne prévoit pas une procédure uniforme de révision. Par exemple, si les visites à domicile se sont révélées fort efficaces pour mettre le registre à jour, elles sont pratiquées avec une constance et une précision très variables selon les circonscriptions. La proportion des ménages visités dans les circonscriptions des centres-villes est particulièrement faible. Michael et Shelley Pinto-Duschinsky, notant à cet égard le taux d'inscription plus faible des groupes ethnoculturels, soutiennent que le phénomène s'explique davantage par leur mobilité et par la jeunesse de leurs membres que par des obstacles systémiques (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987, 18-21).

Depuis quelques années, l'exactitude de la liste électorale permanente de Grande-Bretagne est remise en question. Selon diverses études, les erreurs dénombrées sur les registres électoraux d'Angleterre et du Pays de Galles auraient doublé entre 1966 et 1981, pour atteindre plus de 5 millions. La somme de ces erreurs était partagée également entre ceux et celles dont les noms avaient été inscrits ou exclus à tort de la liste électorale (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987, 3). En tout, environ 14 % des noms figurant sur la liste étaient erronés. Vu la rigidité du processus d'inscription de la Grande-Bretagne, les électeurs et électrices dont le nom a été omis ont peu de chance de faire réviser la liste électorale après sa publication.

L'Australie

L'Australie dispose d'un registre (ou rôle) électoral permanent, et l'inscription y est obligatoire depuis 1911. (La participation aux élections est elle-même obligatoire depuis 1924.) Ce registre est tenu à jour par la Commission électorale de l'Australie, qui compte environ 150 bureaux divisionnaires, lesquels, à leur tour, font chacun rapport à l'un des sept agents électoraux du pays. Le gouvernement national, quatre des six États et le territoire du Nord partagent le même registre; les autres États s'appuient toutefois sur les données du registre permanent pour dresser leurs propres registres. Ceux-ci sont utilisés pour les élections générales, les référendums et les consultations servant à résoudre les conflits de travail. Ils sont régulièrement mis à jour par les bureaux divisionnaires, en partie lors d'une campagne bisannuelle de porte à porte. Les bureaux de la Commission emploient un important personnel permanent qui voit à la gestion de la liste électorale, et en assure l'exactitude et la mise à jour.

La Constitution de l'Australie stipule un délai maximal de dix jours entre la dissolution du Parlement et la publication du décret d'élection. En 1983, le décret fut publié le lendemain de la dissolution. Or, comme la liste électorale ne peut être modifiée après la publication du décret, beaucoup d'électeurs et électrices n'ont pu voter parce qu'ils n'ont pas eu le temps de s'inscrire. Pour remédier au problème, le *Commonwealth Electoral Act* a été modifié l'année suivante de manière à prévoir un délai de sept jours entre la publication du décret et la clôture des inscriptions. Malgré cette mesure, il reste difficile pour les électeurs de s'inscrire après le déclenchement des élections (Courtney et Smith 1991 CR).

La France

Tout comme la Grande-Bretagne, la France possède une liste électorale permanente mise à jour annuellement et publiée à date fixe. Cette liste relève d'autorités locales. Cependant, le système français est plus souple en ce qui a trait à la possibilité de réviser la liste après la clôture des inscriptions. Par ailleurs, la mise à jour est confiée à une commission locale de trois personnes, qui transmet ces renseignements à l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'Institut tient un registre central informatisé et appuie les commissions locales dans leurs tâches.

Néanmoins, comme aux États-Unis, il revient clairement à chaque citoyen et citoyenne de vérifier si son nom figure sur la liste et si les renseignements qu'elle contient sont exacts et à jour. Cependant, le gouvernement français joue un rôle clé dans la gestion de la liste permanente en délivrant des cartes d'électeur valables pour trois ans et en avisant les organismes concernés lorsque des électeurs ou électrices déménagent d'une région à une autre.

L'Allemagne⁴

L'inscription des électeurs et électrices allemands est basée sur l'enregistrement obligatoire de la population auprès des administrations municipales.

Les données démographiques ainsi obtenues servent aux gouvernements fédéral et régionaux à établir le montant de l'aide financière octroyée aux municipalités qui y ont droit. Le processus d'inscription des électeurs allemands compte parmi les plus décentralisés que nous ayons étudiés, bien qu'il se compare en cela à celui d'autres pays européens tels que les Pays-Bas et la Belgique. Toute personne inscrite reçoit une carte d'identité munie du cachet des autorités locales de son lieu de résidence. Les listes électorales sont établies d'après les registres généraux des municipalités; elles sont considérées comme finales 35 jours avant le scrutin et affichées entre le 20^e et le 15^e jour précédant l'élection. Les individus qui prouvent qu'ils n'ont pu s'inscrire dans les délais peuvent le faire jusqu'à une date fixée par les responsables locaux (un jour généralement très rapproché du scrutin) (Courtney et Smith 1991 CR).

Résumé

Dans les pays où, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'inscription sur la liste électorale est volontaire et l'administration décentralisée mais où les règles touchant l'exactitude, la couverture et la mise à jour manquent d'uniformité, la liste électorale contient de nombreuses erreurs ou omet une assez forte proportion d'électeurs et électrices. Ces erreurs sont d'autant plus graves s'il est difficile de faire réviser les listes finales après leur publication. Dans les pays comme l'Allemagne et l'Australie, où l'inscription relève de l'État, la liste permanente est généralement plus complète et contient une plus grande diversité de renseignements. En France, l'inscription est un amalgame d'intervention de l'État et de responsabilité personnelle; l'inscription des électeurs y est en effet volontaire, mais les autorités locales et nationales collaborent étroitement à la mise à jour de la liste.

Dans les pays mentionnés, exception faite de l'Australie, la gestion des listes permanentes est fortement décentralisée. La principale responsabilité de l'inscription des électeurs et électrices revient aux administrations locales ou à des agents locaux du gouvernement national. On n'observe par ailleurs aucun lien entre le degré de centralisation (ou de décentralisation) du processus et l'exactitude et l'exhaustivité des listes permanentes.

Le facteur décisif quant à l'exactitude, la couverture et la mise à jour des listes, est le caractère obligatoire ou non de l'inscription. Dans les pays démocratiques où celle-ci est essentiellement laissée à la discrétion de chacun, la complexité et la rigidité de la procédure en découragent plusieurs. Dans les pays où l'inscription est volontaire, où la date limite tombe bien avant le scrutin et, où les possibilités de révision sont minces, beaucoup de citoyens et citoyennes négligent de s'inscrire malgré l'importance qu'ils peuvent accorder à l'exercice du droit de vote. À l'inverse, lorsque l'inscription est obligatoire, une structure administrative élaborée doit être mise en place pour assurer à tous de nombreuses possibilités de s'inscrire.

La plupart des pays utilisent leur liste électorale permanente pour les élections à différents paliers de gouvernement. En Grande-Bretagne, en

Allemagne et en France, on l'emploie à la fois pour les élections locales et nationales et pour les élections au Parlement européen. En Australie, la liste sert aux élections nationales, aux élections dans quatre États, aux élections référendaires ainsi qu'aux élections tenues pour résoudre des conflits de travail. Plus une liste est utilisée, plus elle est rentable et plus il est facile d'en assurer la mise à jour et l'exactitude.

Les données comparatives sur la rentabilité des listes permanentes sont rares. Elles sont en effet plus ou moins rentables selon qu'on y a recours pour les élections locales, régionales, nationales ou autres. Plus elles sont utilisées, plus les frais de mise à jour sont rentabilisés. La procédure étant très localisée en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France et aux États-Unis, les coûts varient considérablement. L'inscription en Allemagne se fait dans le cadre de l'enregistrement national de la population. Aux États-Unis, les écarts sont énormes entre les 50 États pour ce qui est des ressources et du soutien administratif. Il est donc difficile de déterminer avec précision ce qu'il en coûte pour établir et maintenir une liste électorale permanente par rapport au processus de recensement en vigueur au Canada.

L'Australie fournit toutefois une certaine base de comparaison puisque la Commission électorale de ce pays veille à la mise à jour du rôle électorale permanent dans quatre États et deux territoires. Les coûts unitaires y sont comparables à ceux du système canadien, mais la gestion du registre nécessite beaucoup de personnel permanent et une révision bisannuelle qui s'apparente au recensement canadien. Le coût du recensement et de la révision aux élections canadiennes de 1988 s'élevait à 27 791 142 \$. L'électorat canadien comptant au total 17 639 001 personnes (exception faite des personnes votant selon les Règles électorales spéciales), le coût par électeur se chiffre à 1,58 \$. En 1988-1989, l'inscription des électeurs et électrices australiens, qui comprenait une révision bisannuelle de la population, a coûté 13 003 571 \$ canadiens, ou 14 367 000 \$ australiens (d'après le taux de change en vigueur en 1991). L'électorat australien étant de 10 300 798 personnes, le coût par électeur s'est élevé à 1,26 \$ canadien, ou 1,39 \$ australien (Courtney et Smith 1991 CR). Il est à noter que le recensement effectué au Canada en 1988 a servi à une seule élection fédérale, tandis que le rôle électorale australien sert à la fois aux élections dans les États, aux élections nationales ainsi qu'aux élections relatives aux référendums et aux conflits de travail. Puisque l'Australie utilise sa liste permanente à diverses fins électorales, elle est tenue à jour et la rentabilité du processus d'inscription s'en trouve améliorée.

DES LISTES ÉLECTORALES PERMANENTES AU CANADA ET DANS LES PROVINCES

Comme nous l'avons vu au chapitre premier du présent volume, le Canada est le seul pays à établir des listes électorales après la publication du décret d'élection par un recensement national de ses électeurs et électrices. La seule expérience de registre électorale fédéral fut tentée au début des années 30

et considérée comme un échec, en grande partie parce qu'il s'agissait d'une liste fermée. Un ancien directeur général des élections, après avoir étudié la question en 1968, s'est prononcé contre la création d'une liste électorale permanente, affirmant que le coût en serait prohibitif (Canada, Commissaire à la représentation 1968). Plus récemment, les auteurs du *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* en sont venus à la même conclusion, soutenant que la création et la tenue d'une telle liste électorale par le gouvernement fédéral coûteraient sensiblement plus cher que l'actuelle procédure de recensement. Ils ont aussi estimé que les Canadiens et Canadiennes seraient réticents à fournir régulièrement les renseignements nécessaires au maintien d'une liste exacte et à jour. Enfin, ils ont exprimé la crainte que les partis politiques l'utilisent à leur propres fins (Canada, Bureau du Conseil privé 1986, 45).

La Colombie-Britannique est la seule province où les électeurs et électrices sont inscrits sur une liste tenue à jour. Un recensement général est effectué au cours de la troisième année suivant les élections générales par des recenseurs et recenseuses qui disposent de tous les noms figurant sur la liste électorale. Toutefois, il revient à chaque électeur et électrice de vérifier la justesse de l'information figurant sur la liste. Les demandes d'inscription sont traitées dans 60 bureaux gouvernementaux répartis dans la province, puis transmises à 6 bureaux régionaux responsables de la mise à jour de la liste. Toutes les personnes ayant qualité d'électeur reçoivent par la poste une carte d'identité.

Pour la période comprise entre 1987 et 1990, le coût du registre électoral permanent de la Colombie-Britannique a été d'environ 10 millions de dollars, dont 5,9 millions de dollars pour le recensement de 1989, qui était accompagné d'une importante campagne de publicité. Certains de ces frais sont toutefois récupérés auprès des municipalités qui choisissent d'utiliser les listes provinciales plutôt que de faire un recensement porte à porte. Les économies ainsi réalisées profitent au contribuable puisque les municipalités ne sont pas tenues d'effectuer leur propre recensement (Courtney et Smith 1991 CR).

En mai 1991, le ministre chargé de la réforme électorale au Québec s'est déclaré favorable à l'établissement d'une liste électorale provinciale permanente (*Le Soleil*, 1991). Le gouvernement du Québec avait déjà entrepris de dresser une liste permanente au début des années 80 mais avait jugé par la suite qu'il pourrait en coûter trop cher d'implanter le système et de tenir le registre à jour, et avait donc mis fin aux travaux. Terre-Neuve étudie actuellement un avant-projet de loi électorale prévoyant la création d'une liste permanente. La liste électorale issue du recensement de 1988 servirait de base à un registre permanent des électeurs et électrices de la province. Elle serait régulièrement mise à jour grâce à la participation volontaire de chacun et aux bases de données de plusieurs organismes gouvernementaux. Selon l'avant-projet de loi, une révision pourrait être effectuée à la demande des directeurs et directrices du scrutin de la province. En Ontario, le ministre du Revenu tient à jour une base de données qui sert à produire la liste électorale utilisée aux élections municipales et scolaires.

UN REGISTRE ÉLECTORAL : PROPOSITIONS ET PRÉOCCUPATIONS

La question d'un registre électoral a suscité beaucoup de discussions à nos audiences. Le processus d'inscription actuellement en vigueur au Canada a fait l'objet de critiques tandis que l'idée d'un registre électoral soulevait certaines inquiétudes. Des réactions similaires avaient été observées dans le passé. Mais ni ces critiques ni ces inquiétudes ne résistent nécessairement à un examen rigoureux.

Registre électoral ou recensement ?

Ceux et celles qui mettent en doute l'utilité d'un registre électoral estiment qu'un recensement effectué après la publication du décret d'élection est le moyen le plus efficace et le plus rentable d'inscription. Ils font valoir en outre qu'un recensement bien fait permet d'inscrire la presque totalité des électeurs et électrices.

On peut douter du bien-fondé de ces hypothèses. L'expérience de Terre-Neuve, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique démontre qu'il est possible d'établir efficacement les listes préliminaires sans réaliser de recensement pendant une campagne électorale. Ces provinces dressent en effet leurs listes en dehors de la période électorale, selon des méthodes différentes. Le cas des élections fédérales de 1980, où l'on a utilisé la liste de l'année précédente, prouve également qu'il est possible d'établir une liste préliminaire autrement que par un recensement en période électorale – et à un coût sensiblement inférieur.

La méthode actuelle suppose qu'une inscription exhaustive doit être précédée d'un recensement tout aussi complet. Cette hypothèse ne tient pas compte du fait que la révision et l'inscription le jour du scrutin sont des éléments essentiels de tout processus d'inscription exhaustif. Les méthodes en usage en Alberta et à Terre-Neuve sont plus pratiques. Le recensement, aussi vital soit-il, y est vu comme un élément d'un processus. La révision et l'inscription le jour du scrutin témoignent du fait qu'il reste toujours des noms à ajouter ou à rayer d'une liste électorale, quels que soient les efforts initialement déployés pour obtenir les nom et adresse de la majorité des électeurs et électrices. Aux élections générales de 1980, le temps a manqué pour faire un recensement en raison de la défaite inattendue du gouvernement progressiste-conservateur, neuf mois après le scrutin de 1979. Le directeur général des élections a décidé, comme la Loi le lui permet, d'utiliser la liste électorale de 1979 comme liste préliminaire, et l'a fait réviser par le biais d'une campagne d'inscription. Le tout a coûté sensiblement moins cher qu'un nouveau recensement. Fait à noter, le nombre de plaintes reçues d'électeurs et électrices dont le nom aurait été omis de la liste fut beaucoup plus faible qu'aux autres élections. L'expérience de 1980 a démontré qu'une révision bien faite peut produire une excellente liste finale et qu'un recensement est inutile si l'on dispose d'une liste électorale préliminaire suffisamment complète.

Le système actuel repose sur une autre hypothèse importante, celle selon laquelle un recensement en bonne et due forme permet d'inscrire

presque tout l'électorat. Or, tout recensement d'une population nombreuse sera forcément incomplet et inexact. Aucune population importante ne reste entièrement stable, même pour une brève période, et les omissions ou erreurs sont inévitables lorsqu'il s'agit d'entrer en contact avec les électeurs et électrices et de recueillir des données. On pourra pallier ces carences du système si l'on dispose de recenseurs et recenseuses compétents, si les préparatifs sont bien menés, et si la procédure et les mécanismes de contrôle de la qualité sont efficaces. Cependant, aucun recensement ne peut entièrement combler ces lacunes.

Statistique Canada estime par exemple que la population canadienne est sous-évaluée d'environ 3 % lors du recensement décennal, même si l'opération est bien planifiée et malgré le fait que la formation de son personnel soit de beaucoup supérieure à celle qu'Élections Canada et les directeurs du scrutin ont le temps et les moyens de dispenser. Par ailleurs, le recensement électoral peut donner lieu à d'autres erreurs, étant donné que tous les habitants du Canada n'ont pas automatiquement qualité d'électeur; il est inévitable que certaines personnes non habilitées à voter soient inscrites⁵. Enfin, les citoyens et citoyennes ne sont pas tenus par la loi de participer à ce recensement, comme c'est le cas pour le recensement décennal.

La responsabilité de l'État dans le processus d'inscription

La population canadienne est défavorable à tout système qui réduirait ou supprimerait la responsabilité de l'État en matière d'inscription des électeurs et électrices. Elle craint que toute tentative d'instaurer un registre électoral aille dans ce sens, crainte alimentée par l'expérience américaine d'une liste permanente fondée sur l'inscription volontaire, par comparaison avec le système canadien où l'État joue un rôle déterminant.

Toute modification de notre processus d'inscription devrait reposer sur la tradition canadienne selon laquelle l'État joue un rôle de premier plan dans le processus. Contrairement à une opinion assez répandue, cela n'exclut pas nécessairement la formule du registre électoral. La création d'un tel registre n'exige pas l'inscription volontaire, pas plus qu'elle n'empêche l'État de voir à l'inscription des électeurs et électrices. Nous ne pouvons souscrire à l'inscription obligatoire et aux sanctions qui ont cours dans certains pays. Toutefois, il faut souligner que la création et la tenue d'un registre électoral ne signifient pas nécessairement que les électeurs seront les premiers responsables de s'inscrire. En fait, comme nous l'indiquons plus loin, le registre accroîtrait plutôt la capacité de l'État d'inscrire les personnes les plus susceptibles d'être oubliées par l'actuel processus.

La participation électorale

Plusieurs craignent que le recours à un registre ne fasse diminuer la participation électorale. Si l'on disposait d'un registre pour dresser les listes préliminaires, les recenseurs n'auraient pas à rendre visite aux électeurs et électrices qui figurent sur celles-ci. Certains ont soutenu que le passage des

recenseurs et recenseuses permet de signaler la tenue prochaine des élections. C'est sans doute vrai. Cependant, le battage publicitaire et les diverses activités d'information qui entourent une élection prennent une ampleur telle que très peu de gens ignorent ce qui se prépare une fois arrivé le jour du scrutin. En outre, Élections Canada continuerait de faire parvenir aux électeurs des cartes leur indiquant où voter. Par conséquent, la formule du recensement ne présente à ce titre qu'un mince avantage par rapport à celle du registre électoral.

La création d'un registre rendrait inutile le recours généralisé aux recenseurs et recenseuses. Certains jugeront que cela entraînerait une baisse d'intérêt pour le scrutin puisque les recenseurs, même en tant qu'employés de l'État, participent aux élections. Sans doute était-ce vrai autrefois, lorsque les partis nommaient à ces postes des gens qu'ils voulaient récompenser pour leurs loyaux services et qu'ils devaient s'assurer de l'aide pour le porte à porte ultérieur et pour les activités du jour du scrutin. Cependant, l'expérience récente démontre que ces avantages sont de moins en moins importants.

À l'heure actuelle, les candidats et candidates considèrent au mieux comme une corvée l'obligation de désigner des recenseurs et, au pire, comme une entrave à leurs activités les plus pressantes. Dans certaines circonscriptions, on est tout simplement incapable de trouver assez de postulants et postulantes. Ce qui semblait autrefois un avantage est désormais considéré comme un des plus sérieux handicaps de la formule du recensement. Il est de plus en plus difficile de trouver assez de personnes compétentes pour remplir la fonction. L'avantage va donc, de ce point de vue, au registre électoral.

La durée des campagnes électorales

La grande majorité de la population trouve les campagnes électorales trop longues. La longueur des campagnes est généralement attribuée au fait qu'Élections Canada doit procéder au recensement après la publication du décret d'élection. Bien qu'il existe divers autres moyens d'abrèger les campagnes (nous en avons recommandé quelques-uns au chapitre premier de ce volume), beaucoup préconisent, à l'instar de nombreux intervenants à nos audiences, la création d'un registre électoral pour remédier au problème.

Au Canada, la durée des campagnes électorales est en moyenne de 50 jours, tandis qu'elles durent à peine 21 jours en Grande-Bretagne. Elles varient de 33 à 58 jours en Australie; deux des trois dernières ont duré 36 jours. La période électorale est de 29 jours en Colombie-Britannique, province qui a le plus d'expérience quant à l'utilisation d'une liste permanente. Un registre électoral contribuerait à abrèger les campagnes, à tout le moins en éliminant la période du recensement.

Néanmoins, l'abrègement des campagnes fédérales ne dépend pas seulement de la mise en place d'un tel registre. Comme nous l'avons vu au chapitre premier du présent volume, les campagnes peuvent très bien être abrégées même si l'on conserve la formule actuelle de recensement.

Cela dit, leur durée pourrait difficilement être inférieure à 40 jours, la période minimale que nous recommandons au chapitre premier du volume 2, compte tenu du temps et des ressources nécessaires pour assurer une campagne concurrentielle à l'échelle d'un pays aussi vaste.

Les candidats et candidates ainsi que les partis gagneraient à avoir accès à des listes préliminaires beaucoup plus tôt dans la campagne électorale. Les candidats et les associations de circonscription pourraient ainsi entreprendre leur sollicitation des électeurs et électrices au tout début de la campagne, sans devoir attendre la fin du recensement. Le temps disponible pour mener la campagne au niveau local demeurerait donc inchangé, malgré l'abrégement de la période électorale.

Les révisions et le registre électoral

Certains ont dit craindre que la création d'un registre électoral ne limite l'exercice du droit de vote. Le registre pourrait en effet priver beaucoup d'électeurs et électrices de ce droit si aucune disposition n'est prise pour assurer la constante mise à jour de la liste. Dans la plupart des pays qui les utilisent, les listes permanentes sont déclarées définitives lors du déclenchement des élections ou un peu avant le scrutin, ce qui a pour effet de priver de leur droit de vote les personnes qui n'ont pas respecté les délais d'inscription. Plusieurs croient donc, à tort, que la formule du registre comporte nécessairement une liste finale, immuable après l'échéance. Or, si cette pratique peut faciliter la tâche du personnel électoral, aucun motif technique valable n'oblige à déclarer la liste finale à quelque moment que ce soit. La liste peut très bien être modifiée après le début de la campagne, et même jusqu'au jour du scrutin. Traditionnellement, il a d'ailleurs toujours été possible aux personnes vivant dans les sections de vote rurales du Canada de s'inscrire dans ces conditions. Un registre électoral ne changerait rien à cette tradition. Nos recommandations du chapitre premier de ce volume visent même à renforcer cette pratique en améliorant le processus de révision et en permettant à tous les électeurs et électrices de s'inscrire le jour du scrutin. Un registre électoral peut et doit prévoir chacune de ces possibilités.

La protection de la vie privée

Comme nous l'avons vu précédemment, on s'inquiète beaucoup de l'utilisation qui pourrait être faite de certains renseignements personnels contenus dans les immenses bases de données nécessaires à la création d'un registre électoral. Trois facteurs principaux motivent cette crainte.

D'abord, on s'inquiète de possibles violations du droit à la vie privée. L'on suppose que les responsables du registre réclameraient l'accès aux renseignements confidentiels contenus dans les bases de données de l'État, notamment celles de Revenu Canada Impôt, de la Division du recensement de Statistique Canada, de Santé et Bien-être social Canada ou des ministères provinciaux de la Santé et des Services sociaux. Or, tel ne serait pas et ne devrait pas être le cas. Il est tout à fait possible de créer et de tenir

à jour un excellent registre électoral sans recourir à ce type de renseignements. Il n'y a aucune raison d'envisager l'utilisation de ces données, et nos conclusions quant à la faisabilité d'un registre électoral ne reposent pas sur l'accès à ces bases de données personnelles. Les renseignements nécessaires aux responsables d'un tel registre s'obtiennent facilement auprès d'autres sources, telles que les bureaux d'immatriculation et les statistiques démographiques.

Deuxièmement, certains voient dans un registre électoral une intrusion inacceptable de l'État dans la vie privée. On craint notamment que tout citoyen ou citoyenne soit tenu de s'inscrire et d'aviser l'État de ses déplacements, et que l'on tienne à jour dans une base de données centrale leurs nom et adresse ainsi que d'autres renseignements personnels.

Ces craintes sont dénuées de fondement. L'inscription obligatoire des électeurs et électrices, la surveillance constante de leurs déplacements ou la compilation de renseignements personnels ne sont aucunement nécessaires à la tenue d'un registre électoral si l'on prévoit un bon mécanisme de révision et la possibilité de s'inscrire le jour du scrutin. Les électeurs devraient pouvoir refuser de s'inscrire, comme c'est actuellement le cas, garder leurs déplacements secrets et faire supprimer en tout temps de la liste électorale leurs nom et adresse et tout autre renseignement. Cela ne les empêcherait pas de voter; il leur suffirait de s'inscrire aux élections auxquelles ils ou elles désirent participer.

Troisièmement, certains disent craindre que le registre électoral ne soit utilisé en dehors de la période électorale et que les renseignements qu'il contient servent à autre chose qu'à des fins politiques ou électorales légitimes. La Loi oblige les directeurs et directrices du scrutin à mettre les listes préliminaires et finales à la disposition de tous les candidats officiels, qui les transmettent à leurs agents et à leurs associations de circonscription. Ces listes doivent aussi être disponibles pour consultation par le public dans le bureau du directeur du scrutin. Les mêmes dispositions s'appliquent à l'échelle du pays pour les élections provinciales, municipales et scolaires. Si le registre électoral ne pouvait être consulté en dehors de la période électorale, il n'y aurait rien de changé par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, des mesures appropriées, d'ordre technique ou administratif, permettraient d'assurer que son utilisation soit réservée à des fins électorales.

L'application de la *Loi électorale* et les registres électoraux

Un registre électoral pourrait faciliter l'application de la *Loi électorale du Canada* et favoriser son observation (Carty 1990). L'article 83 de la Loi prévoit que la présentation d'un candidat ou une candidate ne peut être estimée complète à moins qu'il ait reçu l'appui de 25 personnes ayant qualité d'électeur. Au chapitre 5 du volume 1, nous avons recommandé que seuls les électeurs et électrices participent à la désignation des candidats et des chefs de parti. De plus, nous recommandons que les partis qui souhaitent s'inscrire entre les élections justifient de l'appui d'au moins 5 000 électeurs qui sont membres en règle du parti. Un registre électoral permettrait aux membres

du personnel électoral de vérifier sur-le-champ si les personnes participant à ces processus ont qualité d'électeur, et la confiance du public dans l'application de la *Loi électorale* s'en trouverait renforcée.

LA FAISABILITÉ D'UN REGISTRE ÉLECTORAL

Bon nombre des objections à la création d'un registre électoral ne résistent pas à un examen approfondi. En définitive, la question est de savoir si cette formule assurerait une inscription comparable à celle qui repose sur le recensement. Pour établir la faisabilité d'un registre électoral au Canada, il faut analyser trois éléments. D'abord, on doit voir si un registre électoral peut satisfaire les critères d'exactitude, de couverture et de mise à jour. Ensuite, on doit déterminer si la création et la tenue d'un registre serait rentable et techniquement réalisable. Enfin, on doit déterminer si les autorités fédérales pourraient utiliser des listes électorales établies par les provinces. Il faudrait que celles-ci soient assez récentes et n'aient besoin que de légères modifications pour servir à la création de listes préliminaires en vue des élections fédérales.

La faisabilité d'un registre électoral fédéral

La création d'un registre électoral par le gouvernement fédéral nécessiterait la mise en place d'une structure administrative élaborée afin d'assurer que le registre soit complet dans chaque province et territoire. Une étude réalisée dans le cadre de nos recherches a confirmé que les listes établies par Revenu Canada Impôt à partir des déclarations de revenu personnel contenaient autant d'électeurs et électrices que les listes préliminaires d'Élections Canada (Canada, Commission royale et Revenu Canada Impôt 1990). Des listes confectionnées à partir de la base de données de Revenu Canada concernant les revenus et les déductions des contribuables individuels permettraient donc l'inscription de 80 à 90 % de l'électorat canadien. En fait, l'existence de cette base de données indique que plus d'un organisme gouvernemental est en mesure d'établir des listes comparables à celles fondées sur les recensements. Toutefois, il serait difficile d'utiliser les données des déclarations de revenu en raison des appréhensions du public et des questions de politique qu'elles suscitent. En conséquence, nous ne recommandons pas cette solution.

Selon nos recherches, le maintien à des fins électorales fédérales seulement d'un registre électoral qui n'utilise pas ces données confidentielles coûterait beaucoup plus cher que l'actuel processus de recensement, sans en améliorer significativement l'exactitude ou la couverture. Le maintien d'un registre national qui satisfasse aux critères d'exactitude et de couverture requiert un processus d'inscription obligatoire; l'expérience des autres pays est probante à cet égard. Le degré d'intervention de l'État qu'exige une telle mise à jour irait à l'encontre de l'approche traditionnelle adoptée par le gouvernement fédéral en matière d'inscription électoral. L'information nécessaire à la tenue d'un registre central est en effet considérablement plus importante que celle dont l'État a besoin dans le cadre du processus

actuel car la gestion active d'une base de données exige que chaque électeur ou électrice se voie attribuer un numéro d'inscription personnel. En outre, il serait sans doute impossible de tenir à jour un registre qui ne servirait pas régulièrement aux niveaux provincial et municipal sans procéder à un porte à porte exhaustif – ce qui reviendrait, à toutes fins utiles, à effectuer un recensement.

Nos études démontrent que l'établissement d'un registre national destiné à produire les listes préliminaires en vue des seules élections fédérales coûterait beaucoup plus cher qu'un recensement à chaque scrutin. Comme nous l'avons indiqué, le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* en était venu à la même conclusion (Canada, Bureau du Conseil privé 1986).

Un registre tenu et utilisé uniquement par la Commission électorale du Canada, de qualité comparable au recensement servant à dresser les listes préliminaires, serait plus coûteux pour deux raisons. Premièrement, l'ajout et le retrait constant de certaines données du registre seraient onéreux et exigeraient une énorme base de données. L'expérience des pays qui possèdent de tels registres le démontre : l'épuration des listes, essentielle à la mise à jour peut constituer l'opération la plus controversée du processus. Elle vise surtout à assurer la mise à jour permanente de la liste. Son efficacité dépend avant tout des critères qui commandent l'épuration et du niveau de raffinement du procédé. Elle permet de rayer les noms des personnes n'ayant pas qualité d'électeur et de transférer au besoin des noms d'électeurs et électrices d'une section de vote à une autre.

Deuxièmement, les listes produites à partir d'un registre ne serviraient à l'échelle nationale que tous les trois ou quatre ans, aux élections générales. Pour cette raison, la méthode de mise à jour la moins coûteuse – soit l'ajout des nom et adresse de ceux qui, ne figurant pas sur le registre, se sont inscrits lors de la révision ou le jour du scrutin – serait peu usitée. En fait, une mise à jour efficace exigerait l'adoption d'un train de mesures complexes et coûteuses, notamment l'entrée dans le registre de données issues de révisions faites en période électorale, de bases de données existantes, de recensements conduits dans les régions mal représentées au registre et d'avis d'inscription expédiés aux nouveaux électeurs et électrices. Il importerait de prendre en considération la mobilité de la population. Selon Courtney et Smith, un taux de déménagement annuel de 20,9 % exigerait la création de 3 650 000 entrées (chiffre calculé d'après les 17,6 millions d'électeurs aux élections de 1988) pour maintenir le registre fédéral des électeurs à jour (Courtney et Smith 1991 CR).

La création et la tenue d'un registre fédéral pourraient être financées, en partie, par la vente des listes préliminaires aux provinces et territoires. Les provinces pourraient les utiliser à condition qu'elles soient techniquement adaptées à leurs sections de vote, n'auraient plus à réaliser des recensements distincts. Les provinces et territoires seraient tenus de les réviser, mais la duplication qui caractérise le processus d'inscription aux fins électorales au Canada en serait considérablement réduite. Pour être réaliste, un tel scénario exige que la base des données maintenue par le gouvernement fédéral

contienne tous les renseignements exigés par les provinces et les territoires quant au profil des électeurs et électrices.

Les ressources techniques et administratives nécessaires à la mise à jour d'un registre qui satisfasse aux besoins des provinces et territoires seraient énormes. Afin de produire les listes préliminaires des provinces, le registre devrait renfermer des données sur les dates de naissance, puisque l'âge électoral varie selon les provinces. La base de données devrait aussi tenir compte de la période de résidence de chaque électeur et électrice puisque plusieurs provinces exigent d'eux qu'ils y aient vécu pendant un certain temps pour avoir droit de vote. Les écueils techniques et les coûts se multiplieraient si le registre devait servir à produire les listes préliminaires pour les élections municipales et scolaires. Comme il est noté dans l'étude de faisabilité, l'ajout d'un troisième ordre de gouvernement nécessiterait la tenue d'un autre dossier comportant des données sur les frontières municipales et les sections de vote, ce qui entraînerait un surcroît de travail en ce qui a trait à la mise à jour (Gauthier *et al.* 1991). Dans plusieurs provinces, il faudrait aussi inscrire l'allégeance confessionnelle pour les élections scolaires. Au Québec, par exemple, on vote dans une commission scolaire ou une autre selon qu'on est catholique ou protestant. En revanche, un registre conçu exclusivement en vue des élections fédérales nécessiterait très peu d'informations sur les électeurs et électrices. Les données comprendraient obligatoirement l'adresse, l'âge et le sexe des inscrits. Ces renseignements s'obtiendraient facilement à partir des listes préliminaires des provinces et des territoires, mais l'inverse est moins évident.

La faisabilité d'un système provincial de registres électoraux

La création et la tenue d'un registre électoral à l'usage exclusif du gouvernement fédéral n'atteindraient pas nécessairement les objectifs des partisans de ce mode d'inscription. Cependant, rien n'empêche la création de registres électoraux provinciaux, à partir desquels seraient dressées des listes préliminaires que pourrait acquérir la Commission électorale du Canada pour les besoins des sections de vote fédérales. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que l'instauration d'un système de registre électoral relève du gouvernement fédéral. L'examen attentif de plusieurs éléments clés, aussi bien politiques que techniques, révèle qu'un système de registres électoraux provinciaux pourrait utilement remplacer les recensements fédéraux actuels.

La duplication dans les activités de recensement

Les électeurs et électrices canadiens sont généralement recensés par deux, sinon trois ordres de gouvernement au cours d'une période de deux à trois ans. Cela soulève évidemment la question de la duplication du processus et des coûts supplémentaires injustifiables qui en découlent pour les contribuables. De plus, une telle pratique peut entraîner chez les électeurs une certaine confusion quant à savoir s'ils sont bel et bien inscrits.

Nous avons organisé plusieurs colloques réunissant les directeurs généraux des élections du Canada et des provinces, pour discuter de la création d'un registre électoral. Les participants se sont dits favorables au registre, en particulier s'il est fondé sur un registre d'adresses. Ils ont déploré la duplication en ce qui a trait aux listes préliminaires et signalé que certains recensements fédéraux et provinciaux ont été tenus à quelques mois d'intervalle sans qu'il y ait échange de listes, malgré les économies considérables qui auraient pu en résulter.

Aux élections générales de 1988, plusieurs personnes ont négligé de s'inscrire au moment de la révision car elles croyaient que les récents recensements tenus par leur province ou leur municipalité les rendaient admissibles à voter aux élections fédérales (Courtney et Smith 1991 CR). Le 22 novembre 1988, le *Calgary Herald* signalait ainsi que le principal facteur de confusion en Alberta avait été le recensement provincial tenu en septembre, juste avant celui du gouvernement fédéral, entrepris le 14 octobre. Selon le journal, d'innombrables électeurs et électrices ont cru que le recensement provincial valait aussi pour les élections fédérales. En l'espace d'un mois, deux recensements distincts et coûteux ont donc été tenus dans la même province. Celui du gouvernement fédéral a coûté environ 2,4 millions de dollars, tandis que l'Alberta a dû déboursier 3,3 millions de dollars. Dans les deux cas, un peu plus de 1,5 million de personnes ont été recensées pour les deux élections. La duplication ou la répétition de la même opération n'est ni rentable financièrement, ni efficace sur le plan de l'inscription. Une coordination et une collaboration accrues entre les gouvernements fédéral et provinciaux sont certainement possibles à ce chapitre.

Si les différents ordres de gouvernement partageaient un même registre électoral tenu à jour, la confusion actuelle de l'électorat au sujet de l'inscription serait grandement dissipée. Les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que plusieurs administrations municipales et scolaires détiennent le pouvoir de conduire leur propre recensement, selon des critères qui peuvent varier; la préparation des listes préliminaires ne pose cependant aucun problème quant à la répartition des pouvoirs constitutionnels.

Les listes électorales préliminaires : comparaison entre les bases de données provinciales et le recensement fédéral

Afin de déterminer si les bases de données des provinces peuvent servir à dresser des listes électorales comparables à celles qu'Élections Canada établit par recensement, nous avons commandé quatre études comparatives (Gauthier *et al.* 1991)⁶.

La première a comparé les listes établies par Élections Canada en vue des élections fédérales partielles de 1990 dans la circonscription d'Oshawa avec les listes pour cette circonscription issues de la base de données à jour de Revenu Ontario. À l'origine, cette base de données avait été mise au point pour les évaluations municipales. Depuis 1988, elle sert à produire des listes électorales pour les élections municipales et scolaires en Ontario.

Dans cette étude, les listes de Revenu Ontario reprenaient les données d'Élections Canada touchant 167 sections de vote de la circonscription d'Oshawa. À partir d'un échantillon approximatif de 65 bureaux, on a évalué qu'environ 85 % des personnes ayant qualité d'électeur étaient susceptibles d'être correctement inscrites – et cela, dans le cas des deux listes.

La deuxième étude comparait les listes de Revenu Ontario et celles produites par Élections Ontario dans les circonscriptions de Scarborough–Ellesmere et de Fort York en vue des élections générales de septembre 1990. À partir cette fois d'un échantillon aléatoire de 48 sections de vote pour la première circonscription et de 50 pour la seconde, le calcul de probabilité a donné, pour Élections Ontario, 86 % d'inscriptions correctes dans Scarborough–Ellesmere et 75 % dans Fort York. Les résultats pour Revenu Ontario étaient respectivement de 88 % et de 74 %.

Dans la circonscription provinciale de Scarborough–Ellesmere, les listes électorales de Revenu Ontario et d'Élections Ontario étaient comparables. Dans Fort York, toutefois, la grande mobilité de la population a nui à la couverture et à l'exactitude des deux listes.

La troisième étude a comparé les listes électorales de municipalités rurales ontariennes dressées par Revenu Ontario pour les élections municipales de 1988, avec celles d'Élections Canada, établies dans les mêmes régions pour les élections fédérales de 1988. Cette étude a porté sur un échantillon aléatoire de 19 petites villes, villages et cantons figurant au répertoire municipal de 1990 publié par le ministère des Affaires municipales. Quinze des 19 municipalités disposaient des listes électorales préliminaires de Revenu Ontario. De son côté, Élections Canada a produit, à partir de données des élections fédérales de la même année, 58 listes préliminaires analogues pour 13 des municipalités. La probabilité pour l'électorat d'être correctement recensé par Élections Canada était de 92 % à 94 %. Elle était de 90 % à 92 % pour la base de données de Revenu Ontario.

La quatrième étude concernait les listes issues de la base de données d'Élections Colombie-Britannique (constamment tenue à jour) et celles établies à partir d'un recensement spécial réalisé par Élections Canada pour le compte de la Commission dans certaines sections de vote de la Colombie-Britannique choisies au hasard. À noter que le recensement d'Élections Canada assurait une couverture comparable à celle d'un recensement électoral. Pour établir une comparaison valable avec les listes d'Élections Colombie-Britannique, on a utilisé la définition provinciale des sections de vote et fixé l'âge électoral à 19 ans. D'après un échantillon de 60 sections de vote, la probabilité pour les électeurs et électrices d'être recensés par Élections Canada était de 84 % à 88 % contre 78 % à 82 % pour Élections Colombie-Britannique.

Le tableau 4.1 résume les résultats des quatre études comparatives. La base de données de Revenu Ontario était en mesure de fournir des listes préliminaires comparables à celles issues des recensements d'Élections Canada et d'Élections Ontario. Les listes préliminaires d'Élections Colombie-Britannique se sont révélées légèrement moins complètes que les listes établies à partir du recensement d'Élections Canada.

L'écart entre les résultats de Revenu Ontario et d'Élections Colombie-Britannique s'expliquent, au moins en partie, par trois facteurs. Premièrement, les listes du premier organisme reposant sur les évaluations municipales et les données fiscales, il est normal qu'elles soient plus complètes que celles dressées à des fins strictement électorales. Deuxièmement, les électeurs et électrices de la Colombie-Britannique savent qu'ils peuvent s'inscrire aux élections provinciales au moment de la révision qui suit la publication du décret d'élection; jusqu'en 1986, ils pouvaient également s'inscrire le jour même du scrutin. En 1986, environ 12 % des électeurs se sont inscrits le jour du scrutin. Troisièmement, les listes de Revenu Ontario sont fondées sur un répertoire d'adresses, tandis que celles d'Élections Colombie-Britannique le sont sur le nom des électeurs. Étant donné que les adresses sont plus fixes que les gens, les listes tenues à partir des adresses sont forcément plus complètes, plus exactes et plus à jour. Par ailleurs, nos recherches ont révélé que la mise à jour de ces répertoires est nettement meilleure que celle des registres de noms (Gauthier *et al.* 1991).

Tableau 4.1
Mesure de la couverture et de l'exactitude des registres
(en pourcentage)

Étude	Probabilité d'être recensé correctement	Probabilité d'être inscrit correctement
Oshawa	84-85 (EC)	85 (RO)
Scarborough	86 (EO)	88 (RO)
Fort York	75 (EO)	74 (RO)
Régions rurales de l'Ontario	92-94 (EC)	90-92 (RO)
Colombie-Britannique	84-88 (EC)	78-82 (ECB)

Source : D'après Gauthier *et al.* 1991.

Note : EC : Élections Canada; RO : Revenu Ontario; EO : Élections Ontario;
ECB : Élections Colombie-Britannique.

La création de registres électoraux

Selon nos recherches, l'exactitude, la couverture et surtout la mise à jour des registres électoraux seraient bien meilleures si elles reposaient sur des registres d'adresses. Un tel registre bénéficierait de plusieurs contrôles internes de la qualité. Il faudrait relier les registres d'adresses et les profils individuels des électeurs et électrices, qui fournissent l'information nécessaire pour déterminer qui a droit de vote. Cette information serait puisée à même les données publiées par d'autres organismes de l'État, et le maintien du registre respecterait les normes les plus strictes en matière de confidentialité et de respect de la vie privée.

Un registre d'adresses est un ensemble de données où figurent tous les lieux de résidence admissibles au Canada, dans une province ou dans un territoire. Une fois créé, le registre électoral contiendrait les renseignements

nécessaires pour dresser la liste des adresses des personnes ayant qualité d'électeur (Gauthier *et al.* 1991). Il est facile de créer un registre d'adresses à partir de données publiques.

Il existe plusieurs façons d'établir un registre d'adresses; certains existent déjà ou sont en cours d'élaboration. Par exemple, la liste de Revenu Ontario est un registre d'adresses. La méthode la moins coûteuse de créer un tel registre à des fins électorales consisterait à utiliser la liste finale de l'élection précédente. Celle-ci devrait contenir toutes les adresses ainsi que les noms des électeurs et électrices puisque les élections canadiennes, aussi bien fédérales que provinciales, se fondent sur des circonscriptions géographiques. Après le scrutin, il serait très simple d'enregistrer ces listes d'adresses dans un fichier maître sans se préoccuper de les répartir selon les sections de vote ou les circonscriptions existantes. Nous avons par ailleurs examiné la possibilité d'utiliser des données fournies par le secteur privé. La conclusion générale de notre étude à ce sujet est qu'on ne pourrait compter sur une source unique pour la création d'un registre électoral à base d'adresses. Les entreprises de téléphone et d'électricité apparaissent comme les meilleures sources d'information pour un registre d'adresses mais elles seraient utiles surtout à titre de sources permanentes, après la mise sur pied du registre.

Le recours au système d'information géographique (SIG) permettrait d'améliorer considérablement la portée et la faisabilité d'un système de registres électoraux provinciaux. Le SIG est un logiciel qui sert à produire des cartes de grandes et de petites régions et à gérer des bases de données. Le service central de levés et de cartographie de la Saskatchewan en a fait grand usage pour constituer une base de données géographiques à l'échelle de la province. Le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme à frais partagés avec la Saskatchewan en vue d'établir des normes nationales à cet égard et d'éviter la duplication.

Le SIG est beaucoup utilisé aux États-Unis et en Grande-Bretagne; Statistique Canada et Énergie, Mines et Ressources Canada étudient actuellement les applications possibles. Le redécoupage des circonscriptions en fonction du nombre d'électeurs plutôt que de la population recensée – tel que nous l'avons recommandé – serait assurément plus facile à réaliser si l'on disposait de registres d'adresses et de la technologie du SIG (Gauthier *et al.* 1991).

La Saskatchewan a lancé des projets intéressants concernant l'utilisation de la technologie SIG à des fins de gestion des élections; l'expérience ainsi acquise mérite d'être examinée attentivement. Le bureau des élections de la Saskatchewan utilise un logiciel SIG capable de :

- tenir à jour les adresses et les codes postaux;
- produire des registres d'adresses et de codes postaux selon les sections de vote, les circonscriptions et les villes;
- indiquer l'emplacement du bureau de vote pour chaque adresse;

- produire des rapports par bureau de vote, circonscription, ville, province ou territoire;
- produire de nouvelles listes de codes postaux lorsque les circonscriptions sont redécoupées;
- déterminer le nombre d'électeurs et électrices d'une section de vote et d'une circonscription; et
- calculer le nombre d'électeurs dans une nouvelle section de vote.

Lorsque le système sera pleinement opérationnel, il permettra à la Saskatchewan de mettre en place un processus de recensement plus exact, plus exhaustif et plus efficace. Moins de recenseurs et recenseuses seront requis et la période de leur formation sera réduite. Le SIG peut servir également à la préparation d'avis indiquant aux électeurs et électrices où et quand voter.

Un essai a été réalisé pour le compte de la Commission pour déterminer si le SIG faciliterait la production des cartes de sections de vote et des listes électorales requises par Élections Canada. L'expérience, menée dans une circonscription fédérale de la Saskatchewan, s'est révélée concluante, tant pour ce qui est des cartes et des listes que pour l'identification des sections de vote (Generation 5 Technology 1991).

VERS UN SYSTÈME CANADIEN DE REGISTRES ÉLECTORAUX

Le processus d'inscription en vigueur au Canada est distinct aux niveaux provincial, territorial et fédéral. Ainsi, 13 gouvernements, chacun de leur côté, effectuent des recensements ou tiennent des listes électorales permanentes. Il y a donc duplication du point de vue de l'effort, des ressources, du personnel et des services publics. Cette duplication n'a rien d'efficace et n'ajoute pas nécessairement à l'exactitude, à la couverture et à la mise à jour des listes électorales.

Nos recherches nous amènent à conclure que des registres électoraux permettraient d'établir des listes aussi efficaces selon ces trois critères que celles issues d'un recensement effectué en période électorale. D'après nos projections de coûts, si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendaient pour utiliser le même registre dans chaque province et territoire, sa fréquence d'utilisation contribuerait sensiblement à assurer sa qualité – et à justifier son coût. Le registre serait encore plus rentable et d'une qualité accrue si les municipalités et les conseils scolaires l'utilisaient aussi. C'est d'ailleurs au niveau municipal que les responsables sont les mieux informés de la mobilité de la population et de l'évolution des caractéristiques démographiques des collectivités locales. Le registre pourrait également servir à dresser les listes en vue des référendums tenus en dehors des périodes électorales, comme c'est le cas en Australie.

Une période de transition doit nécessairement être prévue car la mise en place d'un registre électoral pleinement opérationnel exigera plusieurs années. La période de transition pourrait débuter avec les prochaines élections

fédérales; il faudrait que des ententes soient conclues entre la Commission électorale du Canada et chacune des provinces qui utilisent un registre ou qui effectuent des recensements dans les dix à douze mois précédant une élection fédérale.

L'acquisition de listes électorales préliminaires de la Colombie-Britannique et de l'Ontario en vue des prochaines élections fédérales

En vue des prochaines élections fédérales, la Commission électorale du Canada devrait envisager de conclure avec l'Ontario et la Colombie-Britannique une entente contractuelle touchant la production de listes préliminaires à partir des bases de données de Revenu Ontario et d'Élections Colombie-Britannique.

La Commission réaliserait des économies substantielles si elle pouvait se procurer les listes préliminaires auprès d'Élections Colombie-Britannique. Elle aurait intérêt à adopter les sections de vote de la province pour établir les listes préliminaires en vue des prochaines élections fédérales, car la base de données provinciale n'est pas fondée sur un registre d'adresses.

On compte actuellement 5 705 sections de vote fédérales en Colombie-Britannique. Élections Canada évalue à 390 \$ environ les frais associés à une section de vote le jour du scrutin; le coût total des sections de vote fédérales s'élève donc à environ 2,23 millions de dollars. La Colombie-Britannique compte par ailleurs 6 345 sections de vote provinciales qui, si elles servaient à dresser les listes préliminaires en vue des élections fédérales, entraîneraient un coût total de 2,48 millions de dollars. En résumé, il en coûterait 250 000 \$ de plus, si les sections de vote provinciales plutôt que fédérales étaient utilisées lors des prochaines élections fédérales.

Le recensement fédéral réalisé en Colombie-Britannique aux élections de 1988 a coûté un peu plus de trois millions de dollars. Nos recherches nous permettent de conclure que si la Commission électorale du Canada utilisait le registre de la Colombie-Britannique pour produire les listes préliminaires, les coûts totaux engagés par la Commission pour l'inscription et la révision des listes électorales, même s'il fallait effectuer un recensement porte à porte dans une section de vote sur cinq, représenteraient la moitié des coûts actuels. L'utilisation du registre électoral de la Colombie-Britannique et l'adoption des sections de vote provinciales pour les prochaines élections fédérales est tout à fait faisable tout en respectant les critères de couverture, d'exactitude et de coût.

La base de données de Revenu Ontario pourrait aussi servir à dresser des listes préliminaires en vue des prochaines élections. On pourrait recourir aux logiciels existants afin de créer des listes adaptées aux sections de vote fédérales. Dans chaque circonscription fédérale, il suffirait d'une petite équipe spécialisée pour extraire des listes municipales issues de la base de données de Revenu Ontario les renseignements nécessaires pour établir une liste préliminaire en vue des prochaines élections fédérales. La base de données étant fondée sur un registre d'adresses, il faudrait repérer, sur

la liste informatisée, les rues de la section de vote fédérale concernée ainsi que les nom et adresse d'électeurs correspondant à ces rues, afin de les consigner dans le fichier électronique. En tout, environ 43 heures seraient nécessaires à quatre équipes de deux personnes, travaillant en deux postes de huit heures, pour dresser les listes préliminaires d'une circonscription moyenne, à partir de la base de données de Revenu Ontario. Il faudrait prévoir de donner à ces équipes une formation minimale⁷.

L'Ontario compte 17 067 sections de vote fédérales. Aux élections fédérales de 1988, le coût moyen du recensement par section de vote, en supposant qu'il a été fait par une personne plutôt que deux (comme nous le recommandons dans le chapitre premier du présent volume), mais en excluant les frais d'imprimerie et d'administration, se serait élevé à 365,56 \$, pour un total de 6 085 410 \$. D'après nos recherches, le coût moyen (frais de main-d'œuvre et d'informatique) des listes préliminaires dressées à partir du registre de Revenu Ontario serait de 56 \$, par section de vote fédérale. En outre, l'acquisition par la Commission électorale du Canada des listes de Revenu Ontario coûterait 100 000 \$ au maximum, soit 5,86 \$ par section de vote. Pour produire des listes préliminaires en vue des prochaines élections fédérales à partir du registre de Revenu Ontario, le coût moyen par section de vote serait donc de 61,86 \$, pour un total de 1 055 765 \$. Même en ajoutant un million de dollars en frais généraux et de supervision du personnel électoral, le coût global de l'opération en achetant les listes de Revenu Ontario serait de quelque 2 056 000 \$. L'économie ainsi réalisée s'élèverait à environ quatre millions de dollars par rapport au processus actuel.

Les électeurs et électrices de l'Ontario et de la Colombie-Britannique comptaient pour 47 % des personnes recensées en 1988. La conclusion d'ententes entre la Commission électorale du Canada et ces deux provinces en vue d'acquiescer les listes préliminaires produites à partir de leurs registres entraînerait une économie de l'ordre de 5,5 millions de dollars. Compte tenu de la nature provisoire d'une telle entente, il serait opportun de faire des tests pour déterminer avec précision les procédures détaillées et les délais nécessaires à la production de listes pour toutes les sections de vote des deux provinces. Les nouveaux mécanismes de révision, l'envoi par la poste à tous les électeurs et électrices de cartes d'information électorale et la possibilité de s'inscrire le jour du scrutin assureraient une exactitude et une couverture égales ou supérieures aux résultats actuellement obtenus dans ces provinces. L'expérience des élections fédérales de 1979 et de 1980 a démontré sans équivoque la possibilité de dresser des listes précises grâce au mécanisme de révision, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des recensements.

À Terre-Neuve, les recensements sont actuellement effectués à la discrétion du Cabinet provincial, et la province envisage la création d'un registre électoral permanent. Si Terre-Neuve choisissait de créer un tel registre, la Commission devrait prévoir de conclure une entente du même type qu'avec l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Recommandation 2.4.1

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada conclue des ententes avec les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario afin d'acquérir des listes électorales préliminaires en vue des prochaines élections fédérales.

L'acquisition de listes électorales auprès des provinces et des territoires

Les mesures décrites ci-dessus touchant la Colombie-Britannique et l'Ontario devraient être considérées comme transitoires. Les ententes à long terme devraient prévoir la reconfiguration des systèmes informatiques actuels afin qu'ils s'appuient sur les nouvelles technologies et qu'ils soient compatibles avec les besoins de la Commission électorale du Canada. De plus, la Commission électorale devrait se doter dès que possible des moyens informatiques appropriés en vue de produire des listes pour les sections de vote fédérales à partir des bases de données provinciales. Après l'installation du logiciel, il suffirait de repérer et de réunir l'information pertinente, sans avoir à former de personnel pour la saisie des données, comme ce serait le cas en Ontario aux prochaines élections. Le système informatique devrait être en mesure d'extraire directement des bases de données provinciales les renseignements nécessaires aux listes préliminaires, soit le nom, l'âge, l'adresse et le sexe des électeurs et électrices. Le système devrait également être en mesure de traiter les bases de données obtenues à la suite d'un recensement aussi bien que celles d'un registre électoral.

Recommandation 2.4.2

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada mette au point et utilise les moyens informatiques nécessaires pour produire des listes électorales fédérales à partir de bases de données provinciales et territoriales constituant un registre électoral ou à partir de listes électorales provinciales issues d'un recensement.

Il incomberait à la Commission électorale de s'assurer de la qualité des bases de données servant à produire les listes électorales. Cela pourrait se faire rapidement et à peu de frais. À une ou deux reprises entre deux élections fédérales, il suffirait que la Commission vérifie la qualité de la liste pour des sections de vote choisies au hasard dans un échantillon de circonscriptions. La Commission procéderait à de tels contrôles chaque fois qu'elle jugerait possible d'obtenir ses listes auprès d'une province ou d'un territoire. Si les normes ne pouvaient être respectées dans certaines circonscriptions ou sections de vote, la Commission tiendrait un recensement durant la période de révision. Cela serait vraisemblablement nécessaire dans les sections de vote où les immeubles d'habitation sont nombreux, ou la population très mobile.

Selon notre étude sur les registres de la Colombie-Britannique et de Revenu Ontario, les électeurs et électrices de ces provinces ont 8 chances sur 10 d'être inscrits dans un registre ou sur une liste issue d'un recensement. La couverture et l'exactitude sont donc suffisantes pour que des listes provinciales servent à l'établissement de listes préliminaires. En prévoyant un mécanisme de révision et l'inscription le jour du scrutin, ces deux critères de couverture et d'exactitude seraient satisfaits, sinon dépassés, à moindre coût. On pourrait également recourir à des cartes d'inscription afin de permettre aux électeurs de mettre à jour les renseignements du registre. Ces cartes pourraient être distribuées dans les bureaux de poste, les centres commerciaux et les bureaux du gouvernement.

Contrairement à ce qu'on a pu prétendre au sujet d'une liste électorale permanente, le gouvernement n'aurait pas à conclure une entente fédérale-provinciale globale avec les provinces et les territoires. Une telle entente globale n'est même pas souhaitable. Il faudrait plutôt prévoir des ententes séparées avec la Commission électorale du Canada. Même si une ou plusieurs provinces ou territoires refusaient de participer, les gains réalisés par le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires ayant conclu une entente seraient bien réels et ne seraient pas diminués pour autant. La formule prévue ne peut qu'entraîner des économies. Le registre électorale d'une province ou d'un territoire relèverait préférablement du bureau électorale provincial plutôt que de la Commission électorale du Canada. Celle-ci pourrait décentraliser ses activités dans les provinces ou territoires où il y aurait accord de partage, mais une telle mesure serait d'une piètre utilité. En effet, le bureau provincial des élections pourrait accéder plus facilement aux bases de données provinciales et municipales (statistiques démographiques, dossiers de permis de conduire et évaluations foncières), qui serviraient à tenir à jour aussi bien les registres d'adresses que les registres électoraux. Les responsables provinciaux et territoriaux seraient plus au courant des modifications qui risqueraient d'affecter les mises à jour. Ils seraient également plus au fait des besoins d'information de leurs services électoraux, de leurs municipalités et de leurs conseils scolaires. De plus, ils pourraient utiliser les registres pour les élections de leur province ou territoire.

La gestion de bases de données provinciales distinctes serait beaucoup moins onéreuse que celle d'une base nationale servant à produire des listes électorales préliminaires, fédérales et provinciales. L'information nécessaire au gouvernement fédéral est beaucoup moins complexe que celle dont les provinces et territoires ont besoin. Comme le démontre clairement cette analyse, l'adoption d'un registre électorale et l'élimination de la duplication associée au système actuel permettront des économies à la population canadienne seulement si les provinces demeurent propriétaires des registres et responsables de leur gestion. D'autre part, la constitution d'un registre fondé sur des normes nationales serait une opération aussi coûteuse qu'inutile.

La Commission électorale du Canada procéderait à un recensement dans les provinces et territoires qui ne disposent pas d'un registre, à moins

que ceux-ci possèdent une liste récente que la Commission pourrait, après entente, utiliser comme liste préliminaire. La Commission aurait à se doter des moyens informatiques nécessaires à la recomposition automatique des listes selon les sections de vote fédérales. Un recensement fédéral s'imposerait probablement dans certaines circonscriptions ou sections de vote où les listes provinciales auraient été constituées de dix à douze mois avant leur utilisation par la Commission – ce qui ne veut pas dire qu'il y aurait un manquement aux normes fédérales en matière de couverture et d'exactitude.

Les provinces ont tout à gagner à conclure de tels accords puisque la Commission partagerait les frais d'établissement des listes. Les économies pourraient être considérables, surtout dans les plus grandes provinces, et les dépenses diminueraient avec chaque accord. La part des frais engagés par la Commission pour produire les listes préliminaires ne devrait toutefois pas dépasser le quart du coût de la réalisation d'un recensement fédéral distinct dans une province donnée. Il faut signaler, par ailleurs, que la nouvelle formule entraînerait des frais supplémentaires à certains chapitres : expédition des cartes d'information électorale, révision additionnelle et publicité accrue pour informer les électeurs et électrices des modalités d'inscription.

Recommandation 2.4.3

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada conclue avec chaque province et territoire une entente l'autorisant à puiser dans les registres électoraux provinciaux, ou dans les listes électorales provinciales, l'information nécessaire pour produire des listes électorales préliminaires correspondant aux sections de vote fédérales.

NOTES

1. La couverture est le ratio entre le nombre d'électeurs et électrices inscrits sur la liste électorale et le nombre total de personnes habilitées à voter résidant dans une circonscription donnée.
2. L'exactitude est le ratio entre le nombre de noms d'électeurs correctement inscrits sur la liste et le nombre total des personnes figurant sur cette liste.
3. La « mise à jour » est le degré d'obsolescence relative des données depuis leur publication.
4. Les renseignements sur l'Allemagne sont basés sur des recherches effectuées avant la réunification. Ils concernent le processus d'inscription électorale dans l'ancienne République fédérale.
5. Lors des élections municipales de novembre 1991 en Ontario, les médias ont signalé que des individus avaient été inscrits comme électeurs ou électrices alors qu'ils n'avaient pas la citoyenneté canadienne. L'inscription de personnes non admissibles est inévitable dans tout système d'inscription

électorale, mais les cas sont habituellement peu nombreux. Par ailleurs, lorsque le processus de révision est plus complet et plus long, il y a plus de chances que les personnes non admissibles soient retirées de la liste avant le jour du scrutin.

6. Ces projets ont été conçus et réalisés en collaboration avec Revenu Ontario, Élections Ontario et Élections Colombie-Britannique. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis tient à remercier ces organismes qui ont généreusement accepté de contribuer à ce programme de recherche. Ils ont permis à la Commission d'évaluer à fond la faisabilité d'un registre électoral et de bien comprendre dans quelle mesure les différents systèmes envisagés permettraient de dresser des listes électorales préliminaires dans une variété de circonstances. En particulier, la production et la comparaison, par Élections Colombie-Britannique et Élections Canada, de listes préliminaires fondées sur un échantillon aléatoire de sections de vote semble indiquer qu'une collaboration fédérale-provinciale pourrait permettre d'établir, à partir d'un registre électoral provincial, des listes électorales préliminaires dont les niveaux de couverture et d'exactitude seraient égaux, sinon supérieurs, à ceux des recensements fédéraux.
7. Une approche semblable pourrait être adoptée en Colombie-Britannique.