

LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Modalités de mise en œuvre



INTRODUCTION

LIL SERAIT INOPPORTUN de garantir des sièges parlementaires aux populations autochtones du Canada. Les raisons qui motivent cette conclusion sont exposées au chapitre 4 du volume 1. Il est souhaitable, cependant, d'inscrire dans la *Loi électorale du Canada* un processus permettant la création de circonscriptions autochtones. Une ou plusieurs de ces circonscriptions seraient ainsi créées dans chaque province où un nombre suffisant d'électeurs et électrices autochtones s'inscriraient volontairement sur un registre électoral autochtone. Le nombre considéré comme suffisant ne serait pas inférieur à 85 % du quotient électoral de la province, de façon à ce que la taille minimale de l'électorat d'une circonscription autochtone ne soit pas inférieure à la taille minimale des autres circonscriptions de la province. La plupart des dispositions applicables à l'ensemble des circonscriptions s'appliqueraient également aux circonscriptions autochtones, dans le respect du principe de l'égalité des votes.

Sur les points suivants, les circonscriptions autochtones seraient semblables à toutes les autres :

- les dispositions touchant les candidats et candidates;
- la nomination et les fonctions du personnel électoral;
- les pouvoirs et les responsabilités des directeurs et directrices du scrutin;
- l'inscription des électeurs et électrices – recensement, révision et inscription le jour du scrutin;
- la procédure de vote ordinaire et par anticipation;
- les dispositions touchant les bureaux de vote ordinaires et itinérants;
- la procédure relative aux bulletins de vote spéciaux; et
- le dépouillement des voix et l'annonce des résultats.

On appliquerait les mêmes règles en matière de financement politique, et les mêmes sanctions en cas de dérogation à la *Loi électorale du Canada*.

Les pages qui suivent précisent certains aspects de notre proposition qui diffèrent du régime général que nous recommandons.

L'ADMINISTRATION DU SCRUTIN

Dans toute circonscription autochtone nouvellement créée, on nommerait un directeur ou une directrice du scrutin ayant qualité d'électeur dans cette circonscription. Les membres du personnel électoral chargés de l'appuyer auraient également qualité d'électeur dans la circonscription, à l'exception des recenseurs et recenseuses qui, comme nous l'expliquons au chapitre 1 du présent volume, ne seraient pas tenus d'être recrutés parmi les électeurs et électrices.

Selon nos recommandations, les directeurs et directrices du scrutin entreprendraient leurs préparatifs avant le déclenchement d'une élection. Cette proposition acquiert un relief particulier dans le cas des circonscriptions autochtones où, à cause de l'étendue du territoire, les directeurs du scrutin auront besoin de tous les moyens à leur disposition.

Les directeurs et directrices du scrutin consulteraient les associations de circonscription enregistrées, les bandes amérindiennes et les organisations autochtones en vue de recruter des directeurs adjoints du scrutin, des scrutateurs, des greffiers, des préposés à l'information et au maintien de l'ordre, des recenseurs, des recenseurs principaux, des réviseurs et des agents de révision. Avec l'aide de la Commission électorale du Canada, ils donneraient ensuite à ceux-ci une formation appropriée.

Les sections de vote des circonscriptions autochtones seraient établies en fonction de la concentration d'électeurs et électrices autochtones. Les directeurs et directrices du scrutin choisiraient avec les bandes amérindiennes l'emplacement des bureaux de vote sur les réserves; ils collaboreraient également avec les bandes et les organisations autochtones afin de déterminer les communautés qui regroupent un électorat autochtone suffisant pour y installer des bureaux de vote ordinaires et par anticipation. Enfin, ils s'assureraient de la disponibilité de locaux où aménager des bureaux de vote, que ce soit dans les bureaux des bandes, dans les centres communautaires métis ou dans tout autre immeuble approprié.

Les directeurs et directrices du scrutin s'entendraient avec les médias autochtones pour annoncer le déclenchement d'une élection et inviter les électeurs et électrices à composer un numéro de téléphone sans frais d'interurbain pour obtenir toute information supplémentaire. Des avis pourraient également être affichés dans les bureaux des bandes amérindiennes et des organisations autochtones ou dans les centres communautaires. Dans les grands centres, on pourrait recourir à la presse quotidienne ou hebdomadaire; malheureusement, la plupart des journaux autochtones ne publient pas à cette fréquence.

La Commission électorale désignerait les régions où il faudrait fournir des services en langues autochtones. De concert avec les directeurs et directrices du scrutin de chaque province, et après avoir consulté les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, elle établirait des normes précises en la matière, et se chargerait de leur mise en œuvre.

Recommandation 2.5.1

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada, après avoir consulté les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, établisse des normes en matière de prestation de services en langues autochtones dans les circonscriptions autochtones.

L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES AUTOCHTONES

Une circonscription autochtone serait créée dans une province lorsqu'un nombre suffisant d'électeurs et électrices autochtones se seraient inscrits sur un registre établi à cette fin, avant le redécoupage des circonscriptions fédérales d'une province. Le mécanisme de délimitation est décrit à la fin du présent chapitre. À moins qu'une élection générale ne soit déclenchée moins d'un an après son établissement, le registre électoral autochtone ne serait plus suffisamment à jour pour servir de liste électorale préliminaire à l'élection suivante. En outre, il servirait trop rarement pour qu'il vaille la peine de le mettre à jour continuellement. Nous ne proposons donc pas d'établir une liste électorale permanente des électeurs et électrices autochtones.

Étant donné que les Autochtones sont répartis sur tout le territoire de chaque province, leur inscription exigerait des modalités particulières, notamment pour ce qui est du recensement.

Ainsi, en plus de procéder au recensement des électeurs et électrices dans toutes les réserves et dans les régions à forte concentration d'Autochtones, les directeurs et directrices du scrutin pourraient aussi, de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, rechercher activement les électeurs admissibles. Des formulaires de recensement postal pourraient être publiés dans les journaux afin que les intéressés puissent s'inscrire eux-mêmes. Ces formulaires seraient identiques aux cartes de recensement postal qui seraient laissées au domicile des électeurs absents. Dans les régions regroupant un grand nombre d'électeurs à la fois autochtones et non autochtones, le directeur du scrutin de la circonscription autochtone et son homologue de la circonscription générale désigneraient chacun un recenseur ou une recenseuse, qui formeraient équipe.

Les électeurs et électrices absents de leur domicile au moment du recensement recevraient une carte-réponse numérotée, comme nous le recommandons au chapitre 1 du présent volume. Dans les provinces ayant une circonscription autochtone, cette carte comprendrait une case permettant aux intéressés d'indiquer s'ils désirent s'inscrire dans celle-ci ou dans leur circonscription générale. La carte serait postée au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription générale, qui l'acheminerait s'il y a lieu à son homologue de la circonscription autochtone. Ce dernier inscrirait sur la liste électorale autochtone les électeurs et électrices autochtones ayant exprimé le désir de voter dans cette circonscription.

Dans les régions à forte concentration d'Autochtones, où le recensement serait effectué par des personnes de la circonscription autochtone, la carte de recensement postal serait adressée au directeur ou à la directrice du scrutin de cette circonscription. Les électeurs et électrices, y compris les Autochtones, pourraient indiquer en cochant la case appropriée s'ils désirent s'inscrire dans leur circonscription générale. Le directeur du scrutin de la circonscription autochtone ferait alors parvenir ces cartes à son homologue de la circonscription générale.

Recommandation 2.5.2

Nous recommandons :

- a) que tous les électeurs et électrices autochtones des circonscriptions autochtones soient recensés dans les régions où résident un nombre important d'Autochtones;**
- b) qu'un recensement mixte soit conduit en collaboration avec le directeur ou la directrice du scrutin d'une circonscription générale dans les sections de vote regroupant un grand nombre d'électeurs autochtones et non autochtones; et**
- c) que les électeurs et électrices autochtones soient autorisés à s'inscrire par correspondance au moyen d'un formulaire d'inscription publié dans les journaux.**

Comme dans toute circonscription, les Autochtones qui n'auraient pas été inscrits lors du recensement pourraient le faire auprès d'un réviseur ou une réviseure de la circonscription autochtone, ou en personne à un des bureaux du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription autochtone. Un réviseur pourrait aussi envoyer des agents réviseurs chez les Autochtones qui n'auraient pas été recensés. En outre, les directeurs du scrutin pourraient exiger un nouveau recensement dans les régions où l'on n'a pas obtenu le résultat escompté.

Comme dans toute circonscription, les Autochtones pourraient s'inscrire le jour même du scrutin dans un bureau de vote autochtone, à condition de justifier de leur identité, ou de prêter serment ou faire une déclaration.

Enfin, les Autochtones pourraient s'inscrire en personne et demander un bulletin spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur propre circonscription ou de toute autre circonscription dans la province, à un bureau auxiliaire ou, dans les régions éloignées, à un bureau gouvernemental désigné à cette fin. Dans tous les cas, les dispositions générales touchant les bulletins spéciaux s'appliqueraient. Les Autochtones établis à l'étranger ou absents de leur circonscription pourraient également se prévaloir des dispositions générales touchant les bulletins spéciaux.

Le processus de vérification des listes électorales serait le même qu'ailleurs, à cette différence près que le droit d'une personne à voter dans

une circonscription autochtone pourrait aussi être contesté sur la base des conditions d'admissibilité propres à ces circonscriptions, à savoir l'auto-identification comme Autochtone et l'ascendance autochtone ou la reconnaissance de la communauté. Pour juger l'affaire, la Commission électorale désignerait, pour chaque circonscription autochtone, un ou plusieurs comités d'admissibilité formés d'un réviseur ou une réviseure et de deux autres électeurs ou électrices. Comme dans le cas des circonscriptions générales, il incomberait au plaignant de prouver ses allégations.

Recommandation 2.5.3

Nous recommandons que des comités d'admissibilité formés d'un réviseur ou une réviseure et de deux autres électeurs ou électrices, désignés par la Commission électorale du Canada parmi une liste d'aînés et aînées et d'autres électeurs établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, soient chargés de juger toute contestation du statut d'Autochtone d'électeurs ou électrices désireux de s'inscrire sur une liste électorale autochtone.

LES MODALITÉS DE VOTE

Nos recommandations touchant les bureaux de vote itinérants (chapitre 2 du présent volume), y compris ceux pour le vote par anticipation, favoriseraient la participation des Autochtones en facilitant leur accès à un bureau de vote. Compte tenu de leur étendue, les circonscriptions autochtones devraient être désignées comme des circonscriptions comportant des localités isolées, telles qu'on les définit au chapitre 2 du présent volume. Cela assurerait une plus grande souplesse, notamment en ce qui touche le vote par bulletin spécial. L'ensemble de ces recommandations aiderait à éliminer les obstacles au recensement et au vote qu'ont signalés les porte-parole autochtones, tant à nos audiences que dans le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone (Canada, Commission royale 1991, vol. 4).

Recommandation 2.5.4

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* désigne les circonscriptions autochtones comme étant des circonscriptions comportant des localités isolées.

LES LIMITES DE DÉPENSES ET LE FINANCEMENT PUBLIC

Le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone souligne, à propos des circonscriptions autochtones, la nécessité d'aider « des personnes ayant des moyens généralement limités ... à mener des campagnes efficaces sur de très vastes territoires » (Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Il faut tenir compte de cette situation en établissant la limite des dépenses des

candidats et candidates des circonscriptions autochtones, ainsi que le financement public auquel ils ont droit.

La *Loi électorale du Canada* autorise déjà des dépenses électorales plus élevées – et, par conséquent, des remboursements plus élevés – pour les candidats des circonscriptions à faible densité de population, c'est-à-dire comptant moins de 10 électeurs ou électrices au kilomètre carré. Il s'agit en fait des circonscriptions les plus vastes et les plus éloignées, qui étaient au nombre de 91 en 1988. En moyenne, la limite des dépenses autorisées y était de 48 501 \$, contre 46 167 \$ dans les autres.

Nous recommandons de porter à 0,30 \$ (contre 0,15 \$ actuellement) la limite de dépenses supplémentaires au kilomètre carré dans les circonscriptions à faible densité de population, et de fixer à 50 % (contre 25 % à l'heure actuelle) l'augmentation maximale de cette limite. La limite moyenne des dépenses électorales autorisées serait ainsi haussée de 26,3 % par rapport à ce qu'elle serait si une élection avait lieu avant le 1^{er} avril 1992.

Toutes les circonscriptions autochtones éventuelles compteraient moins d'un habitant au kilomètre carré. En vertu de nos recommandations, elles seraient donc toutes considérées comme des circonscriptions à faible densité de population, et les dispositions touchant ces dernières devraient s'y appliquer, notamment en ce qui concerne les dépenses électorales et les exemptions.

Recommandation 2.5.5

Nous recommandons que la limite de dépenses électorales des candidats et candidates des circonscriptions autochtones soit calculée selon la formule qui s'applique aux circonscriptions générales à faible densité de population.

Le financement des campagnes des candidats et candidates des circonscriptions autochtones pose un second problème. Dans son rapport, le Comité sur la réforme électorale autochtone souligne les minces ressources dont disposent les communautés autochtones et l'utilité réduite du crédit d'impôt pour les dons politiques, les Amérindiens et Amérindiennes vivant dans les réserves étant exonérés d'impôt (Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Certes, les partis prêteront sans doute leur concours aux candidats autochtones, mais ces derniers ne se présenteront pas tous sous la bannière d'un parti. Les conditions de remboursement des dépenses électorales – tout comme les limites de dépenses – devraient donc être les mêmes que dans les circonscriptions à faible densité de population.

Recommandation 2.5.6

Nous recommandons que les candidats et candidates des circonscriptions autochtones soient remboursés conformément aux dispositions s'appliquant aux candidats des circonscriptions à faible densité de population.

Le principe du remboursement veut que tout candidat ou candidate admissible reçoive une aide de l'État pour financer sa campagne. Or certains, par exemple les femmes, peuvent éprouver des difficultés à rassembler les fonds nécessaires à une campagne, même modeste. Cela risque de se produire au sein des communautés autochtones et de réduire la représentativité des candidatures. Une aide gouvernementale supplémentaire devrait donc être offerte pendant la campagne, plutôt qu'après, afin d'assurer un débat plus large et une lutte électorale plus juste.

À cette fin, les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions autochtones pourraient faire publier une brochure où chaque candidat ou candidate exposerait son programme électoral. Plusieurs États américains distribuent de telles publications, parfois appelées « guide de l'électeur », qui contiennent aussi divers renseignements sur l'inscription ou l'emplacement des bureaux de vote. En 1987, une brochure avait été produite à l'intention des résidents du Nord québécois, d'origine inuit pour la plupart, avant le référendum sur la constitution de leur gouvernement régional.

Si on retenait cette solution pour les circonscriptions autochtones, les candidats et candidates rédigeraient leur déclaration dans la langue de leur choix, en respectant toutefois certaines normes, et celle-ci serait reproduite telle quelle. (Le Bureau de financement des élections de la Ville de New York (1990) a établi de telles règles à l'intention des candidats, et s'assure que leurs textes ne contiennent aucun propos diffamatoire.) Le directeur ou la directrice du scrutin distribuerait un exemplaire de la brochure, si possible avec des photos de toutes les personnes en lice, à chacun des électeurs et électrices de sa circonscription. Il remettrait des exemplaires supplémentaires aux bandes amérindiennes et aux organisations autochtones, en plus d'en mettre à la disposition du public dans ses propres bureaux. La Commission électorale acquitterait les frais de production et de distribution. De cette manière, tous les candidats et candidates autochtones auraient au moins une possibilité de s'adresser à l'ensemble de leur électorat.

Recommandation 2.5.7

Nous recommandons :

- a) qu'entre la clôture des mises en candidature et le septième jour précédant le scrutin, les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions autochtones distribuent par la poste, à toute personne figurant sur la liste électorale autochtone, une brochure contenant la photo et une déclaration de chacun des candidats et candidates qui désire y figurer;
- b) que les directeurs et directrices du scrutin concernés prennent les mesures nécessaires pour assurer à cette brochure une diffusion aussi large que possible; et
- c) que la Commission électorale du Canada assume les frais de production et de distribution de cette brochure.

LA CRÉATION DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Comme nous l'expliquons au chapitre 4 du volume 1, une ou plusieurs circonscriptions autochtones pourraient être créées dans une province où un nombre suffisant d'électeurs et électrices autochtones s'inscriraient sur le registre électoral autochtone. Le nombre de circonscriptions pouvant ainsi être créées serait établi avant la révision de la carte électorale d'une province effectuée après une redistribution des sièges ou une élection générale.

La création des circonscriptions autochtones dans les provinces où il n'en existe pas encore suivrait le processus suivant. Le nombre de circonscriptions pouvant être créées dans une province donnée serait déterminé en divisant le nombre approximatif d'électeurs et électrices autochtones, établi au dernier recensement, par le quotient électoral de la province. Ce résultat serait rendu public par la Commission électorale du Canada. Dans les provinces où au moins une circonscription autochtone pourrait être créée, une procédure spéciale de recensement de l'électorat autochtone des provinces concernées devrait être menée à bien dans les plus brefs délais.

L'établissement du registre électoral autochtone

La première étape consisterait à déterminer le nombre d'électeurs et électrices autochtones d'une province désireux de voter dans une circonscription autochtone. Pour ce faire, la Commission électorale ouvrirait un bureau de recensement dans chaque province où pourrait être créée au moins une de ces circonscriptions. Ce bureau serait placé sous l'autorité d'un directeur ou une directrice du recensement, nommé par la Commission : ce responsable serait lui-même un électeur ou une électrice désireux de s'inscrire sur le registre électoral autochtone. Une campagne spéciale de recensement serait alors lancée de concert avec les bandes amérindiennes ainsi que les organisations et les médias autochtones. Diverses techniques de communication pourraient être utilisées, par exemple des vidéos et des présentoirs donnant l'information voulue dans les langues autochtones. On pourrait aussi élaborer un programme d'éducation communautaire expliquant la raison d'être des circonscriptions autochtones, leur mode de création et la façon de s'inscrire sur le registre électoral autochtone.

Recommandation 2.5.8

Nous recommandons que dans chaque province où pourrait être créée au moins une circonscription autochtone, la Commission électorale du Canada établisse un bureau de recensement en vue d'inscrire les électeurs et électrices admissibles qui désirent voter dans une circonscription autochtone.

Le recensement de l'électorat autochtone pourrait se faire selon quatre méthodes. Bien qu'elles se rapprochent de celles utilisées pour inscrire les

électeurs et électrices de toutes circonscriptions avant une élection, elles sont conçues de façon à pouvoir être utilisées en dehors des périodes électorales.

Premièrement, des recenseurs et recenseuses nommés par le directeur du recensement de la province procéderaient au recensement dans les régions à forte concentration d'Autochtones. Deuxièmement, on pourrait publier dans la presse écrite autochtone et non autochtone des annonces assorties d'un formulaire de recensement postal sur lequel l'électeur ou l'électrice serait tenu d'indiquer ses nom et adresse, en vue d'une éventuelle vérification. Troisièmement, le bureau de recensement pourrait entreprendre une recherche active des électeurs admissibles, en collaboration avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, et communiquer directement avec eux. Enfin, toujours avec la participation des bandes et des organisations, le bureau de recensement pourrait organiser une campagne finale d'inscription, annoncée dans tous les médias, pour inciter les électeurs à s'inscrire à l'un ou l'autre des différents endroits désignés dans la province. La procédure d'inscription serait alors la même que celle utilisée le jour même du scrutin.

L'ensemble de cette démarche viserait non seulement à faciliter l'inscription des Autochtones, mais aussi à identifier ceux et celles qui sont réfractaires au processus électoral traditionnel et à les convaincre de s'inscrire sur un registre électoral autochtone.

Recommandation 2.5.9

Nous recommandons, en vue d'établir un registre électoral autochtone justifiant la création d'une ou de plusieurs circonscriptions autochtones dans une province :

- a) **qu'un recensement soit entrepris dans les régions où résident un nombre important d'Autochtones;**
- b) **que les électeurs et électrices admissibles soient autorisés à s'inscrire par correspondance;**
- c) **que le bureau de recensement recherche activement les électeurs et électrices admissibles; et**
- d) **que le bureau de recensement autochtone organise une campagne finale d'inscription.**

À la fin de ce processus, le directeur ou la directrice du recensement de la province établirait un registre électoral autochtone comportant les nom et adresse de chaque électeur ou électrice admissible à voter dans une circonscription autochtone. Pour respecter le droit à la vie privée, on accepterait toutefois d'y omettre l'adresse de toute personne qui en fait la demande. Le registre serait déposé au bureau de recensement, où les personnes inscrites pourraient le consulter.

Recommandation 2.5.10

Nous recommandons :

- a) **que les électeurs et électrices admissibles soient autorisés, au nom de la protection de leur vie privée, à donner comme lieu de résidence l'adresse du bureau d'une bande amérindienne, d'un bureau ou d'un centre communautaire métis ou du bureau de recensement des électeurs et électrices autochtones; et**
- b) **que le registre électoral autochtone puisse être consulté par les électeurs et électrices inscrits au bureau de recensement provincial.**

Quand le registre électoral autochtone serait rendu public, toute personne qui y figure disposerait de deux semaines pour contester l'inscription d'une autre personne. La requête devra être adressée par écrit au directeur ou à la directrice du recensement de la province et devra comprendre les nom, adresse et numéro de téléphone du plaignant, ainsi que le nom de la personne visée et les motifs de la contestation. Enfin, celle-ci devra être datée et signée par le plaignant.

Si le directeur ou la directrice du recensement, ou toute personne désignée par lui, juge valables les motifs de la contestation, la personne visée en serait informée immédiatement. Le directeur du recensement nommerait alors un comité, ou plus d'un au besoin, pour étudier l'affaire et rendre une décision. Le comité serait présidé par le directeur du recensement ou son représentant, et comprendrait deux autres électeurs autochtones choisis par la Commission électorale parmi une liste établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones de la province. Les électeurs ou électrices nommés devraient provenir du même groupe autochtone que la personne visée; ils devraient par exemple être Métis si l'électeur mis en cause se prétend Métis. Le comité examinerait la plainte au plus tard une semaine après la date limite de dépôt des contestations et entendrait la personne visée ou son représentant. Il incomberait au plaignant de prouver ses allégations. Le comité pourrait, sur demande, accorder le statut d'intervenant à d'autres électeurs autochtones et à toute bande amérindienne ou organisation autochtone légitimement concernés. Après l'audience, le comité aurait deux jours pour rendre sa décision.

Recommandation 2.5.11

Nous recommandons :

- a) **que des comités d'admissibilité des électeurs et électrices autochtones, présidés par le directeur ou la directrice du**

- recensement de la province ou son représentant, soient chargés de rendre une décision lorsque le droit d'une personne d'être inscrite sur le registre électoral autochtone est contesté; et
- b) que ces comités comprennent deux électeurs ou électrices autochtones inscrits choisis par la Commission électorale du Canada parmi une liste d'aînés et aînées et d'autres électeurs et électrices admissibles établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones de la province concernée.

Toute partie aux procédures devrait pouvoir faire appel de la décision d'un comité devant un tribunal. Nous proposons que les appels soient jugés par la Cour fédérale du Canada, qui pourrait accorder sur demande le statut d'intervenant à d'autres électeurs ou électrices autochtones et à toute bande amérindienne ou organisation autochtone légitimement concernés.

Recommandation 2.5.12

Nous recommandons que les décisions des comités d'admissibilité des électeurs et électrices autochtones puissent être portées en appel devant la Cour fédérale du Canada.

Chaque commission provinciale de délimitation des circonscriptions devrait avoir en main le registre électoral autochtone avant de finaliser son projet de carte électorale. Le registre devrait donc être prêt dans les trois mois suivant l'adoption de la loi sur la création des circonscriptions autochtones ou le début du redécoupage électoral dans une province. Un quatrième mois serait prévu pour permettre de régler les contestations éventuelles. Le directeur ou la directrice du recensement des électeurs autochtones de la province remettrait ensuite le registre à la commission provinciale de délimitation des circonscriptions et au directeur général ou à la directrice générale des élections. Ce dernier serait responsable de déterminer le nombre de circonscriptions autochtones devant être créées, en divisant le nombre de personnes figurant sur le registre électoral autochtone par un chiffre égal à 85 % du quotient électoral de la province.

La procédure décrite ci-dessus serait requise uniquement lorsqu'une province ne compterait pas encore de circonscription autochtone. Si de telles circonscriptions existaient déjà dans une province, aucune procédure spéciale d'inscription ne serait entreprise puisque le nombre de circonscriptions autochtones serait déterminé en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale finale de ces circonscriptions à l'élection précédente, tout comme on le fait pour établir le quotient électoral et les limites de toute circonscription ordinaire.

La délimitation des circonscriptions autochtones

En vertu de la Loi actuelle et de nos propositions, les commissions de délimitation sont présidées par un juge désigné par le juge en chef de la province, et composées de deux autres membres nommés par le président ou la présidente de la Chambre des communes. Si une seule circonscription autochtone était créée dans une province, ses limites correspondraient à celles de la province.

Si le directeur ou la directrice générale des élections déterminait qu'il faut établir plusieurs circonscriptions autochtones, il conviendrait de créer une commission spéciale où des électeurs ou électrices autochtones inscrits seraient invités à siéger. Le président de la Chambre des communes nommerait deux représentants autochtones; le président ou la présidente de la commission de délimitation de la province assumerait également la présidence de cette commission chargée uniquement de délimiter les circonscriptions autochtones. La procédure serait la même que pour les autres circonscriptions, à savoir : publication des limites et des noms proposés, tenue d'audiences publiques, révision des limites, et présentation d'un rapport à la Commission électorale du Canada. Tout rapport sur la délimitation de circonscriptions autochtones ferait partie intégrante du rapport concernant l'ensemble des circonscriptions d'une province.

Les circonscriptions autochtones seraient établies d'après les principes de la population comparable et de la communauté d'intérêts. Selon les circonstances, elles pourraient être délimitées en fonction de facteurs géographiques ou en fonction de la répartition des diverses communautés autochtones dans la province. Dans ce dernier cas, leur territoire pourrait englober toute la province et se chevaucher.

Recommandation 2.5.13

Nous recommandons que, si deux circonscriptions autochtones ou plus sont créées dans une province, une commission spéciale soit établie en vue de fixer leurs limites et de choisir leur nom. Cette commission serait formée du président ou de la présidente de la commission de délimitation de la province, qui en assumerait la présidence, et de deux électeurs ou électrices autochtones désignés par le président ou la présidente de la Chambre des communes.

LES DÉPENSES ÉLECTORALES ET LE FINANCEMENT POLITIQUE

Mise en œuvre de la réglementation



INTRODUCTION

AFIN D'ASSURER le caractère juste et équitable du processus électoral et de renforcer la confiance du public dans son intégrité, nous recommandons dans le volume 1 du présent rapport diverses réformes en matière de financement politique, notamment que les associations de circonscription soient tenues de s'enregistrer et de divulguer leurs états financiers et leurs sources de revenus. Nous recommandons également de limiter les dépenses des aspirants et aspirantes à l'investiture ou à la direction des partis politiques enregistrés, et d'exiger la divulgation des dépenses et des dons reliés à leurs campagnes.

Les recommandations que nous avons formulées à ce sujet dans le volume 1 sont relativement détaillées, mais nous n'y avons pas abordé les aspects techniques ou pratiques de leur mise en œuvre. On trouvera donc ici nos recommandations touchant ces diverses questions, recommandations sur lesquelles reposent plusieurs articles de la proposition de législation présentée au volume 3.

Nous faisons plusieurs fois référence au Rapport du Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et des partis au niveau de la circonscription (Canada, Commission royale 1991a). Présidé par Denis Desautels, qui fut par la suite nommé vérificateur général du Canada, ce groupe comptait des représentants des principales organisations comptables professionnelles du Canada : l'Institut canadien des comptables agréés, CGA Canada et la Société des comptables en management du Canada. Le mandat du groupe était d'examiner les dispositions de la Loi et les procédures en vigueur touchant la divulgation des dépenses des candidats et candidates ainsi que des dons qu'ils reçoivent au cours des élections fédérales. Il devait également proposer des règles semblables applicables aux activités courantes des associations de circonscription.

Le Groupe de travail a présenté une version préliminaire de ses propositions à notre Colloque sur le financement des partis et des élections dans les circonscriptions, tenu à Winnipeg en novembre 1990. Ce colloque regroupait des agents officiels et d'autres personnes ayant joué un rôle actif dans les circonscriptions. Après analyse, la plupart des participants et

participantes se dirent d'accord avec l'orientation adoptée par le Groupe. Celui-ci nous a remis en février 1991 son rapport final, qui tient compte des commentaires des participants au colloque et d'autres experts. Ce document nous a été d'une aide précieuse.

LA PORTÉE DE LA LIMITATION DES DÉPENSES

La définition des dépenses électorales

La limitation des dépenses est l'un des moyens dont dispose le législateur pour assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Pour être efficace, cette mesure doit toutefois reposer sur une définition précise de la notion de « dépense électorale ». Il s'agit de déterminer la portée du plafonnement, à savoir quels sont les frais de campagne qu'on veut contrôler. À cet égard, la clarté est primordiale. Un libellé vague ou équivoque peut engendrer la confusion quant aux dépenses visées et permettre aux partis ou aux candidats et candidates d'omettre certains débours de leur déclaration. Dans de telles conditions, il serait plus difficile d'assurer des élections justes et équitables.

En outre, des milliers de Canadiens et Canadiennes participent aux campagnes électorales; en règle générale, ils sont sincèrement respectueux de la loi et ne veulent pas être mêlés à des situations où leur intégrité pourrait être mise en doute. Étant donné l'importance de la notion de « dépense électorale » (actuellement désignée sous le nom de « dépense d'élection » dans la *Loi électorale du Canada*), une définition ambiguë n'encouragerait pas la participation active des citoyens et citoyennes au processus électoral, car elle pourrait les placer en situation de risque. Ce sont surtout les agents et agentes officiels qui ont exprimé cette préoccupation et, à notre sens, elle est légitime.

On relève dans la législation canadienne, au niveau fédéral et provincial, différentes approches de la définition des dépenses électorales. L'une, parfois qualifiée d'« inclusive », présente une définition initiale large, suivie de quelques exclusions spécifiques et, dans certains cas, d'inclusions. Sur les sept provinces qui possèdent une telle législation, cinq ont adopté cette méthode : l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Quant à la définition fédérale, elle comporte un énoncé initial, suivi d'une énumération des postes de dépense couverts. Cette liste, sans être exhaustive, aide à préciser le sens de la définition (voir l'annexe du présent chapitre).

Même une définition élaborée avec le plus grand soin ne peut tout couvrir, et l'évolution des pratiques électorales peut susciter des interrogations sur son applicabilité. Il n'est donc pas inhabituel de recourir à des lignes directrices ou à des règlements d'application, particulièrement pour préciser quelles catégories de dépenses sont visées ou sont exclues. Ainsi, la *Loi électorale* du Québec permet au directeur général des élections d'élaborer des règlements et, en Ontario, la Commission sur le financement des élections est autorisée à établir des lignes directrices. La *Loi électorale du Canada* est

muette à ce sujet. Néanmoins, des lignes directrices fédérales ont été élaborées officieusement et ont largement contribué à préciser le sens de la définition.

Peu de temps après la promulgation de la *Loi sur les dépenses d'élection*, le directeur général des élections a invité les partis politiques représentés au Parlement à conférer sur son application. Un comité fut créé, connu sous le nom de « Comité ad hoc ». Celui-ci s'est réuni régulièrement et un certain nombre de ses recommandations furent incorporées au projet de loi C-5, adopté en 1977. Il a également préparé, avant l'élection fédérale de 1979, un document intitulé *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection*. Ce texte, destiné aux candidats et candidates et à leurs agents officiels, expliquait certains aspects de la définition des dépenses électorales. Les travaux du Comité ad hoc ont ainsi facilité la tenue du premier scrutin régi par les nouvelles règles. Sur l'avis du Comité, les lignes directrices furent révisées avant chaque campagne subséquente. En 1984 parut un document distinct, intitulé *Lignes directrices concernant les dépenses d'élection des partis politiques enregistrés*. Une version révisée de cette publication fut préparée pour les élections de 1988 (Canada, Élections Canada 1988a).

Le libellé de la définition des « dépenses d'élection » a été d'une importance primordiale dans l'élaboration des lignes directrices. La Loi énonce en particulier ce que l'on a appelé le « critère de la finalité » : les dépenses électorales sont engagées « dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement et en période électorale un parti enregistré [ou] un candidat ».

Bien que les lignes directrices n'aient pas force de loi, elles reflètent des avis juridiques et, dans certains cas, des arrêts de justice. Par exemple, on a conclu qu'il ne serait pas très productif d'interpréter la Loi de manière restrictive si les tribunaux penchaient dans un sens différent, d'autant que certains juges avaient déjà interprété de façon large les dispositions relatives aux dépenses de la *Loi électorale du Canada*¹.

Les lignes directrices n'ont pas non plus été sans influencer sur l'application de la Loi. Elles indiquent d'ailleurs expressément que leur observation met les candidats et candidates et les partis à l'abri de poursuites. On peut lire ainsi dans les *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats* de 1988 qu'« elles représentent une certaine assurance pour le candidat et l'agent officiel : leur respect garantit qu'aucune poursuite ne sera intentée par le Commissaire [aux élections] » (Canada, Élections Canada 1988b, 1). Les lignes directrices à l'intention des partis enregistrés comportent un énoncé similaire.

Sur la foi de ces lignes directrices et des dispositions pertinentes de la *Loi électorale du Canada*, les frais suivants ne sont pas considérés comme des dépenses électorales des *candidats et candidates* :

- tout matériel qui n'est pas utilisé et reste en mains à l'issue du scrutin;
- le travail bénévole;
- le salaire des représentants et représentantes au scrutin qui sont payés à un tarif inférieur à la valeur commerciale de leurs services, de même

que le remboursement de leurs frais (par exemple, les repas et les déplacements);

- le coût des imprimés utilisés pour promouvoir directement un candidat ou une candidate avant la publication du décret d'élection;
- les dépenses d'investiture;
- le dépôt du candidat ou de la candidate;
- le coût des festivités après la fermeture du scrutin;
- les honoraires de vérificateur;
- les honoraires de conseil juridique; et
- le coût de l'établissement des rapports prescrits par la Loi.

En outre, selon la *Loi électorale du Canada*, les dépenses personnelles d'un candidat ou une candidate sont considérées comme des « dépenses d'élection » aux fins du remboursement, mais ne sont pas assujetties à la limitation des dépenses. Plusieurs des frais énumérés ci-dessus ne sont pas considérés comme des dépenses électorales aux termes de certaines lois provinciales et n'y sont donc pas non plus couverts par le plafonnement (voir, par exemple, les définitions du Québec et de l'Ontario à l'annexe du présent chapitre).

En vertu de la Loi actuelle, les candidats et candidates fédéraux sont néanmoins censés déclarer toutes les dépenses reliées à l'élection. À cette fin, on distingue trois catégories : 1) les dépenses électorales; 2) les dépenses personnelles; et 3) les coûts de biens et services qui sont exclus des limites. Cette dernière catégorie, qui n'est pas définie dans la *Loi électorale du Canada* ni expliquée dans les lignes directrices, est désignée sous le nom de « dépenses de campagne électorale » ou « autres dépenses ». Dans une publication de 1989, le directeur général des élections décrivait les « dépenses de campagne électorale » comme « une notion désignant toutes les dépenses qui ne sont pas liées à l'élection » (Canada, Élections Canada 1989, 1). Ces dépenses doivent être inscrites sous une rubrique distincte du rapport postélectoral du candidat. Toutefois, le directeur général des élections n'inclut que les dépenses électorales et les dépenses personnelles des candidats dans les sommaires publiés dans les journaux à l'issue de chaque scrutin, en application d'une disposition expresse de la Loi.

Aux termes des lignes directrices fédérales, la définition de « dépenses d'élection », telle qu'elle s'applique aux *partis politiques*, n'inclut pas les postes suivants :

- l'élaboration des politiques ou des programmes du parti;
- l'élaboration des stratégies du parti;
- la réalisation de travaux de recherche et d'analyse liés aux deux activités précédentes;
- les sondages d'opinion;
- la formation des candidats et candidates, des agents officiels et des travailleurs du parti;

- la moitié du coût des activités de collecte de fonds, y compris le publi-postage, qui visent à la fois à solliciter des dons et à favoriser le parti ou à en contrecarrer un autre;
- les dépenses administratives normales engagées pour assurer la survie du parti (il convient d'imputer aux dépenses électorales une proportion « raisonnable » des frais de ressources humaines et matérielles); et
- les coûts de toutes les autres activités internes qui ne font pas partie intégrante des entreprises destinées à faire connaître le parti (Canada, Élections Canada 1988a, 2-9).

Cette liste se démarque beaucoup plus des lois et des usages de la plupart des provinces que la liste fédérale relative aux candidats et candidates. Cela est dû, dans une large mesure, au libellé de la définition fédérale des dépenses électorales. Celle de la *Loi électorale* du Québec est de portée plus large puisque sont considérées comme dépenses électorales les sommes engagées pour favoriser ou contrecarrer, directement ou *indirectement*, l'élection d'un ou de plusieurs candidats ou candidates (voir l'annexe du présent chapitre). Elle est considérée comme l'une des plus complètes au Canada et a été appliquée sans problème depuis son adoption en 1963.

Dans la définition fédérale, le critère décisif est le but d'une dépense. Dans le cas des partis, les lignes directrices précisent la notion à partir des « objectifs premiers d'un parti politique », à savoir :

- a. faire accepter [ses] politiques;
- b. recruter de nouveaux membres; et
- c. obtenir des votes pour les candidats et candidates du parti à une élection. (Canada, Élections Canada 1988a, 2-3)

Les lignes directrices prescrivent :

Nous considérons que les dépenses d'élection d'un parti politique sont les coûts de toutes les activités qui favorisent directement ses objectifs principaux pendant une élection. Toutes les autres activités d'un parti, comme l'élaboration de politiques et la formation de travailleurs, n'ont qu'un rapport secondaire avec les objectifs principaux et ne sont pas associés aux dépenses d'élection. (Canada, Élections Canada, 1988a, 3)

C'est dans cette optique que certaines dépenses sont exclues. En ce qui concerne les sondages d'opinion, par exemple, les lignes directrices indiquent que « la tenue d'un sondage et l'analyse des informations recueillies n'occasionnent pas une dépense d'élection, car ces activités ne contribuent pas à mettre en évidence un parti, son chef, ses candidats, ses membres, ses programmes ou ses politiques ni, par conséquent, à soutenir directement ses principaux objectifs » (Canada, Élections Canada 1988a, 8). Ce point de vue nous paraît difficile à défendre.

La définition actuelle des « dépenses d'élection », aux termes de la *Loi électorale* et des lignes directrices d'Élections Canada, pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, le processus d'élaboration des lignes directrices est critiquable, particulièrement la façon dont les ambiguïtés de la définition ont été tranchées. Le Comité ad hoc s'est toujours réuni à huis clos, ses procès-verbaux sont confidentiels et les partis non représentés au Parlement en sont absents. Sauf lorsque ses recommandations ont entraîné la modification de la Loi, ses décisions n'ont fait l'objet d'aucun débat public. Pourtant, ces lignes directrices font autorité.

Deuxièmement, le libellé de la définition, en particulier les termes « dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement », a entraîné l'exclusion d'importants postes de dépenses qui auraient été couverts par une définition moins étroite, comme celle qui figure dans la plupart des lois provinciales. C'est particulièrement vrai dans le cas des partis, où le critère des objectifs principaux introduit par les lignes directrices fédérales réduit encore davantage la portée du plafonnement.

Troisièmement, la répartition des dépenses des candidats et candidates en trois catégories, en plus de compliquer les choses aux agents et agentes officiels, suscite des doutes sur l'efficacité du plafonnement. On constate notamment que les montants inscrits sous la rubrique « autres dépenses » sont parfois importants. En outre, ces « autres dépenses » sont omises des publications postélectorales du directeur général des élections, au détriment de la transparence.

Au sujet de la définition des dépenses électorales, le Groupe de travail de la profession comptable concluait ce qui suit :

La définition actuelle des « dépenses d'élection » figure dans la *Loi électorale* et la portée en est précisée dans les [*Lignes directrices*] actuellement en vigueur. Constituée d'une longue énumération, elle s'est avérée confuse et d'application malaisée; le Groupe de travail a donc préféré proposer une définition exhaustive rédigée en termes généraux, qui visera toutes les dépenses engagées par les candidats, les associations et les partis. (Canada, Commission royale 1991a, partie 1, 5)

Il est essentiel que l'on dispose d'une définition claire, simple et complète des dépenses électorales. En effet, les milliers de bénévoles qui travaillent aux campagnes électorales, particulièrement au niveau des circonscriptions, doivent disposer de règles claires et relativement faciles à suivre. L'électorat pourra ainsi se sentir assuré que le plafonnement est réel et que tous et toutes en respectent pleinement l'esprit. Quant au libellé, nous avons pris connaissance des définitions en vigueur dans les provinces et à l'étranger et réfléchi à diverses propositions, dont celle du Groupe de travail (voir l'annexe au présent chapitre). Nous avons ainsi recommandé, au chapitre 6 du volume 1, que l'expression « dépenses électorales » soit définie comme suit :

Le coût de tous les biens ou services utilisés pendant une élection en vue de :

1. favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou une candidate;
 2. promouvoir ou combattre un parti enregistré ou le programme et les politiques d'un candidat ou d'un parti enregistré; ou
 3. approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat, un parti enregistré ou le chef d'un parti enregistré;
- et que soit inclus dans ce coût un montant égal à la valeur de tous les dons de biens ou de services utilisés pendant l'élection.

Les paragraphes 1 à 3 couvriraient virtuellement toutes les dépenses liées spécifiquement à une élection. La dernière partie de la définition établit clairement que les biens et services fournis à un candidat ou une candidate ou à un parti, et utilisés durant l'élection, doivent être comptabilisés comme dépenses électorales parce qu'ils sont l'équivalent de dépenses effectuées pour le compte du candidat ou du parti. Dans son rapport, le Groupe de travail préconise que « la valeur des articles utilisés pendant la période de campagne électorale soit incluse dans le calcul des dépenses d'élection » (Canada, Commission royale 1991a, partie 1, 7). Nous souscrivons à cette recommandation. Ainsi, le coût des fournitures et d'amortissement du matériel appartenant à une association de circonscription et utilisés par un candidat serait imputé à ce dernier.

Comme on l'a vu, à l'échelle fédérale et dans les sept provinces où les dépenses sont plafonnées, la Loi électorale spécifie certaines catégories de dépenses qui sont assujetties ou non aux limites. Le Groupe de travail de la profession comptable recommande que *toutes* les dépenses liées à une élection soient couvertes par la définition et déclarées. Certains éléments, dont les dépenses personnelles (telles que définies), resteraient exonérés et seraient déclarés séparément. Cette approche obligerait les intéressés à rendre des comptes complets et assurerait un haut niveau de transparence.

Il reste à déterminer quels postes de dépense devraient être exempts du plafonnement. Nous avons examiné à cet effet les lois provinciales, les lignes directrices et les règlements en la matière, de même que la liste proposée par le Groupe de travail de la profession comptable.

Recommandation 2.6.1

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* exonère des limites de dépenses électorales les postes de dépense suivants :

1. les dépenses engagées par un candidat ou une candidate, ou en son nom, en vue de l'investiture;
2. le cautionnement versé par un candidat ou une candidate;
3. les dépenses relatives à une collecte de fonds, sauf si l'opération est déficitaire, auquel cas le montant du déficit est comptabilisé comme dépense électorale;

4. les transferts de fonds à un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou une association de circonscription enregistrée;
5. les dépenses engagées aux seules fins de l'administration courante d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée;
6. les dépenses engagées pour les réceptions postélectorales et les annonces de remerciement publiées après la clôture du scrutin;
7. les honoraires professionnels ou les frais de main-d'œuvre déboursés pour remplir des obligations dictées par la Loi;
8. le coût des communications adressées exclusivement aux membres du parti enregistré ou de l'association de circonscription enregistrée;
9. les intérêts courus sur tout prêt octroyé légalement à un candidat ou une candidate, ou à un agent ou une agente officiel pour couvrir les dépenses électorales; et
10. les dépenses personnelles d'un montant raisonnable engagées par un candidat ou une candidate, ou en son nom, pendant la période électorale, soit :
 - i) les frais de garde d'un enfant ou d'un autre membre de la famille d'un candidat ou une candidate dont celui-ci ou celle-ci a normalement la responsabilité directe;
 - ii) les frais de déplacement pour le transport à destination de la circonscription et à l'intérieur de celle-ci;
 - iii) le montant de la location d'une résidence temporaire nécessaire à la campagne électorale;
 - iv) les frais d'hébergement, de repas et accessoires pendant les déplacements à destination de la circonscription et à l'intérieur de celle-ci;
 - v) les dépenses liées à l'élection et directement attribuables à une déficience physique du candidat ou de la candidate, y compris les services nécessaires d'un assistant ou d'une assistante;
 - vi) d'autres dépenses personnelles que la Commission électorale du Canada pourra spécifier.

Les éléments 1 à 6 ainsi que l'élément 10 de la liste ci-dessus sont basés sur la proposition du Groupe de travail de la profession comptable. Les éléments 1, 2 et 6 sont déjà exemptés à l'échelon fédéral et en Ontario (la limitation des dépenses d'investissement est traitée au chapitre 6 du volume 1). Le point 3 figure comme exemption dans la loi ontarienne. Les frais de collecte de fonds ne devraient pas être comptabilisés comme dépenses électorales, mais le produit net devrait être déclaré comme don. Toutefois, pour éviter les abus, en cas de collecte déficitaire, le montant du déficit devrait être comptabilisé. En outre, les transferts de fonds à l'intérieur d'un parti

(élément 4) devraient être exonérés comme dépenses, mais déclarés comme recettes.

En ce qui concerne le point 5, les lignes directrices fédérales excluent actuellement les « dépenses administratives normales engagées pour assurer la survie du parti ». Les partis et certaines associations de circonscription continueront d'encourir des frais administratifs en cours de campagne. Ces frais devraient être exonérés, mais non les dépenses administratives supplémentaires engagées à des fins électorales. Le point 7 a été ajouté parce qu'il ne serait pas opportun que les frais liés à l'observation de la Loi soient comptabilisés dans la limite des dépenses. Les dépenses de vérification et de comptabilité sont exonérées par la loi ontarienne, et les lignes directrices fédérales excluent actuellement les honoraires de vérificateur et le coût de l'établissement des rapports prescrits par la Loi. En outre, par suite d'une décision du directeur général des élections, les services juridiques liés à l'observation de la Loi ne sont pas compris dans le calcul des dépenses.

Bien que les communications adressées aux membres d'un parti puissent mettre indirectement en valeur un candidat ou une candidate, ou le parti lui-même, nous proposons (point 8) qu'elles soient exemptées à condition qu'elles soient réservées aux *seuls membres*. Cette exemption ne s'appliquerait donc pas à la publicité dans la presse écrite et les médias électroniques. Ainsi, par exemple, les frais d'envois sollicitant des fonds seraient exclus s'ils sont destinés exclusivement aux membres. Cela est conforme à notre proposition selon laquelle le coût des communications avec les membres de groupes d'intérêt et d'autres participants non enregistrés ne serait pas déduit du maximum autorisé des dépenses indépendantes. Toutefois, si les communications sont destinées à des non-membres, et c'est souvent le cas des campagnes de publipostage, le coût intégral serait comptabilisé comme dépense électorale.

La *Loi électorale* du Québec exempte les intérêts courus sur les emprunts depuis le début de la période électorale jusqu'au 90^e jour après le scrutin. Bien que de nombreux candidats et candidates bénéficient de fonds provenant de l'association de circonscription ou du parti enregistré, ce n'est pas toujours le cas; les candidats indépendants, par exemple, n'ont pas cet avantage. Les candidats qui doivent emprunter pour leur campagne ne doivent pas être pénalisés par rapport aux mieux nantis. Nous proposons donc (point 9) que les intérêts sur les emprunts soient exclus des limites de dépenses. La liste des dépenses personnelles (point 10) suit à peu de choses près la proposition du Groupe de travail de la profession comptable.

Nous recommandons l'approche décrite ci-dessus parce qu'il est essentiel que toutes les dépenses liées aux élections soient déclarées. Si l'on se fie à l'expérience acquise aux niveaux fédéral et provincial, il convient cependant de soustraire certains éléments du plafonnement. Mais ces exemptions doivent être clairement énoncées et ne pas être trop nombreuses ou importantes, sans quoi la limitation ne serait que partielle.

Recommandation 2.6.2

Nous recommandons que les candidats et candidates et les partis enregistrés soient tenus de déclarer toutes leurs dépenses électorales, mais que les éléments 1 à 10 de la recommandation 2.6.1 ne soient pas assujettis au plafonnement.

Autres définitions liées aux dépenses électorales

L'application efficace des dispositions régissant les dépenses électorales exige que la Loi définisse un certain nombre d'éléments apparentés. Certaines des définitions figurant dans notre proposition de législation appellent quelques explications (Canada, Commission royale 1991, vol. 3).

Les dons de biens ou de services

Les partis, ainsi que les candidats et candidates, peuvent recevoir des contributions sous diverses formes, par exemple, des biens et des services ou des rabais sur des articles utilisés pour la campagne. Les contributions autres que les dons en espèces doivent être comptabilisées comme une dépense car elles représentent, dans la pratique, des frais de campagne qui auraient donné lieu à une dépense s'il avait fallu les payer. Cet élément est actuellement couvert par la longue définition des « dépenses d'élection » de la *Loi électorale du Canada*, qui inclut au titre des dépenses :

- c) la valeur commerciale des marchandises et services donnés ou fournis, à l'exception du travail bénévole;
- d) les sommes égales à la différence entre les sommes payées et dépenses engagées au titre des marchandises et services autres que le travail bénévole d'une part et leur valeur commerciale d'autre part lorsqu'ils sont fournis à un prix inférieur à leur valeur commerciale.

Ces dispositions cernent la notion de don de biens ou de services; l'alinéa *d*) définit ce qu'on appelle communément un rabais ou une réduction. Nous recommandons une définition plus simple des dépenses électorales, comportant moins d'exclusions. Il serait plus facile de la rédiger si l'on définit à part d'autres notions apparentées. Le Groupe de travail de la profession comptable, pour sa part, a proposé une définition distincte et complète de la notion de don de biens ou de services :

Contribution de marchandises ou de services s'entend notamment :

- a) des contributions de biens meubles corporels (à l'exception de l'argent) ou de services industriels, commerciaux, professionnels ou autres,

faites par voie de don, d'avance, de dépôt, d'escompte ou autrement; sont toutefois exclus de la présente définition :

- b) les marchandises produites ou les services rendus par un travail bénévole pour un parti politique, une association de circonscription ou un candidat. (Canada, Commission royale 1991a, partie 2, 2)

Dans l'ensemble, ce texte nous paraît acceptable. Il prévoit l'exclusion du travail bénévole. Mais il faut aussi déterminer s'il y a lieu d'exclure les biens et services dont la valeur commerciale est inférieure à un certain seuil. Selon la Loi actuelle, cette valeur est réputée nulle lorsqu'elle est inférieure à 100 \$; cela signifie que les marchandises ou services concernés n'ont pas à être comptabilisés comme dépenses électorales. Ainsi, l'agent ou l'agente officiel n'est pas tenu d'attribuer une valeur aux petits dons de biens et de services (par exemple, quelques kilos de café ou quelques centaines de photocopies) ou de les comptabiliser comme dépense électorale. Le seuil de cette exemption a été fixé à 100 \$ en 1974 et n'a jamais été majoré depuis. Un ajustement s'impose : nous proposons de porter le seuil à 250 \$, le même que pour la déclaration des dons. Il serait préférable également que cette exemption soit inscrite dans la définition des dons de biens et de services plutôt que dans un article distinct de la *Loi électorale du Canada*.

La Loi stipule que « la valeur commerciale de tout temps d'émission gratuit libéré pour un parti enregistré n'est pas comptée dans le calcul de ses dépenses d'élection ». Nous souscrivons à cette exonération. Le temps d'antenne gratuit devrait donc figurer dans la liste des éléments qui ne sont pas considérés comme des dons de biens ou de services. De même, la valeur du temps d'antenne offert dans le cadre d'une émission régulière ou d'affaires publiques en période électorale devrait être exclue. La même règle devrait s'appliquer à l'espace publicitaire gratuit dans les médias imprimés.

Recommandation 2.6.3

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* définisse un don de biens ou de services comme étant :

- 1. toute contribution de biens meubles corporels (à l'exception de l'argent) ou de services industriels, commerciaux, professionnels ou autres faite par voie de don, d'avance, de dépôt, d'escompte ou autrement, à l'exclusion des éléments suivants :**
- 2. les biens produits ou les services rendus par un travail bénévole, les biens ou les services dont la valeur commerciale totale au cours d'une période de déclaration est inférieure à 250 \$, la valeur de tout temps d'antenne offert gratuitement dans le cadre d'une émission régulière ou d'affaires publiques, et la valeur de l'espace publicitaire offert gratuitement dans un journal, un périodique ou tout autre imprimé, à condition que tous les intéressés y aient accès sur une base équitable.**

Le travail bénévole

La définition des dons de biens ou de services que nous recommandons ci-dessus exclut « les marchandises produites ou les services rendus par un travail bénévole ». Il convient donc d'indiquer dans la Loi ce que l'on entend par travail bénévole. À l'heure actuelle, ce dernier est défini comme suit :

Les services gratuits offerts par une personne en dehors de ses heures de travail, à l'exclusion des services offerts par une personne à son compte et qui sont de ceux qu'elle vend habituellement ou pour lesquelles elle demande une rémunération.

Par suite des questions soulevées par les partis et par les candidats et candidates, il a fallu préciser le sens de cette notion dans les *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats* (Canada, Élections Canada 1988b, 19). On y donne des exemples de travail bénévole, notamment celui d'une secrétaire en congé sans solde qui travaille au secrétariat de la campagne, ou un vendeur d'assurances à son compte qui fait gratuitement du porte à porte pour un parti, ou encore des chômeurs et retraités qui assument des tâches électorales sans rémunération. Les lignes directrices indiquent que le travail offert (par opposition au travail bénévole) doit être déclaré comme don et comme dépense électorale. On cite comme exemple de travail offert celui d'une secrétaire au service d'un agent d'assurances, lequel continue à lui verser son salaire pendant qu'elle travaille comme secrétaire d'une campagne (Canada, Élections Canada 1988b, 20). Les lignes directrices sont relativement claires sur tous ces points, mais la Loi devrait préciser que le travail bénévole ne comprend pas le travail fourni par une personne aux frais de son employeur ou qui touche une rémunération à l'égard des biens fournis ou des services exécutés. Cela signifierait, par exemple, que les services d'un organisateur syndical affecté à une campagne et dont le salaire continue à lui être versé par le syndicat ne seraient pas considérés comme bénévoles et constitueraient donc une dépense électorale. Toutefois, les services d'une personne prenant un congé sans solde afin de travailler pour un candidat ou un parti seraient considérés comme bénévoles.

Pour ce qui est des travailleurs et travailleuses indépendants, les Lignes directrices précisent que « les services d'une personne à son propre compte ne sont pas du travail bénévole si la personne est normalement payée pour ces services » (Canada, Élections Canada 1988b, 19). On donne l'exemple de services d'impression offerts gratuitement par un imprimeur à son compte. Cette question a été soulevée à nos audiences, où l'on a formulé l'observation suivante :

La définition du travail bénévole distingue entre les personnes établies à leur compte et les salariés d'une société ou autre organisation. Par exemple,

un peintre d'affiches employé par une entreprise pourrait confectionner des affiches de campagne sans que son travail soit comptabilisé comme dépense électorale, pourvu qu'il rende ce service en dehors de ses heures normales de travail. En revanche, le même peintre établi à son compte ne pourrait offrir à aucun moment un service identique sans qu'il soit considéré comme une dépense électorale. (Harry Katz, Mémoire 1990, 13-14)

C'est là une objection légitime, mais il faut replacer la question dans le contexte d'ensemble. De plus en plus de Canadiens et Canadiennes travaillent à leur compte et, dans bien des cas, leur contribution serait précieuse pour des organisations de campagne. Nombre d'experts-conseils en politique, de sondeurs d'opinion et de rédacteurs-réviseurs sont indépendants; ces personnes vivent des contrats qu'ils signent avec leurs clients. L'exonération en bloc des services fournis par les travailleurs et travailleuses à leur compte instaurerait une injustice. Les partis et candidats qui disposeraient gratuitement de ces services normalement fournis à titre onéreux seraient avantagés par rapport à ceux qui n'auraient pas ces facilités; ces derniers devraient payer pour acquérir ces biens et services ou, si les frais sont pris en charge par l'employeur de la personne qui fournit le service, les déclarer comme dons et les comptabiliser comme dépense électorale. Nous préconisons, par conséquent, de continuer à exclure de la définition de travail bénévole les biens et services fournis par les travailleurs indépendants qui en font un métier. Cela n'empêcherait pas ces mêmes personnes de contribuer aux campagnes d'autres façons, auquel cas leur participation serait considérée comme un travail bénévole.

Nous recommandons par ailleurs d'exonérer des limites de dépense les honoraires liés à l'observation de la Loi. Cela signifie, par exemple, que le coût ou la valeur des services d'un comptable ou d'une avocate consultant un agent officiel ou une candidate sur l'application des dispositions relatives aux dépenses électorales ne serait pas compris dans la limite. Il en serait ainsi, que le comptable ou l'avocate soit employé par un cabinet ou établi à son compte. Étant donné que la plupart des organisations de campagne font appel à de tels services sous une forme ou sous une autre, cette exclusion ne devrait pas entraîner de sérieuses injustices. Pour ce qui est de la définition du travail bénévole, nous acceptons celle proposée par le Groupe de travail de la profession comptable.

Recommandation 2.6.4

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* définisse comme suit le travail bénévole : le travail fourni par un particulier et pour lequel il ou elle ne reçoit aucune rémunération ni aucun avantage matériel, à l'exclusion du travail fourni par :

- a) **une personne à son compte, si elle demande habituellement une somme d'argent ou une rémunération pour les biens produits ou les services fournis; ou**
- b) **une personne dont les services sont fournis par un employeur.**

La valeur commerciale

Il arrive fréquemment que des biens et des services soient offerts gratuitement à des organisations de campagne. À l'heure actuelle, la Loi exige qu'ils soient déclarés comme dépense électorale lorsqu'ils remplissent un certain nombre de conditions. Elle définit ainsi la valeur commerciale des marchandises ou services fournis gratuitement ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale :

- a. lorsque la personne qui a fourni les marchandises ou services exploite une entreprise qui consiste à fournir ces marchandises ou services, le prix le plus bas exigé pour une même quantité de marchandises ou services par la personne qui les fournit au moment où elle les fournit;
- b. lorsque la personne qui a fourni les marchandises ou services n'exploite pas une entreprise qui consiste à fournir ces marchandises ou services, le prix le plus bas exigé, au moment où les marchandises ou services ont été fournis, pour une même quantité de marchandises ou services par toute autre personne qui fournit ces marchandises ou services sur une échelle commerciale dans la région où ces marchandises ou services sont fournis si le montant exigé est égal ou supérieur à cent dollars; la présente disposition ne s'applique pas si le montant exigé est inférieur à cent dollars.

Cette longue définition établit une distinction entre les biens ou services fournis par quelqu'un qui en fait commerce et les autres. Le Groupe de travail de la profession comptable a conclu qu'une telle distinction n'est pas nécessaire. Il propose que la valeur commerciale des biens ou services soit le prix le moins cher pratiqué sur le marché local. Cette formule nous paraît raisonnable.

Recommandation 2.6.5

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* stipule que la valeur commerciale, relativement à des biens ou à des services, soit le prix le plus bas exigé dans la région visée, à la même période, pour une quantité équivalente des mêmes biens ou services.

LES ENVOIS POSTAUX DES DÉPUTÉS ET DÉPUTÉES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

La *Loi sur la Société canadienne des postes* autorise les députés et députées à envoyer, sans frais, un « bulletin parlementaire » à leurs commettants jusqu'à dix jours après le déclenchement des élections. Aux termes des lignes directrices publiées par le directeur général des élections, si un bulletin parlementaire « favorise ou contrecarre directement un parti enregistré ou l'élection d'un candidat », les frais postaux, de même que les coûts de production et d'impression, doivent être considérés comme des dépenses électorales (Canada, Élections Canada 1988b, 11). Selon nos propositions, le coût de ces envois devrait être déclaré comme dépense électorale, étant donné que le bulletin parlementaire ferait au moins indirectement la promotion d'un candidat ou une candidate. Il n'en demeure pas moins que cette publicité pourrait être perçue comme un avantage réservé aux seuls députés sortants; pareil avantage étant contraire à l'objectif d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, ces envois devraient être interdits après le déclenchement d'une élection.

Recommandation 2.6.6

Nous recommandons :

- a) **que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de façon à interdire aux députés et aux députées sortants d'envoyer, sans frais, tout document imprimé à leurs commettants et commettantes à compter de minuit le jour de la dissolution du Parlement; et**
- b) **qu'un tel document soit défini comme tout imprimé sans indication nominative (selon les termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*).**

LE RÔLE DES AGENTS ET AGENTES

Le poste d'agent officiel est inscrit dans la législation électorale canadienne depuis 1874, mais ses fonctions ont été considérablement élargies avec l'adoption, en 1974, de la *Loi sur les dépenses d'élection*. L'agent ou l'agente officiel constitue le pivot de la réglementation touchant les dépenses des candidats et candidates et le financement de leurs activités. Il agit généralement à titre de trésorier ou de contrôleur financier au cours des campagnes locales : il autorise chacune des dépenses, veille à maintenir celles-ci dans les limites permises et, après le scrutin, présente au directeur général des élections (par l'intermédiaire du directeur du scrutin) un compte rendu des dépenses effectuées au nom du candidat ainsi que des dons reçus. Il doit certifier l'exactitude du rapport postélectoral et est passible de sanctions s'il contrevient à la Loi. Comme l'affirme Ken Carty : « Cela fait de l'agent à la fois un rouage essentiel de l'appareil mis sur pied pour la

campagne locale et un élément clé du mécanisme de contrôle de l'État [Carty 1991b CR]. »

Selon la procédure de mise en candidature, chaque candidat ou candidate doit désigner un agent officiel. Par définition, la tâche de celui-ci est d'assez courte durée : une fois que l'élection est terminée, qu'il a fermé les comptes et fait rapport au directeur du scrutin, le poste est aboli. Par conséquent, les agents et agentes sont généralement des bénévoles, comme la majorité des milliers de personnes qui travaillent dans leur circonscription pendant les campagnes. De plus, selon Carty, une partie seulement des agents officiels aux élections générales de 1988 avaient de l'expérience, soit, parmi ceux qui ont répondu au questionnaire, 46 % chez les progressistes-conservateurs et 24 % chez les libéraux et les néo-démocrates (Carty 1991b CR, tableau 2.5). Cela justifie notre recommandation d'exclure des dépenses des candidats les honoraires ou la main-d'œuvre reliés à l'observation de la Loi.

Grâce à cette exemption, les candidats et candidates pourraient désigner un comptable professionnel comme leur agent officiel sans être pénalisés. Le nombre d'agents officiels possédant une expérience pertinente devrait alors augmenter.

La *Loi électorale du Canada* considère les agents et agentes officiels comme des personnes physiques, ce qui pourrait empêcher une personne morale, par exemple un cabinet de comptables, d'assumer cette fonction. À l'échelle nationale, ce sont pourtant des entreprises qui exercent la fonction d'agent officiel pour le Parti progressiste-conservateur comme pour le Parti libéral. Il serait utile d'accorder cette possibilité aux candidats et candidates, de même qu'aux associations de circonscription qui, selon nos recommandations, devront faire rapport de leurs activités financières. Il conviendrait par ailleurs de conserver la disposition actuelle qui exige, avant l'entrée en fonction des agents officiels, une attestation écrite de leur consentement. Dans le cas d'une entreprise, un associé ou un dirigeant serait tenu de produire cette attestation.

Recommandation 2.6.7

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* autorise les personnes physiques et les personnes morales à être l'agent ou l'agente officiel d'un parti politique, d'une association de circonscription, d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture, ou d'un candidat ou une candidate aux élections ou à la direction d'un parti.

Compte tenu de leur rôle central dans les campagnes, les agents et agentes officiels devraient recevoir des partis et du personnel électoral tout le soutien nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Comme nous l'avons indiqué plus haut, depuis les élections générales de 1979 – les premières tenues à la suite de la réforme de 1974 – Élections Canada fournit aux candidats et

candidates ainsi qu'aux agents officiels un guide intitulé *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats* (Canada, Élections Canada 1988b). Un guide analogue a été produit avant les élections de 1984 et de 1988 à l'intention des partis enregistrés. Ces documents ont aidé les intéressés à mieux comprendre les règles relatives aux dépenses électorales et aux rapports financiers. Malgré nos réserves sur la façon dont ils ont été préparés, ces guides ont permis de clarifier certains aspects de la Loi et peuvent s'adapter aux circonstances, d'une élection à l'autre. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* que nous proposons, il conviendra de publier de nouvelles lignes directrices à l'intention des candidats et des partis enregistrés.

Nous recommandons que toutes les associations de circonscription des partis enregistrés soient tenues de s'enregistrer auprès de la Commission électorale du Canada, après avoir désigné un agent de circonscription dont le rôle sera analogue à celui de l'agent officiel. Ses fonctions, qui seraient toutefois permanentes, comprendraient : la production de rapports semestriels sur les dons de toutes sources totalisant plus de 250 \$; la production d'un rapport annuel complet sur les recettes et les dépenses de l'association, ainsi que d'un rapport postélectoral semblable; et la délivrance de reçus d'impôt. À cet égard, des lignes de conduite seraient indispensables aux agents de circonscription et autres responsables des associations, afin d'assurer la mise en œuvre harmonieuse de l'enregistrement des associations de circonscription. Par ailleurs, nous proposons de nombreuses modifications aux règles touchant le financement des candidats et des partis ainsi que la désignation des candidats et des chefs. Il serait donc souhaitable que la Commission électorale tienne des audiences sur les lignes de conduite envisagées afin de permettre à tous les intéressés de se prononcer avant leur adoption définitive.

Recommandation 2.6.8

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada élabore de nouvelles lignes directrices à l'intention des agents et agentes officiels, des agents et agentes de circonscription, des partis politiques, des aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que des candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti; et**
- b) que la Commission tienne des audiences publiques sur ces lignes directrices avant leur adoption.**

Nous recommandons au chapitre 7 du volume 1 que la Commission électorale soit habilitée à publier des énoncés de politique, à accéder aux requêtes de jugements anticipés et à publier des « bulletins d'interprétation ». Ces

deux dernières mesures devraient permettre de résoudre en temps opportun des problèmes qui n'auraient pas été abordés dans les lignes directrices ou ne concerneraient que quelques participants. Il est entendu que les candidats et candidates, les responsables de partis et les agents tireront profit d'une telle procédure et des nouvelles lignes directrices, mais il importe également que tous les intéressés reçoivent une formation adéquate.

Depuis la campagne électorale de 1979, les grands partis et Élections Canada organisent des sessions de formation destinées aux agents et agentes. Nos recherches ont cependant révélé de sérieux écarts dans la formation des agents des trois grands partis : 71 % des agents officiels du Parti progressiste-conservateur ayant répondu à l'enquête de Carty ont dit avoir suivi des sessions de formation; chez les libéraux et les néo-démocrates, la proportion était respectivement de 44 % et de 63 %. D'autre part, beaucoup plus d'agents sont formés par leur parti que par Élections Canada, soit respectivement 45 % et 24 % d'entre eux (Carty 1991b CR, tableau 2.6).

Plusieurs témoignages entendus à nos audiences ont porté sur la formation offerte aux agents et agentes par des vérificateurs et des comptables indépendants engagés par Élections Canada. Un citoyen, par ailleurs très satisfait de la qualité de la formation, a fait remarquer que la session à laquelle il avait participé un mois après le déclenchement des élections lui aurait été beaucoup plus utile si elle avait été offerte plus tôt. Carty a constaté que plus de 70 % des agents choisis entre janvier et juin 1988 avaient assisté à une session de formation d'Élections Canada, contre moins de 40 % de ceux choisis après le déclenchement des élections. Il note à ce propos : « En cas de présentation postérieure au déclenchement des élections, il est évident que le personnel d'Élections Canada peut difficilement assurer la formation de l'ensemble des retardataires et que ces personnes ne peuvent guère se libérer au plus fort de la campagne dont elles ont la responsabilité [Carty 1991b CR]. »

Les partis considèrent qu'il leur revient de donner ce type de formation, mais tous n'ont pas les mêmes ressources; par ailleurs, ils n'ont aucune responsabilité à l'égard des candidats et candidates indépendants. Élections Canada a pris l'habitude d'offrir la plupart des sessions de formation en période électorale, aux environs de la clôture des mises en candidature, de façon à rejoindre le plus grand nombre de candidats. Cela se comprend aisément lorsqu'on sait qu'en 1988 une équipe d'une quinzaine de personnes à peine était responsable à elle seule des sessions de formation dans tout le pays. Il est néanmoins essentiel que les agents officiels des candidats, des circonscriptions et des aspirants reçoivent une formation adéquate, dispensée en temps opportun.

Recommandation 2.6.9

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada offre aux agents et agentes officiels la possibilité d'assister à une session de formation sur les aspects pertinents de la Loi

électorale du Canada le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection; et que de telles sessions soient offertes aux agents et agentes de circonscription de même qu'à ceux et celles des aspirants et aspirantes à l'investiture.

IDENTIFICATION DES COMMANDITAIRES DE LA PUBLICITÉ

La publicité imprimée

L'obligation faite aux commanditaires de la publicité électorale de s'identifier contribue à faire respecter le principe de la transparence, de même que les limites de dépenses électorales. Sans cette mesure, quiconque souhaite financer une publicité favorable à un parti ou un candidat pourrait le faire sous le couvert de l'anonymat et appuyer une campagne sans que ses frais soient dûment comptabilisés.

Une modification apportée à la *Loi des élections fédérales* en 1908 avait introduit une méthode indirecte d'identification des commanditaires : l'article 34 exigeait que « tout imprimé de la nature d'une annonce, d'une circulaire, d'un placard, d'une affiche ... » porte le nom de l'imprimeur ou de l'éditeur. Au moment de l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* se lisait comme suit :

Tout imprimé de la nature d'une annonce, d'un prospectus, d'un placard, d'une affiche ou d'une circulaire ayant trait à une élection doit porter les nom et adresse de l'imprimeur ou de l'éditeur, et quiconque imprime, publie, distribue ou affiche, ou fait imprimer, publier, distribuer ou afficher un imprimé de cette nature, sans indiquer ces nom et adresse, est coupable d'une infraction à la présente loi et, s'il est un candidat ou l'agent officiel d'un candidat, il est également coupable d'un acte illicite.

Cet article ne permettait cependant pas d'identifier directement le commanditaire d'une publicité imprimée, puisqu'il fallait pour le connaître s'adresser à l'imprimeur ou à l'éditeur. Parmi les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* en 1983, l'article 72 fut révisé de façon à exiger que toute publicité électorale imprimée porte le nom de l'agent enregistré du parti ou du candidat l'ayant autorisée. Cet article (qui porte maintenant le numéro 261) stipule ce qui suit :

- 1) Tout imprimé de la nature d'une annonce, d'un placard, d'une affiche ou d'une circulaire qui indique un soutien ou une opposition à l'élection d'un parti enregistré ou d'un candidat et qui est mis en évidence ou distribué pendant une élection doit porter les nom et autorisation de l'agent enregistré du parti ou de l'agent officiel du candidat, selon le cas.
- 2) Est coupable d'une infraction quiconque imprime, publie, distribue ou affiche, ou fait imprimer, publier, distribuer ou afficher un imprimé visé au paragraphe (1) sans indiquer les nom et autorisation des personnes y indiquées.

Le paragraphe 2 ne visait pas à interdire à quiconque, en dehors des partis enregistrés ou des candidats, de financer toute publicité électorale imprimée. Il fallait plutôt l'interpréter dans le contexte de l'alinéa 70.1(1) disant que seuls ces derniers peuvent engager des « dépenses d'élection ». La publicité financée par des tiers n'était donc pas touchée si elle évitait d'appuyer un parti enregistré ou un candidat ou de s'y opposer. En outre, comme l'indique le tableau 6.1, huit provinces exigent que soit rendu public le nom du commanditaire de toute publicité électorale imprimée. L'article 72 ainsi que l'alinéa 70.1(1) ont cependant été contestés en 1984 par la Coalition nationale des citoyens devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Coalition nationale des citoyens inc.* 1984).

Tableau 6.1
Exigences provinciales touchant l'identification des commanditaires de la publicité imprimée

Province	Exigences
Colombie-Britannique	Aucune exigence.
Alberta	Paragraphe 133(1) et (2). Nom et adresse du commanditaire (l'article ne s'applique pas à un imprimé publicitaire, tel que placard, annonce ou affiche, portant seulement un ou plusieurs des éléments suivants : couleurs et sigle d'un parti politique enregistré, nom d'un parti politique enregistré ou nom d'un candidat ou d'une candidate).
Saskatchewan	Article 196. Nom et adresse de la personne ayant imprimé ou produit par tout autre procédé la publicité, et nom et adresse de la personne qui en a autorisé la production, la publication ou la distribution.
Manitoba	Aucune exigence.
Ontario	Paragraphe 23(5). Nom de l'association de circonscription enregistrée, du parti politique enregistré, de la personne, de l'entreprise ou du syndicat qui autorise la publicité politique.
Québec	Article 421. Nom et adresse de l'imprimeur ou du fabricant, et nom et titre de l'agent officiel ou de l'adjoint ayant fait produire la publicité. Les journaux ou autres publications diffusant une publicité doivent indiquer le nom et le titre de l'agent officiel ou de l'adjoint qui la fait publier.
Nouvelle-Écosse	Paragraphe 160(1) et (2). Nom et adresse de l'imprimeur et de la personne au nom de laquelle la publicité a été imprimée ou publiée.
Nouveau-Brunswick	Paragraphe 73(2) et (4). Nom et adresse de l'imprimeur et nom du parti politique enregistré ou du candidat au nom duquel la publicité a été commandée. Nom de la personne qui a ordonné sa publication, s'il ne s'agit pas de l'agent principal, d'un agent officiel ou d'une personne ayant obtenu l'autorisation d'un de ceux-ci.
Île-du-Prince-Édouard	Paragraphe 7(1) et (2). Nom et adresse de l'imprimeur et de la personne au nom de laquelle la publicité a été imprimée ou publiée. Les journaux et autres publications doivent mentionner les nom et adresse de la personne qui a demandé l'impression ou la publication de la publicité.
Terre-Neuve	Paragraphe 116(1). Nom et adresse de l'imprimeur et de l'éditeur, ainsi que de toute personne imprimant, publiant, distribuant ou affichant, ou faisant imprimer, publier, distribuer ou afficher une publicité.

Sources : Alberta *Election Act* (1980); Saskatchewan *The Elections Act* (1978); Ontario *Loi de 1986 sur le financement des élections*; Québec *Loi électorale* (1989); Nouvelle-Écosse *Elections Act* (1967); Nouveau-Brunswick *Loi sur le financement du processus politique* (1978); Île-du-Prince-Édouard *Election Expenses Act* (1983); Terre-Neuve *Election Act* (1970).

La décision rendue dans cette cause (arrêt Medhurst) a eu pour effet de suspendre l'application de l'article 261 de la *Loi électorale du Canada* exigeant l'identification de l'agent qui autorise toute publicité électorale imprimée au nom d'un parti enregistré ou d'un candidat. Cette situation risque d'entraîner des abus; or ceux et celles qui prennent part aux élections ne devraient pas être autorisés à taire leur identité. Une telle exigence ne brime pas la liberté d'expression, bien au contraire. Quoique les trois grands partis aient accepté de leur plein gré de se conformer à cette exigence aux élections de 1984 et de 1988, il est impérieux de combler cette lacune de la Loi. En outre, il convient d'analyser le problème dans le contexte de nos recommandations sur les dépenses de tiers. Nous proposons ainsi que quiconque effectue de telles dépenses soit contraint à une limite de 1 000 \$, ce qui pourrait comprendre la publicité imprimée. Afin d'assurer l'application de cette mesure, il est essentiel d'exiger l'identification non seulement des agents des partis et des candidats, mais de toute personne qui autorise le financement de publicité imprimée au cours d'une élection. Dans les cas des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats et candidates, l'agent financier ou l'agent officiel serait identifié comme le commanditaire; dans les autres cas, le commanditaire devrait obligatoirement être un particulier ou une personne morale légalement constituée.

Recommandation 2.6.10

Nous recommandons que tout imprimé à caractère électoral, tel qu'une annonce, un placard, une affiche ou une circulaire, qui est mis en évidence ou distribué pendant une élection, porte le nom de son commanditaire, qu'il s'agisse de l'agent ou l'agente d'un parti politique enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée, de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate ou de toute autre personne, ainsi qu'une mention de l'autorisation dudit commanditaire.

La publicité radiodiffusée

Depuis 1936, les commanditaires de la publicité partisane radiodiffusée pendant les campagnes électorales et référendaires sont tenus de s'identifier, en vertu d'un règlement adopté par suite de la campagne publicitaire de « M. Sage » diffusée à la radio l'année précédente². Cette disposition figura une première fois dans la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* de 1936. Toutefois, le paragraphe 19(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 ne fut pas repris lors de la modification de la Loi en 1991. Il stipulait ce qui suit :

Le titulaire de licence est tenu d'identifier le commanditaire et, le cas échéant, le parti politique pour le compte desquels est radiodiffusé ou reçu, selon le cas, un message publicitaire, une annonce politique ou une émission de nature partisane se rapportant à un référendum ou à l'élection

d'un membre de la Chambre des communes, de l'assemblée législative d'une province ou du conseil d'une municipalité :

- a) immédiatement avant ou après la radiodiffusion, lorsque le temps d'antenne dépasse deux minutes;
- b) immédiatement soit avant, soit après la radiodiffusion, lorsque le temps d'antenne est au maximum de deux minutes.

L'exigence d'identifier les commanditaires était essentiellement destinée à prévenir la publicité « anonyme, injurieuse et trompeuse », ainsi qu'à aider le personnel électoral à faire respecter les limites de dépenses et les autres dispositions législatives (Boyer 1983, 410). Cinq provinces ont adopté des dispositions analogues (voir le tableau 6.2). Aux États-Unis, le *Federal Election Campaign Act* exige que tout message publicitaire diffusé sur toute station de radio ou de télévision cite clairement le nom du candidat ou de la candidate, du comité politique autorisé ou de toute autre personne qui « effectue une dépense destinée à financer toute communication

Tableau 6.2
Exigences provinciales touchant l'identification des commanditaires de la publicité radiodiffusée

Province	Exigences
Colombie-Britannique	Aucune exigence*
Alberta	Aucune exigence*
Saskatchewan	Aucune exigence*
Manitoba	Aucune exigence*
Ontario	Paragraphe 23(5). Nom de l'association de circonscription enregistrée, du parti politique enregistré, de la personne, de l'entreprise ou du syndicat autorisant la publicité politique radiodiffusée.
Québec	Article 421. Nom et titre de l'agent officiel ou de l'adjoint, qui fait diffuser une publicité, au début ou à la fin de celle-ci.
Nouvelle-Écosse	Paragraphe 160(2). Nom et adresse de la personne commanditant une publicité, au début ou à la fin de toute émission de radio ou de télévision commanditée.
Nouveau-Brunswick	Paragraphe 73(3) et alinéa 73(4)c. Nom et adresse du parti politique enregistré ou du candidat enregistré au nom de qui la publicité a été commandée. Nom de la personne qui a commandé la publicité radiodiffusée, au début ou à la fin de celle-ci, s'il ne s'agit pas de l'agent principal, d'un agent officiel ou d'une personne ayant obtenu l'autorisation d'un de ceux-ci.
Île-du-Prince-Édouard	Paragraphe 7(2). Nom et adresse du commanditaire de toute publicité, au début ou à la fin de toute émission de radio ou de télévision commanditée.
Terre-Neuve	Aucune exigence*

Sources : Ontario *Loi de 1986 sur le financement des élections*; Québec *Loi électorale* (1989); Nouvelle-Écosse *Elections Act* (1967); Nouveau-Brunswick *Loi sur le financement du processus politique* (1978); Île-du-Prince-Édouard *Election Expenses Act* 1983.

* L'ancien paragraphe 19(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* (1968) s'appliquait aux élections provinciales.

préconisant expressément l'élection ou la défaite d'un candidat clairement identifié, ou réclamant tout type de contribution ». Lors de notre colloque sur les médias, des représentants de partis ont exprimé la crainte que l'anonymat des messages diffusés sur les ondes canadiennes ne favorise la publicité « injurieuse » (Canada, Commission royale 1991, vol. 4).

Étant donné que la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* n'exige plus d'identifier les commanditaires, la prochaine campagne électorale pourrait donner lieu à des messages politiques anonymes à la radio et à la télévision, ce qui irait à l'encontre des principes de transparence et de divulgation financière.

Recommandation 2.6.11

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* exige l'identification des commanditaires de toute publicité politique radiodiffusée en période électorale.

RAPPORTS SUR LES RECETTES ET LES DÉPENSES

Catégories de donateurs et donatrices

Nous avons formulé au chapitre 7 du volume 1 diverses recommandations visant à étendre les exigences en matière de déclaration des dons politiques et à assurer une divulgation plus complète et plus rapide de l'information. Il reste toutefois à régler la question des catégories à établir pour les individus et les groupes qui auraient à déclarer des dons de nature politique.

À cet égard, la Loi prévoit actuellement les catégories suivantes : particuliers, entreprises, organisations commerciales, gouvernements, syndicats, personnes morales sans capital-actions autres que les syndicats, et organismes ou associations non constituées en personnes morales. En vertu du pouvoir que confère la Loi au directeur général des élections concernant la procédure, cette liste a été modifiée pour exiger la déclaration des dons selon les cinq catégories suivantes : particuliers, entreprises ou organisations commerciales, gouvernements, syndicats et autres organisations.

Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé plusieurs modifications à ce propos. Il a ainsi recommandé l'adoption de deux catégories distinctes pour les entreprises : les personnes morales, et les « organisations ou associations non constituées en personne morale, qui exercent des activités à but lucratif ». À l'heure actuelle, la catégorie « entreprises ou organisations commerciales » est très large puisqu'elle englobe aussi bien de très grandes sociétés de capitaux, comme les banques à charte, que de petites entreprises familiales. Déclarer séparément les dons des personnes morales et celles des organisations non constituées en personnes morales permettrait d'avoir une meilleure idée des sources de financement des partis et des candidats. Nos recommandations touchant les dons des sociétés à numéro, formulés dans le chapitre 7 du volume 1, vont dans le même sens.

Le Groupe de travail a omis d'inclure dans sa liste la catégorie « gouvernements », qui figurait dans la Loi. Celle-ci visait la déclaration des dons en biens et services d'un gouvernement à un parti ou à un candidat – par exemple, le salaire d'un adjoint ministériel collaborant à temps plein ou partiel à une campagne électorale. Dans la mesure où de telles activités sont susceptibles de se poursuivre, il convient de maintenir cette exigence et, par conséquent, de conserver une catégorie distincte à cette fin.

Recommandation 2.6.12

Nous recommandons que les dons aux partis politiques enregistrés, aux associations de circonscription enregistrées, aux aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi qu'aux candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti soient déclarés conformément aux catégories suivantes :

- particuliers;
- personnes morales;
- organisations et associations non constituées en personne morale qui exercent des activités à but lucratif;
- syndicats;
- organisations et associations sans but lucratif;
- gouvernements; et
- autres donateurs et donatrices.

Rapports des associations de circonscription enregistrées

Nous recommandons que les associations de circonscription enregistrées soient tenues, à l'instar des partis enregistrés, de produire un rapport non vérifié des dons reçus pour les six premiers mois de l'exercice financier, puis un rapport complet et vérifié de toutes leurs activités financières pour l'ensemble de l'exercice. Tous les rapports devraient être produits dans les trois mois suivant la fin de la période visée, et préparés conformément aux règles comptables généralement reconnues.

Les exigences touchant la production d'un rapport annuel vérifié devront cependant être adaptées pendant les années électorales, car dans ce cas les activités financières d'une association de circonscription risquent fort de se rapporter à la campagne du candidat ou de la candidate. Les dépenses électorales d'une association devront bien sûr être déclarées comme telles par l'agent officiel du candidat; mais l'association pourrait aussi engager des dépenses qui, sans être de nature électorale au sens strict, serviraient à mieux faire connaître le candidat. En outre, une association pourrait engager certaines dépenses destinées à promouvoir un candidat avant la publication du décret d'élection.

Dans de tels cas, la divulgation des états financiers devrait se faire plus rapidement qu'au cours d'une année sans élection. C'est d'ailleurs ce que prévoit la loi ontarienne, qui oblige les associations à produire des rapports

postélectorales. Au Québec, si la date de tombée du rapport annuel d'une association coïncide avec une période électorale, le dépôt du rapport est retardé, de telle sorte que celui-ci comprenne le compte rendu des activités financières relatives à l'élection. En conséquence, nous recommandons que, les années où il y a élection, les associations soient tenues de produire dans les trois mois suivant la date du scrutin un rapport vérifié couvrant la période du 1^{er} janvier jusqu'à cette date, et un second rapport pour la période comprise entre le lendemain du scrutin et le 31 décembre. Si les élections ont lieu entre le 1^{er} novembre et la fin de l'année, les deux rapports devraient être combinés. Par ailleurs, si les élections sont déclenchées vers la fin d'une année (par exemple, à la fin novembre) et que le scrutin se tient l'année suivante (par exemple, à la mi-janvier), le rapport devrait couvrir la première année en entier ainsi que la période allant du 1^{er} janvier de l'année suivante à la date de l'élection.

Recommandation 2.6.13

Nous recommandons que l'agent ou l'agente d'une association de circonscription enregistrée soit tenu de produire un rapport vérifié des activités financières de l'association pour les périodes suivantes :

- 1. l'année complète, s'il n'y a pas d'élection au cours de l'année;**
- 2. du 1^{er} janvier au jour du scrutin, puis du lendemain du jour du scrutin au 31 décembre lorsqu'il y a élection au cours de l'année;**
- 3. les deux rapports exigés au paragraphe 2 ci-dessus devront être combinés si les élections ont lieu entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre;**
- 4. si la période électorale s'étend sur deux années civiles, le rapport devra rendre compte de la période allant du 1^{er} janvier de l'année où est publié le décret jusqu'à la date du scrutin.**

Étant donné que les associations de circonscription deviendront, en vertu de nos propositions, des entités enregistrées tenues de rendre publiquement des comptes, la teneur des rapports qu'elles devront produire mérite d'être précisée. Nous convenons avec le Groupe de travail de la profession comptable que les associations, outre leurs recettes et dépenses ainsi que l'information relative aux dons, devraient aussi déclarer leur actif, leur passif et leur excédent en fin de période. La pleine transparence l'exige. Le coût des éléments d'actif acquis par une association enregistrée devra être comptabilisé, de même que l'amortissement; si un bien est vendu ou liquidé, la transaction devra être inscrite au rapport et les comptes ajustés en conséquence. Dans certains cas, l'agent de circonscription devra ajouter aux états financiers des notes explicatives sur ces divers éléments. Les états financiers devront être établis conformément aux principes comptables

généralement reconnus. En outre, la Commission électorale devrait être habilitée à exiger au besoin des renseignements additionnels. Enfin, certaines associations enregistrées pourraient avoir peu de recettes et de dépenses à déclarer au cours d'une période donnée; en pareil cas, comme le propose le Groupe de travail de la profession comptable, il serait raisonnable de les autoriser à ne produire qu'un rapport sommaire; nous recommandons qu'une telle autorisation soit accordée lorsque les recettes d'une association, de même que ses dépenses, sont inférieures à 5 000 \$. Toutefois, la Commission électorale devrait avoir le pouvoir de réclamer un rapport complet si les circonstances l'exigent.

Recommandation 2.6.14

Nous recommandons :

- a) **que les rapports financiers des associations de circonscription enregistrées contiennent les renseignements suivants :**
 - **l'actif, le passif et l'excédent au terme de la période de déclaration;**
 - **les recettes et les dépenses de ladite période;**
 - **toute l'information requise au sujet des dons reçus pendant ladite période;**
 - **les notes explicatives appropriées; et**
 - **tout autre renseignement exigé par la Commission électorale du Canada; et**
- b) **que, si les recettes de l'association de circonscription enregistrée, de même que ses dépenses, sont inférieures à 5 000 \$ au cours d'une période de déclaration, l'association puisse produire un rapport sommaire, conformément aux exigences de la Commission électorale du Canada, qui conserve le droit d'exiger un rapport complet.**

Rapports postélectoraux des candidats et candidates

Selon la *Loi électorale du Canada*, tout agent officiel d'un candidat ou une candidate doit présenter au directeur du scrutin une « déclaration concernant les dépenses d'élection », accompagnée du rapport du vérificateur, dans les quatre mois suivant l'élection. Cette exigence serait maintenue mais le délai ramené à trois mois, comme pour tous les autres rapports financiers régis par la nouvelle loi que nous proposons.

Les agents et agentes officiels des candidats devraient satisfaire aux mêmes exigences que les associations de circonscription en cette matière. Par exemple, l'actif, le passif et l'excédent de l'organisation du candidat ou de la candidate au moment de la préparation du rapport devraient y être indiqués. Cette exigence, absente de la Loi actuelle, permettrait d'avoir une vision plus précise de la situation. Il conviendrait également de permettre

la production d'un rapport sommaire pour les candidats dont l'organisation aurait enregistré une faible activité financière.

Par ailleurs, il faudrait adopter des règles concernant l'usage que font les candidats et candidates des biens de leur association de circonscription. Disposer de l'ordinateur ou du télécopieur de l'association pendant la campagne peut ainsi représenter un avantage sur un adversaire forcé de louer ou d'acheter le même matériel. Nous estimons donc, avec le Groupe de travail de la profession comptable, qu'une partie de la valeur de tout bien immobilisé de l'association utilisé par un candidat devrait être comptabilisée dans les dépenses électorales. En ce qui concerne les biens d'équipement et le matériel, un montant égal à 10 % de la valeur après amortissement, telle qu'inscrite dans les rapports annuels de l'association, nous semble raisonnable. Pour ce qui est des biens immobiliers et des améliorations locatives, la somme à porter aux dépenses électorales devrait correspondre à leur juste valeur locative.

Recommandation 2.6.15

Nous recommandons :

- a) **que les rapports postélectorales des candidats et candidates produits par leur agent ou agente officiel contiennent les informations suivantes :**
 - **l'actif, le passif et l'excédent à la date de la préparation du rapport;**
 - **toutes les dépenses électorales, y compris celles non soumises à une limitation;**
 - **toute l'information requise au sujet des dons reçus entre la publication du décret d'élection et la date de préparation du rapport;**
 - **toutes les notes explicatives pertinentes; et**
 - **toute autre information exigée par la Commission électorale du Canada;**
- b) **si l'organisation électorale d'un candidat ou une candidate utilise les biens d'une association de circonscription enregistrée, que les valeurs suivantes soient portées aux dépenses électorales : en ce qui concerne les biens d'équipement et le matériel, 10 % de la valeur après amortissement; en ce qui concerne les biens immobiliers et les améliorations locatives, la juste valeur locative de biens équivalents à ceux de l'association de circonscription; et**
- c) **que, si les recettes du candidat ou de la candidate de même que ses dépenses sont inférieures à 5 000 \$, un rapport sommaire puisse être produit, conformément aux exigences de la Commission électorale du Canada, qui conserve le droit d'exiger un rapport complet.**

Le rôle du vérificateur ou de la vérificatrice

Par suite des modifications apportées en 1977 à la *Loi électorale du Canada*, la fonction de « vérificateur » était définie comme suit :

Un membre en règle d'une association provinciale ou d'un institut provincial de comptables professionnels qui lui reconnaît la compétence voulue pour remplir les fonctions de comptable public ou de vérificateur dans la province et comprend les bureaux dont tous les associés sont de tels membres.

En 1983, cette définition a été modifiée en ces termes :

Un membre en règle d'une corporation, d'une association ou d'un institut de comptables professionnels et s'entend des bureaux dont tous les associés sont de tels membres.

Au colloque sur le financement des élections et des partis dans les circonscriptions, de même qu'à nos audiences, cette définition a fait l'objet de plusieurs critiques. On déplore qu'elle ne précise pas, contrairement à celle de 1977, que les personnes appelées à vérifier les rapports financiers requis en vertu de la *Loi électorale du Canada* doivent avoir une expérience de la comptabilité publique, notamment de la vérification indépendante d'états financiers. Étant donné que les partis et les associations de circonscription enregistrés seraient tenus de produire des états financiers vérifiés, nous convenons avec le Groupe de travail de la profession comptable que cette exigence devrait figurer dans la définition.

La Loi devrait-elle exiger en outre que le vérificateur ou la vérificatrice soit membre d'une association ou d'un institut de comptables constitué en personne morale en vertu d'une loi provinciale ? D'aucuns craignent qu'en l'absence d'une telle disposition, les vérificateurs puissent être choisis parmi des comptables dépourvus d'expérience suffisante en la matière. À l'échelle fédérale, la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie* et la *Loi sur les sociétés de prêt* stipulent toutes que le vérificateur doit être membre en règle d'un institut ou d'une association de comptables constitué en société par l'assemblée législative d'une province ou en vertu des pouvoirs de celle-ci³. À l'instar du Groupe de travail de la profession comptable, nous jugeons qu'une exigence semblable devrait figurer dans la *Loi électorale du Canada*; nous proposons à cette fin la définition de vérificateur mise de l'avant par le groupe et qui a été acceptée unanimement par ses membres issus des trois associations nationales de comptables professionnels.

Recommandation 2.6.16

Nous recommandons que le « vérificateur » soit défini dans la *Loi électorale du Canada* comme étant un « membre en règle d'un institut, d'une société, d'une association ou d'un ordre de

comptables professionnels constitué en vertu d'une loi adoptée par l'assemblée législative d'une province, dont l'activité professionnelle normale comprend l'exécution de vérifications indépendantes d'états financiers. Sont visés par la présente définition les cabinets de comptables au sein desquels de telles personnes sont associées, ou dont elles sont actionnaires ».

Nous recommandons au chapitre 7 du volume 1 que les rapports postélectoraux des candidats et candidates ainsi que les rapports des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats à la direction d'un parti (mais non les rapports semestriels sur les dons) soient vérifiés conformément aux règles comptables généralement reconnues. Il serait toutefois raisonnable, ici encore, de dispenser de cette exigence les individus ou les groupes dont les recettes et les dépenses sont limitées. Cependant, pour assurer l'application efficace de la Loi, la Commission électorale devrait être autorisée à réclamer la vérification de tout rapport non vérifié, après avoir examiné ce dernier.

Recommandation 2.6.17

Nous recommandons que les rapports financiers des candidats et candidates à la direction, ceux des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées ainsi que les rapports postélectoraux des candidats et candidates fassent l'objet d'une vérification, à moins que les recettes, de même que les dépenses, au cours de la période considérée aient été inférieures à 5 000 \$; la Commission électorale du Canada conserve cependant le droit, après examen d'un rapport non vérifié, d'en exiger la vérification.

Afin d'assurer la crédibilité des rapports du vérificateur ou de la vérificatrice, il faut assurer à celui-ci une réelle indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Cette indépendance serait compromise si l'agent d'un candidat ou une candidate, d'un parti enregistré, d'une association de circonscription ou d'un candidat à la direction d'un parti agissait également à titre de vérificateur, ou si le même cabinet de comptables exerçait les deux fonctions (même si chacune était confiée à une personne différente). Par conséquent, la Loi devrait interdire à une même personne ou à une même firme de remplir ces deux fonctions pour la même organisation ou la même personne.

Recommandation 2.6.18

Nous recommandons qu'aucune personne ou firme qui serait l'agent ou agente officiel d'un parti enregistré, d'une association

de circonscription enregistrée ou d'un candidat ou une candidate aux élections ou à la direction d'un parti ne puisse exercer la fonction de vérificateur pour l'organisation ou la personne dont elle est l'agent.

La *Loi électorale du Canada* prévoit que les vérificateurs ou vérificatrices des rapports des candidats et candidates soient payés à même les fonds publics, selon le moindre des deux montants suivants : 750 \$ ou 3 % des dépenses électorales, mais jamais moins de 100 \$. Le principe qui fonde le versement de ces honoraires – favoriser l'application de la Loi – reste valable. Cependant, du fait de l'inflation, il conviendrait de modifier les critères servant à en établir le montant. Nous recommandons, de plus, que la vérification des rapports financiers des associations de circonscription soit obligatoire si les recettes, de même que les dépenses, dépassent 5 000 \$ pendant la période considérée. Pour faciliter la mise en œuvre de ces mesures, nous proposons que des honoraires soient également versés aux vérificateurs des rapports de ces associations, lesquels (comme ceux des partis enregistrés) devront comprendre des états financiers.

Le Groupe de travail de la profession comptable recommande que les candidats et candidates et les associations paient les honoraires facturés par les vérificateurs de leurs rapports jusqu'à concurrence de 1 000 \$. Nous approuvons cette formule, qui a l'avantage d'être simple.

Recommandation 2.6.19

Nous recommandons que le vérificateur ou la vérificatrice du rapport d'un candidat ou une candidate ou du rapport d'une association de circonscription enregistrée reçoive, à même les fonds publics, des honoraires égaux au moindre des deux montants suivants : 1 000 \$ ou le montant facturé.

LES ÉLECTIONS PARTIELLES ET LES ÉLECTIONS AJOURNÉES

Selon la *Loi électorale du Canada*, les « dépenses d'élection » d'un candidat ou une candidate à une élection partielle ne doivent pas dépasser le montant des dépenses consenties pour la même circonscription lors d'une élection générale. À ce montant, un parti enregistré peut ajouter une somme correspondant au montant maximal alloué par électeur lors d'une élection générale multiplié par le nombre des électeurs et électrices inscrits sur la liste provisoire dans la circonscription visée. S'il se tient plus d'une élection partielle le même jour, le calcul reposera sur le total des électeurs inscrits dans l'ensemble des circonscriptions touchées.

Le Québec applique à cet égard une règle différente : un candidat peut dépenser le double de la limite permise lors d'une élection générale, sous réserve d'inclure toute dépense électorale faite par son parti.

Nous avons évalué les mérites de chacune de ces formules. La loi québécoise, en exigeant d'inclure toutes les dépenses électorales dans un seul rapport, assure une plus grande transparence. Par contre, la méthode fédérale accorde une souplesse accrue aux partis dans les cas où plus d'une élection partielle se déroule le même jour. Ainsi, selon la formule québécoise, un parti qui choisirait de concentrer ses efforts dans une circonscription plutôt qu'une autre pourrait en être partiellement empêché (bien que le total des dépenses faites au nom des candidats et candidates doive rester en deçà des limites permises). Nous favorisons par conséquent le maintien des dispositions fédérales actuelles en cette matière.

Par ailleurs, certaines modifications s'imposent quant à la déclaration des dépenses pour une élection partielle. À l'heure actuelle, les candidats et candidates doivent faire rapport de leurs dépenses et des dons reçus dans un délai de quatre mois, mais toute dépense faite par le parti en leur nom n'apparaît que dans le rapport annuel de celui-ci (qui doit être déposé dans les six mois suivant la fin de l'année). La transparence exige que tous les partis fassent rapport des dépenses engagées en faveur d'un candidat à une élection partielle. Toutefois, si plus d'une élection partielle se déroulait le même jour, ou s'il y avait chevauchement des périodes électorales, il serait raisonnable de permettre au parti qui brigue les suffrages dans plus d'une circonscription de déposer un seul rapport pour l'ensemble des dépenses engagées en faveur de ses candidats. Ces rapports devraient être produits dans un délai de trois mois, comme nous le recommandons pour les rapports suivant une élection générale.

Recommandation 2.6.20

Nous recommandons :

- a) **que la limite autorisée pour les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate au cours d'une élection partielle soit la même qu'à une élection générale;**
- b) **que la limite autorisée pour les dépenses électorales faites par un parti enregistré en faveur d'un ou de plusieurs candidats ou candidates lors d'une ou de plusieurs élections partielles tenues le même jour soit égale au montant maximal alloué par électeur lors d'une élection générale, multiplié par le nombre d'électeurs et électrices inscrits sur la liste finale de la ou des circonscriptions touchées;**
- c) **que tout parti enregistré soit tenu de déposer un rapport des dépenses électorales engagées en faveur d'un candidat ou candidate dans les trois mois suivant une élection partielle;**
- d) **que lorsque plus d'une élection partielle se déroule le même jour, tout parti enregistré qui présente des candidats ou candidates dans plus d'une circonscription puisse déposer**

- un seul rapport des dépenses électorales engagées en leur faveur; et**
- e) que, lorsqu'il y a chevauchement des périodes électorales, tout parti enregistré qui présente des candidats ou candidates dans plus d'une circonscription dépose un seul rapport des dépenses électorales engagées en leur faveur, dans les trois mois suivant la dernière élection partielle.**

Nous recommandons par ailleurs qu'une élection soit ajournée si un candidat ou une candidate désigné meurt au cours des 28 jours précédant le scrutin, ou qu'un nouveau scrutin ait lieu si deux candidats arrivent à égalité dans une circonscription. L'élection ajournée ou le nouveau scrutin se tiendrait alors 21 jours après la nouvelle date de clôture des mises en candidature; le temps écoulé dans la première partie de la période électorale serait combiné avec ce délai.

Dans le cas d'un décès, il serait raisonnable d'augmenter de 50 % la limite des dépenses autorisées pour les autres candidats, étant donné que la période électorale serait allongée d'environ la moitié par rapport à une élection générale ou partielle. Quant au candidat de remplacement, il aurait à déboursier la plupart des sommes généralement engagées pour lancer une campagne, notamment afin de produire du nouveau matériel de communication. Il devrait par conséquent disposer du même montant pour ses dépenses électorales que tout candidat à une élection courante.

Si on procède à un nouveau scrutin pour cause d'égalité, la limite des dépenses devrait être portée à 150 % pour tous les candidats et candidates en raison de la nécessité de prolonger la campagne. Les remboursements aux candidats seraient accordés en vertu des mêmes principes. Les autres dispositions de la Loi relatives au financement des élections s'appliqueraient sans modification aux candidats dans le cas d'une élection ajournée ou d'un nouveau scrutin.

Recommandation 2.6.21

Nous recommandons :

- a) que, lorsqu'une élection est ajournée en raison du décès d'un candidat ou une candidate, la limite autorisée pour les dépenses électorales du candidat ou de la candidate de remplacement soit la même qu'en temps normal, et que celui-ci soit remboursé pour le même montant que prévu s'il obtient 1 % ou plus des suffrages exprimés;**
- b) que, lorsqu'une élection est ajournée en raison du décès d'un candidat ou une candidate, la limite autorisée pour les dépenses électorales de tous les autres candidats ou candidates corresponde à 150 % du montant prévu, et que ceux-ci**

- obtiennent, s'ils y sont admissibles, un remboursement correspondant également à 150 % du montant prévu; et
- c) que, lorsqu'un nouveau scrutin a lieu pour cause d'égalité, la limite autorisée pour les dépenses électorales corresponde à 150 % du montant prévu en temps normal, et que les candidats et candidates ayant obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés reçoivent un remboursement correspondant également à 150 % du montant prévu.

LA RADIATION D'ASSOCIATIONS DE CIRCONSCRIPTION, DE PARTIS ENREGISTRÉS ET DE FONDATIONS DE PARTIS

La situation financière des associations de circonscription, des partis et des fondations radiés exige des dispositions particulières. Nous recommandons au chapitre 5 du volume 1 qu'une association de circonscription soit radiée dans les circonstances suivantes : si le parti national auquel elle appartient est radié; si le parti enregistré réclame sa radiation; ou si le territoire de la circonscription est modifié de manière à ce qu'elle soit éliminée ou fusionnée avec une ou plusieurs autres associations. Nous recommandons également que la Commission électorale ait le pouvoir de radier une association si celle-ci enfreint les conditions de son enregistrement ou si elle contrevient aux exigences de la Loi.

Toute association radiée devrait être tenue de produire un rapport de clôture donnant le détail de son actif, de son passif et de son excédent (comme elle doit le faire au moment de son enregistrement). Le Groupe de travail de la profession comptable a étudié le problème de la liquidation des fonds d'une association radiée. Nous approuvons sa recommandation selon laquelle ces fonds devraient être conservés en fiducie par le parti enregistré. Cependant, si une association est radiée par suite de la radiation du parti auquel elle appartient, les fonds devraient être conservés en fiducie par la Commission électorale. Si cette association, ou toute autre du même parti qui lui succède, obtient d'être enregistrée avant le déclenchement de la prochaine élection générale (ce qui exigerait que le parti lui-même soit réenregistré), les fonds conservés en fiducie devraient lui être versés. Dans le cas contraire, et si le parti n'a pas été radié ou qu'il a pu être enregistré à nouveau, les fonds devraient être versés au parti. Si un parti est toujours radié au moment où une élection générale est déclenchée, les fonds de toute association radiée seraient versés au Receveur général.

Dans le cas d'une association radiée par suite d'une modification au territoire de la circonscription, c'est également le parti enregistré qui agirait comme fiduciaire, les sommes concernées étant ensuite réparties entre les associations nouvelles ou réorganisées. En raison des ambiguïtés qui pourraient survenir en cas de redécoupage important, le parti enregistré devrait avoir le pouvoir de déterminer la répartition des fonds. Dans tous ces cas, il appartiendra à la Commission électorale de fixer la date d'entrée en vigueur de la radiation d'une association de circonscription.

Recommandation 2.6.22

Nous recommandons :

- a) que les fonds d'une association de circonscription radiée soient versés au parti enregistré et conservés en fiducie au nom de l'association;
- b) que les fonds d'une association de circonscription soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie lorsque l'association est radiée par suite de la radiation du parti enregistré auquel elle appartient;
- c) que les fonds conservés en fiducie en vertu des conditions énoncées en a) et b), ainsi que les intérêts cumulés, soient versés :
 1. à l'association concernée du même parti enregistré, ou à celle qui lui succède, si elle obtient son enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes;
 2. au parti enregistré, si celui-ci n'a pas été radié ou s'il a obtenu un nouvel enregistrement, dans le cas où l'association radiée ou celle qui lui succède n'est pas enregistrée avant le déclenchement des élections générales suivantes; ou
 3. au Receveur général, si le parti auquel appartient toute association radiée n'a pas été enregistré avant le déclenchement des élections générales suivantes;
- d) que lorsque l'association d'un député ou une députée indépendant est radiée, tous ses fonds soient versés à la Commission électorale et conservés en fiducie;
- e) pour faire suite à d) ci-dessus, que les fonds soient versés à l'ancien député indépendant ou à l'ancienne députée indépendante si il ou elle se présente aux élections générales suivantes ou à une élection partielle pendant la période considérée; dans le cas contraire, qu'ils soient versés au Receveur général du Canada;
- f) que l'actif d'une association radiée par suite du redécoupage d'une circonscription soit conservé en fiducie par le parti enregistré pour être ensuite transféré aux associations de circonscription qui lui succèdent, dès qu'elles sont enregistrées;
- g) que tout parti enregistré ait le pouvoir d'établir au besoin comment les fonds décrits en f) seront répartis; et
- h) que la Commission électorale fixe la date d'entrée en vigueur de la radiation de toute association de circonscription.

Étant donné que les partis et leurs fondations reçoivent des fonds publics, certaines dispositions doivent être prises en cas de radiation. Pour

ce qui est des partis enregistrés, nous proposons que tous les fonds soient conservés en fiducie par la Commission électorale. Si le parti n'obtient pas son enregistrement avant le déclenchement des élections suivantes, les fonds seraient versés au Receveur général du Canada. Quant aux fondations de partis, dont l'enregistrement dépend de celui du parti auquel elles appartiennent, on pourrait appliquer des règles analogues à celles que nous proposons pour les associations de circonscription, avec toutefois une exception. Nous recommandons dans le chapitre 5 du volume 1 que les fondations de partis enregistrées soient soumises aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux « organismes de charité » en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Lorsqu'une fondation est radiée il serait logique de lui permettre de conserver ses fonds, plutôt que de les transférer au parti enregistré ou à la Commission électorale, dans la mesure où cette fondation se conforme aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Recommandation 2.6.23

Nous recommandons :

- a) que les fonds d'un parti radié soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie;
- b) que ces fonds soient versés à tout parti radié qui obtient un nouvel enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes; et
- c) que les fonds d'un parti radié qui n'obtient pas un nouvel enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes soient versés au Receveur général du Canada.

Recommandation 2.6.24

Nous recommandons :

- a) que les fonds d'une fondation de parti radiée soient versés au parti enregistré et conservés en fiducie au nom de la fondation;
- b) que les fonds d'une fondation de parti radiée par suite de la radiation du parti enregistré auquel elle appartient soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie;
- c) que les fonds conservés en fiducie en vertu des conditions énoncées en a) et b), ainsi que les intérêts accumulés, soient versés :
 - 1. à la fondation concernée, si elle obtient un nouvel enregistrement pas plus de six mois après le déclenchement des élections générales suivantes;

2. au parti enregistré ou qui a obtenu un nouvel enregistrement, si la fondation est toujours radiée six mois après le déclenchement des élections générales suivantes; ou
 3. au Receveur général du Canada, si le parti auquel appartient une fondation radiée est lui-même sous le coup d'une radiation lors du déclenchement des élections générales suivantes; et
- d) qu'une fondation de parti radiée puisse conserver tous les fonds qui seraient autrement versés au parti enregistré ou à la Commission électorale à condition que cette fondation se conforme aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de charité.

NOTES

1. Aux élections générales de 1984, deux candidats ont été accusés d'avoir outrepassé les limites de dépenses électorales. Dans les deux cas, le juge a souligné la difficulté, même pour un agent officiel, de connaître les activités financières de tous les participants à la campagne. Il a également rappelé qu'il fallait prouver la négligence du candidat lui-même (*R. c. Roman* 1986; *Baillargeon c. Marin* 1987).
2. Lors des élections générales de 1935, des émissions anonymes réalisées sous forme de courtes dramatiques avaient été diffusées par le Parti conservateur et avaient suscité beaucoup de controverse. Les deux premières, dont le commanditaire n'était pas identifié, étaient axées sur un personnage appelé « M. Sage » qui, jouant le rôle à la fois d'observateur éclairé et de philosophe de village, faisait des remarques dénigrant le premier ministre Mackenzie King, et convertissait au Parti conservateur des personnes qui avaient toujours été libérales. Par suite des critiques, on ajouta aux quatre dernières émissions une identification incomplète du commanditaire, en indiquant simplement le nom de R.L. Wright (un employé de l'agence publicitaire) plutôt que le nom du Parti conservateur lui-même (Peers 1969, 166).
3. On retrouve la même exigence dans les projets de loi suivants déposés au Parlement à l'automne de 1991 : C-4 (*Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*), C-19 (*Loi sur les banques*) et C-28 (*Loi sur les sociétés d'assurances*).

ANNEXE : DÉFINITIONS DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Loi électorale du Canada

« Dépenses d'élection »

- a) Les sommes payées;
- b) les dépenses engagées;
- c) la valeur commerciale des marchandises et services donnés ou fournis, à l'exception du travail bénévole;
- d) les sommes égales à la différence entre les sommes payées et dépenses engagées au titre des marchandises et services autres que le travail bénévole d'une part et leur valeur commerciale d'autre part lorsqu'ils sont fournis à un prix inférieur à leur valeur commerciale, (sommes appelées « coût » dans la présente définition) dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement, en période électorale, un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier, notamment :
- e) le coût de location d'une période d'émission sur un poste d'une entreprise de radiodiffusion ou le coût d'acquisition du droit de publier une annonce publicitaire dans une publication périodique;
- f) le coût d'acquisition des services d'une personne, y compris la rémunération et les dépenses payées à celle-ci ou pour son compte, à titre d'agent officiel ou d'agent enregistré ou autrement, sauf si ces services sont fournis gratuitement ou à un prix sensiblement inférieur à leur valeur commerciale;
- g) le coût de location d'espace pour des réunions, de fourniture de rafraîchissements et d'acquisition et de distribution d'articles expédiés par la poste et de matériel ou d'appareils publicitaires;
- h) le coût de marchandises ou services assurés par un gouvernement, une société d'État ou tout autre organisme public, lorsque ces coûts sont des dépenses engagées à l'une des fins énoncées à la présente définition.

Loi de 1986 sur le financement des élections (Ontario)

« Dépenses liées à la campagne électorale » : en ce qui concerne une élection, dépenses qu'engage un parti politique, une association de circonscription ou un candidat inscrits aux termes de la présente loi, ou qui sont engagées pour son compte, au titre de biens ou de services qui doivent être utilisés en totalité ou en partie pendant la période comprise entre l'émission du décret de convocation des électeurs et le jour du scrutin, à l'exception de ce qui suit :

- a) les dépenses engagées par le candidat lorsqu'il sollicitait une candidature conformément à la *Loi électorale de 1984*;

- b) le dépôt remis par le candidat tel que l'exige la *Loi électorale de 1984*;
- c) les honoraires du vérificateur et les frais de comptabilité;
- d) les intérêts sur les prêts autorisés aux termes de l'article 36;
- e) les dépenses engagées relativement à la tenue d'une activité de financement visée à l'article 24;
- f) les dépenses engagées relativement à la célébration de la victoire et à la publication de remerciements après le jour du scrutin;
- g) les dépenses engagées relativement à la gestion du parti politique ou de l'association de circonscription;
- h) les transferts autorisés aux termes de l'article 28;
- i) les frais occasionnés par l'entretien d'un service de carte de crédit;
- j) les dépenses liées au dépouillement judiciaire relatif à l'élection;
- k) les dépenses liées au gardiennage d'enfants d'un candidat et les autres dépenses sans caractère politique précisées dans les lignes directrices que fournit la Commission aux termes de l'alinéa 4(1)j).

Est réputée comprise toutefois la valeur des articles gardés en stock ou des honoraires ou des dépenses liés à des services fournis à un candidat ou à un parti politique, ainsi que la valeur de tout article et service fournis au parti politique, à l'association de circonscription ou au candidat inscrits aux termes de la présente loi qui doivent être utilisés en totalité ou en partie pendant la période comprise entre l'émission du décret de convocation des électeurs et le jour du scrutin.

Loi électorale (Québec)

402. Est une dépense électorale le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour :

1. favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;
2. diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti;
3. approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti;
4. approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans.

403. Dans le cas d'un bien ou d'un service utilisé à la fois pendant la période électorale et avant celle-ci, la partie de son coût qui constitue une dépense électorale est établie selon une formule basée sur la fréquence d'utilisation pendant la période électorale par rapport à cette fréquence avant et pendant cette période.

404. Ne sont pas considérés comme dépenses électorales :

1. la publication, dans un journal ou autre périodique, d'articles, d'éditoriaux, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques ou de lettres de lecteurs, à la condition que cette publication soit faite sans paiement, récompense ou promesse de paiement ou de récompense, qu'il ne s'agisse pas d'un journal ou autre périodique institué aux fins ou en vue de l'élection et que la distribution et la fréquence de publication n'en soient pas établies autrement qu'en dehors de la période électorale;
2. le coût de production, de promotion et de distribution selon les règles habituelles du marché de tout livre dont la vente, au prix courant du marché, était prévue malgré la prise du décret;
3. la diffusion par un poste de radio ou de télévision d'une émission d'affaires publiques, de nouvelles ou de commentaires, à la condition que cette émission soit faite sans paiement, récompense ou promesse de paiement ou de récompense;
4. les frais indispensables pour tenir dans une circonscription une assemblée pour le choix d'un candidat, dont le coût de la location d'une salle et de la convocation des délégués ainsi que la publicité sur les lieux de l'assemblée; ces frais ne peuvent excéder 3 000 \$ ni inclure aucune autre forme de publicité;
5. les frais raisonnables d'un candidat pour sa participation à une assemblée pour le choix d'un candidat dans une circonscription; ces frais ne peuvent inclure aucune publicité à l'exception de celle qui est faite par le candidat sur les lieux de l'assemblée;
6. les dépenses raisonnables faites par un candidat ou toute autre personne, à même ses propres deniers, pour se loger et se nourrir pendant un voyage à des fins électorales, si ces dépenses ne lui sont pas remboursées;
7. les frais de transport d'un candidat s'ils ne font pas l'objet d'un remboursement;
8. les frais de transport d'une personne autre qu'un candidat, payés à même ses propres deniers, si ces frais ne lui sont pas remboursés;
9. les dépenses raisonnables faites pour la publication de commentaires explicatifs de la présente loi et de ses règlements, pourvu que ces commentaires soient strictement objectifs et ne contiennent aucune publicité de nature à favoriser ou à défavoriser un candidat ou un parti;
10. les dépenses raisonnables ordinairement faites pour l'administration courante d'au plus deux bureaux permanents du parti dont l'adresse est inscrite aux registres du directeur général des élections;
11. les intérêts courus entre le début de la période électorale et le quarante-deuxième jour qui suit le jour du scrutin sur tout prêt légalement consenti à un représentant officiel pour des dépenses électorales à moins que l'agent officiel n'ait payé ces intérêts et ne les ait déclarés comme dépenses électorales dans son rapport de dépenses électorales.

Groupe de travail de la profession comptable

(Canada, Commission royale 1991a, partie 2, 2)

« Dépense d'élection » : toute dépense engagée par un parti enregistré, une association de circonscription enregistrée ou un candidat présenté, ou en leur nom, pour des marchandises ou des services destinés à être utilisés – en tout ou en partie – au cours de la période de campagne électorale. S'entend notamment :

- a) de la valeur des stocks au début de la campagne électorale, déduction faite de la valeur des stocks à la fin de la période de campagne électorale;
- b) du montant correspondant à toute contribution de marchandises et de services destinés à être utilisés au cours de la période de campagne électorale.

LES COMMUNICATIONS



TOUTE RÉFORME DU SYSTÈME électoral doit tenir compte des nouvelles technologies de communication. Il importe que la structure électorale et réglementaire suive l'évolution de la technologie. Les changements dans ce domaine posent en effet de nouveaux défis et ouvrent de nouvelles perspectives non seulement aux partis et aux candidats, mais aussi au personnel électoral et aux organes d'information. En outre, il faut accorder beaucoup plus d'attention aux besoins des électeurs et électrices qui éprouvent des difficultés à recourir aux médias traditionnels ou qui sont aux prises avec les problèmes de communication et de transport caractéristiques du Nord canadien.

INTRODUCTION

LA MULTIPLICATION DES CANAUX DE COMMUNICATION

Introduction

L'évolution rapide des techniques de communication va avoir un effet certain, sinon révolutionner les communications électorales au cours des prochaines décennies (Abramson *et al.* 1988, chap. 1; Axworthy 1991 CR). Les nouvelles techniques – comme le publipostage et les bandes vidéos – ouvrent aux partis et aux candidats et candidates de nouveaux canaux de communication tout en transformant les médias. Comme on l'avait constaté à la naissance de la radio puis de la télévision, chaque nouvelle technologie peut réorienter les campagnes électorales en transformant les notions de temps et d'espace, ou de communications publiques et privées. Les choix que feront les partis, les médias et les organismes de réglementation dans les prochaines années exerceront une influence profonde sur la communication électorale.

Dans le domaine des nouvelles technologies, il importe de laisser le plus de place possible à l'innovation tout en freinant les phénomènes moins souhaitables. Il faut encourager le recours aux techniques susceptibles d'améliorer la transmission de l'information des partis et candidats vers l'électorat. Si ce processus était plus large et plus diversifié, les jeunes – qui ont moins tendance à voter que leurs aînés – participeraient peut-être plus activement au débat électoral, de même que d'autres personnes qui ne font pas confiance au processus électoral ou ont le sentiment d'en être exclues.

Les services spécialisés

Les pratiques et la réglementation électorales doivent s'adapter pour tenir compte des nouvelles chaînes spécialisées apparues durant la dernière

décennie. Plus de cinq millions d'abonnés ont actuellement accès aux chaînes spécialisées de langue anglaise (TSN, MuchMusic, CBC Newsworld, Youth Channel, Vision Channel et Weather Channel), et 1,5 million d'abonnés à celles de langue française (Réseau des Sports, Musique Plus, Canal Famille, Météomédia). Ces chaînes câblodistribuées étant désormais des entreprises de programmation au sens de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, rien ne saurait justifier qu'elles soient traitées différemment des autres.

Recommandation 2.7.1

Nous recommandons :

- a) que les chaînes spécialisées câblodistribuées soient assujetties aux mêmes règles que les autres radiodiffuseurs en matière de temps d'antenne payé offert aux partis politiques (sous réserve des conditions d'octroi des licences);**
- b) que les chaînes spécialisées axées sur l'actualité et les affaires publiques, comme CBC Newsworld, et auxquelles ont accès une majorité d'abonnés du câble dont la langue d'usage est la même que celle dans laquelle ces chaînes diffusent soient tenues de fournir du temps d'antenne gratuit aux mêmes conditions que les chaînes titulaires d'une licence.**

Bien qu'environ 25 % de l'électorat soit encore hors de leur portée, les chaînes spécialisées atteignent des segments de l'électorat que les autres chaînes n'atteignent généralement pas. Elles pourraient donc contribuer à une participation accrue de certains groupes et à une plus grande diversification des canaux de communication électorale pour les partis.

Si l'environnement économique et le cadre réglementaire s'y prêtent, nous pouvons nous attendre à voir naître avant la fin du siècle de nouvelles formes de radiodiffusion, notamment par câble et par satellite. Bien qu'il soit difficile de prévoir avec précision le rythme de pénétration et les conséquences des nouvelles technologies, les spécialistes s'entendent généralement sur les tendances suivantes : fragmentation de l'auditoire et des chaînes; disparition possible de la base économique des grands organes d'information; multiplication des émissions en direct et des tournages sur le terrain; et déclin des débats publics avec l'individualisation croissante de la communication électorale (Groupe SECOR 1990; Axworthy 1991 CR; Abramson *et al.* 1988). La réglementation doit tenir compte de ces tendances.

En fait, plusieurs nouvelles formules de diffusion sont déjà disponibles, comme la télévision payante par émission et autres services interactifs ainsi que diverses innovations dans la distribution par satellite. Il importe que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) examine l'incidence de tout nouveau service sur la communication politique. Par exemple, toutes les entreprises de programmation, quel que

soit leur mode de diffusion, devraient être soumises aux mêmes exigences que les radiodiffuseurs en ce qui concerne le temps gratuit et le temps payé ainsi que le plafonnement des tarifs publicitaires. Presque tous les canaux spécialisés sont accessibles à la plupart des foyers canadiens – ou du moins à une majorité de foyers dont la langue première est la même que celle des émissions habituellement diffusées par ces canaux. Ainsi, ces derniers ressemblent davantage à des réseaux qu'à des stations individuelles de radio ou de télévision. Ces entreprises de programmation devraient être soumises aux mêmes règles que les radiodiffuseurs, en période électorale. Les chaînes offrant de nouvelles formes de publicité (celles, par exemple, qui permettent de cibler les messages publicitaires par circonscription ou par quartier) devraient être accessibles aux partis et aux candidats et candidates. Bien qu'il soit impossible de prévoir la forme exacte que prendront les nouvelles technologies, le CRTC et la Commission électorale du Canada devront être attentifs aux nouvelles possibilités et difficultés qu'elles pourraient susciter. Les deux organismes devraient collaborer l'un avec l'autre, en tenant même des audiences publiques conjointes, et s'assurer que le cadre réglementaire répond aux besoins du processus électoral.

La Chaîne parlementaire

La Chaîne parlementaire est l'une des nouvelles chaînes spécialisées distribuées par câble. Depuis la fin des années 70, le Service de radio-télédiffusion de la Chambre des communes transmet aux câblodistributeurs, en français et en anglais, les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités, qui sont diffusées par le biais de la Chaîne parlementaire. Alors que cette dernière est normalement fermée en période électorale, Élections Canada l'a utilisée à titre expérimental en 1988 pour diffuser des renseignements sur le recensement et le vote. L'expérience fut jugée concluante (Desbarats 1991 CR). Cette chaîne offre la possibilité d'un service novateur d'informations électorales, qui diffuserait des renseignements sur le processus électoral lui-même, et peut-être même quelques émissions partisans. L'utilisation de cette chaîne par la Commission électorale du Canada pour diffuser des renseignements sur le recensement et le vote constituerait un service important. En 1988, les messages écrits diffusés par la chaîne ont été vus par beaucoup de personnes. Pour élargir l'auditoire, on pourrait faire appel à un plus grand éventail de programmation, par exemple en diffusant des émissions de type documentaire.

La Chaîne parlementaire offre des possibilités considérables en ce qui touche l'information sur les campagnes électorales (Desbarats 1991 CR). Elle pourrait, par exemple, diffuser des enregistrements de tables rondes où des porte-parole des partis s'exprimeraient sur des thèmes précis. La technique des tables rondes animées par un modérateur ne compromettrait en rien le devoir d'objectivité de la Chaîne si tous les partis enregistrés étaient invités à y participer. En revanche, elle répondrait au désir manifesté par l'électorat d'avoir accès à des émissions permettant de comparer les

formations politiques, et satisferait davantage ceux et celles qui reprochent aux campagnes nationales de négliger des questions importantes. Lorsqu'on demande aux électeurs et électrices quelles questions ils jugent importantes, une longue liste de thèmes particuliers vient invariablement s'ajouter aux thèmes généraux des publicités électorales et des émissions d'actualité (Canadian National Election Study 1984; Étude électorale canadienne 1988). Les tables rondes diffusées par la Chaîne n'attireraient probablement pas un auditoire très vaste, mais pour peu que les thèmes soient choisis avec soin, elles répondraient aux besoins d'information de segments spécifiques de l'électorat.

Il serait bon que la nature et le format des émissions soient fixés par un groupe de travail composé de représentants des partis et de journalistes éminents de la télévision, peut-être sous le parrainage d'un organisme non affilié aux partis, comme la Fondation pour le journalisme canadien. Aux États-Unis, des débats de cette nature sont organisés par la League of Women Voters (Green 1991).

Par ailleurs, la Chaîne parlementaire devrait servir à rediffuser certaines émissions électorales, comme les débats des chefs et des émissions partisanes diffusées gratuitement. Toutefois, pour préserver son impartialité, elle devra s'assurer que les émissions à teneur partisane respectent scrupuleusement le principe du traitement équilibré et équitable de tous les partis enregistrés.

La Chaîne parlementaire est distribuée par la majorité des câblodistributeurs (557 en septembre 1990). Sa distribution est optionnelle. Le tiers seulement des entreprises la présentent sur la bande de base, où on peut la capter sans câblesélecteur. Dans d'autres cas, elle partage le même canal que d'autres chaînes spécialisées (SRC 1990b). La Commission électorale du Canada ainsi que le CRTC devraient examiner la possibilité d'obliger les câblodistributeurs à distribuer des émissions de la Chaîne en période électorale, de manière à élargir leur audience.

Recommandation 2.7.2

Nous recommandons :

- a) **que la Chaîne parlementaire soit mise à la disposition de la Commission électorale du Canada pour la diffusion de renseignements durant les campagnes électorales; et**
- b) **que la Chaîne parlementaire reçoive le mandat de rediffuser les émissions gratuites de partis politiques que nous avons recommandées ainsi que les débats des chefs, et qu'elle soit encouragée à diffuser d'autres débats électoraux.**

Dans de nombreuses régions, la Chaîne parlementaire n'est distribuée que dans une des deux langues officielles. Ainsi, lorsque Élections Canada

a diffusé des renseignements par l'entremise de la Chaîne en 1988, des membres de groupes minoritaires de langues officielles n'ont pu être informés localement dans leur propre langue, ce qui a provoqué des plaintes. La Commission électorale du Canada devrait donc veiller à ce que certains des renseignements électoraux qu'elle diffuse sur la Chaîne parlementaire soient diffusés dans la langue de la minorité, la proportion dépendant de la région desservie.

Recommandation 2.7.3

Nous recommandons qu'une partie des renseignements électoraux diffusés par la Commission électorale du Canada sur la Chaîne parlementaire soit diffusée dans la langue de la minorité.

LES COMMUNICATIONS À L'ÉCHELLE DES CIRCONSCRIPTIONS

Le problème de l'équilibre entre information nationale et information locale en matière électorale suscite de plus en plus de débats depuis l'avènement des émissions électorales radiodiffusées, surtout dans les régimes parlementaires. D'aucuns évoquent souvent les tensions inhérentes qui existeraient entre l'influence nationalisatrice des médias, surtout de la télévision, et la nature plus localisée de la représentation électorale en régime parlementaire. Malgré l'adoption de réformes parlementaires octroyant un pouvoir accru aux députés et députées, et bien que l'opinion publique soit de plus en plus favorable à cette tendance, peu d'études ont été faites sur le discours électoral à l'échelle des circonscriptions.

À nos audiences, les interventions à cet égard ont surtout porté sur les règles d'accès aux médias locaux. Quelles règles faudrait-il appliquer aux canaux communautaires et aux stations locales en ce qui concerne l'octroi de temps d'antenne gratuit aux candidats et candidates ? Les diffuseurs devraient-ils être obligés de donner du temps d'antenne aux candidats locaux, indépendamment du temps alloué aux partis ? On a reproché aux médias d'être prévenus contre les petits partis et, de manière plus générale, de ne pas couvrir adéquatement les élections. Certains intervenants ont souligné, à juste titre, que la non-correspondance entre les limites des circonscriptions et les zones de diffusion des diverses stations, notamment dans les centres urbains, rend la publicité électronique trop coûteuse et peu efficace pour la plupart des candidats. À mesure que les stations de télévision, en particulier, élargissent leur zone de diffusion, elles englobent trop de circonscriptions pour permettre une publicité électorale efficace à l'échelle locale. Le même phénomène se ressent dans les émissions d'information.

Nous avons donc commandé des études de cas sur la communication électorale dans dix circonscriptions, et une étude spécifique sur l'accès des petits partis aux médias (Fletcher et Bell 1991 CR; Hackett 1991 CR). Nous avons ainsi constaté que, pour bon nombre de candidats et candidates locaux, de directeurs et directrices de campagne et de journalistes locaux,

les élections fédérales sont essentiellement un événement national. « Il n'y a pas de thèmes locaux dans les élections fédérales », déclarait ainsi un directeur de campagne (Bell *et al.* 1991 CR). En revanche, nous avons aussi constaté qu'il existe des différences notables d'une circonscription à l'autre quant à l'importance des candidatures locales, et qu'une partie de la population souhaite que les campagnes locales permettent au moins à l'électorat de prendre conscience des dimensions locales et régionales des questions d'intérêt national (Bell *et al.* 1991 CR). Par ailleurs, comme les petits partis obtiennent peu de couverture dans les médias nationaux, ils concentrent naturellement leurs efforts électoraux sur les circonscriptions, où ils obtiennent effectivement une couverture plus équitable (Hackett 1991 CR).

En ce qui a trait aux campagnes locales, les problèmes de coût et de correspondance entre les limites des circonscriptions et les zones de diffusion interdisent le recours généralisé à la télévision, mais on a constaté que la radio joue un rôle important dans certaines circonscriptions, surtout en milieu rural. La presse écrite locale attire, elle aussi, une part notable des dépenses et des efforts. Bien que l'on ait peu étudié le degré de pénétration des canaux communautaires par câble, et bien que les stratèges locaux doutent de l'efficacité de ces derniers, on y a de plus en plus recours (Desbarats 1991 CR). L'analyse de la couverture électorale et des documents électoraux révèle que les retombées locales des questions nationales sont rarement expliquées. Or, les théoriciens de la communication affirment que la communication la plus efficace est celle qui établit un lien entre les préoccupations abstraites et les intérêts individuels (McQuail 1987, 274-278). Les stratèges électoraux et les médias soutiennent que le manque de temps et d'argent limite sérieusement leur aptitude à bien s'acquitter de leurs fonctions électorales (Bell *et al.* 1991 CR).

L'importance des campagnes locales et des candidats locaux reste discutable. Les sondages d'opinion montrent que le candidat ou la candidate local est le facteur de vote le plus important pour un cinquième à un quart de l'électorat (Clarke *et al.* 1991, 115). Toutefois, les permanents des partis et les analystes attribuent beaucoup moins d'importance aux candidats locaux dans les élections fédérales (Clarke *et al.* 1991, 113). Pourtant, des indices donnent à penser que, dans certaines circonscriptions, le « vote pour l'individu » peut s'avérer déterminant (Ferejohn et Gaines 1991 CR).

Le fait que beaucoup de gens considèrent la valeur des candidats et candidates locaux comme un facteur important de leur choix électoral souligne l'importance que l'on attache au député ou à la députée comme représentant de la circonscription. Selon d'autres données, beaucoup de personnes ont le sentiment de ne pas être « représentées » de manière efficace, à cause d'une discipline de parti « excessive » (Price et Mancuso 1991, 217). En analysant certains sondages, Richard Price et Maureen Mancuso sont parvenus à la conclusion que « la population canadienne est clairement d'avis que le premier devoir du député est de s'occuper de sa circonscription »

(Price et Mancuso 1991, 210). Conclusion que confirme un récent sondage selon lequel la plupart des électeurs estiment que la première fonction du député est de veiller aux intérêts de sa circonscription (Blais et Gidengil 1991 CR). Or, en période électorale, les grands médias mettent généralement l'accent sur les chefs de parti, au détriment des candidats et des thèmes locaux (Frizzell et Westell 1989, 75-90).

Certes, notre rôle ne consiste aucunement à essayer de réorienter les campagnes électorales, mais nous avons examiné attentivement les mécanismes existants que pourraient utiliser les candidats et candidates pour rejoindre plus efficacement l'électorat. Nous nous sommes également penchés sur d'autres mécanismes susceptibles de les aider en ce sens.

Comme le montre le tableau 7.1, les dirigeants et dirigeantes des associations de circonscription sont relativement satisfaits de la couverture des campagnes locales. Invités à mesurer l'efficacité des techniques de communication électorale, ils ont classé aux premiers rangs les méthodes traditionnelles – le porte à porte, la publicité et les reportages dans la presse écrite, et la distribution de brochures – tout en affirmant que le publipostage et la télévision avaient joué un rôle important en 1988 (voir le tableau 7.2). Par contre, la radio et les débats entre les candidats ont été jugés moins importants, et la télévision par câble, encore moins. La radio continue malgré tout de jouer un rôle important dans certaines régions, et les canaux communautaires deviennent un outil de plus en plus important, que l'on peut utiliser de manière novatrice.

Tableau 7.1

Satisfaction par rapport à la couverture électorale au niveau local

(en pourcentage)

Avez-vous été satisfait ou satisfaite de la couverture médiatique de la campagne locale de 1988 ?

Très satisfait	8
Satisfait	32
Passablement satisfait	29
Pas très satisfait	31

Source : Carty 1991a CR.

Le problème de recoupement entre les zones de diffusion et les limites des circonscriptions affecte moins les canaux communautaires par câble. Les licences octroyées à ces canaux correspondent beaucoup plus étroitement aux limites des circonscriptions. Leur importance croissante dans la diffusion d'informations à l'échelle des collectivités et des circonscriptions résulte surtout de l'élargissement de la portée des autres médias. Les canaux communautaires peuvent combler le fossé. De fait, les nouvelles technologies permettent à bon nombre de câblodistributeurs d'envoyer leurs signaux à des collectivités bien délimitées.

Tableau 7.2**Classement des techniques de communication électorale au niveau local**

(en pourcentage)

Quelle importance attribuez-vous aux méthodes de communication suivantes pour votre association de circonscription locale ?

	Très important	Relativement important
Porte à porte	73	20
Distribution de documents	45	41
Publipostage	34	41
Débats entre candidats	28	39
Journaux	57	34
Télévision	34	26
Câblodistribution	9	29
Radio	25	41

Source : Carty 1991a CR.

En 1988, les canaux communautaires ont beaucoup couvert les candidats et candidates locaux, et leur ont souvent donné la parole (Desbarats 1991 CR). Bien que les stratèges locaux s'interrogent encore sur leur efficacité, ces canaux pourraient, grâce à une promotion appropriée faite par les candidats eux-mêmes, occuper une place importante dans la communication électorale locale. Selon l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC), les canaux communautaires constituent probablement, en raison de leur caractère local, la source la plus importante d'informations sur les candidats locaux et sur leurs programmes électoraux (Mémoire 1990, 4). Le tableau 7.3 fait clairement ressortir le potentiel des canaux communautaires :

Tableau 7.3**Pourquoi le câble est une option valable**

- 75 % des foyers canadiens ont le câble.
- 87 % des câblodistributeurs titulaires de licences ont offert du temps d'antenne gratuit sur les canaux communautaires à tous les candidats et candidates.
- 46 % des câblodistributeurs ont organisé et produit un débat entre les candidats en 1988.
- 50 % ont couvert un tel débat au niveau local.
- Plusieurs ont produit et couvert deux débats ou plus.
- Plusieurs ont rediffusé les débats (d'une durée moyenne de 95 minutes) deux ou trois fois (le taux de répétition moyen étant de 2,66).

Source : D'après Desbarats 1991 CR, à partir d'une enquête de l'Association canadienne de télévision par câble, 1990; Ellis 1991, 46.

On dénombre au Canada près de 275 studios de télévision communautaire, soit quatre fois plus que le nombre de stations de télévision traditionnelles (ACTC Mémoire 1990, 1). Les canaux communautaires présentent un vaste éventail d'émissions d'affaires publiques, notamment des tribunes téléphoniques, des débats entre tous les candidats, des débats entre les aspirants à l'investiture, des tables rondes sur des thèmes particuliers (avec des représentants de groupes d'intérêt ainsi que des candidats), des émissions permettant aux députés de faire rapport à leur circonscription en dehors des périodes électorales, des entrevues sur des questions d'intérêt local, etc. Nous estimons, en conséquence, que les canaux communautaires devraient consacrer au minimum une heure de grande écoute aux campagnes locales, et assurer un certain nombre de rediffusions. Beaucoup se conforment déjà à cette norme (Desbarats 1991 CR).

Recommandation 2.7.4

Nous recommandons :

- a) **que, pour la couverture des candidats et candidates ou pour les messages présentés par ces derniers, les câblodistributeurs qui exploitent des canaux communautaires soient tenus de répartir équitablement parmi les candidats au moins 60 minutes quotidiennes d'antenne gratuites aux heures de grande écoute, durant la période réglementaire prévue par la *Loi électorale du Canada*; et**
- b) **que la couverture de débats entre les candidats et candidates – organisés ou non par le câblodistributeur – soit incluse dans le calcul du temps d'antenne gratuit.**

Afin d'élargir l'auditoire de ces émissions électorales, il conviendrait de les rediffuser. Comme les canaux communautaires ne sont pas tributaires des cotes d'écoute ou des recettes publicitaires, cette exigence n'impose pas un fardeau aux câblodistributeurs. En fait, comme le souligne l'ACTC, leurs horaires leur permettent de rediffuser les émissions, ce qui offre aux citoyens et citoyennes intéressés la possibilité de les visionner au moment où cela leur convient le mieux (Mémoire 1990, 2).

Recommandation 2.7.5

Nous recommandons que les canaux communautaires soient tenus de rediffuser ces émissions au moins une fois.

Nous avons comparé les limites des circonscriptions et les zones de diffusion dans l'une des régions où la situation est la plus complexe, l'agglomération de Toronto. Comme nous nous y attendions, la correspondance est

meilleure pour les canaux communautaires que pour les stations traditionnelles, bien qu'elle soit loin d'être parfaite. Le plus grand nombre de circonscriptions tombant à l'intérieur de la zone de diffusion d'un canal communautaire était de treize, mais la plupart des canaux communautaires en couvraient moins, soit entre deux et six.

À l'avenir, il se peut fort bien que les canaux communautaires tirent parti de la technologie permettant d'envoyer leur signal aux foyers d'une circonscription donnée. Le plus important câblodistributeur du Québec, Vidéotron, a été un pionnier dans le développement de cette technologie, dite interactive. Cependant, plusieurs câblodistributeurs ne disposent pas encore de cette capacité. Alors que la technologie traditionnelle permet aux câblodistributeurs de transmettre le même signal partout, une nouvelle technologie permet maintenant d'envoyer des signaux distincts à différents quartiers. Cette technologie, qui permet de cibler les signaux en fonction de l'électorat de régions spécifiques, n'est pas très répandue au Canada (notamment à cause de la réglementation existante), mais elle risque de le devenir à mesure que la télévision payante par émission ou d'autres services interactifs se généraliseront. Entre-temps, un canal communautaire peut très bien répartir sa couverture des élections entre les diverses circonscriptions desservies, en attribuant le même temps d'antenne à toutes les circonscriptions qu'il dessert complètement, et des périodes proportionnelles aux circonscriptions qu'il dessert partiellement.

Recommandation 2.7.6

Nous recommandons :

- a) que les câblodistributeurs dont les canaux communautaires desservent plus d'une circonscription soient tenus d'attribuer du temps d'antenne en tranches égales de 30 minutes aux circonscriptions dans lesquelles ils desservent une majorité de l'électorat; et**
- b) si une circonscription est desservie par plusieurs câblodistributeurs, que chacun soit tenu de fournir du temps d'antenne en proportion de l'électorat desservi.**

En 1988, la plupart des canaux communautaires ont réparti leur temps d'antenne également entre les candidats et candidates. Toutefois, près de 17 % ont considéré que le critère du traitement équitable établi par le CRTC exigeait l'application de la formule de répartition figurant dans la *Loi électorale du Canada* (Desbarats 1991 CR). Or, il nous semble que cette formule, fondée sur les résultats électoraux et les activités des partis à l'échelle nationale, se justifie mal au niveau local. La formule que nous recommandons permet de répartir plus efficacement et plus équitablement le temps d'antenne entre tous les partis enregistrés. Il est clair que toute règle autre que la règle de l'égalité en ce qui touche les débats entre candidats et le

temps d'antenne gratuit doit tenir compte du contexte local et de la force relative des partis dans la circonscription.

Notre objectif n'est aucunement de modifier la fonction de service public des canaux communautaires mais plutôt de la renforcer. Voilà pourquoi nous rejetons la demande formulée par divers intervenants pour qu'on permette – ou qu'on ordonne – à ces canaux de vendre du temps d'antenne aux candidats et candidates.

Recommandation 2.7.7

Nous recommandons qu'il soit interdit aux canaux communautaires par câble de vendre du temps d'antenne aussi longtemps que s'appliquera la structure de réglementation actuelle.

Quelle que soit l'importance de la radiodiffusion et de la câblodistribution sur le plan des communications locales, la presse écrite reste un outil électoral important pour les candidats et candidates locaux et pour les partis politiques. À l'heure actuelle, la *Loi électorale du Canada* interdit à la presse écrite d'appliquer, à un candidat ou à un parti, un tarif supérieur au tarif le plus bas qu'elle exige pour placer à un endroit équivalent une annonce de même dimension dans le même numéro ou dans tout autre numéro publié durant la période réglementaire de publicité électorale (article 321)¹. Cette disposition, qui avait été adoptée pour éliminer les abus de certains médias, devrait être retenue dans la nouvelle *Loi électorale du Canada*. Conjuguée au plafonnement des tarifs de publicité radiodiffusée que nous recommandons au volume 1, cette mesure sera équitable pour tous les partis et candidats, et aidera à limiter les frais. La règle pour le temps d'antenne vendu aux partis est justifiable dans la mesure où les radiodiffuseurs ont le devoir de servir l'intérêt public en échange de l'accès aux ondes et parce que le temps disponible est nécessairement limité. Ce raisonnement ne s'applique pas à la presse écrite mais il faut néanmoins prévoir certaines balises pour les tarifs de publicité imprimée, afin d'assurer un traitement équitable aux partis et aux candidats. Ces derniers, qui dépendent de la publicité imprimée davantage que les partis, n'ont pas directement droit aux tarifs réduits de publicité radiodiffusée (mais un parti peut attribuer une part de son temps d'antenne à un candidat). Il est essentiel que les tarifs publicitaires soient prévisibles et équitables en période électorale. La limitation des tarifs publicitaires dans la presse écrite et la presse électronique serait équitable pour les partis et les candidats ainsi que pour les médias.

Recommandation 2.7.8

Nous recommandons que, comme le prévoit l'actuelle *Loi électorale du Canada*, la presse écrite, pendant la période

réglementaire de publicité électorale, ne puisse appliquer à un parti politique, ni à un candidat ou une candidate, un tarif supérieur au tarif le plus bas applicable pour une quantité égale d'espace publicitaire équivalent dans le même numéro ou dans tout autre numéro publié ou diffusé au cours de la période visée.

D'autre part, nos recherches ont montré que les journalistes couvrant les campagnes locales se considèrent mal préparés à ce travail. On constate également un taux de roulement très élevé dans les journaux régionaux et dans certains petits quotidiens. De ce fait, les journalistes estiment avoir besoin d'informations plus étoffées sur le processus électoral et sur les élections antérieures dans les circonscriptions qu'ils sont chargés de couvrir.

Recommandation 2.7.9

Nous recommandons :

- a) **qu'un organisme privé, tel que l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens ou la Fondation pour le journalisme canadien, organise des ateliers d'information sur les élections à l'intention des petits médias d'information; et**
- b) **que la Commission électorale du Canada élargisse ses programmes d'information actuels, de manière à pouvoir fournir aux médias de la documentation sur le processus électoral qui comprendra des données spécifiques pour chaque circonscription.**

LE SERVICE DU NORD DE RADIO-CANADA

La spécificité du Nord

L'immensité du Nord canadien confère à la presse électronique un rôle de premier plan comme outil de communication électorale. Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le nord du Québec couvrent plus du tiers de la masse continentale du Canada, et comportent quatre fuseaux horaires. Comme le transport coûte cher dans ces régions et qu'il est impossible d'y voyager par mauvais temps, les médias assurent les liens indispensables entre les populations et entre des collectivités très éloignées les unes des autres. Durant les campagnes électorales fédérales, comme les frais de transport sont prohibitifs et qu'il faudrait beaucoup de temps pour faire la tournée des circonscriptions, les électeurs et électrices dépendent nécessairement des médias pour être informés (Roth 1991 CR; Alia 1991 CR). Les problèmes de communication limitent la quantité d'informations dont disposent les gens du Nord canadien. C'est en fonction de cette réalité que nous nous sommes rendus à Yellowknife, à Whitehorse, à Iqaluit et à Kuujuaq pour recueillir

l'avis des citoyens et citoyennes sur les problèmes de leurs régions, notamment en matière de communication. Pour favoriser la participation la plus large possible, nous avons demandé à l'Inuit Broadcasting Corporation d'organiser à Iqaluit une tribune téléphonique télévisée en inuktitut et avons répondu à des appels venant d'un grand nombre de petites collectivités du Nord.

Les quelque 100 000 personnes qui vivent dans le Nord canadien sont regroupées dans des collectivités dont la taille peut varier entre 83 habitants (Burwash Landing) et plus de 13 500 (Yellowknife). La population du Nord est plus jeune que celle du pays dans son ensemble : 60 % des habitants y ont moins de 30 ans, contre 47 % à l'échelle nationale. La majeure partie de la population vit dans de petites collectivités, et beaucoup de personnes sont souvent en déplacement, qu'il s'agisse d'employés des gouvernements ou de l'industrie, de chasseurs ou de trappeurs (Roth 1991 CR; Alia 1991 CR). Sans les médias, les Canadiens et Canadiennes du Nord pourraient fort bien se trouver totalement exclus du processus électoral, au point de ne pas savoir qu'une campagne électorale est en cours.

La communication électorale dans le Nord doit tenir compte de divers facteurs sociaux et linguistiques. La composition démographique des régions septentrionales est tout à fait particulière. Alors que la majorité des 53 801 habitants des Territoires du Nord-Ouest sont d'origine autochtone, la majorité des 29 708 habitants du Yukon ne le sont pas. L'est des Territoires du Nord-Ouest regroupe une forte population inuit, alors que la partie ouest compte une importante minorité autochtone, composée de Dénés, de Métis et d'Inuvialuktan (Inuit de l'Ouest). Près de 90 % des habitants du nord du Québec sont des Autochtones. Sur le plan linguistique, la région est très diversifiée, ce qui rend la communication électorale encore plus difficile. Bien que la majorité des habitants du Yukon parlent l'anglais, ceux de la localité de Old Crow parlent le gwich'in. Dans le Nord québécois, trois langues sont d'usage courant : l'inuktitut, le cri et l'attikamek. Ce sont toutefois les Territoires du Nord-Ouest qui témoignent de la plus grande diversité linguistique, puisqu'on y dénombre neuf langues officielles : l'inuktitut, le slavey du Nord et du Sud, le chepewyan, le dogrib, le gwich'in, l'inuvialuktan, l'anglais et le français (Canada, Statistique Canada 1987a, 1987b).

On estime généralement que cette région englobe cinq circonscriptions. Le Yukon en constitue une à lui seul, alors que les Territoires du Nord-Ouest sont répartis en deux circonscriptions, Western Arctic et Nunatsiaq. Nunatsiaq est la plus vaste circonscription du Canada; elle s'étale sur 2,6 millions de kilomètres carrés et englobe 41 petites collectivités (Roth 1991 CR). Le Nord québécois, quant à lui, recouvre deux circonscriptions : Abitibi et Manicouagan. Étant donné la nature et la taille tout à fait particulières de ces circonscriptions, nous avons recueilli beaucoup de témoignages, de la population ainsi que de candidats et candidates, sur les difficultés que posent les campagnes électorales dans ces régions.

Les médias sont indispensables pour permettre aux candidats et candidates de ces circonscriptions de « faire passer leur message » à un électoral

largement dispersé, souvent mobile et parlant une diversité de langues. Outre le rôle vital du Service du Nord de Radio-Canada, qui est le radio-diffuseur public du Canada dans les régions du Nord, CANCOM y dessert 35 collectivités. Il existe également des sociétés de communications autochtones qui peuvent jouer un rôle important sur le plan électoral : Inuit Broadcasting Corporation, Northern Native Broadcasting (Yukon), Native Communications Society of the Western Northwest Territories, Inuvialuktan Native Communications Society, Taqramiut Nipingat Inc. (Québec), Société Cri de communications de la baie James (Mistinnini) et Société de communications Attikamek Montagnais, ou SOCAM (Village des Hurons). En 1992, Television Northern Canada (TVNC), un consortium de six sociétés de communications autochtones, du Collège du Yukon et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, deviendra un réseau de distribution si elle obtient une licence du CRTC. Il existe également des entreprises de radiodiffusion privées dans l'Arctique de l'Ouest et au Yukon, ainsi que des stations de radio communautaire autochtones et des organes de presse écrite. Tous ces médias gravitent autour du Service du Nord de Radio-Canada. Ce service reste vital, non seulement parce qu'il s'agit d'un service public national, mais aussi parce que c'est le seul média dont disposent certaines localités du Nord canadien, par exemple celles situées dans l'Arctique de l'Est. En outre, le Service du Nord de Radio-Canada est le seul service institutionnel existant qui soit capable de refléter pleinement la diversité linguistique des régions septentrionales. Tous ces facteurs font qu'il demeure au centre de nos recommandations.

Les préoccupations du public

La Commission a entendu beaucoup de commentaires, aussi bien négatifs que positifs, sur les services de communication électorale dans les régions du Nord. Au cours des audiences, on a ainsi évoqué l'inflexibilité du Service du Nord de Radio-Canada en citant le cas d'un candidat qui, pour exposer adéquatement son programme électoral en quatre dialectes, n'avait pas assez des sept minutes qui lui étaient allouées. En revanche, on n'a pas manqué de féliciter la Inuit Broadcasting Corporation et la Société Radio-Canada (SRC) pour les émissions diffusées dans l'Île de Baffin, en inuktitut, langue que comprend la population locale.

Certains ont réclamé que les candidats et candidates aient plus facilement accès aux ondes publiques : s'il y avait plus de temps d'antenne gratuit, les partis politiques et les candidats (ces derniers n'y ont actuellement pas droit) pourraient mieux communiquer avec leur électorat. Ce facteur est d'autant plus important dans le Grand Nord que certains autres moyens de communication, par exemple le porte à porte, sont à peu près exclus. Si les médias étaient plus accessibles, les candidats n'auraient plus à dépenser des sommes exorbitantes pour entrer en contact avec l'électorat des localités éloignées. De fait, à cause des distances, du climat et des coûts, les candidats ne peuvent généralement pas se rendre dans la plupart des collectivités de

leur circonscription. Ainsi, bon nombre d'électeurs et électrices sont peu à même de les juger, et doivent compter à cet égard sur la maigre couverture des médias. De l'avis de plusieurs intervenants, les journalistes et la direction des médias exercent un contrôle beaucoup trop serré sur le format des émissions mises à la disposition des candidats.

On nous a signalé, par ailleurs, combien il est difficile de couvrir une campagne dans le Nord canadien. Il arrive que les médias ne sachent où trouver un candidat en tournée. Et si jamais ils réussissent à le repérer, il s'avère souvent beaucoup trop dispendieux et trop long d'aller sur place. Voilà pourquoi le Nunatsiaq News et la Inuit Broadcasting Corporation, entre autres, réclament plus d'assemblées contradictoires. L'organisation de telles assemblées (à Iqaluit, à Rankin et ailleurs) et d'émissions en direct, où le public de tout le Nord pourrait téléphoner aux candidats, aurait pour effet non seulement de stimuler le débat politique, mais aussi d'atténuer les problèmes de temps et d'argent aussi bien des médias que des candidats.

En résumé, nos audiences dans le Nord et nos recherches ont fait ressortir cinq doléances fondamentales : les candidats et candidates n'ont pas assez accès au temps d'antenne gratuit ou payant; la couverture électorale en langues autochtones est insuffisante; les candidats indépendants n'ont pas suffisamment accès à du temps d'antenne et à une couverture médiatique, compte tenu de la culture politique « non partisane » du Nord; le Service du Nord de Radio-Canada offre peu d'occasions aux candidats pour faire connaître leurs positions à l'électorat dans le cadre des nouvelles et des émissions d'affaires publiques; enfin, la réglementation applicable au Nord concernant les émissions politiques a essentiellement été conçue en fonction du Sud (Alia 1991 CR; Roth 1991 CR).

Le Service du Nord de Radio-Canada

La Société Radio-Canada joue un rôle important comme trait d'union entre les Canadiens et Canadiennes. Dans son mémoire, elle déclare « ... qu'à titre de radiodiffuseur public du Canada, la SRC assume une responsabilité particulière, soit celle de répondre avec sensibilité et promptitude aux attentes de ses 'actionnaires', la population canadienne » (Mémoire 1990, 1).

Dans le Nord, cette responsabilité particulière revêt une importance cruciale. Le Service du Nord de Radio-Canada comprend une branche télévision et une branche radio. Sa zone de service couvre essentiellement le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest ainsi que les régions de la baie James et de l'Arctique (Nunavik) au Québec. Comme l'indique la Société elle-même, le Service du Nord, dont le siège se trouve à Ottawa, est la première source d'information et d'émissions pour « la plupart des résidents du Nord » (Mémoire 1990). Les stations de radio du Service du Nord, établies à Whitehorse, Yellowknife, Inuvik, Rankin Inlet et Iqaluit, ont l'appui des bureaux de Kuujuaq, Montréal et Ottawa. La moitié des 200 heures hebdomadaires de radiodiffusion du Service du Nord est produite en sept langues autochtones. Dans l'Arctique de l'Est, « Radio-Canada

est le seul service radiophonique, [ce qui lui donne] la responsabilité d'assurer une couverture électorale exacte et précise sur un territoire très vaste » (Roth 1991 CR). Avec son centre de production de Yellowknife et ses bureaux locaux de Whitehorse et d'Iqaluit, le Service du Nord produit environ 50 heures d'émissions originales télévisées par année, en anglais et en diverses langues autochtones. Les trois émissions télévisées en langues autochtones totalisent 62 minutes par semaine. Une bonne partie de la programmation du Service du Nord consiste en reprises : chaque heure de production est rediffusée au moins une fois (Roth 1991 CR).

La couverture des élections fédérales de 1988 par le Service du Nord de Radio-Canada

En plus de donner du temps d'antenne gratuit aux partis politiques à l'échelle nationale, Radio-Canada peut, en vertu de sa politique, « envisager d'offrir localement un nombre limité de périodes gratuites » aux candidats et candidates appartenant à une collectivité « qui ne reçoit pas un service adéquat des médias » (SRC 1985). Pour les élections de 1988, Radio-Canada a effectivement envisagé cette option mais l'a rejetée pour quatre raisons : 1) comme le Service du Nord ne couvre que trois circonscriptions, les émissions de nouvelles et d'affaires publiques accordent proportionnellement plus d'attention aux candidats et aux enjeux locaux de la campagne que dans les circonscriptions du Sud; 2) le Service organise la diffusion d'émissions spéciales regroupant tous les candidats et comportant des entrevues et des débats; cette formule permet aux participants de s'adresser à l'électorat, dans la langue autochtone de leur choix, pendant une période à peu près équivalente à celle du temps d'antenne gratuit conventionnel; 3) les candidats peuvent profiter du « temps communautaire » des émissions diffusées à l'aide des réémetteurs radio locaux pour faire des déclarations ou participer à des tribunes téléphoniques; 4) les partis peuvent acheter du temps d'antenne à la radio et à la télévision à des tarifs modiques (SRC 1990a).

Ces raisons ne nous paraissent pas convaincantes, et nous y répondons de la façon suivante. Premièrement, même si les candidats et candidates reçoivent une plus grande part de la couverture électorale dans le Nord, il s'agit d'une communication par personnes interposées, qui ne répond pas à leur besoin, ni à celui de l'électorat, pour une communication directe. Deuxièmement, en ce qui concerne les émissions électorales spéciales réunissant tous les candidats, il s'est agi, en 1988, d'un seul débat d'une demi-heure regroupant des candidats issus des trois groupes raciaux présents dans le Nord; le débat avait été enregistré dans trois localités différentes à des moments différents; les principaux passages donnant la réponse de chaque candidat à une même question, dans un format extrêmement contrôlé, avaient été montés pour les besoins de l'émission (Roth 1991 CR). Troisièmement, l'utilisation des émetteurs locaux de rediffusion ne saurait remplacer le temps d'antenne gratuit sur les ondes de Radio-Canada. Quatrièmement, à cause d'un manque de communication au sein des partis,

la plupart des candidats ignoraient que du temps d'antenne payé était disponible lors des dernières élections; de toute façon, même s'ils l'avaient su, les problèmes de coûts et de logistique excluaient cette option.

À titre de radiodiffuseur public, la Société Radio-Canada assume des responsabilités spéciales dans le Nord et devrait fournir des services supplémentaires aux candidats.

Recommandation 2.7.10

Nous recommandons, en ce qui concerne les circonscriptions comprises dans la zone principale desservie par le Service du Nord de Radio-Canada :

- a) que le Service du Nord fournisse 60 minutes de temps d'antenne gratuit à tous les candidats et candidates dans chacune de ces circonscriptions, et que ce temps d'antenne s'ajoute à celui auquel les partis ont droit à l'échelle nationale;**
- b) que le Service fournisse jusqu'à 20 minutes de temps d'antenne payé à tous les candidats et candidates pour la diffusion de messages à l'échelle régionale, et que ce temps d'antenne s'ajoute à celui auquel les partis ont droit à l'échelle nationale;**
- c) que le Service informe les candidats et candidates de leur droit à du temps d'antenne gratuit et payé; et**
- d) qu'un représentant ou une représentante du Service négocie ce temps d'antenne avec le directeur ou la directrice du scrutin, les partis enregistrés et les candidats et candidates de chacune des circonscriptions concernées.**

Dans un milieu comme le Nord où les communications sont ardues, il est essentiel que les émissions soient diffusées le plus efficacement possible. Le Service du Nord de Radio-Canada devrait donc regrouper les périodes de temps d'antenne gratuit et annoncer bien à l'avance leurs heures de diffusion.

Nous sommes sensibles aux efforts consentis par la Société Radio-Canada pour couvrir adéquatement les élections dans le Nord, mais nous estimons qu'elle peut faire davantage.

Recommandation 2.7.11

Nous recommandons que le Service du Nord de Radio-Canada :

- a) assure une plus large couverture des élections dans les langues d'usage du Nord, y compris l'anglais et le français; et**

- b) organise un débat télévisé entre les candidats et candidates dans chacune des circonscriptions comprises dans la zone principale qu'il dessert.**

LES PROGRAMMES D'INFORMATION D'ÉLECTIONS CANADA

Depuis 1972, Élections Canada se reconnaît l'obligation d'informer l'électorat de ses droits et de renforcer la confiance du public dans le processus électoral; de ce fait, il a peu à peu élargi ses activités d'information. La constitutionnalisation des droits de vote et de candidature a accentué cette tendance, Élections Canada considérant que ces droits impliquent la diffusion d'informations complètes en temps opportun.

À l'heure actuelle, Élections Canada n'est pas tenu de manière explicite à ce devoir de communication. Néanmoins, plusieurs ont souligné, lors des audiences, l'importance d'une information non partisane pour répondre à certains besoins de l'électorat. Diverses propositions ont d'ailleurs été formulées pour permettre à Élections Canada de mieux communiquer son message à certaines catégories de l'électorat, notamment aux personnes qui votent pour la première fois et à celles qui ont des difficultés de communication. Nous avons quant à nous commandé deux études sur le rôle d'Élections Canada en matière de communication, et nous avons formulé des recommandations au sujet des électeurs et électrices « difficiles à rejoindre » (Semple 1991; Green 1991 CR). L'étude portant sur le programme d'information de 1988 l'a qualifié d'excellent mais a relevé des faiblesses concernant des publics cibles, comme les sans-abri, l'électorat du Nord et les petits groupes ethnoculturels (Semple 1991). L'auteur de cette étude recommande des mesures spéciales pour l'électorat autochtone, les personnes connaissant mal les deux langues officielles, et les sans-abri. La Commission électorale du Canada devrait envisager un plus large recours à la radio dans les régions éloignées et rurales, aux médias ethnoculturels (notamment la radio) dans les circonscriptions urbaines, et à des canaux de communication plus directs par le truchement de groupes communautaires. Des dispositions spéciales devront être prises à l'intention des sans-abri.

Ces mesures devraient favoriser la participation électorale et affermir la confiance du public, mais la Commission électorale a besoin d'un mandat explicite en matière d'information. Les mesures prises par Élections Canada pour préparer de la documentation à l'intention des médias se sont avérées utiles et devraient être étendues. Bon nombre de journalistes de petits médias souhaitent plus d'information sur les circonscriptions qu'ils ont à couvrir (Bell *et al.* 1991 CR).

La Commission électorale devra mettre en œuvre des programmes d'information plus étoffés du fait des nouvelles responsabilités qui lui seront confiées. Comme le directeur général des élections a traditionnellement le devoir de veiller à ce que toutes les dispositions de la *Loi électorale du Canada* soient respectées, il importe que tous les intéressés – candidats et candidates, responsables locaux et nationaux des partis, et électorat –

connaissent parfaitement leurs droits et leurs devoirs. Par exemple, les partis devront prendre connaissance des nouvelles règles concernant le financement des associations de circonscription et les luttes d'investiture afin de les appliquer.

Plus que jamais, des programmes d'information permanents s'imposent pour favoriser l'acceptation générale et le fonctionnement efficace du système électoral. Les recherches d'Élections Canada ont révélé une méconnaissance générale du système, surtout parmi les jeunes : bon nombre de citoyens et citoyennes ignorent certaines informations fondamentales, comme le but du recensement, le nom de leur circonscription ou de leur député, ou encore l'âge électoral. Élections Canada a donc entrepris de mettre sur pied des programmes d'information entre les élections : exposition itinérante d'envergure, simulation d'élections dans les écoles élémentaires et secondaires, visites dans les universités, participation aux cérémonies d'octroi de la citoyenneté, séances d'information dans le cadre de cours de citoyenneté et d'alphabetisation des adultes, etc. Ces mesures ont été bien accueillies mais restent limitées; il est indispensable de les renforcer afin, notamment, d'assurer une sensibilisation accrue des groupes minoritaires. À ce propos, nous souscrivons à la recommandation du Comité sur la réforme électorale autochtone qui propose la mise sur pied, par la Commission électorale du Canada et les organisations autochtones, d'un programme commun d'éducation et de sensibilisation publiques (Canada, Commission royale 1991, vol. 4).

Un programme permanent d'information s'imposera davantage avec la période électorale raccourcie que nous proposons. Les besoins à ce chapitre sont particulièrement aigus durant l'année précédant les élections. Dans le passé, Élections Canada a parfois eu du mal à communiquer certains renseignements importants durant la période électorale à cause de l'abondance de l'information alors en circulation. Ces difficultés sont exacerbées lorsque commence la publicité partisane. Voilà pourquoi il serait utile d'élaborer un programme permanent de sensibilisation de la population au processus électoral. Il sera particulièrement important, dans ce contexte, de collaborer avec les institutions établies et avec les groupes communautaires. De même, on pourrait faire meilleur usage du réseau des directeurs et directrices du scrutin pour mettre sur pied un programme permanent.

L'avènement de nouvelles technologies d'information, notamment de bases de données interactives, rendra possibles plusieurs nouveaux services. La Commission électorale du Canada doit suivre attentivement l'évolution de ces technologies. Des recherches sont indispensables pour concevoir et évaluer des programmes d'information et pour utiliser efficacement les nouvelles technologies (Rice et Atkin 1989, 62-65).

On peut trouver un modèle utile dans le *Commonwealth Electoral Act* d'Australie : la commission électorale de ce pays y est chargée, entre autres, de sensibiliser la population sur les questions électorales, notamment au moyen de programmes d'éducation et d'information, et de publier de la

documentation sur ses fonctions. Cette loi autorise aussi la commission à collaborer avec les autorités électorales des États ou des Territoires. À notre connaissance, ces dispositions ont donné de bons résultats.

Si l'on veut renforcer les activités d'Élections Canada dans le domaine vital de l'information, il est essentiel que la Commission électorale du Canada reçoive un mandat législatif à cet effet.

Recommandation 2.7.12

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* charge la Commission électorale du Canada de :

- a) sensibiliser la population sur les questions électorales au moyen de programmes d'information; et de**
- b) collaborer avec les autorités électorales provinciales et territoriales dans la mise en œuvre de programmes conjoints d'éducation et d'information sur le processus électoral, notamment à l'intention des personnes ayant des besoins spéciaux.**

L'assistance financière et l'appui du secteur privé aideraient considérablement la Commission électorale du Canada dans la poursuite de son mandat. Certaines entreprises ont exprimé le désir de promouvoir l'éducation du public en matière électorale, tout en déplorant l'absence de structure adéquate pour ce faire. La Commission électorale, de par sa crédibilité, serait à même de tirer parti de l'intérêt ainsi manifesté et devrait par conséquent être autorisée à élaborer des programmes précis auxquels les particuliers, les entreprises et les organismes bénévoles pourraient contribuer financièrement. Les donateurs pourraient en outre être invités à participer à l'élaboration et à la supervision de tels programmes. Les contributions financières donneraient droit à des crédits d'impôt fédéraux au même titre que les dons à la Couronne (qui peuvent être des dons en argent affectés spécifiquement à un organisme, à un ministère ou à l'une de leurs activités).

Recommandation 2.7.13

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada établisse des programmes spécifiques de sensibilisation et d'éducation du public en matière électorale, auxquels seraient invités à contribuer financièrement ceux et celles qui souscrivent à leurs objectifs;**
- b) que les contributions à ces programmes donnent droit à des crédits d'impôt au même titre que les dons à la Couronne; et**

- c) que ceux et celles qui contribuent au financement de ces programmes soient conviés à participer à l'élaboration et à la gestion de ces programmes.

LES PERSONNES AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX D'INFORMATION

Contexte

L'un des objectifs fondamentaux de la réforme électorale est de garantir l'exercice du droit de vote. Or, cet objectif ne peut être atteint que si tous les électeurs et électrices, y compris ceux et celles qui ont des besoins spéciaux d'information, sont à même d'exercer un choix éclairé. Or, bon nombre sont actuellement dans l'impossibilité d'obtenir toutes les informations nécessaires parce qu'ils ont une déficience auditive ou visuelle, ou des difficultés de lecture. Par exemple, sur les 970 000 Canadiens et Canadiennes considérés comme ayant une déficience auditive, plus de 200 000 sont atteints de surdité complète. En outre, selon l'Association des Sourds du Canada, près de 65 % des personnes sourdes peuvent être considérées comme des analphabètes fonctionnels (Mémoire 1990, 2). Par ailleurs, on dénombre au Canada quelque 446 000 aveugles ou malvoyants, dont 54 % ont plus de 65 ans (Canada, Statistique Canada 1990). L'analphabétisme est aussi un problème important au Canada puisqu'on estime que 16 % de nos concitoyens sont incapables de lire un texte élémentaire et qu'une autre tranche de 22 % d'adultes ne peut « utiliser de texte écrit pour exécuter des tâches de lecture simples que s'il s'agit de contextes familiers et de documents clairement organisés » (Canada, Statistique Canada 1989).

Il importe donc de produire plus d'information électorale sur support auditif ou visuel (Green 1991 CR). Les nouvelles technologies peuvent déjà servir à élargir le réseau de distribution de cette information. De fait, Élections Canada et diverses associations communautaires ont déjà pris des mesures pour mieux servir les groupes qui ne peuvent participer pleinement au processus électoral à cause de problèmes de communication. Le temps d'antenne gratuit que nous recommandons devrait certes aider à cet égard, mais il faut aussi des mesures destinées spécifiquement à ces groupes.

Certaines technologies nouvelles offrent des possibilités considérables pour faciliter à de nombreux groupes l'accès aux médias. Il en est ainsi des décodeurs de sous-titrage et d'autres appareils spéciaux que l'on peut brancher sur les récepteurs traditionnels, ainsi que des bases de données interactives accessibles à un large public par le truchement d'ordinateurs personnels. De plus en plus, les informations de ces sources peuvent être offertes sous forme orale autant que visuelle. S'il est difficile de prévoir dans quel sens évolueront ces nouvelles technologies ou comment elles seront utilisées, il importe que la Commission électorale du Canada et les partis soient prêts à en évaluer le potentiel à mesure qu'elles apparaissent. Plusieurs d'entre elles offrent le potentiel d'accroître la participation électorale.

Les besoins de la population

De nombreux intervenants et intervenantes ont souligné que l'accès au processus électoral implique l'accès à l'information. Il s'agit de donner accès non seulement aux isolements et aux lieux d'assemblée, mais aussi aux renseignements nécessaires à l'exercice du droit de vote.

Bon nombre d'individus et de groupes, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, ont fait valoir que tous les documents, renseignements, bulletins et affiches conçus par Élections Canada et les partis politiques devraient être conviviaux – c'est-à-dire présentés dans une forme appropriée – pour les personnes handicapées (Mémoire 1990). Les partis ont également été invités à produire des documents de campagne en braille, sur cassettes audio ou en langage simplifié. De même, des groupes comme le Greater Moncton Literacy Council ont recommandé que les documents d'élection soient rédigés en termes plus simples et imprimés en gros caractères (Mémoire 1990). Le Conseil ethnoculturel du Canada a rappelé que les personnes parlant une langue autre que l'anglais ou le français ont besoin de documentation dans leur langue (Mémoire 1990). L'Association des Sourds du Canada a recommandé que la documentation électoral soit accessible aux personnes sourdes ou malentendantes par le biais de l'interprétation gestuelle et du sous-titrage, codé ou non, des émissions (Mémoire 1990). L'Ontario diffuse des renseignements électoraux aux personnes malentendantes par le biais d'appareils de télécommunications pour personnes sourdes (ATS) et d'autres services téléphoniques adaptés. D'autres ont proposé que l'on se serve d'affiches dans les transports publics pour rejoindre les sans-abri et d'autres groupes de la population qui utilisent peu les médias.

Pour répondre aux besoins des personnes qui ont des déficiences auditives, d'aucuns ont recommandé que des services d'interprétation gestuelle et des récepteurs personnels de modulation de fréquence soient disponibles lors des assemblées d'investiture, des débats entre les candidats et de toutes les réunions publiques. On a aussi suggéré de sous-titrer toutes les publicités politiques télévisées. L'Association canadienne des Sourds a proposé que les débats télévisés des chefs soient rendus accessibles de toutes les manières possibles, grâce notamment à l'interprétation gestuelle et au sous-titrage. La préférence de l'Association va au sous-titrage non codé, qui évite de limiter l'accès des messages aux personnes qui ont les moyens de se payer un décodeur. En ce qui concerne les personnes malvoyantes, on a préconisé un plus large recours au braille et aux enregistrements sur cassette et suggéré aux partis d'utiliser davantage la technique de la diffusion des messages par composition téléphonique automatique.

Des participants aux audiences ont recommandé que les publicités politiques utilisent le sous-titrage codé. Aux élections de 1988, le Parti progressiste-conservateur avait sous-titré ainsi ses trois messages publicitaires en français, mais aucun de ses messages en anglais. Le NPD avait assuré le sous-titrage codé de six de ses neuf messages télévisés. Quant au

Parti libéral, il a assuré le sous-titrage codé de tous ses messages en français mais non en anglais (Green 1991 CR). Le sous-titrage ne coûte pas cher. Des organisations comme le National Captioning Centre demandent environ 375 \$ par message de 30 secondes, et sont capables de procéder très rapidement pour répondre aux besoins urgents des partis en pleine campagne (Green 1991 CR). Certains participants ont recommandé le sous-titrage non codé (étant donné le prix des décodeurs), alors que l'industrie de la radio-diffusion s'y est opposée. Cependant, un règlement américain qui obligera les fabricants à intégrer un décodeur dans les téléviseurs après 1993 contribuera à résoudre ce problème (Green 1991 CR).

Les difficultés de lecture et de langue peuvent limiter considérablement l'accès de certaines personnes aux informations électorales et leur possibilité de participer aux débats publics. Or, bon nombre de Canadiens et Canadiennes ont des difficultés de lecture. Les deux tiers n'ont pas étudié au-delà du niveau secondaire, et plus de 3,7 millions d'adultes n'ont pas dépassé la 8^e année (Southam News 1987). Beaucoup d'informations risquent d'être mal comprises si les documents sont rédigés dans une langue de niveau universitaire, comme c'est souvent le cas. Par exemple, on a établi qu'il fallait une deuxième année universitaire pour comprendre la trousse d'information sur le libre-échange publiée par le gouvernement fédéral en 1987. À titre de comparaison, la brochure du réseau Pro-Canada exigeait une 7^e ou une 8^e année. Les brochures d'Élections Canada sur le droit de vote et sur la procédure électorale, pour les scrutins de 1984 et de 1988, de même que divers documents de parti évalués par Gary Bunch se situaient au niveau de la 13^e année (Bunch 1991). Toutes ces analyses portent sur la forme, et non le fond. En préparant les documents avec soin, il est donc possible d'en élargir l'audience sans en amoindrir le contenu.

Il est parfois difficile aux groupes linguistiques minoritaires d'avoir accès aux renseignements électoraux ainsi qu'au débat public. Selon Eileen Saunders, il leur manque souvent les compétences médiatiques et les ressources organisationnelles requises, sans parler des connaissances linguistiques (Saunders 1991 CR). La Commission électorale du Canada devrait multiplier ses liens avec les groupes ethnoculturels et faire meilleur usage de la presse ethnique. En outre, elle devrait préparer des affiches, des brochures et des cartons d'information dans diverses langues. À cet égard, le dépliant préparé en 17 langues pour les élections de 1988 est un bel exemple à suivre.

Parmi les autres besoins spéciaux portés à notre attention figurent ceux de l'électorat des cinq circonscriptions du Nord. Nous avons déjà recommandé certaines mesures à son intention, axées sur le Service du Nord de Radio-Canada, mais elles ne suffiront pas pour combler toutes les lacunes constatées par nos chercheurs dans le domaine de l'information (Alia 1991 CR; Roth 1991 CR). Il existe en effet un besoin spécifique d'outils spécialement conçus pour les candidats et candidates et pour l'électorat de ces circonscriptions. Il serait en outre souhaitable d'encourager les associations et les établissements d'enseignement du Nord à parrainer des rencontres à l'intention des candidats éventuels et des journalistes.

Les informations émanant des directeurs et directrices du scrutin et de la Commission électorale devraient être faciles d'accès dans les régions isolées, entre autres dans le Nord, par le truchement de numéros sans frais d'interurbain pour téléphone et télécopieur. L'électorat des régions éloignées serait ainsi sur un pied d'égalité avec celui des circonscriptions urbaines, où les gens peuvent joindre leur directeur du scrutin par appel local.

Pour éviter que les personnes ayant des déficiences visuelles ou auditives ou des difficultés de lecture ne soient privées de leur droit de vote par la force des choses, il convient que tous les intéressés, notamment la Commission électorale du Canada, collaborent plus étroitement avec les groupes non partisans qui œuvrent déjà pour ces catégories de la population.

Recommandation 2.7.14

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada diffuse les renseignements électoraux essentiels dans une forme appropriée pour les personnes ayant des besoins spéciaux, notamment en braille et sur cassettes audio, et qu'elle établisse des services téléphoniques adaptés à l'intention des personnes ayant des difficultés d'audition ou de lecture.
- b) que le sous-titrage codé soit utilisé pour toutes les émissions et publicités diffusées par les partis et par la Commission électorale du Canada en période électorale, y compris sur la Chaîne parlementaire;
- c) que toute information de la Commission électorale diffusée sur la Chaîne parlementaire en période électorale soit accompagnée d'une interprétation gestuelle;
- d) que les télédiffuseurs soient encouragés à assurer le sous-titrage codé et l'interprétation gestuelle des débats télévisés des chefs et d'autres émissions électorales; et
- e) que les directeurs et directrices du scrutin soient accessibles par un numéro sans frais d'interurbain pour téléphone et télécopieur.

LA COLLECTE DES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

La divulgation rapide et précise des résultats le soir même des élections est importante à beaucoup de Canadiens et Canadiennes. L'auditoire est alors très vaste, et la presse écrite et parlée mobilise des ressources considérables. Les résultats officiels, qui doivent être soigneusement validés, ne sont publiés que beaucoup plus tard, et le public y attache peu d'importance, sauf en cas de controverse. Ainsi, pour comprendre les élections, la population se fonde surtout sur la couverture des résultats par les médias. Comme l'a affirmé Elly Alboim, du réseau anglais de Radio-Canada, lors de l'atelier sur les médias,

les émissions diffusées le soir du scrutin constituent « une forme de validation nationale » (Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Elles contribuent de manière importante à maintenir la confiance du public dans le processus.

Comme beaucoup d'autres aspects de la couverture des élections, la collecte rapide et précise de résultats électoraux émanant de près de 300 circonscriptions d'un bout à l'autre du pays coûte cher. Selon des informations recueillies auprès des grands médias d'information, nos chercheurs estiment que le coût total de l'opération, pour ceux-ci, se situait en 1988 entre 700 000 \$ et 1 000 000 \$.

Dans son mémoire, l'Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française (ACRTF) propose la création d'un système unique de collecte et de diffusion des résultats électoraux (Mémoire 1990). À l'heure actuelle, chaque réseau et chaque média d'information doit répartir ses représentants dans l'ensemble du pays pour communiquer les résultats à mesure qu'ils sont rendus publics. Cela se traduit par une duplication d'efforts considérable. Selon le mémoire de l'ACRTF, la solution logique consisterait à mettre en place un système unique dont les réseaux et les médias d'information se partageraient le coût. L'ACRTF propose ainsi qu'Élections Canada assume la responsabilité de la collecte et de la distribution aux médias des résultats électoraux, mais que les coûts du système soient assumés par les médias participants. Le principal avantage de cette solution serait d'améliorer la qualité des informations communiquées à la population, dans la mesure où les médias d'information auraient moins de ressources à consacrer à la collecte des résultats et plus à leur diffusion et à leur analyse. Le rôle d'Élections Canada à ce chapitre constituerait un prolongement logique de son mandat.

L'expérience des États-Unis

Les États-Unis ont un système semblable à celui que propose l'ACRTF, mais il est géré par un organisme privé. Les grands réseaux de télévision – ABC, CBS et NBC – et les deux agences de presse nationales, Associated Press (AP) et United Press (UP), ont en effet fondé en 1964 le News Election Service (NES) auquel a récemment adhéré CNN, la chaîne de télévision consacrée exclusivement aux nouvelles. Les six membres du NES se partagent également les coûts, et les politiques sont établies par un conseil d'administration où tous les membres sont représentés à parts égales.

Le NES communique à ses membres une compilation continue des résultats de toutes les grandes élections tenues au niveau fédéral et des États. Étant donné la complexité des procédures électorales aux États-Unis, la tâche est redoutable. Les membres ont convenu de recevoir les résultats à la fois sur papier et par ordinateur. Le système du NES dépend de la collaboration du personnel électoral local, qui communique aux représentants des candidats et des médias les résultats de chaque bureau de vote à mesure qu'ils arrivent (Smolka 1988; entrevue téléphonique avec Robert Flaherty du NES, 6 septembre 1991).

La situation au Canada

À l'heure actuelle, les grands réseaux canadiens – Radio-Canada, CTV et TVA – ainsi que la Presse Canadienne (PC) et sa filiale de nouvelles électroniques, le réseau NTR, exploitent, le soir du scrutin, des systèmes indépendants de collecte des résultats. Les grands médias utilisent les chiffres de PC/NTR mais plusieurs obtiennent également certains résultats à l'échelle locale. La Société Radio-Canada dispose d'un système unique pour tous ses réseaux, français et anglais, radio et télévision, et il est prévu que ce système servira également à Newsworld. Les réseaux se font concurrence sur le plan de la rapidité et de l'exactitude, ainsi que de la présentation et de l'analyse.

Au fil des années, les médias d'information ont mis sur pied des systèmes sophistiqués de communication et de vérification des résultats, et font beaucoup confiance à ces systèmes. Pour atteindre la rapidité et la fiabilité requises, chaque grand média doit disposer d'un ou une reporter dans chaque circonscription et d'une infrastructure de communication appropriée. Cela suppose qu'il faut louer des téléphones (traditionnels ou cellulaires) et parfois d'autres équipements pour chaque journaliste, et payer des frais d'interurbain. En outre, il faut engager du personnel pour faire la saisie des chiffres dans les ordinateurs centraux.

Les grands réseaux et PC/NTR utilisent un système semblable pour compiler les résultats des élections provinciales, sauf à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard, où le personnel électoral provincial rassemble et compile les résultats à partir du bureau du directeur du scrutin de chaque circonscription et les communique aux médias de façon centralisée. Les médias semblent satisfaits du service fourni par le directeur général des élections de ces provinces.

L'avantage le plus évident d'un système unique serait de faire baisser les coûts des médias d'information. Les économies pourraient être appréciables. Aux États-Unis, le NES estime que la collecte et la distribution des résultats des élections présidentielles de 1988 ont coûté près de 5 200 000 \$ (en dollars canadiens). Autrement dit, chacun des membres du NES (cinq à l'époque) a dû payer un peu plus de 1 000 000 \$. Comme les États-Unis ont 185 000 bureaux de vote et une procédure électorale complexe, chaque membre a réalisé des économies importantes. On estime en effet que sans le NES, chacun aurait dépensé cinq à six fois plus pour obtenir des résultats comparables. Bien que les situations canadienne et américaine ne soient pas directement comparables, il est raisonnable de penser que l'adoption de cette solution au Canada permettrait des économies considérables. Selon les responsables de CTV, la collecte et la compilation des résultats coûtent aujourd'hui environ 200 000 \$ au réseau, soit 20 % du total des dépenses de la soirée des élections. Les économies éventuelles dépendraient des dispositions pratiques et financières adoptées.

L'adoption d'une structure semblable au NES offrirait d'autres avantages. Comme l'organisme envisagé n'aurait que cette seule fonction, il

pourrait continuellement raffiner son système de transmission des résultats. Deuxièmement, comme les données seraient communiquées simultanément à tous les réseaux, ceux-ci pourraient se faire concurrence davantage sur la présentation et l'analyse des résultats que sur la vitesse de transmission. Troisièmement, ce système permettrait aux journalistes et analystes d'accéder à des archives permanentes de données lisibles par machine. Même si les petits organes de presse n'obtenaient pas l'accès simultané aux résultats, ils pourraient réaliser certaines économies en obtenant l'accès aux archives, pour des analyses ultérieures.

Les conditions préalables à la création d'un système centralisé

Pour doter le Canada d'un système efficace semblable au NES, il faut, par rapport au système actuel, une solution de rechange intéressante qui offre les garanties suivantes. Les médias qui exploitent actuellement leur propre système devront être convaincus qu'ils pourront réaliser des économies appréciables. Le système devra garantir l'accès simultané aux résultats pour tous les membres. Il devra être exact, rapide et efficace. Des systèmes d'appoint devront être mis en place en cas de panne des ordinateurs. Les participants devront s'entendre sur un protocole standard de divulgation des résultats et sur des méthodes communes d'accès aux données à partir des ordinateurs des médias d'information. Les participants devront s'entendre sur la répartition des coûts, ainsi que sur les politiques générales et les processus de décision du nouvel organisme. Finalement, le système devra permettre aux membres d'adresser des demandes de renseignements supplémentaires aux directeurs et directrices du scrutin. Pour faire face à tous ces besoins, l'organisme devra avoir une certaine permanence. Les efforts entrepris dans le passé pour créer un système commun ont plusieurs fois échoué parce que les négociations n'avaient pas commencé assez tôt.

Le point de vue des réseaux

Lors de discussions avec les commissaires et avec les chercheurs de la Commission, certains représentants de réseaux ont dit douter que toutes les conditions puissent être réunies. À leur avis, l'exploitation de leurs propres systèmes présente des avantages importants. D'abord, en ayant un représentant ou une représentante dans chaque circonscription, ils peuvent obtenir des informations et des anecdotes qui vont au-delà des chiffres bruts et qui donnent de la saveur à leurs reportages. Ensuite, leurs représentants peuvent au besoin poser des questions aux directeurs du scrutin. Enfin, la duplication constitue une garantie contre le risque de panne générale, problème qui s'est présenté une fois avec l'ordinateur central du NES.

Radio-Canada et CTV font pleine confiance à leurs propres systèmes et hésiteraient à négocier un accord s'ils n'étaient pas certains d'en tirer des avantages importants. Pour certains médias, ce qui coûte le plus cher n'est pas la collecte des résultats mais plutôt les systèmes informatisés nécessaires pour les compiler et les présenter. S'ils devaient demeurer responsables

de la collecte des données lors des élections provinciales (et peut-être municipales), les économies seraient moins intéressantes.

C'est Radio-Canada qui exprime le plus de réserves. Ses journalistes les plus chevronnés font confiance à leur propre système. Ils estiment qu'une organisation centralisée n'apporterait que des économies minimes à la Société et notent que celle-ci aurait probablement à assumer une part élevée du coût total du nouveau système parce qu'elle exploite cinq réseaux. Mais ils redoutent surtout que le recours à un seul système leur fasse perdre une partie de l'avantage qu'ils ont acquis sur leurs concurrents, perspective qui est loin de leur sourire dans la situation actuelle où toute augmentation des recettes doit provenir des ventes de publicité. Seuls Radio-Canada et PC/NTR exploitent un service électoral permanent, couvrant toutes les élections fédérales et provinciales. CTV vend ses services à ses affiliés, pour certaines élections provinciales.

Le vice-président des nouvelles de CTV, Tim Kotcheff, nous a exprimé son accord de principe avec cette idée mais en doutant qu'un tel système puisse être mis sur pied dans un avenir rapproché sans l'intervention directe d'Élections Canada. La Société Radio-Canada et CTV ont toutes deux déclaré qu'on verrait sans doute apparaître un système centralisé seulement lorsque les réseaux n'auraient plus les moyens de se payer des systèmes autonomes.

L'un des modèles qui nous ont été proposés repose sur la création d'un système financé par l'État, qui diffuserait simultanément des informations d'excellente qualité à tous les médias, au lieu d'un système mis sur pied par les réseaux eux-mêmes ou en collaboration avec eux. Dès que ce système public aurait fait ses preuves, les réseaux pourraient être portés à abandonner les leurs. Le personnel électoral fournit déjà un tel service à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard.

D'après une autre proposition, un des trois réseaux nationaux pourrait servir d'organisme primaire de collecte et vendre les résultats aux autres organes de presse. PC/NTR, organisation indépendante offrant ses services à tous les médias, pense être la mieux placée pour assumer ce rôle : elle est la seule au Canada qui poursuit la collecte des résultats de façon systématique jusqu'à la fin du dépouillement, comme le NES le fait aux États-Unis.

L'obstacle le plus important à la création d'un système centralisé est le désir des grands organes de presse de préserver leur avantage concurrentiel. D'aucuns estiment que la soirée des élections constitue « l'olympiade du journalisme politique », et que la qualité de la couverture à cette occasion est un élément critique dans la concurrence que se livrent les grands médias. La rivalité entre la Société Radio-Canada et CTV est particulièrement vive, mais PC/NTR tient également à ne pas divulguer d'informations compétitives à ses clients. La concurrence porte sur la présentation, l'analyse, la rapidité et l'exactitude, mais se résume, bien souvent, au fait de savoir qui sera le premier à annoncer le vainqueur.

Le point de vue d'Élections Canada

En vertu de la Loi actuelle, le directeur général des élections n'a pas le devoir de communiquer les résultats du scrutin à la population, et il ne publie les résultats officiels que plusieurs semaines après les élections. Traditionnellement, par le truchement des directeurs et directrices du scrutin de chaque circonscription, Élections Canada aide les médias en communiquant les résultats à leurs représentants, tout comme il les communique aux partis, mais ce ne sont que des résultats officieux. De plus, Élections Canada exige des directeurs du scrutin qu'ils louent des locaux assez grands pour recevoir des représentants des médias et dotés de prises adéquates pour l'équipement de ces derniers.

Le personnel d'Élections Canada s'est dit préoccupé du fait que sa participation directe à la compilation de résultats officieux conférerait à ceux-ci une crédibilité non justifiée, d'autant plus que les résultats officiels sont toujours légèrement différents.

Quoi qu'il en soit, les médias d'information comptent sur les directeurs et directrices du scrutin pour la compilation des résultats. À l'occasion de notre atelier sur les médias, on a déploré des cas occasionnels d'inefficacité et de manque de professionnalisme dans la transmission des informations aux médias. Il est en effet arrivé que les informations relatives aux candidats et candidates désignés aient été inexactes, ou que la transmission des résultats de certains bureaux de vote ait accusé des retards considérables. Il a été proposé qu'Élections Canada reçoive le mandat explicite d'aider à répondre aux besoins des médias.

Les perspectives de changement

L'exemple du NES montre que la création d'une agence centrale chargée de la collecte et de la distribution des résultats officieux le soir du scrutin offrirait des avantages indéniables. En plus de permettre aux grands médias de réaliser des économies, il est raisonnable de penser que les résultats communiqués à la population seraient de meilleure qualité. Cette conclusion suppose toutefois que les médias utiliseraient les économies ainsi réalisées pour améliorer leurs reportages et analyses. Mais pour cela, il faudrait sans doute que l'agence bénéficie de l'appui et de la collaboration des médias d'information qui exploitent actuellement leurs propres systèmes. Non seulement leurs connaissances seraient-elles nécessaires pour lancer la nouvelle agence, mais leur participation à la planification serait essentielle pour rehausser la qualité de l'information.

Malgré les réserves des réseaux, l'idée d'un organisme coopératif pourrait un jour se révéler plus attrayante, avec la compression croissante des budgets de nouvelles due à la concurrence de plus en plus forte entre les médias. Les difficultés d'ordre administratif qui ont été évoquées sont loin d'être insurmontables. Les perspectives d'accélération des communications grâce à de nouvelles technologies informatisées, la professionnalisation croissante de l'administration des élections et les mutations que

connaissent les réseaux télévisés militent en faveur de cette proposition². Une telle solution ne peut cependant pas s'imposer par voie législative.

Cela dit, comme la divulgation des résultats électoraux est importante pour affermir la confiance du public dans le système, la Commission électorale devrait rencontrer régulièrement les représentants des grands médias pour faciliter leur travail. En plus de les aider à s'acquitter de leurs tâches le soir du scrutin, elle devrait se pencher sur d'autres mécanismes de communication, par exemple l'envoi aux médias d'une liste, régulièrement mise à jour, des candidats et candidates officiellement désignés, puis l'envoi d'une liste définitive le soir de la clôture des mises en candidature. Nous espérons que les organes de presse qui se font actuellement concurrence pour compiler ces données seront sensibles aux avantages évidents qu'offrirait la création d'une agence commune, et qu'ils collaboreront avec la Commission électorale et les responsables provinciaux pour mettre un tel système sur pied.

Recommandation 2.7.15

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada examine conjointement avec les réseaux et les services d'information la possibilité de créer un système qui assurerait, selon le principe de la récupération des coûts, la collecte des résultats électoraux officiels le soir du scrutin; et**
- b) que la Commission électorale rencontre annuellement les représentants et représentantes des réseaux et des services d'information pour discuter des meilleurs moyens de faciliter la diffusion des résultats officiels le soir du scrutin et la fourniture éventuelle d'autres informations.**

NOTES

1. Une disposition semblable s'applique aux candidats et candidates aux élections fédérales américaines : *Federal Election Campaign Act*, alinéa 441(d)b).
2. Dans le cadre du Projet de bureautique au bureau du directeur du scrutin d'Élections Canada, il est prévu que les directeurs et directrices du scrutin achemineront les résultats au siège d'Élections Canada, où ils seront traités par un ordinateur central. La transmission informatique se ferait en direct, ce qui permettrait aux médias d'accéder aux résultats bruts à mesure qu'ils arrivent et de les transférer à leurs propres ordinateurs.

L'APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Surveillance et contrôle



TOUTES LES DÉROGATIONS à la *Loi électorale du Canada* sont actuellement considérées comme criminelles, même lorsqu'elles sont de nature administrative ou réglementaire. Cela pose un problème pour deux raisons.

Premièrement, le terme « infraction criminelle » ne devrait s'appliquer qu'aux infractions qui portent atteinte aux valeurs fondamentales de la société. C'est seulement lorsqu'on peut prouver hors de tout doute raisonnable qu'une personne a enfreint la loi sciemment ou délibérément qu'on devrait la reconnaître coupable d'un crime et lui infliger les sanctions qui en découlent. Or la plupart des dérogations électorales sont de nature administrative ou réglementaire. On a donc tort d'engager des procédures d'enquête ou d'intenter des poursuites comme s'il s'agissait de crimes. Les enquêtes en matière électorale doivent actuellement être traitées comme des enquêtes criminelles par la Gendarmerie royale du Canada et par les autres enquêteurs engagés par Élections Canada afin de respecter les critères de preuve applicables en matière criminelle. En plus d'être coûteux, long et inefficace, ce processus nuit à la répression des dérogations de type réglementaire ou administratif car il est inadapté à la nature de la grande majorité des violations.

Deuxièmement, pour prouver devant les tribunaux qu'une violation de la *Loi électorale* a été commise, il faut démontrer hors de tout doute raisonnable qu'un candidat ou une candidate, un agent ou une agente officiel ou toute autre personne a agi *délibérément*. Il faut établir la preuve non seulement de l'acte mais aussi de la *mens rea*, c'est-à-dire de l'intention délibérée d'enfreindre la loi. Par exemple, si un candidat ou un agent officiel a dépassé les limites de dépenses autorisées dans une circonscription, le plaignant doit convaincre le tribunal que cette personne a dépassé les limites de manière intentionnelle. Or cette preuve est généralement très difficile à établir.

UNE NOUVELLE CONCEPTION DES DÉROGATIONS À LA LOI ÉLECTORALE

Le système d'application de la *Loi électorale* doit être à la fois juste et efficace. Les personnes accusées d'une dérogation doivent pouvoir pleinement se défendre. En outre, les autorités doivent pouvoir agir rapidement pour

entamer des poursuites ou pour mettre un terme aux actions susceptibles de modifier le résultat d'une élection ou de miner l'intégrité du processus électoral. Il ne faut pas que le système soit axé sur des procédures trop strictes et sur de lourdes peines difficiles à appliquer. De plus, la norme de preuve applicable en matière criminelle (soit la *mens rea*) ne devrait pas s'appliquer à toutes les enquêtes et les poursuites.

La *Loi électorale* devrait s'inspirer des mécanismes qui existent dans d'autres secteurs en adoptant des normes de preuves plus souples, en fonction de la gravité de l'acte visé. Comme l'a expliqué la Commission de réforme du droit de l'Ontario, la loi canadienne comporte trois types d'infractions :

Dans le cas d'une infraction de **responsabilité absolue**, il suffit à la Couronne d'établir que la personne inculpée a commis l'acte physique qui lui est reproché; la question d'intention coupable n'entre pas en jeu. Par contre, si l'on établit que la responsabilité n'est pas absolue mais qu'elle dépend d'une intention coupable, il n'est pas toujours facile de déterminer s'il s'agit d'une infraction de *mens rea* ou de responsabilité stricte. Dans une infraction de *mens rea*, la Couronne doit prouver que la personne inculpée, en commettant l'acte, en était « consciente », c'est-à-dire qu'elle l'a commis, par exemple, de façon délibérée, en connaissance de cause, par insouciance ou par ignorance volontaire. Dans le cas d'une infraction de **responsabilité stricte**, le critère est objectif, et non pas subjectif comme pour une infraction de *mens rea*, et il repose sur la conduite qu'aurait eue une personne raisonnable dans des circonstances semblables. La personne inculpée peut faire valoir pour sa défense qu'elle a fait preuve d'une prudence raisonnable, c'est-à-dire qu'elle n'a pas fait preuve de négligence. (Commission de la réforme du droit de l'Ontario 1990, 3; nous soulignons.)

Nous proposons que toutes les dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient divisées en deux types : les contraventions et les infractions. Les contraventions relèveraient du domaine administratif ou réglementaire, ou de la procédure, et entraîneraient des peines moins sévères. Elles seraient jugées exclusivement par la Commission électorale du Canada, avec possibilité de pourvoi devant la Cour fédérale du Canada. Les infractions seraient des actes plus graves commis de façon intentionnelle, et entraîneraient des peines plus lourdes, notamment des amendes plus élevées, l'emprisonnement ou la perte de certains droits démocratiques. Elles seraient punissables sur déclaration sommaire de culpabilité devant une cour provinciale.

Nous proposons donc une nouvelle approche qui permettrait de procéder sans délai aux enquêtes, aux poursuites et aux jugements nécessaires – que les violations en cause relèvent du domaine réglementaire, administratif ou criminel. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 7 du volume 1, cela serait possible si la Commission électorale du Canada – à titre de tribunal – jugeait la plupart des dérogations à la *Loi électorale*.

En ce qui concerne les contraventions, la *Loi électorale du Canada* devrait adopter le critère de preuve de la responsabilité stricte. Par exemple, selon nos recommandations, si un candidat ou une candidate ou un agent ou une agente officiel dépassait les limites de dépenses, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites n'aurait qu'à exposer les faits devant la Commission électorale du Canada. Le fardeau de la preuve incomberait alors au candidat ou à l'agent : celui-ci aurait à démontrer qu'il a exercé une diligence raisonnable, c'est-à-dire qu'il a pris des précautions suffisantes pour éviter que la *Loi électorale* ne soit violée. La Cour suprême du Canada a récemment confirmé la validité de la défense de diligence raisonnable en matière de responsabilité stricte (*R. c. Wholesale Travel Group Inc.* 1989)¹. Traiter les dérogations à la *Loi électorale* comme des infractions de responsabilité absolue n'est pas une avenue souhaitable, car les accusés et accusées n'auraient pas la possibilité de présenter une défense de diligence raisonnable.

L'adoption du principe de la responsabilité stricte pour les violations de nature administrative ne réduit en rien la nécessité de maintenir la norme de preuve de la *mens rea* pour certaines infractions. Quelqu'un pourrait, en effet, essayer de modifier le résultat d'une élection en violant délibérément la *Loi électorale*. De tels actes devraient être passibles de lourdes peines, car il est primordial de préserver l'intégrité du système électoral.

Nous proposons de créer une infraction de type général : toute personne qui enfreindrait délibérément une disposition de la *Loi électorale* afin de fausser le résultat d'une élection commettrait une infraction générale. On appliquerait dans ce cas un principe semblable à celui des articles du *Code criminel* concernant la complicité et la conspiration. Ces articles permettent de traiter un contrevenant ou une contrevenante présumé comme si cette personne avait commis elle-même l'infraction à laquelle elle a contribué. L'infraction générale serait jugée par les cours criminelles; le ou la coupable serait passible d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans et de la perte du droit de siéger à la Chambre des communes ou de présenter sa candidature à l'élection générale suivante. Pour ce type d'infraction, il faudrait établir une preuve d'intention, comme pour les actes criminels ordinaires, au lieu de s'en tenir au critère de la responsabilité stricte.

Recommandation 2.8.1

Nous recommandons :

- a) **que la plupart des dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient considérées comme des contraventions de responsabilité stricte, qui n'exigent pas de preuve d'intention mais peuvent faire l'objet d'une défense de diligence raisonnable, et que ces dérogations relèvent de la Commission électorale du Canada; et**

- b) que quiconque enfreint délibérément la *Loi électorale du Canada* afin d'orienter ou de modifier le résultat d'une élection, ou commet toute autre infraction électorale, soit passible notamment d'emprisonnement ou de la perte du droit de siéger à la Chambre des communes ou de présenter sa candidature à l'élection générale suivante, et que ces infractions relèvent des cours provinciales.

LES PEINES PROPOSÉES

Les dérogations et les peines définies dans la Loi actuelle sont fort peu cohérentes. En général, les peines varient d'une amende maximale de 1 000 \$ ou un an d'emprisonnement, en cas de procédure par voie sommaire, à une amende de 5 000 \$ ou cinq ans de détention, en cas de mise en accusation. En ce qui concerne la fraude électorale, les violations sont souvent définies comme des « actes illégaux » ou des « manœuvres frauduleuses » et entraînent, en plus, la perte du droit de vote. En outre, les candidats et candidates ou les agents et agentes officiels peuvent perdre le droit de briguer les suffrages pendant cinq ou sept ans pour certains actes parmi lesquels figurent le vote illégal, l'abus d'influence, la corruption d'électeurs (à l'aide de nourriture ou d'alcool) et, pour les candidats et leurs agents, le dépassement délibéré des limites de dépenses électorales.

Les dispositions relatives aux peines devraient refléter la gravité des contraventions et des infractions, et inciter au strict respect de la *Loi électorale*. La Commission électorale et les tribunaux devraient disposer d'un éventail de peines variant en fonction de la gravité de la violation. Il pourrait s'agir par exemple d'une amende de 100 \$ par jour pour les candidats et de 1 000 \$ par jour pour les partis qui n'auraient pas produit leur rapport postélectoral dans les délais prescrits ou encore, d'une amende fixée en pourcentage (100 %, 200 %) du montant dépensé au-dessus de la limite des dépenses électorales permises. Ces délais pourraient être prorogés pour des motifs valables, mais uniquement sur demande adressée à la Commission. Quant aux peines de nature administrative, la Commission devrait par exemple pouvoir retirer à un parti enregistré le droit de délivrer des reçus d'impôt pour les dons politiques si, après un certain délai suivant la date limite, ce parti n'a toujours pas présenté son rapport. Dans les cas les plus graves, la Commission pourrait aller jusqu'à radier le parti.

Dans le volume 3 de notre rapport, nous présentons une proposition de législation qui étendrait la portée des mécanismes de contrôle actuels en imposant notamment des exigences de divulgation financière aux agents et agentes de circonscription, aux agents financiers des candidats et candidates à la direction ainsi qu'aux aspirants et aspirantes à l'investiture. Nous proposons par ailleurs des dispositions concernant la présentation de rapports annuels et de déclarations financières par les partis politiques enregistrés, les associations de circonscription enregistrées et les fondations des partis. Les sanctions prévues à la *Loi électorale* s'appliqueraient également

aux individus et aux groupes qui dépassent le maximum autorisé de 1 000 \$ pour les dépenses indépendantes (voir le chapitre 6 du volume 1). Dans notre proposition de législation, nous présentons l'ensemble des dérogations à la *Loi électorale* en distinguant les contraventions des infractions, et en indiquant dans chaque cas les peines correspondantes.

L'emprisonnement

Lorsque les tribunaux jugeront les infractions électorales, ils devront pouvoir imposer des amendes plus élevées et des peines d'emprisonnement, et retirer aux contrevenants le droit de se présenter aux élections ou de siéger à la Chambre des communes. Ces peines existent déjà dans la Loi actuelle, mais elles sont rarement appliquées. Il conviendrait de les conserver pour souligner la gravité des infractions et pour dissuader toute personne de chercher à fausser intentionnellement le résultat d'une élection. De même, il conviendrait de prévoir des amendes équivalant à 200 % des dépenses excédentaires d'un candidat ou une candidate ou d'un parti. Par ailleurs, lorsque des infractions plus graves seraient soumises aux tribunaux, les amendes devraient être d'un montant bien supérieur à celles que pourrait imposer la Commission.

En général, nul ne peut être condamné à la prison sans avoir bénéficié de toutes les garanties d'un procès devant un tribunal. Les infractions électorales pouvant entraîner l'emprisonnement devraient donc être jugées exclusivement par les tribunaux.

Recommandation 2.8.2

Nous recommandons que seuls les tribunaux puissent imposer une peine d'emprisonnement en cas d'infraction électorale.

La perte des droits fondamentaux

Les dispositions de la Loi actuelle relatives aux « actes illégaux » et aux « manœuvres frauduleuses » sont archaïques et devraient être supprimées, tout comme le retrait automatique du droit de voter ou de briguer les suffrages. Parce que ces dérogations sont définies de manière stricte, les candidats et candidates et leurs agents et agentes officiels sont exposés à des peines plus lourdes que leurs concitoyens qui commettent d'autres actes contraires à la *Loi électorale*. Par ailleurs, les tribunaux n'ont aucune latitude pour adapter les peines aux circonstances du cas qui leur est soumis. Selon nous, il faut conserver la possibilité de retirer le droit de candidature, notamment aux candidats et candidates jugés coupables d'une grave infraction électorale. Pour la plupart d'entre eux, le risque d'une telle peine sera un facteur de dissuasion suffisant. Mais imposer cette interdiction pendant cinq ans ou sept ans, comme c'est le cas actuellement, est arbitraire : cela ne tient pas compte du nombre d'élections susceptibles d'avoir lieu durant cette période. Cette peine ne devrait donc s'appliquer que jusqu'à l'élection générale suivante, et seulement aux infractions portées devant les tribunaux².

Quant au retrait du droit de vote, ce n'est plus une sanction acceptable aujourd'hui. Comme nous le recommandons au chapitre 2 du volume 1, seuls les détenus et détenues coupables d'une infraction entraînant l'emprisonnement à vie et condamnés à au moins dix ans de détention devraient être privés du droit de vote. Par contre, il est tout à fait approprié de priver du droit de candidature les personnes qui tentent de fausser intentionnellement le résultat d'une élection. Il s'agit en effet d'une limite raisonnable, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, puisque cette sanction s'applique à des individus qui ont attenté délibérément à l'intégrité du processus électoral.

Recommandation 2.8.3

Nous recommandons :

- a) **que les notions d'acte illégal et de manœuvre frauduleuse, ainsi que les peines correspondantes, soient retirées de la *Loi électorale du Canada*;**
- b) **que, parmi les peines prévues dans la Loi, soit maintenue la perte du droit de briguer les suffrages et du droit de siéger à la Chambre des communes, mais pour une seule élection générale fédérale et seulement pour les infractions relevant de la compétence des tribunaux; et**
- c) **que nul ne soit privé du droit de vote pour avoir violé la *Loi électorale*.**

LES PROCÉDURES DE PLAINTÉ ET D'ENQUÊTE

Les délais de plainte

À l'heure actuelle, la *Loi électorale* exige que toutes les plaintes soient adressées à Élections Canada dans les six mois suivant l'infraction présumée, et que les poursuites soient engagées dans les dix-huit mois suivant le dépôt de cette plainte ou suivant la date « où cette action ... aurait d'abord pu être intentée ou entamée ». Cette disposition vise les cas où l'infraction n'est découverte qu'après un certain temps.

Les candidats et candidates disposent de quatre mois après une élection pour produire leur rapport de dépenses électorales. Par conséquent, des poursuites concernant une élection en particulier peuvent être intentées jusqu'à deux ans après celle-ci, soit à mi-chemin du cycle électoral normal de quatre ans. La période prévue pour le dépôt des plaintes nous paraît adéquate, mais non le délai prescrit pour les poursuites : celui-ci devrait être réduit à un an à partir du dépôt de la plainte. Cela nous semble raisonnable dans la mesure où le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites disposerait de son propre personnel d'enquête et pourrait, au besoin, engager d'autres personnes à titre temporaire après les élections.

Enfin, pour renforcer la confiance du public envers le système de surveillance et de contrôle, il importe d'indiquer au plaignant ou à la plaignante, dans tous les cas, si des poursuites seront ou non intentées.

Recommandation 2.8.4

Nous recommandons :

- a) **que le délai pour déposer des plaintes relatives à toute violation de la *Loi électorale du Canada* reste fixé à six mois après la violation, mais que le délai pour intenter des poursuites soit réduit à un an après le dépôt de la plainte ou la découverte de la violation; et**
- b) **que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites étudie toute plainte concernant les activités visées par la *Loi électorale*, et décide si une enquête s'impose; dans la négative, qu'il ou elle informe le plaignant ou la plaignante de sa décision et des raisons qui l'ont motivée.**

Les enquêtes

Lors de nos audiences, certains ont exprimé des réserves au sujet du fait que la Gendarmerie royale du Canada mène des enquêtes en matière électorale. Nous partageons leur point de vue. Le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites devrait être investi d'un pouvoir d'enquête suffisant pour ne pas faire appel aux corps policiers, sauf dans les cas les plus graves, exigeant des compétences extérieures à la Commission. Par ailleurs, la police a besoin du mandat d'un ou une juge pour effectuer des fouilles et des saisies; la même règle devrait s'appliquer à la Commission.

En raison du caractère compétitif des campagnes électorales, des accusations injustifiées sont souvent lancées contre des candidats ou candidates, ou contre des partis. Afin de garantir la crédibilité du processus de surveillance, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites ne devrait pas être obligé de donner suite à des plaintes anonymes. En revanche, il devrait avoir la latitude nécessaire pour mener des enquêtes à partir de plaintes fondées sur des informations pertinentes émanant du personnel de la Commission ou d'autres sources.

La personne visée par la plainte pourrait en être informée avant l'enquête. Le directeur des enquêtes et des poursuites pourrait toutefois commencer son enquête sans prévenir l'intéressé, s'il estime cela nécessaire pour ne pas compromettre l'enquête. Par souci de justice, il devra cependant prévenir l'intéressé à la fin de l'enquête, et lui communiquer les résultats avant d'entreprendre toute autre démarche. Enfin, lorsqu'une personne doit être poursuivie devant la Commission électorale ou devant les tribunaux, elle a le droit de prendre connaissance, avant le début de la procédure, de toutes les informations que le directeur des enquêtes et des poursuites a recueillies et qu'il compte utiliser dans sa poursuite.

Recommandation 2.8.5

Nous recommandons :

- a) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit investi du pouvoir d'enquêter au sujet de toute violation de la *Loi électorale du Canada*, et que le personnel d'enquête de la Commission électorale du Canada soit habilité à effectuer des fouilles et des saisies, sous réserve de l'autorisation d'un ou une juge;
- b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites puisse demander l'aide d'un corps policier seulement afin d'enquêter sur les dérogations les plus graves, pour lesquelles il n'aurait pas lui-même les compétences requises;
- c) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites ne soit pas tenu de donner suite aux plaintes anonymes, mais qu'il soit autorisé à ouvrir des enquêtes à partir d'informations pertinentes provenant de son personnel ou d'autres sources;
- d) que toute personne faisant l'objet d'une plainte en soit informée avant ou durant l'enquête, à moins que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites n'estime que cela nuirait à l'enquête; et
- e) que toute personne ou tout parti qui doit être poursuivi devant la Commission électorale ou devant les tribunaux soit mis au courant, avant le début de la procédure, de toutes les informations que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites a recueillies et compte utiliser dans sa poursuite.

LES ACCORDS D'EXÉCUTION DE SANCTION

Nous sommes persuadés qu'il n'est pas nécessaire de traiter toutes les dérogations à la *Loi électorale* de la façon traditionnelle. Puisque ces dernières sont surtout de nature administrative, nous proposons qu'elles soient réglées principalement par la Commission électorale du Canada plutôt que par les tribunaux. C'est dans ce cadre que nous recommandons l'instauration d'un mécanisme permettant des accords d'exécution de sanction.

Aux États-Unis, la Federal Election Commission (FEC) a élaboré un programme en ce sens (« voluntary compliance ») pour son règlement sur la divulgation en matière de financement politique; de nombreux États ont adopté une formule semblable. Lorsqu'il y a violation de la loi, le personnel de la FEC peut tenter d'en arriver à un accord à l'amiable au lieu de porter l'affaire devant les tribunaux, sous réserve de l'approbation de la Commission. Celle-ci rend public tout accord, à la fois à Washington et dans la région où la dérogation a été commise, en divulguant des détails sur le

contrevenant, la nature de la violation et la peine convenue. La FEC ne peut que valider des projets d'accord. Lorsqu'un accord n'est pas possible ou n'est pas approuvé par la Commission, l'affaire est portée devant les tribunaux. Selon la FEC, moins de 5 % des plaintes recevables sont traitées par les tribunaux, 95 % d'entre elles étant réglées à l'amiable.

Pour la Federal Election Commission, cette formule présente un double avantage : elle garantit davantage le règlement des plaintes et, s'il y a poursuite, exige moins de ressources. Elle permet aussi d'éviter de longues procédures. En revanche, elle ne s'applique pas aux violations pénales de la législation électorale des États-Unis, qui ne relèvent pas de la FEC. Nous proposons le même principe pour la Commission électorale du Canada.

À nos audiences, l'actuel directeur général des élections ainsi que son prédécesseur ont préconisé que la procédure de règlement des plaintes en matière électorale s'inspire de celle de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission canadienne des droits de la personne offre en effet un bon exemple de programme fédéral fondé sur un principe similaire. Le personnel d'enquête de cet organisme tente de régler à l'amiable la plupart des plaintes. Ce n'est qu'en dernier recours que la Commission s'adressera à un tribunal. En 1989, grâce à cette approche, 60 % des plaintes recevables ont pu être réglées de gré à gré.

La mise en place d'un mécanisme permettant des accords d'exécution de sanction permettrait de régler les cas de contravention électorale de façon juste et efficace. Si le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites avait le pouvoir de négocier des ententes à l'amiable relatives aux contraventions à la *Loi électorale*, la procédure serait la suivante :

1. Le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites communiquerait à toute personne faisant l'objet d'une enquête les résultats de celle-ci. Le cas échéant, il informerait la personne intéressée de la possibilité de conclure une entente à l'amiable prévoyant la publication des détails de l'enquête et de la peine proposée. Puis le directeur ou la directrice entreprendrait de négocier un accord d'exécution de sanction. Les peines prévues dans le cas d'un tel accord ne seraient pas plus lourdes que si l'affaire avait été jugée par la Commission. C'est pourquoi cette procédure ne s'appliquerait qu'aux contraventions électorales (et non aux infractions).
2. En cas d'entente, l'accord serait examiné de manière impartiale par un ou une commissaire nommé par le président ou la présidente de la Commission.
3. Si le ou la commissaire validait l'accord, celui-ci serait ensuite approuvé par la Commission, qui divulguerait, le cas échéant, le nom de la personne ou du parti concerné, la nature de la contravention et la peine infligée. L'accord aurait force exécutoire au même titre qu'une ordonnance de la Commission.

4. Si le ou la commissaire rejetait l'accord, la Commission serait saisie de l'affaire. Le ou la commissaire ayant étudié l'accord, l'accord serait exclu du comité chargé de juger la plainte.

Avec un tel mécanisme, il ne serait plus nécessaire d'intenter des poursuites pour chacune des dérogations. L'application de la Loi gagnerait aussi en efficacité. Par ailleurs, il serait officiellement reconnu que bien des violations de la Loi sont de nature administrative et résultent davantage de l'inexpérience ou de la négligence que d'une intention coupable.

Recommandation 2.8.6

Nous recommandons :

- a) **qu'en cas de contravention électorale, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit habilité à négocier à l'amiable un accord d'exécution de sanction, sous réserve de l'approbation d'un ou une commissaire de la Commission électorale du Canada;**
- b) **que la personne accusée de la contravention soit avisée de la possibilité de conclure un tel accord;**
- c) **que le président ou la présidente de la Commission électorale charge un ou une commissaire de vérifier l'entente négociée;**
- d) **que, si le ou la commissaire valide l'entente, on divulgue le nom de la personne et du parti concerné ainsi que la nature de la contravention et de la peine; et que l'entente soit exécutoire au même titre qu'une ordonnance de la Commission;**
- e) **qu'en cas de rejet par le ou la commissaire, la Commission soit saisie de l'affaire; et**
- f) **que tout commissaire ayant examiné une entente soit exclu du comité de la Commission chargé de juger l'affaire.**

LES POURSUITES

Comme nous l'expliquons au chapitre 7 du volume 1, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites serait habilité à décider, en cas de plainte, s'il y a lieu de prendre des mesures. Dans l'affirmative, il ou elle pourrait, soit négocier un accord d'exécution de sanction, soit intenter une poursuite devant la Commission électorale ou les tribunaux.

Si un accord d'exécution est exclu, par exemple en raison de la nature ou de la gravité de l'acte visé, ou parce qu'un accord n'a pu être négocié, le directeur ou la directrice devra intenter une poursuite devant la Commission ou les tribunaux, selon qu'il s'agit d'une contravention ou d'une infraction. Si elle est intentée devant la Commission, le président ou la présidente de celle-ci devra désigner un comité, composé d'au moins un ou une

commissaire. Si plus d'un commissaire est nommé, le président ou la présidente de ce tribunal sera choisi par le président ou la présidente de la Commission électorale.

Recommandation 2.8.7

Nous recommandons :

- a) **que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites décide si des mesures doivent être prises à la suite d'une plainte et, dans l'affirmative, si il ou elle entreprendra de négocier un accord d'exécution de sanction ou si il ou elle intentera une poursuite, soit devant la Commission électorale du Canada, soit devant les tribunaux;**
- b) **que, si un accord d'exécution de sanction ne peut pas être conclu ou n'est pas approprié aux circonstances, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites intente une poursuite devant la Commission électorale ou devant les tribunaux; et**
- c) **que, lorsque le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites intente une poursuite devant la Commission électorale, le président ou la présidente de la Commission constitue, pour siéger comme tribunal, un comité composé d'au moins un ou une commissaire; et qu'il nomme un président ou une présidente à la tête de ce tribunal si ce dernier compte plus d'un commissaire.**

LA CONFIDENTIALITÉ

Élections Canada a pour politique de traiter de façon strictement confidentielle les plaintes relatives aux élections. Il en est de même pour les corps policiers chargés d'affaires criminelles : normalement, l'identité du suspect n'est divulguée que si la personne est accusée. Cette politique devrait être maintenue pour toute violation de la *Loi électorale*. La Commission électorale devrait garder confidentielles les plaintes et les enquêtes jusqu'à ce qu'elles soient réglées à l'amiable ou qu'une poursuite soit intentée. Cependant, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites devrait être autorisé à divulguer des renseignements sur la plainte lorsque la personne qui aurait fait l'objet de l'enquête demanderait la publication d'une déclaration attestant que la plainte n'était pas fondée.

Aux États-Unis, la Federal Election Commission a pour politique de divulguer toutes les plaintes après leur rejet ou leur règlement. Le nom du plaignant et celui de la personne ou du parti faisant l'objet de la plainte, ainsi que la nature de celle-ci, sont systématiquement rendus publics à cette étape. Mais la publication du nom du plaignant peut dissuader certaines personnes de déposer des plaintes dans le domaine électoral. Le dévoilement

des détails concernant une plainte irait d'ailleurs à l'encontre des coutumes canadiennes en matière d'enquêtes judiciaires; nous ne saurions donc recommander une telle mesure.

Recommandation 2.8.8

Nous recommandons que les plaintes et les enquêtes restent confidentielles à moins qu'elles aient été soumises à la Commission électorale du Canada ou aux tribunaux pour jugement; ou qu'elles aient été réglées par un accord d'exécution de sanction; ou que la personne ou le parti visé par la plainte ne demande leur divulgation.

NOTES

1. En 1978, dans la cause *R. c. City of Sault Ste Marie*, la Cour suprême du Canada a établi la distinction entre les infractions criminelles et réglementaires; elle a également divisé les infractions réglementaires en deux catégories, selon qu'elles relevaient de la responsabilité stricte ou absolue. Plus récemment, dans la cause *R. c. Wholesale Travel Group Inc.* 1989, elle a statué que l'existence de ces catégories ne contrevenait pas à la *Charte canadienne des droits et libertés*, et a réaffirmé l'importance des distinctions établies entre divers types d'infractions et de responsabilités. À ce sujet, le juge Cory a déclaré :

Il s'ensuit que les infractions réglementaires et les crimes expriment deux concepts de faute différents. Étant donné que les infractions réglementaires ne visent pas principalement la conduite elle-même mais plutôt ses conséquences, on peut penser que la déclaration de culpabilité relative à une infraction réglementaire comporte un degré de culpabilité considérablement moins important qu'une déclaration de culpabilité relative à un crime proprement dit. Le concept de faute en matière d'infractions réglementaires repose sur une norme de diligence raisonnable et, comme tel, ne suppose pas la même réprobation morale que la faute criminelle. La déclaration de culpabilité d'un défendeur relativement à une infraction réglementaire n'indique rien de plus que le fait que celui-ci n'a pas respecté la norme de diligence prescrite. (1991, 4)

2. Nous recommandons au chapitre 3 du volume 1 qu'une personne perde son droit de siéger à la Chambre des communes si elle ne dépose pas son rapport de dépenses électorales auprès de la Commission électorale dans les délais prescrits et qu'une personne ne puisse se présenter à une élection si à la date des mises en candidature elle n'a pas soumis son rapport de dépenses électorales pour une élection précédente. Ces dispositions doivent être prévues explicitement dans la Loi.

LA DÉMOCRATIE DIRECTE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL



INTRODUCTION

L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX partis et la montée des groupes d'intérêt donnent à penser que de nombreux Canadiens et Canadiennes mettent en doute la représentativité de leurs institutions politiques. Celles-ci ne tiendraient pas suffisamment compte, selon eux, de leurs points de vue et de leurs intérêts. Les recommandations que nous formulons dans les volumes 1 et 2 réaffirment le rôle du citoyen dans notre démocratie. Elles répondent directement à bien des préoccupations concernant le processus électoral et la primauté des partis au sein de notre système politique. Avec le renforcement des institutions du gouvernement représentatif, les citoyens et citoyennes auront à leur disposition les moyens politiques pour concilier des points de vue et des intérêts divergents.

Mais une autre approche serait possible, axée sur ce que l'on a coutume d'appeler la « démocratie directe ». Les partisans de la démocratie directe font valoir que la révocation des élus et élues, les référendums et les initiatives populaires permettent aux simples citoyens d'influer davantage sur la manière dont ils sont gouvernés. Cette idée s'inspire en partie d'opinions populistes critiques de certains mécanismes et certaines traditions du régime parlementaire canadien. C'est le cas surtout de la discipline de parti, qui lie les députés et députées de chaque formation politique. Dans l'esprit de bien des gens, cette règle empêche les parlementaires de représenter adéquatement les intérêts de leurs électeurs et électrices. Bien que les instruments de la démocratie directe puissent permettre aux citoyens et citoyennes de mieux exprimer leurs préférences politiques et d'évaluer leurs représentants en dehors des élections, ils sont beaucoup moins aptes à servir et à représenter les multiples intérêts des particuliers. Il s'agit là d'une responsabilité fondamentale de tout gouvernement démocratique.

Les pressions populistes au Canada sont plus fortes qu'elles l'ont jamais été depuis les années 20 et 30. À cette époque, des mouvements ouvriers et agricoles ont remporté des élections aux niveaux fédéral et provincial en critiquant les partis, en dénonçant les piliers traditionnels du pouvoir politique et économique, et en promettant de donner aux citoyens un rôle central dans le gouvernement. On proclamait l'avènement de la démocratie directe. Cependant, si ces premiers mouvements populistes ont bien mené à une restructuration du système de partis au pays, ils n'ont pas tenu leurs

promesses d'assurer une gestion économique et politique à caractère plus populiste. Mais voilà que les idées populistes refont surface, et que les instruments de la démocratie directe sont proposés à nouveau comme antidotes au régime actuel de gouvernement représentatif.

Ces instruments sont au nombre de trois : la révocation, l'initiative populaire et le référendum. La *révocation* permet aux électeurs et électrices de se prononcer sur le renvoi d'un élu ou une élue avant la fin de son mandat. L'*initiative populaire* ou le *référendum d'initiative populaire*, appelé aussi initiative directe, permet à l'électorat de proposer des lois par le biais d'une pétition. Si le nombre requis d'électeurs signent cette pétition, le projet de loi est soumis directement au vote de la population. Quant aux *référendums*, ils peuvent être de type exécutoire ou consultatif. Dans le cas des référendums à force exécutoire, l'assemblée législative doit soumettre un texte de loi à la ratification populaire. Les électeurs expriment leur accord ou leur opposition en répondant à une question précise à cet effet sur le bulletin de vote. Ce type de référendum est employé dans divers États pour ratifier les modifications constitutionnelles. Les référendums consultatifs sont utilisés à la discrétion de l'assemblée législative, pour sonder l'opinion sur des questions controversées ou exceptionnelles.

Même si les mécanismes de la démocratie directe permettent aux citoyens et citoyennes de participer aux activités gouvernementales, ils ne relèvent pas forcément de notre mandat. Dans le présent chapitre, nous nous bornons donc à étudier deux instruments – la révocation et la tenue simultanée de référendums et d'élections générales fédérales – qui ont un effet direct sur le processus électoral canadien.

L'HISTOIRE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE AU CANADA

En Amérique du Nord, les instruments de la démocratie directe ont commencé à susciter un réel intérêt dans les années 1890 et au début des années 1900, avec la montée du mouvement populiste dans les États du Midwest américain. Les populistes, dirigés par des groupes d'agriculteurs et d'ouvriers, dénonçaient les assemblées législatives des États en soutenant que le processus législatif était sous la coupe du grand patronat et des classes fortunées. Pour eux, les législateurs étaient vendus aux puissances financières et ne se souciaient guère de leurs électeurs. Les populistes réclamaient la démocratie directe afin d'accroître l'influence des citoyens sur le gouvernement et de corriger les lacunes du processus législatif. Ils voyaient la révocation, en particulier, comme un moyen d'écarter les politiciens corrompus. Effectivement, la corruption des élus était alors très répandue dans les États du Midwest, ce qui amena de nombreux citoyens à mettre en doute l'intégrité du gouvernement représentatif (Cronin 1989). De 1890 à 1920, les candidats populistes remportèrent un grand nombre de sièges aux élections législatives de ces États et près de la moitié de ces derniers promulguèrent des lois autorisant le recours à la révocation, au référendum et à l'initiative populaire.

Les groupements d'agriculteurs des provinces des Prairies considéraient d'un bon œil le mouvement populiste américain. D'ailleurs, leur direction était influencée par des immigrants venus des États-Unis. Mais contrairement à leurs homologues américains, les populistes canadiens se sont appuyés au début sur les partis traditionnels pour réaliser leurs réformes. Comme l'historien W.L. Morton le fait observer, les gouvernements des Prairies « ont accepté la plus grande partie du programme des agriculteurs ... entre 1911 et 1919, si bien qu'ils sont rapidement devenus, pour ainsi dire, des gouvernements d'agriculteurs » (Morton 1967, 31). Au Manitoba, le Parti libéral provincial adopta presque intégralement les programmes des agriculteurs. « En Saskatchewan », affirme encore Morton, « les céréaliers dominaient la vie économique et politique de la province, et le gouvernement n'avait guère d'autre tâche que d'adapter l'administration et la législation aux exigences des mouvements des fermiers [Morton 1967, 34–35]. » En Alberta, les groupements d'agriculteurs, moins portés à s'accommoder des partis traditionnels, étaient davantage engagés dans l'action politique indépendante.

Par suite des pressions des mouvements agricoles et de leurs attaques contre le régime de partis, chacune des provinces de l'Ouest promulgua des lois relatives à la « législation directe ». Entre 1913 et 1919, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba autorisèrent les référendums et les initiatives populaires. Toutefois, la loi de 1919 instaurant la législation directe en Colombie-Britannique ne fut jamais promulguée par le Cabinet provincial. Une loi similaire en Saskatchewan fut rejetée par référendum en 1913. Au Manitoba, une loi semblable fut déclarée anti-constitutionnelle en 1919 par le Comité judiciaire du Conseil privé. Celui-ci jugea qu'elle excluait le lieutenant-gouverneur du processus législatif puisqu'elle permettait la promulgation, sans son consentement, de lois issues d'initiatives populaires. En effet, le paragraphe 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (devenu l'article 41 dans la *Loi constitutionnelle de 1982*) interdisait aux assemblées législatives provinciales de modifier unilatéralement les pouvoirs du lieutenant-gouverneur. Enfin, la loi instaurant la législation directe en Alberta n'a jamais été utilisée et fut abrogée en 1958 par le gouvernement créditiste de E.C. Manning.

Ainsi, les partis traditionnels n'ont jamais adopté complètement les réformes progressistes et souvent radicales que préconisaient les groupements d'agriculteurs. Dans les provinces de l'Ouest, le Parti libéral et le Parti conservateur étaient fréquemment dominés par leurs homologues fédéraux, moins réceptifs aux exigences économiques et politiques des agriculteurs. Le mouvement agraire canadien comprenait différentes factions populistes, mais celles-ci partageaient une même aversion pour les partis politiques et leur tradition de discipline (Laycock 1990). À leurs yeux, les Partis libéral et conservateur, et par conséquent le gouvernement fédéral, étaient sous la coupe des puissances économiques de l'est du pays et demeuraient donc indifférents aux besoins des agriculteurs et des travailleurs.

Aussi ce mouvement s'est-il constitué en groupes politiques – au niveau provincial, les United Farmers (Agriculteurs unis) et, au niveau fédéral, le Parti progressiste – en vue de concurrencer les deux partis traditionnels. Entre 1919 et 1921, les United Farmers remportèrent des élections en Ontario et en Alberta et devinrent l'opposition officielle dans plusieurs provinces. Au niveau fédéral, le Parti progressiste gagna 65 sièges à l'élection générale de 1921, ravissant aux conservateurs la place de deuxième « parti » au Parlement.

Par rapport aux populistes américains, les United Farmers et les Progressistes étaient moins critiques envers la démocratie représentative et beaucoup moins attachés aux instruments traditionnels de la démocratie directe. Ce qui leur importait, c'était la manière dont les législateurs représentaient leurs commettants. Les populistes canadiens, contrairement à leurs homologues américains, adhéraient aux notions de « gouvernement représentatif de divers groupes » et de « démocratie par délégation »; pour eux, les éléments fondamentaux de la vie politique devaient être les groupes économiques ou les classes sociales plutôt que les partis politiques. Ainsi, le régime de partis pourrait être remplacé par des organisations politiques représentant diverses professions ou industries. Chacune de ces organisations élirait ses propres représentants à l'assemblée législative. Les organisations de professions tiendraient des réunions locales où les adhérents délibéreraient, avant d'informer leurs élus des positions à adopter. Ceux-ci rendraient compte à leurs commettants par le biais d'associations communautaires non partisans; le Cabinet et le groupe parlementaire du parti ne seraient que des intervenants secondaires dans cette structure.

En 1919, les United Farmers furent portés au pouvoir en Alberta et en Ontario. Ceux de l'Ontario furent battus à l'élection suivante; leurs homologues albertains restèrent au pouvoir jusqu'en 1935, année où le Crédit social leur infligea une défaite. Le Crédit social, comme les United Farmers of Alberta (UFA), remporta les élections avec un programme qui s'opposait au gouvernement de parti et de cabinet.

Bien qu'ils soient apparus à la même époque, les mouvements populistes du Canada et des États-Unis ont influencé le processus politique de leur pays de façon différente. Le populisme américain en appelait à l'individualisme, primordial dans la culture politique des États-Unis. Ses adeptes voulaient que les citoyens puissent se prononcer directement sur les questions politiques importantes, quelle que soit la capacité de leur gouvernement de représenter l'intérêt public.

Pour leur part, les populistes canadiens adaptaient les théories et les instruments de la démocratie directe aux valeurs plus collectivistes qui marquaient la culture politique canadienne. Aussi les gouvernements formés par les United Farmers et le Crédit social en Alberta restaient-ils attachés aux principales caractéristiques du gouvernement représentatif. Ils voulaient surtout s'assurer que les partis politiques et le gouvernement de cabinet n'empêchent pas les législateurs de représenter directement leurs électeurs (Mac Donald 1991 CR).

Néanmoins, durant les deux années suivant leur arrivée au pouvoir, les United Farmers et le Crédit social prirent conscience que le gouvernement de cabinet et de parti leur offrait les institutions nécessaires pour mettre en œuvre leurs politiques et leurs programmes. Selon C.B. Macpherson, les représentants de l'UFA reconnaissaient que leur mouvement devait :

prouver qu'il était capable de gouverner et d'administrer les finances de la province... Pour faire aboutir l'action politique indépendante, il leur fallait appuyer leur gouvernement; pour appuyer leur gouvernement, ils devaient renoncer aux principes de gouvernement représentatif de divers groupes, qui étaient en contradiction avec le système de Cabinet. Plus précisément, la responsabilité première de l'élu envers son association de circonscription devait s'effacer devant l'obligation de préserver le gouvernement, c'est-à-dire sa responsabilité envers le Cabinet. (Macpherson 1962, 80)

Ainsi, même lorsque des mouvements politiques accèdent au pouvoir en prônant la démocratie directe, l'histoire montre que les contraintes du gouvernement sont difficilement compatibles avec des mécanismes tels que la révocation, le référendum ou l'initiative populaire.

LES RÉFÉRENDUMS AU CANADA

Au cours de nos audiences publiques, un petit nombre d'intervenants et intervenantes se sont prononcés en faveur de référendums nationaux et d'initiatives populaires nationales. Certains ont proposé que les référendums se tiennent le jour du scrutin. Comme la question relève indirectement de notre mandat, nous avons choisi de l'examiner.

Un total de 44 référendums consultatifs ont eu lieu dans les provinces canadiennes, dont 31 dans les quatre provinces de l'Ouest. Aucune province n'a organisé de référendum à force exécutoire et le Nouveau-Brunswick n'a jamais tenu quelque référendum que ce soit. La plupart des consultations portaient sur l'interdiction de la vente de boissons alcoolisées et sur l'adoption ou le rejet de l'heure d'été. Sur les 44, 31 datent d'avant 1945.

Un petit nombre de référendums ont eu lieu au cours des dix dernières années. Ainsi le Québec a tenu, le 20 mai 1980, un référendum sur la souveraineté-association. Dans cette province, la loi exige que les référendums soient organisés et dirigés par un conseil composé de trois juges de la Cour provinciale. Les questions posées sont proposées par le Cabinet et approuvées par l'Assemblée nationale. Les particuliers et les groupes désireux de participer au débat référendaire doivent le faire par l'intermédiaire d'organismes cadres (le comité pour le « oui » et le comité pour le « non »). « À l'exception ... de la Grande-Bretagne, lors du référendum de 1975 sur le Marché commun, aucune autre démocratie n'a tenu de référendum en l'encadrant de cette façon », affirme Boyer (1982, 206). Au Québec, il est interdit aux partis politiques et aux groupes de pression de dépenser de

l'argent ou de faire activement campagne indépendamment de l'organisme cadre. Les règles régissant les dépenses de campagne référendaire sont analogues à celles des élections provinciales au Québec.

En 1982, les Territoires du Nord-Ouest ont organisé un référendum pour déterminer si l'on devait ou non diviser les territoires en régions, dont l'une serait composée en majorité d'Autochtones. En 1987, les habitants et habitantes du nord du Québec, pour la plupart inuit, se sont prononcés sur le mode d'élaboration de la constitution de leur assemblée régionale. La campagne référendaire fut organisée par le directeur général des élections du Québec, qui se sert de la structure provinciale utilisée pour les référendums. En 1988, la population de l'Île-du-Prince-Édouard a été consultée sur l'opportunité de construire une chaussée maritime entre son île et le Nouveau-Brunswick.

La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont toutes deux adopté récemment des lois concernant les référendums. Dans les autres provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec, ces consultations sont assujetties soit à des lois spécifiques, soit à la loi électorale provinciale. La plupart des provinces sont dotées de lois qui autorisent la tenue de référendums et de plébiscites aux niveaux local et municipal.

Le *Referendum and Plebiscite Act* (loi sur les référendums et les plébiscites) de la Saskatchewan autorise le Cabinet provincial à soumettre des questions, à sa discrétion, à la consultation populaire. Si une réponse recueille plus de 60 % des voix, le résultat est exécutoire, à condition qu'au moins 50 % des personnes ayant droit de vote aient pris part au scrutin. Par ailleurs, si au moins 15 % des électeurs et électrices inscrits lors de la plus récente élection générale tenue en Saskatchewan demandent, par voie de pétition, qu'une question spécifique fasse l'objet d'un référendum, le gouvernement doit acquiescer. Les résultats de ce type de référendums n'ont toutefois pas force exécutoire. Si une campagne référendaire chevauche une élection générale, l'article 12 du *Referendum and Plebiscite Act* prévoit que « toutes les dépenses engagées par un parti politique enregistré ou par un candidat pour appuyer ou contrer une question soumise aux électeurs ... sont considérées comme des dépenses électorales ».

En septembre 1991, le premier ministre de la Saskatchewan a annoncé que trois questions référendaires seraient posées à titre consultatif lors de l'élection provinciale prévue pour le 21 octobre 1991. Ces questions devaient porter sur la législation en matière d'équilibre budgétaire, sur l'opportunité de soumettre à des référendums provinciaux d'éventuelles modifications à la Constitution canadienne et, enfin, sur l'opportunité de faire payer les avortements par le gouvernement de la Saskatchewan¹.

En juillet 1990, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique adoptait la Loi 55, appelée le *Referendum Act*. Selon cette loi, les questions soumises à un référendum sont déterminées par le Cabinet provincial. Si une réponse recueille plus de 50 % des suffrages, le résultat est « exécutoire » pour le gouvernement qui organise le référendum, bien que la loi n'oblige celui-ci qu'à

prendre les mesures nécessaires pour que la décision de l'électorat soit appliquée « le plus tôt possible ». Le gouvernement peut soumettre des questions à la consultation populaire quand bon lui semble : il serait donc tout à fait possible qu'un référendum ait lieu en même temps qu'une élection provinciale. La loi ne prévoit pas de référendums d'initiative populaire. En septembre 1991, la première ministre de la Colombie-Britannique a fait savoir que deux questions référendaires seraient posées lors du scrutin provincial du 17 octobre 1991. Elles portaient sur la révocation et l'initiative populaire, que la majorité des électeurs et électrices approuvèrent².

Le Canada a tenu deux référendums nationaux, communément appelés « plébiscites » à l'époque. Le premier, qui a eu lieu en 1898, portait sur l'interdiction de la vente d'alcool. Le gouvernement fédéral prit cette mesure sans précédent après l'échec de tous ses efforts pour résoudre cette question explosive, y compris le recours à une commission royale. Même si la prohibition jouissait de l'appui d'une faible majorité de la population, moins de la moitié des électeurs inscrits se rendirent aux urnes. De toute façon, les lois régissant la vente de boissons alcoolisées passèrent peu après dans le champ de compétence des provinces. En 1942, le gouvernement de Mackenzie King organisa un référendum sur le service militaire obligatoire au Canada. La question, qui ne faisait nulle mention de la conscription, était ainsi libellée : « Consentez-vous à libérer le gouvernement de toute obligation résultant d'engagements antérieurs restreignant les méthodes de mobilisation pour le service militaire ? » Ce référendum, qui a semé le désaccord, a fait l'objet de nombreuses études (Boyer 1982; Lemieux 1985).

Mais il a été question de référendums à d'autres moments de l'histoire canadienne. Ainsi, lorsqu'il était chef de l'opposition libérale, sir Wilfrid Laurier considérait le référendum, selon Boyer, « comme un moyen d'éviter l'affrontement entre le Canada anglais et le Québec à propos de la conscription durant la Première Guerre mondiale » (Boyer 1982, 52). Vers le milieu des années 60, on a de nouveau envisagé de recourir à un référendum lors de la négociation, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de la formule d'amendement constitutionnel Fulton-Favreau. Au cours des années, différents députés et députées ont tenté en vain de faire adopter une loi nationale sur les référendums en déposant des projets de loi d'initiative parlementaire. Le cas le plus récent est celui de Patrick Boyer, qui a déposé à l'automne 1989 le projet de loi C-257 visant à interdire la tenue simultanée de référendums et d'élections fédérales.

En 1978-1979, le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau proposa la *Loi sur le référendum au Canada*, prévoyant un référendum sur la Constitution. Lors de la dissolution du Parlement en mai 1979, ce projet de loi (C-9) est mort au feuillet. En 1980-1981, le projet de réforme constitutionnelle initial du premier ministre Trudeau prévoyait le recours à des référendums nationaux pour modifier la Constitution. Mais l'idée fut abandonnée, plusieurs gouvernements provinciaux s'y étant opposés.

Récemment, d'autres propositions ont été faites en vue de prévoir la tenue de référendums nationaux pour ratifier des modifications à la Constitution. Une proposition en ce sens a été faite, entre autres, par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes coprésidé par Jim Edwards et l'honorable Gérald Beaudoin.

LES RÉFÉRENDUMS DANS D'AUTRES PAYS

Ce n'est pas une pratique courante des gouvernements nationaux que de recourir à des référendums, qu'ils soient consultatifs ou à force exécutoire, même si les gouvernements régionaux et municipaux de nombreux pays y font souvent appel. Néanmoins, la quasi-totalité des démocraties occidentales ont utilisé la formule du référendum au moins une fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le seul référendum national jamais tenu en Grande-Bretagne date de 1975. La question portait sur l'opportunité pour ce pays de demeurer membre de la Communauté économique européenne (CEE) : 67 % des Britanniques se prononcèrent en faveur du maintien de leur pays dans la CEE. La campagne référendaire fut menée par l'intermédiaire de deux organismes cadres chargés principalement de coordonner les campagnes du « oui » et du « non ». Ces organismes reçurent des subventions afin de mobiliser l'électorat britannique, mais le regroupement en faveur de la CEE bénéficia d'une meilleure organisation et d'un meilleur financement. L'élément peut-être le plus notable dans ce référendum, écrit Butler, « fut le désaccord toléré au sein du gouvernement : seize membres du Cabinet firent campagne pour le maintien dans la CEE et sept, contre. La règle de la solidarité ministérielle, qui veut que tous les ministres soutiennent la politique gouvernementale ou bien démissionnent, fut suspendue pour trois mois relativement à cette question. » Cette décision, poursuit-il, fut prise notamment pour empêcher que « le Parti travailliste ne se déchire en morceaux » en raison de ses divisions internes dans ce débat (Butler 1978, 214).

En France, le président de la République peut recourir à des référendums consultatifs sur des questions importantes relevant des affaires de l'État. En pratique, les référendums servent aussi à déterminer la crédibilité personnelle du président. Ainsi, Charles de Gaulle a démissionné en 1969 à la suite du rejet, lors d'un référendum national, de ses plans concernant la réforme du Sénat et la régionalisation des pouvoirs. Quant à l'Allemagne, les référendums y sont interdits par la Constitution, appelée « Loi fondamentale ». En effet, avant la Seconde Guerre mondiale, le régime nazi avait abusé de ce mécanisme afin d'obtenir le soutien du public pour des politiques controversées. C'est pourquoi, après la guerre, les rédacteurs de la nouvelle Constitution allemande ont considéré le référendum comme autoritaire et sujet à abus, au lieu d'y voir un instrument de contrôle démocratique populaire (Chandler et Siaróff 1991 CR). Les États-Unis, les Pays-Bas et Israël sont les trois seuls pays occidentaux à n'avoir jamais tenu de référendum national.

Quelques assemblées législatives nationales ont pour obligation constitutionnelle de tenir des référendums à force exécutoire. En Australie, en

Autriche, au Japon et en Irlande, c'est à l'électorat de sanctionner les modifications à la Constitution. En Australie, celles-ci doivent même être entérinées par une double majorité, soit par la majorité des électeurs et électrices de l'ensemble du pays et celle de l'électorat de quatre des six États. Depuis le début du siècle, une quarantaine de ces modifications ont été soumises à la population australienne, mais seulement huit d'entre elles ont obtenu la double majorité.

Très peu de pays permettent les référendums d'initiative populaire. Par ailleurs, la plupart des référendums, qu'ils soient consultatifs ou à force exécutoire, sont organisés par le gouvernement central ou national. La Suisse et l'Italie sont des exceptions notables à cet égard. À condition d'être au nombre de 100 000, les électeurs et électrices suisses peuvent demander par pétition qu'une loi adoptée par l'Assemblée législative fédérale soit soumise au peuple; la même procédure s'applique pour les modifications à la Constitution nationale. En Suisse, quantité de questions, allant du montant des pensions à la portée des lois sur l'environnement, ont une incidence constitutionnelle. En Italie, la population peut demander qu'une loi adoptée par l'Assemblée nationale lui soit soumise avant de prendre effet, mais cela se fait rarement.

Les États américains et la Suisse tiennent un plus grand nombre de référendums que tous les autres pays réunis. Dans 49 États américains, tout changement à la Constitution doit être entériné par référendum. Dans 25 d'entre eux, les électeurs et électrices inscrits peuvent présenter une requête à l'assemblée législative pour qu'un référendum sanctionne une loi déjà édictée. Le dépôt d'une pétition contenant le nombre requis de signatures suspend l'application de la loi jusqu'à ce que l'électorat se soit prononcé. Dans plusieurs États, les crédits gouvernementaux et les mesures d'urgence sont exemptés de la procédure référendaire. Dans 23 d'entre eux, on peut utiliser les référendums d'initiative populaire pour soumettre des projets d'amendements constitutionnels à l'électorat.

Les référendums et les initiatives populaires sont choses courantes en Arizona, dans le Colorado, dans le Dakota du Nord, dans l'Oregon et dans l'État de Washington, mais surtout en Californie. Selon Lee, c'est en effet en Californie que « l'institution [de l'initiative populaire] semble être aussi fermement enracinée dans la culture politique que le corps législatif lui-même. Il se pourrait d'ailleurs que ce mécanisme soit utilisé plus souvent et par un plus grand nombre de personnes dans cet État que dans toute autre société démocratique au monde [Lee 1978, 88]. » Lors des élections américaines de mi-mandat en novembre 1990, il y avait pas moins de 20 questions référendaires sur les bulletins de vote de la Californie. Chaque électeur et électrice inscrit avait reçu un livret de 144 pages exposant les arguments du « oui » et du « non » pour chacune de ces questions.

La Suisse tient des référendums nationaux et cantonaux, mais indépendamment des élections. Entre 1848 et 1990, elle a organisé environ 350 référendums nationaux. Les propositions du Parlement national présentées dans

le cadre de référendums à force exécutoire sont en général acceptées par l'électorat. Quant aux projets de loi soumis par des électeurs et électrices au moyen d'initiatives (qui requièrent 100 000 signatures recueillies en moins de dix-huit mois), ils sont en général rejetés par la population. Depuis l'introduction de la procédure d'initiative en 1891, seules huit propositions ont été ainsi entérinées (Sigg 1987, 32; Aubert 1978).

Certains éléments saillants des expériences californienne et helvétique méritent qu'on s'y attarde. Les taux de participation électorale sont très faibles en Californie : dans les années 80, ils étaient toujours inférieurs à 50 %. En Suisse, ils sont même passés à 47 % ces dernières années (Sigg 1987, 28). Des sondages révèlent que malgré le recours fréquent aux référendums, les non-votants de ce pays considèrent qu'il ne sert pas à grand-chose de voter. Ce sentiment très répandu d'« impuissance politique » semble une anomalie dans un pays où le rôle du citoyen est primordial dans le processus gouvernemental (Sigg 1987, 25).

Les partis politiques sont faibles en Californie et en Suisse. C'est pourquoi les référendums et les initiatives populaires y sont dominés par des intérêts très organisés qui prônent des projets de loi et des programmes spécifiques. En Californie, il n'y a aucune limite aux sommes d'argent que les groupes d'intérêt peuvent dépenser. Ceux-ci jouent un rôle clé dans l'inscription de questions sur les bulletins de vote; ils organisent et gèrent les campagnes pour les initiatives avec l'aide d'organiseurs professionnels rémunérés. En fait, comme le souligne Cronin, le processus des référendums dits d'initiative populaire est une « affaire de gros sous » dominée par les cabinets de relations publiques, les experts-conseils en médias, les maisons de sondage et les spécialistes de la publicité directe (Cronin 1989).

LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DES RÉFÉRENDUMS

Les référendums offrent quantité de possibilités intéressantes, qui contribuent à l'efficacité et à la crédibilité d'une démocratie représentative. Comme nous l'avons déjà souligné, les gouvernements peuvent s'en servir pour que les citoyens et citoyennes expriment directement leurs opinions sur des questions nationales importantes. De plus, les gouvernements seraient perçus comme plus imputables s'ils obtenaient un mandat précis des électeurs et électrices en dehors des élections. Un expert en la matière estime même qu'« on pourrait très bien considérer le référendum comme un mécanisme de contrôle démocratique populaire » (Johnson 1981, 26). Le bien-fondé des consultations populaires serait même, selon cet auteur, « renforcé par la complexité et l'isolement croissants du gouvernement moderne, qui font que bien des gens se sentent aliénés de leurs institutions politiques et se méfient des décisions qui sont prises en leur nom » (Johnson 1981, 26).

Les défenseurs des référendums font valoir par ailleurs que la ratification directe des lois par l'électorat rehausse la légitimité des politiques publiques et, partant, la confiance du public à l'égard du processus démocratique. Vincent Lemieux estime qu'un recours plus fréquent aux référendums

« permettrait peut-être de développer chez les Canadiens et Canadiennes un plus grand attachement aux institutions centrales du pays et un sentiment accru de participation à des décisions qui les concernent tous » (Lemieux 1985, 146).

Mais les référendums présentent aussi des inconvénients. D'abord, ils peuvent miner l'efficacité des gouvernements en tant que décideurs. En effet, au lieu de prendre leurs responsabilités au sujet de questions controversées ou explosives, les gouvernements peuvent utiliser la consultation populaire comme un faux-fuyant. Deuxièmement, selon Zimmerman, « les référendums s'appuient sur l'hypothèse peu réaliste que l'on peut répondre par un simple oui ou non à des questions complexes, et placent les défenseurs et les opposants d'une proposition en situation de confrontation » (Zimmerman 1986, 57). Par ailleurs, Butler et Ranney affirment qu'« ils n'offrent aucune possibilité de poursuivre la discussion sur d'autres solutions, aucun mécanisme pour rechercher le compromis qui serait accepté par le plus grand nombre. Par leur nature même, ils incitent à la confrontation plutôt qu'au compromis. [Ils] divisent la population entre vainqueurs et vaincus [Butler et Ranney 1978, 226]. » Enfin, en l'absence d'un cadre de réglementation approprié, ce mécanisme peut facilement tomber sous l'emprise de groupes d'intérêt fortunés.

LES RÉFÉRENDUMS ET LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES AU CANADA

L'examen du mécanisme référendaire comme prolongement des processus législatif et représentatif n'entre pas dans notre mandat. Les pages qui suivent ne traitent donc que du rôle des référendums dans le cadre de la réforme électorale.

Lors de nos audiences, plusieurs ont fait valoir que la tenue de référendums nationaux le jour du scrutin serait économiquement avantageuse. Les campagnes référendaires exigeant d'importantes dépenses, de l'ordre de celles engagées lors d'élections générales, l'on réaliserait des économies appréciables, à leur avis, si les questions de référendum étaient jointes aux bulletins de vote. Bien que la réduction des coûts liés à d'éventuelles campagnes référendaires soit un objectif louable, il ne faudrait toutefois pas surestimer les économies réalisables en faisant coïncider référendums et élections. Nous avons fait par ailleurs des recommandations qui réduiraient les frais de gestion d'une campagne d'élection générale. Plusieurs des réformes que nous préconisons pourraient également s'appliquer à des référendums nationaux, même si ceux-ci avaient lieu séparément. Les coûts occasionnés par ces campagnes seraient alors moins élevés que ne l'envisagent certains, quoiqu'ils restent considérables.

Ceux qui préconisent la tenue de référendums le jour du scrutin soutiennent que cette formule permettrait aux électeurs et électrices de se prononcer sur des politiques précises et que les gouvernements ainsi élus auraient des mandats plus explicites. Les citoyens et citoyennes, fait-on valoir, seraient également en mesure de participer de façon concrète et plus significative à la gestion publique.

Plusieurs de ceux qui réclament la tenue simultanée de référendums et d'élections reprochent aux partis de ne pas proposer de politiques claires en période électorale. Les référendums, croit-on, renseigneraient explicitement les partis sur l'appui populaire accordé à différentes politiques. Cela implique que si une question importante n'a pas été soumise à la consultation populaire, le gouvernement en place n'a pas le mandat d'agir. Plus précisément, nombre de ceux et celles qui appuient la tenue de référendums le jour du scrutin estiment que les partis ne tiennent pas suffisamment compte des préférences politiques exprimées par la plupart des Canadiens et Canadiennes. Dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission, le Parti réformiste du Canada déclarait :

On règle trop souvent les problèmes en faisant une concession à une région ou à un groupe de pression ou en tentant d'attirer les bonnes grâces d'une province. Le référendum garantit une résolution publique de la question. Quant aux débats, ils sont assujettis à la puissance décapante de l'examen public. Les doutes et les craintes que nourrissent beaucoup de Canadiens et Canadiennes à l'égard du processus gouvernemental seraient balayés par un référendum ou une consultation populaire. (Mémoire 1990, 6)

L'idée selon laquelle les partis ne proposent pas de politiques claires en période électorale doit être examinée à la lumière du contexte actuel. Lors d'élections récentes, par exemple, les partis ont présenté à la population des choix politiques précis sur de nombreuses questions de fond. Les différences entre le Parti progressiste-conservateur, le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique sont apparues le plus clairement dans leurs positions sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis à l'élection de 1988. Rappelant qu'« une élection n'est pas un référendum », Tom Kent explique que celle de 1988 a confirmé ce qui est ressorti de nombreuses élections récentes ainsi que des sondages d'opinion :

Le public d'aujourd'hui, qui est relativement instruit, comprend mieux l'enjeu d'une élection que nombre de nos politiciens. Il ne s'agit pas de choisir les politiciens qui gouverneront selon leur bon jugement une fois élus. Il s'agit de choisir ceux dont les politiques révélées et les compétences apparentes correspondent le mieux à l'orientation politique générale souhaitée par la plupart des Canadiens pour les quatre années suivantes. (Kent 1989, 10-11)

L'objet des compétitions électorales est de donner périodiquement aux partis l'occasion de démontrer leur aptitude à proposer un large éventail de politiques et d'idées susceptibles de plaire à un grand nombre d'électeurs et électrices dans différentes régions du pays. Elles fournissent aussi à la population l'occasion d'évaluer la capacité de certains partis d'assumer les diverses responsabilités du gouvernement. En période électorale, les partis

sont tenus de se prononcer sur un grand nombre de questions. Un parti qui se contenterait de prendre position sur certaines questions référendaires ne fournirait pas un bon aperçu des idées qu'il soutiendrait s'il était au pouvoir. Par conséquent, on risquerait d'embrouiller, au lieu d'éclaircir, les positions des partis en tenant simultanément des référendums et des élections générales. De fait, cela compromettrait certains des avantages qu'offrent les référendums. Il y a une certaine incompatibilité entre les deux arguments suivants : d'une part, que la tenue d'un référendum le jour du scrutin obligerait les partis à définir plus précisément leur position sur certaines questions de politique; d'autre part, qu'un parti élu pour gouverner ne devrait prendre de mesures dans un dossier important que si une majorité d'électeurs et électrices lui en a donné le mandat par référendum (Mac Donald 1991 CR).

L'un des avantages du référendum, dit-on, est qu'il permet aux citoyens et citoyennes d'intervenir de façon impartiale dans les choix politiques du gouvernement. Cet avantage est toutefois amoindri lorsque le référendum a lieu en même temps que des élections. Si l'on se fie aux expériences récentes à cet égard, au Canada et ailleurs, la façon dont les partis et les candidats considèrent les questions référendaires est paradoxale. Lorsque ces questions concernent d'importants sujets d'intérêt général et qu'elles sont largement débattues au cours des campagnes, les électeurs et électrices ont beaucoup plus tendance à voter selon leurs allégeances politiques que si le référendum se tient à un autre moment. Cela s'est vérifié par exemple en Australie. Cependant, les questions référendaires suscitent peu d'intérêt durant la campagne lorsqu'il s'agit de sujets mineurs ou qui ne font pas partie des divers programmes électoraux. À l'élection provinciale tenue en Saskatchewan en 1991, les questions référendaires, à part celle sur l'avortement, ont peu attiré l'attention, la réduction du déficit et la stabilité économique dans le secteur de l'agriculture constituaient les principaux enjeux de la campagne. Le même phénomène s'est produit lors de l'élection de 1991 en Colombie-Britannique : les questions référendaires portant sur la révocation et sur les initiatives populaires ont été peu débattues par les candidats et candidates ou par les chefs des principaux partis. L'état de l'économie de la province et le bilan du gouvernement sortant préoccupaient davantage l'opinion publique.

Comme nous l'expliquons au chapitre 6 du volume 1, un des principes fondamentaux de notre processus électoral est qu'il doit être juste et équitable. Cette qualité est garantie, notamment, par le plafonnement des dépenses électorales. L'imposition de limites raisonnables permet une concurrence vigoureuse, tout en empêchant que l'issue des campagnes soit déterminée uniquement par la capacité de dépenser des partis et des candidats. Le principe d'élections justes et équitables serait gravement compromis si des groupes ou des particuliers pouvaient dépenser des sommes importantes pour promouvoir leur position dans des débats référendaires lors d'élections générales.

Si les référendums coïncidaient avec les élections, il conviendrait d'établir une administration distincte pour permettre la participation des groupes

et individus qui ont des intérêts valables dans le référendum et pour veiller au respect des limites en matière de dépenses électorales. La séparation des deux campagnes pourrait se faire grâce à la création d'organismes cadres, comme c'est le cas au Québec. Tous les groupes et individus désireux de soutenir financièrement le « oui » ou le « non » seraient alors obligés de le faire par l'intermédiaire du même organisme national. Étant donné la nature partisane des campagnes électorales, il ne faut pas trop s'attendre à ce que des adversaires veuillent s'associer au sein d'un même organisme cadre, ni qu'une telle association soit dans l'intérêt à long terme de l'électorat. Pareil régime confirmerait la nécessité de plafonner les dépenses, mais les problèmes administratifs et pratiques seraient bien moindres si les référendums étaient tenus séparément. La tenue d'un référendum en période électorale selon des règles autorisant la participation de groupes, puis d'élections proprement dites selon des règles différentes imposant des limites aux dépenses, constituerait, du point de vue administratif et organisationnel, une opération pour le moins complexe.

Dans le système parlementaire canadien, l'objet d'une élection est de donner un mandat de gouverner. Tout indique que le processus électoral permet aux électeurs et électrices d'évaluer le rendement de leur gouvernement. Le taux de roulement élevé chez les législateurs prouve bien que l'électorat canadien n'hésite pas à écarter les élus et élues qui exécutent mal leur mandat de gouverner (Blake 1991 CR; Young 1991a CR). Comme nous le soulignons au chapitre 5 du volume 1, le Canada enregistre un taux de roulement parlementaire supérieur à celui d'autres pays, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne.

La tenue de référendums le jour du scrutin enlèverait aux élections à la fois leur signification et leur valeur. Voter, c'est se faire confiance pour choisir des gouvernants aptes à juger, réfléchir, discuter, faire des compromis, diriger et réagir. C'est également accepter la nécessité d'être gouverné (Mac Donald 1991 CR).

Plus important encore, les données comparatives dont nous disposons révèlent que, quel que soit le moment choisi pour tenir des référendums, ceux-ci sont toujours dominés par des partis politiques, des groupes de pression ou les deux. De plus, c'est là où les référendums et initiatives populaires coïncident traditionnellement avec les élections que le taux de participation électorale a tendance à être le plus faible; les citoyens et citoyennes qui vont aux urnes ne représentent alors qu'une petite fraction de la population générale³. Les avantages des référendums seraient compromis, plutôt que rehaussés, si les référendums se tenaient en même temps que les élections générales fédérales.

Recommandation 2.9.1

Nous recommandons que l'on ne tienne pas simultanément référendums et élections générales fédérales.

LA RÉVOCATION

Entre 1908 et 1926, 11 États américains ont adopté des dispositions concernant la révocation d'élus et élues aux niveaux des municipalités et des États. Les partisans de la révocation n'y voyaient pas une formule de remplacement du gouvernement représentatif : ils espéraient simplement rendre leurs représentants et représentantes plus réceptifs et plus honnêtes (Cronin 1989, 131). À l'heure actuelle, 15 États, le district de Columbia, Guam et les îles Vierges prévoient la révocation d'élus à l'assemblée législative de l'État, et au moins 36 États, de divers élus locaux. Aux États-Unis, le mécanisme de révocation ne s'est jamais appliqué aux sénateurs, aux membres de la Chambre des représentants, aux membres du Cabinet, ni au président. En Suisse, trois cantons ont adopté des dispositions de révocation mais ne les ont jamais utilisées.

Il existe aux États-Unis trois procédures principales de révocation. La plus courante exige deux scrutins. Lors du premier, il s'agit de décider si la personne concernée doit ou non être révoquée. Si la majorité des votants et votantes demandent sa révocation, un deuxième scrutin a lieu pour choisir un remplaçant. Selon la deuxième procédure, les citoyens et citoyennes se prononcent en même temps sur la révocation et sur le remplacement de l'écu ou de l'élue; cette formule est en vigueur dans deux États. Le troisième mécanisme, qui s'applique aussi dans deux États, exige de la personne visée qu'elle cherche à se faire réélire si une pétition demandant sa révocation a été déposée en bonne et due forme.

Chacune de ces trois procédures requiert le dépôt d'une pétition signée par un grand nombre d'électeurs et d'électrices ayant le droit de voter dans la circonscription représentée par l'écu ou l'élue en question. Pour les personnes élues à l'échelon de l'État, la proportion de signatures requises pour appuyer une pétition varie de 10 % des électeurs au Montana à 40 % au Kansas. Généralement, 25 % des personnes qui avaient le droit de vote lors de la plus récente élection tenue pour combler le poste concerné doivent signer une pétition avant que ne soit entamée la procédure de révocation. Dans trois États, la révocation est une procédure quasi judiciaire, qui se limite aux cas de malversation, de mauvaise administration, d'incompétence ou de défaut de s'acquitter de ses obligations. Dans les autres États, un élu peut être révoqué pour tout motif jugé approprié par les électeurs (McCormick 1991 CR).

Malgré le grand nombre d'États qui se sont dotés de dispositions de révocation, cet instrument n'a pas souvent été utilisé au niveau des États. Il est plus courant et donne de meilleurs résultats au niveau municipal. Le seul cas de révocation d'élus au niveau de l'État a été enregistré dans le Dakota du Nord en 1921, où l'on a destitué le gouverneur, le procureur général et le secrétaire de l'agriculture (Maddox et Fuquay 1966, 333). Bien que le mécanisme existe aux États-Unis depuis près de 90 ans, il n'a été appliqué qu'à quelques membres de l'assemblée législative de l'État, dont deux en Californie en 1913, deux dans l'Idaho en 1971, deux au Michigan en 1983

et un dans l'Oregon en 1988 (Cronin 1989, 127). Son utilisation accrue dans les années 80 est en partie attribuable à la montée de groupes d'intérêt qui sont très critiques à l'égard des élus. Ainsi, des élus d'État accusés de gestion imprudente du budget ont fait l'objet de campagnes de révocation dominées par des groupes d'intérêt (Cronin 1989).

La puissance du mouvement populiste au Canada après la Première Guerre mondiale a conduit à l'examen de l'établissement d'une procédure de révocation pour les députés. Nombre de députés du Parti progressiste élus en 1921 s'étaient vu demander par leurs associations de circonscription de signer des lettres de démission non datées, de façon à ce que leurs commettants puissent les révoquer tout simplement en datant et en publiant le document en question (Ward 1963, 9). L'on a cessé de demander de telles lettres lorsque la *Loi des élections fédérales* a été modifiée, juste après la Première Guerre mondiale, de façon à rendre inhabile à se présenter, tout député qui aurait signé une lettre de démission à l'avance. Aujourd'hui, la disposition se trouve à l'article 327 de la *Loi électorale du Canada*, qui se lit comme suit :

Est un acte illégal et une infraction le fait pour un candidat à l'élection d'un député de signer un document écrit qui lui est présenté sous forme de sommation ou de réclamation par une ou des personnes ou associations de personnes, entre la date d'émission du bref d'élection et celle du scrutin, si le document contraint le candidat à suivre une ligne de conduite qui l'empêchera d'exercer sa liberté d'action au Parlement. s'il est élu, ou à démissionner comme député s'il en est requis par une ou des personnes ou associations de personnes.

Contrairement à ce qui s'était passé aux États-Unis, les United Farmers of Alberta, lorsqu'ils ont pris le pouvoir en 1919, ont explicitement renoncé à utiliser la révocation pour exiger des députés provinciaux qu'ils rendent des comptes à leurs électeurs entre les élections. Les chefs et les membres du mouvement des United Farmers avaient conclu que la révocation ne remplaçait pas adéquatement le « gouvernement représentatif de divers groupes » comme mécanisme de responsabilisation des élus.

C'est en 1935, lorsque le Crédit social a défait le gouvernement des United Farmers en Alberta, qu'une procédure légale de révocation a pour la première fois été adoptée au Canada. Le *Recall Act* de cette province fut adopté en 1936. Ironiquement, la première pétition de révocation fut déposée contre le premier ministre de la province, William Aberhart, la même année. Mais elle fut contrecarrée par l'abrogation du *Recall Act* par le gouvernement Aberhart en 1937 (McCormick 1991 CR).

UNE ÉVALUATION DU MÉCANISME DE RÉVOCATION

Au cours de nos audiences publiques, nous avons entendu les porte-parole de plusieurs partis politiques qui appuient le principe de la révocation, comme le Parti réformiste du Canada, le parti de l'Héritage chrétien du

Canada, le Parti vert du Canada, le Communist Party of Canada et le Parti populaire pour le Canada. Nous avons également entendu quelques individus soutenir que l'électorat devrait avoir le droit de révoquer les députés et députées qui ne votent pas « conformément aux instructions » de leurs propres électeurs et électrices. Certains prônaient même la révocation pour les députés qui n'exécutent pas leurs promesses électorales. La révocation est donc perçue comme un moyen de permettre aux citoyens et citoyennes de démettre de leurs fonctions les élus et élues qui ont perdu leur confiance. Les intervenants qui ont exprimé cet avis n'ont toutefois fourni que des explications très limitées quant à la façon dont les députés recevraient les instructions de leurs électeurs, et à quels intervalles, et la manière de déterminer qu'un député n'a pas donné suite à ses promesses électorales.

Manifestement, l'idée d'établir un mécanisme de révocation touche un point sensible dans l'opinion. En effet, de nombreux Canadiens et Canadiennes craignent que députés et députées, du fait d'appartenir à un parti politique, ne puissent pas voter librement sur les projets de loi déposés à la Chambre des communes. Au cours d'un sondage, on a demandé si, lors de votes sur des questions controversées au Parlement, les députés devraient voter selon ce qu'ils pensent être dans l'intérêt public ou selon ce qu'ils pensent être les préférences de leurs commettants. Pour 37 % des répondants et répondantes, les députés devraient voter en fonction de l'intérêt public, tandis que pour 63 %, ils devraient se conformer aux vœux de leurs commettants (Blais et Gidengil 1991 CR).

Pour les partisans de la révocation, ce mécanisme servirait fondamentalement de soupape de sûreté pour les citoyens et citoyennes qui ne font plus confiance à leurs élus. D'aucuns maintiennent en effet que si l'électorat pouvait y recourir, les députés et députées seraient plus à l'écoute de leurs commettants et moins portés à négliger leurs revendications.

La Chambre des communes n'est pas une assemblée d'élus réunis par hasard pour défendre uniquement les intérêts de leurs électeurs et électrices lors de l'étude de questions de politique nationale. Il s'agit plutôt d'une institution décisionnelle collective qui doit équilibrer les intérêts des citoyens et citoyennes avec l'intérêt national. On a tort de préconiser la révocation de députés qui ne suivent pas exactement les instructions de leurs commettants, dans la mesure où les élus qui se retrancheraient de la délibération collective des politiques gouvernementales se trouveraient moins – et non mieux – équipés pour représenter leurs mandants.

Les députés et députées doivent à l'occasion appuyer des politiques qui sont dans l'intérêt national mais qui ne sont pas bien vues de leurs commettants. Si les parlementaires n'y parviennent pas, les gouvernements ne peuvent équilibrer les intérêts des minorités et ceux des majorités, ou décider des idées et des valeurs à mettre en avant. Or, notre système parlementaire vise à affirmer collectivement les idées et les valeurs qui vont dans le sens de l'intérêt public à l'échelle nationale.

D'autre part, l'argument selon lequel la population a peu d'occasions d'exiger des comptes des élus et élues est pour le moins contestable. Depuis 1945, les Canadiens et Canadiennes sont allés aux urnes 15 fois dans le cadre d'élections générales, élisant neuf gouvernements majoritaires et six minoritaires. Deux fois seulement un gouvernement a été réélu pour un deuxième mandat en conservant sa majorité. De 1945 à 1988, la durée moyenne des législatures a été de 3,1 ans.

Comparativement aux États-Unis, le roulement parlementaire est élevé au Canada. De 1974 à 1988, au cours de quatre élections générales, 24,9 % en moyenne des députés qui cherchaient à se faire réélire ont été défaits. Le pourcentage correspondant pour la Chambre des représentants aux États-Unis est de 6 %. D'autre part, alors que le taux de défaite est en baisse chez nos voisins, le taux enregistré au Canada aux deux dernières élections était de 39,7 % et de 26,6 % respectivement, taux bien supérieurs à ceux relevés lors des élections de 1979 et de 1980, soit 20,3 % et 15,9 % respectivement (d'après Atkinson et Docherty 1991). Le roulement parlementaire élevé démontre clairement que députés et partis doivent répondre de leurs actes devant l'électorat. Il semble que les électeurs insatisfaits de leurs députés donnent régulièrement suite à leur mécontentement. En conséquence, l'idée de révoquer les députés qui ne tiendraient pas leurs promesses électorales semble hors de propos.

Des études font par ailleurs ressortir que les électeurs et électrices canadiens s'appuient sur plusieurs critères pour voter. Selon une étude récente, ils évaluent les qualités et l'expérience personnelles des candidats et candidates (Clarke *et al.* 1991). De 1974 à 1988, 21 à 27 % des personnes qui ont participé à des sondages sur les élections nationales ont déclaré que c'est le candidat en soi qui est le facteur le plus important dans leur décision électorale. Mais les candidats sont aussi perçus comme les porte-étendard de leur parti, ainsi que des valeurs et des politiques que celui-ci défend. De 1974 à 1988, 40 à 53 % des Canadiens et Canadiennes ont classé les partis comme étant le facteur déterminant dans leur décision électorale, pourcentage qui a augmenté aux élections de 1984 et de 1988. De plus, les Canadiens considèrent que le rôle du chef de parti intervient beaucoup dans leur choix. En 1974, celui-ci était le principal facteur dans le choix de 33 % des électeurs, et de 20 % en 1988. Il ressort donc que *les électeurs* choisissent rarement leurs députés uniquement pour défendre les intérêts locaux.

En raison de la coexistence au Canada du multipartisme et d'un système majoritaire uninominal, bien des députés et députées peuvent être élus sans avoir obtenu la majorité des voix dans leur circonscription. Par exemple, quand trois partis se disputent une circonscription, un candidat ou une candidate peut l'emporter même avec un tiers des voix, ce qui ne l'empêche pas nécessairement de représenter ses commettants de façon crédible et efficace. Ainsi, le recours à la révocation ne concorderait pas avec les principales caractéristiques du processus électoral canadien. Si un député était l'objet d'une procédure de révocation, il devrait obtenir le

soutien d'une majorité des électeurs et électrices de sa circonscription, ce qui dépasse de loin ce que l'on exigerait de lui dans le cadre d'une élection générale hautement compétitive. Bref, les critères applicables à l'élection des députés ne s'appliqueraient plus en cas de révocation. Avec la coexistence d'un mécanisme de révocation et d'un système majoritaire uninominal, le processus électoral reposerait sur des principes démocratiques divergents et difficiles à concilier.

Dans notre système de gouvernement, le premier ministre et le Cabinet doivent jouir de l'appui soutenu de la majorité des députés et députées. Cela garantit que le programme législatif du gouvernement ne soit adopté qu'avec l'accord de la majorité à la Chambre des communes. C'est ainsi que les élus sont en mesure de déterminer si les intérêts et les valeurs de leurs commettants sont bien servis.

Pour accéder au Parlement, le premier ministre et les membres du Cabinet doivent se faire élire à titre de députés dans des circonscriptions uninominales, c'est-à-dire représentées par une seule personne. Cependant, leurs responsabilités particulières dépassent celles que leur confèrent leurs commettants, et exigent d'eux qu'ils tiennent compte de l'intérêt national en formulant des politiques officielles.

L'adoption d'un mécanisme de révocation rendrait le premier ministre et les membres du Cabinet particulièrement vulnérables aux lobbyistes et aux groupes d'intérêt opposés à certaines politiques ou à certaines décisions. Même si seuls les commettants et commettantes du parlementaire concerné seraient habilités à signer une pétition de révocation et à voter à l'élection qui s'ensuit, les campagnes pour la pétition et le scrutin pourraient être exploitées par des groupes extérieurs pour exercer des pressions excessives sur les élus. Par exemple, des groupes opposés à une loi sur l'avortement pourraient chercher à provoquer la révocation du ministre de la Justice, et des groupes hostiles à certaines mesures fiscales pourraient faire de même pour le ministre des Finances. Dans pareilles circonstances, la révocation perdrait son sens pour les commettants.

La révocation est de plus en plus considérée comme un moyen de renforcer le contrôle exercé par les électeurs et électrices sur les parlementaires. Mais elle ne semble pas constituer un instrument efficace à cette fin, d'après l'expérience qu'en ont fait les États-Unis. Comme l'a récemment conclu un expert américain en la matière, « le mécanisme de la révocation ... n'a pas suffisamment amélioré les communications directes... Il n'a pas non plus donné lieu à l'élection de candidats mieux qualifiés, ni à un enrichissement significatif de la qualité de la citoyenneté ou de la démocratie là où il existe. Il est par ailleurs douteux que ce mécanisme ait renforcé la représentativité du gouvernement d'une façon appréciable [Cronin 1989, 155]. » La vulnérabilité particulière du premier ministre canadien et des membres du Cabinet aux abus éventuels d'un mécanisme de révocation constituerait donc une faille sérieuse dans notre système de démocratie représentative.

Recommandation 2.9.2

Nous recommandons que ne soit adopté aucun mécanisme de révocation des députés ou députées.

NOTES

1. Lors de l'élection provinciale tenue en octobre 1991, une grande majorité des électeurs et électrices de la Saskatchewan se sont prononcés en faveur de la loi concernant l'équilibre budgétaire (79,6 %) et de celle sur la tenue de référendums provinciaux pour ratifier des modifications constitutionnelles (79,2 %). Quant à la troisième question, 62,7 % de l'électorat s'est dit d'avis que le gouvernement ne devait pas assumer le coût des avortements.
2. Lors de l'élection provinciale tenue en Colombie-Britannique en octobre 1991, la mise en application d'une procédure de révocation reçut l'appui de 81 % des électeurs et électrices qui se sont prononcés sur cette question, alors que 83 % appuyèrent le principe de l'initiative populaire. La participation électorale fut à peu près la même pour les questions référendaires que pour l'élection provinciale elle-même.
3. Un ensemble de facteurs influent sur le taux de participation des électeurs et électrices, notamment le système d'inscription sur la liste électorale et la souplesse du processus de votation. Par exemple, les pays qui ont recours à de nombreux arrangements administratifs pour faciliter le vote, tels que l'inscription le jour même du scrutin et le vote par correspondance, connaissent généralement des taux de participation supérieurs à la moyenne. À cet égard, la valeur accordée au vote en tant qu'expression du civisme est également déterminant.

À l'élection de 1991, en Saskatchewan, le taux de participation a été de 83 %, ce qui correspond à la moyenne provinciale des années 80. En Colombie-Britannique, par contre, ce taux a chuté à 71,2 %, comparative-ment à une moyenne de 77,4 % pour la même période. Dans chaque cas, le gouvernement sortant a été défait. Bien qu'il soit difficile d'établir avec précision les causes de ces variations, il est clair que les questions référendaires inscrites sur les bulletins de vote n'ont pas entraîné des taux de participation supérieurs.