The page features a decorative border with various heraldic and floral motifs. At the top center is a lion passant guardant. To its left is a shield with a cross, and to its right are three fleur-de-lis. Below these are stylized profiles of faces and a dog. At the bottom, there are floral and leaf patterns. The text is centered within a white rectangular frame.

PARTIE 2

CE QUE LES
CANADIENS ET
CANADIENNES
NOUS ONT DIT
LORS DES
COLLOQUES



1

COLLOQUE SUR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DANS LES CIRCONSCRIPTIONS



Edmonton, Alberta
21-23 octobre 1990

CET COLLOQUE ÉTAIT divisé en six séances, au cours desquelles l'ensemble du processus électoral fut examiné, depuis le recensement jusqu'au jour même du scrutin.

- L'organisation des élections dans les circonscriptions
- Le recensement et la révision : comment s'y prendre ?
- Le vote par anticipation et par procuration : comment améliorer le processus ?
- Les services aux électeurs et électrices ayant une déficience ou des besoins spéciaux
- Les problèmes qui surgissent le jour du scrutin : comment les résoudre ?
- Améliorer le système électoral dans les circonscriptions : bilan et perspectives

La Commission a réuni 30 directeurs et directrices du scrutin provenant de toutes les provinces et des Territoires du Nord-Ouest, 15 représentants et représentantes des partis politiques, que ce soit au niveau local ou national, deux responsables d'Élections Canada et trois directeurs généraux des élections au palier provincial, afin de discuter de l'organisation des élections dans les circonscriptions. Selon les participants et participantes, un tel colloque constituait une première au Canada.

LES ÉLECTIONS DANS LES CIRCONSCRIPTIONS

La séance inaugurale a porté sur l'organisation des élections au niveau local. Dans son allocution d'ouverture, Ruth Haehnel, directrice du scrutin, a déclaré que même s'il était parfois difficile de répondre aux attentes des partis politiques, il s'agissait là d'un aspect essentiel au succès du processus électoral. Selon une autre directrice du scrutin, les représentants et représentantes des partis politiques connaissent peu la loi électorale et désignent souvent des recenseurs incompetents.

Les représentants des partis ont confirmé que le choix des recenseurs n'arrive pas en tête de leurs priorités, ce pourquoi ils ne recrutent pas toujours les meilleures personnes. En outre, désigner des recenseurs n'offre plus aux partis autant d'avantages qu'autrefois parce qu'ils peuvent maintenant dresser leurs propres listes électorales à partir d'autres sources, telles les sociétés de téléphone. Rosemary Dolman, directrice par intérim du Parti progressiste-conservateur du Canada, a affirmé que son parti souhaitait élargir les formes de participation électorale, mettre au point une liste électorale informatisée, améliorer le recensement et accroître la formation du personnel électoral. Elle a recommandé la nomination de directeurs « provinciaux » du scrutin ou des « superviseurs » pour assurer une meilleure coordination à l'échelle nationale et répondre plus rapidement aux demandes des circonscriptions.

« La principale difficulté vient du fait que trop de Canadiens et Canadiennes lisent peu ou ont des difficultés de lecture. »

Bon nombre de participants et participantes ont soulevé le problème des communications avec l'électorat. Selon Ruth Haehnel, la principale difficulté vient du fait que trop de Canadiens et Canadiennes lisent peu ou ont des difficultés de lecture. Des intervenants ont affirmé que les livrets, brochures et affiches d'Élections Canada sont aujourd'hui anachroniques, en raison du rôle primordial que

les partis attribuent à la publicité diffusée dans les médias électroniques. D'autres ont réclamé des programmes d'information multilingues, pour tenir compte de la diversité des cultures présentes au Canada.

Richard Rochefort, anciennement d'Élections Canada, a décrit l'immensité de la tâche à laquelle doit s'atteler Élections Canada à chaque élection. Ouvrir des bureaux d'élections dans tout le pays dès le déclenchement des élections revient, dit-il, à ouvrir 295 petites entreprises en une semaine, sans guère de préavis.

LE RECENSEMENT ET LA RÉVISION

Lors de la deuxième séance, Joy Miller, une directrice du scrutin, a signalé que l'on pourrait améliorer le recensement en autorisant les directeurs du scrutin à désigner d'autres recenseurs que ceux choisis par les partis, et en autorisant le recrutement de recenseurs avant la publication du bref d'élection.

Elle a ensuite décrit les difficultés à recenser certaines personnes, dont les gens qui craignent d'ouvrir leur porte, qui sont en vacances, qui résident illégalement dans un appartement ou qui déménagent fréquemment. À son avis, il faudrait que le processus de radiation ou d'ajout de noms à la liste préliminaire établie par les recenseurs soit plus facile d'accès aux électeurs et électrices. On devrait autoriser la révision jusqu'à la fermeture

des bureaux de vote et confier au directeur du scrutin la responsabilité du processus de révision dans chaque circonscription.

Une représentante du Nouveau Parti démocratique, Cheryl Hewitt, a affirmé que son parti poursuit trois objectifs fondamentaux à l'échelle locale : garantir le droit de vote au plus grand nombre, assurer l'impartialité du système électoral et améliorer la formation des recenseurs. Selon elle, il devrait être beaucoup plus facile de s'inscrire sur les listes électorales. Elle a recommandé qu'on permette l'inscription jusqu'au jour du scrutin dans toutes les circonscriptions, en soulignant que le recensement exige inévitablement un acte de confiance envers l'électorat. Quand un parti politique apprend que des noms ont été omis des listes électorales, un mécanisme quelconque devrait lui permettre de transmettre officiellement cette information au bureau du directeur du scrutin.

Andrée Lortie, d'Élections Canada, a décrit le nouveau système informatisé qui doit être instauré à l'occasion des prochaines élections. Tous les bureaux des directeurs et directrices du scrutin seront alors munis d'ordinateurs, de télécopieurs et d'un logiciel identique pour faciliter le recensement. Les partis politiques pourront acheter ce logiciel, lequel sera compatible avec un système de données numériques géographiques, afin de produire des cartes électorales précises. Durant le recensement, les recenseurs n'auront qu'à prendre note du nom de tous les électeurs et électrices résidant à chaque adresse, ces données étant ensuite introduites quotidiennement dans l'ordinateur de façon à garder constamment à jour les listes informatisées.

Keith Lampard, directeur général des élections de la Saskatchewan, a décrit le système de recensement informatisé que son bureau a mis au point, d'après des listes d'adresses. Ce système permet de donner aux recenseurs les listes de noms et d'adresses utilisées lors des dernières élections, et de remettre à chaque personne une fiche de recensement à présenter au bureau de scrutin. Quiconque n'aura pas été recensé pourra s'inscrire pendant la période de révision des listes ou le jour du scrutin. En plus de simplifier les formulaires et les procédures, ce système facilitera la formation du personnel et réduira les risques d'erreurs.

En règle générale, les participants et participantes ont convenu que le système actuel demeure tout à fait acceptable, malgré ses défauts. L'électorat y est familiarisé et le recensement selon la méthode du porte à

porte est efficace pour produire des listes assez complètes, étant donné la fréquence à laquelle les Canadiens et Canadiennes ont tendance à déménager. Les participants ont de même conclu qu'il faudrait allonger la période de révision et donner à l'électorat le droit de s'inscrire le jour des élections.

« Il faudrait allonger la période de révision et donner à l'électorat le droit de s'inscrire le jour des élections. »

Par contre, ils ont estimé que les juges ne devraient pas participer au processus de révision, et que les directeurs et directrices du scrutin devraient avoir un pouvoir discrétionnaire plus grand en matière d'inscription des électeurs et électrices.

La plupart des participants et participantes ont fait part de leurs difficultés à recruter des recenseurs. Comme les personnes qui font à l'occasion ce travail se trouvent généralement un emploi permanent par la suite, il faut sans cesse recruter de nouveaux recenseurs. Certains ont suggéré que l'on fasse appel aux clubs philanthropiques (qui pourraient éventuellement bénéficier d'une rémunération collective s'ils offraient leurs services pour procéder à la collecte de fonds), aux jeunes de 16 et 17 ans, à des recenseurs recrutés indépendamment par les directeurs et directrices du scrutin, ainsi qu'à des recenseurs désignés par tous les partis en lice dans une circonscription et pas seulement par les deux ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections précédentes. D'aucuns ont aussi proposé que les directeurs du scrutin puissent recourir aux services d'un seul recenseur plutôt que deux, selon le bureau de scrutin considéré. Les participants ont jugé que les partis politiques devaient conserver leur rôle en matière de recensement, tout en signalant que la plupart des directeurs du scrutin préparaient eux-mêmes des listes de recenseurs éventuels sans attendre celles des partis.

Tous ont reconnu qu'une bonne préparation est un facteur clé pour recruter un nombre suffisant de recenseurs; l'adoption de mesures pour faciliter cette préparation serait accueillie favorablement. Certains et certaines ont avoué s'être adressés directement aux recenseurs ayant fait du bon travail dans le passé lorsqu'une élection était imminente. La plupart des recenseurs contactés ainsi acceptaient de fournir à nouveau leurs services.

Dans l'ensemble, les participants et participantes se sont dits favorables à une utilisation accrue des télécopieurs et des ordinateurs. Une personne a souligné que les dernières élections s'étaient déroulées sans accroc majeurs, bien qu'on y eut pour la première fois largement recours aux ordinateurs. La Société canadienne des postes ayant mis au point un code postal comportant le numéro d'identification de chaque immeuble domiciliaire, il paraît tout à fait concevable de dresser une liste électorale permanente en ayant recours à l'informatique, considérée dans l'ensemble comme un outil efficace pour simplifier et améliorer le processus électoral.

Dans un autre atelier, les participants et participantes ont jugé très favorablement le système de recrutement par concours des directeurs et directrices du scrutin en vigueur au Québec, recommandant son adoption au palier fédéral. Il faudra cependant, ont-ils dit, préciser les compétences requises et s'assurer que les nouveaux directeurs du scrutin soient capables de s'adapter aux diverses situations susceptibles de surgir durant une élection.

LE VOTE PAR ANTICIPATION ET PAR PROCURATION

La troisième séance a porté sur les mesures susceptibles de faciliter le vote par anticipation et le vote par procuration. Bien que les participants et

participantes à cet atelier étaient favorables à l'assouplissement des modalités du vote des absents et du vote par anticipation, ils ont souligné que le vote par anticipation ne saurait remplacer le suffrage exercé le jour même du scrutin, puisqu'il faut donner aux candidats et candidates de même qu'aux partis le temps nécessaire pour faire connaître leur programme.

Certains participants et participantes ont fait remarquer qu'un nombre croissant d'électeurs et d'électrices se présentent au bureau du directeur du scrutin pour exprimer leur suffrage. Selon l'un d'eux, le vote par anticipation serait appelé à être de plus en plus utilisé, alors que les enfants de l'après-guerre, aujourd'hui des adultes très affairés, exigeront un système plus souple qu'auparavant. Un autre a recommandé d'ajouter une journée à la période du vote par anticipation, pour offrir ce vote les samedi, dimanche, lundi et mardi de la semaine précédant l'élection.

Linda Landry, directrice du scrutin à St. Catharines, a recommandé d'assouplir le vote par anticipation, tout en précisant qu'il est essentiel de préserver le secret et l'intégrité du

vote. Elle a aussi recommandé d'accroître le nombre de bureaux de vote par anticipation et d'autoriser le vote dans le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin à partir du 26^e jour avant la date du scrutin au lieu du 21^e, y compris un dimanche.

Jack Siegel, du Parti libéral du Canada, a critiqué le vote par procuration en invoquant qu'il ne garantit pas toujours le secret et qu'il ouvre la porte aux abus dans le cas des personnes âgées ou ayant une déficience intellectuelle: À son avis, les seules personnes autorisées à voter par procuration devraient être celles qui ne peuvent pas voter par anticipation au bureau du directeur du scrutin ou par la poste. De plus, les étudiants et étudiantes devraient pouvoir voter par correspondance plutôt que par procuration, ce qui permettrait en outre à ceux qui se trouvent à l'étranger de récupérer leur droit de vote.

La plupart des participants et participantes étaient d'accord pour ouvrir des bureaux de vote itinérants le jour du scrutin dans les petits foyers de soins infirmiers et dans d'autres établissements où résident des personnes n'ayant pas la possibilité de se déplacer pour exercer leur droit de vote.

Dans des ateliers, les participants et participantes ont dit que le vote par correspondance devrait être considéré comme un prolongement du vote ordinaire plutôt qu'une situation exceptionnelle, ce qui permettrait de résoudre bon nombre de problèmes puisqu'il s'agit d'un mécanisme plus facile à gérer que le vote par procuration.

« Le vote par anticipation serait appelé à être de plus en plus utilisé, alors que les enfants de l'après-guerre, aujourd'hui des adultes très affairés, exigeront un système plus souple qu'auparavant. »

Richard Balasko, directeur général des élections du Manitoba, a affirmé que le vote par correspondance constitue la meilleure solution pour les personnes qui ne peuvent se rendre aux urnes. En revanche, a-t-il dit, il ne faut pas que le vote par correspondance remplace les bureaux de vote itinérants ou les bureaux de vote par anticipation, chacun ayant un rôle spécifique à jouer. Le vote par correspondance a l'avantage d'être secret, a-t-il dit, puisque l'électeur ou l'électrice marque son propre bulletin et le place dans une enveloppe scellée par ses soins. Il a enfin préconisé le maintien du vote par procuration à utiliser dans les cas où le vote par correspondance serait peu approprié.

Dans l'ensemble, les participants et participantes ont approuvé le recours au vote par correspondance pour les voyageurs, les étudiants et étudiantes, les travailleurs itinérants et les résidents de collectivités éloignées ou trop petites pour bénéficier d'un bureau de vote par anticipation, même si certains ont émis des réserves quant à la technique utilisée. Plusieurs ont exprimé la crainte que l'enveloppe ne soit pas livrée à temps, et d'autres ont proposé que les bulletins par correspondance soient reçus et dépouillés par Élections Canada plutôt que par le directeur ou la directrice du scrutin. Quelques-uns ont même prétendu qu'il faudrait autoriser les électeurs et électrices à remettre en mains propres leur bulletin au personnel électoral.

Des participants et participantes ont soulevé la possibilité d'utiliser des bulletins vierges pour les personnes devant voter avant la clôture des mises en candidature, ce à quoi s'est objecté le représentant d'un parti politique, affirmant que cette pratique serait discriminatoire envers les candidats et candidates indépendants et donnerait trop d'importance aux partis.

Selon les directeurs et directrices du scrutin, les dispositions actuelles visant à garantir l'intégrité du suffrage sont adéquates pour éviter la fraude et protéger le secret du vote.

LES SERVICES AUX ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

La séance consacrée aux électeurs et électrices ayant une déficience fonctionnelle ou des besoins spéciaux s'est ouverte sur la présentation de Lesley Singer, directrice du scrutin. Celle-ci a d'abord évoqué la nécessité d'établir des lignes directrices et de donner une formation poussée au personnel électoral, afin qu'il puisse offrir des services adéquats aux électeurs et électrices ayant une déficience intellectuelle ou des troubles psychologiques et qui résident dans un établissement de santé. Un participant est intervenu pour signaler qu'on ne saurait ignorer ce groupe de personnes, étant donné que nul n'est à l'abri de problèmes psychologiques, qui peuvent surgir en tout temps au cours d'une existence. Les directeurs et directrices du scrutin devraient donc choisir attentivement le personnel électoral qui travaillera dans ces établissements, a-t-elle dit, et les partis politiques devraient être très vigilants dans le choix de leurs scrutateurs. Lesley Singer a rappelé qu'aux dernières élections, les tribunaux avaient accordé le droit de vote aux personnes ayant une déficience intellectuelle après la fin du recensement

habituel, ce qui a pris de court le personnel électoral. Les directives d'Élections Canada sur le sujet n'ont pas été assez claires. Durant la discussion, une représentante d'Élections Canada a précisé que le personnel électoral avait rencontré de sérieuses difficultés à cette occasion, et qu'il avait été fort déçu du faible taux de participation.

Lesley Singer a félicité Élections Canada pour la publication d'une brochure multilingue, *Le vote au Canada*, tout en précisant que cette initiative ne suffisait pas pour une circonscription comme la sienne qui regroupe des douzaines de groupes ethnoculturels différents. À son avis, il faudrait diffuser dans plusieurs langues un plus grand nombre de renseignements, notamment au sujet du recensement et des questions posées par les recenseurs, de façon à s'assurer que toutes les personnes habilitées à voter soient inscrites sur les listes électorales.

Relevant que 15 % des Canadiens et Canadiennes souffrent d'une déficience fonctionnelle permanente ou temporaire, M^{me} Singer a estimé que les bureaux de scrutin itinérants desserviraient particulièrement bien les personnes handicapées qui résident dans un hôpital pour malades chroniques, un foyer de soins infirmiers ou une résidence pour personnes âgées. En revanche, a-t-elle ajouté, bon nombre de personnes bien portantes des régions urbaines se plaindront si on les oblige à parcourir 500 mètres de plus à pied pour aller voter dans un immeuble accessible en fauteuil roulant, vu que de nombreux édifices urbains ne sont pas munis d'accès de plain-pied.

« Les bureaux de scrutin itinérants desserviraient particulièrement bien les personnes handicapées qui résident dans un hôpital pour malades chroniques, un foyer de soins infirmiers ou une résidence pour personnes âgées. »

Patrick Ledgerwood, directeur général des élections de l'Alberta, a indiqué lors d'un exposé que sa province avait refondu sa loi électorale en 1980 pour en moderniser le texte, puis à nouveau en 1985, pour l'adapter aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En Alberta, les personnes peuvent s'inscrire le jour même du scrutin si elles ne figurent pas sur la liste électorale, et ce aussi bien dans les circonscriptions urbaines que rurales. La province a aussi décidé d'abolir le vote par procuration qu'elle jugeait trop sujet à la fraude, et l'a remplacé par un vote postal (semblable à celui du Manitoba) dont peut se prévaloir quiconque sera absent durant la période du vote par anticipation et le jour même du scrutin. Selon la description qu'il en a donnée, le système est très simple et ne pose aucun problème.

Les sans-abri éprouvent beaucoup de difficulté à établir la preuve de leur résidence et de leur identité. Selon Patrick Ledgerwood, il est vrai que les électeurs et électrices à faible revenu devraient participer en plus grand

nombre aux élections, mais il n'appartient pas au directeur général des élections de les y encourager, ce rôle revenant plutôt aux partis politiques.

Larry Brockman, un travailleur communautaire d'Edmonton, a abordé essentiellement les problèmes des sans-abri et des analphabètes. Il faut bien reconnaître, a-t-il mentionné, que personne n'a jusqu'ici eu de succès notable pour inciter les sans-abri à voter. Bien qu'il ait reconnu que le régime électoral n'était pas conçu pour amener la population aux urnes, il n'en reste pas moins que diverses modifications permettraient sans doute d'obtenir de meilleurs résultats.

« Sa principale recommandation à l'égard des sans-abri [consiste] à leur permettre de s'inscrire le jour du scrutin, aussi bien dans les circonscriptions urbaines que rurales. »

Sa principale recommandation à l'égard des sans-abri consistait à leur permettre de s'inscrire le jour du scrutin, aussi bien dans les circonscriptions urbaines que rurales. Même si les risques d'abus sont réels, M. Brockman a estimé que le principe fondamental devait être de favoriser la participation électorale la plus large possible. On pourrait, a-t-il évoqué, prendre certaines précautions pour éviter toute fraude, par exemple en obligeant les personnes sans adresse fixe ou sans pièce d'identité à se faire identifier par un électeur inscrit. Durant la discussion, un participant a suggéré d'ouvrir des bureaux de

vote dans les établissements offrant des soupes populaires, le meilleur endroit pour identifier et inscrire les sans-abri, a-t-il précisé.

Comme on a beaucoup recours aux communications écrites durant les élections, Larry Brockman a recommandé avec vigueur qu'on rédige toute la documentation électorale dans des termes simples. Certains adultes ayant de la difficulté à lire n'en ont pas moins besoin de se renseigner sur les enjeux de l'élection, sur le processus électoral, sur le régime de partis et sur la participation aux activités politiques. À son avis, les groupes communautaires et les organismes gouvernementaux pourraient contribuer à cet effort, notamment en réalisant des vidéos explicatifs.

Durant la discussion, une personne a prétendu qu'environ 25 % des Canadiens et Canadiennes sont des analphabètes fonctionnels et qu'il est impossible de les ignorer plus longtemps. Une autre a demandé si Élections Canada ne pourrait pas faire plus d'efforts en matière de formation, ce à quoi une représentante a répondu que l'agence gouvernementale était à mettre au point un programme spécial destiné aux analphabètes.

Un participant a recommandé l'utilisation des logos des partis sur les bulletins de vote afin d'aider les personnes ayant des difficultés de lecture, soulignant que même les très jeunes enfants sont capables de reconnaître des symboles visuels, par exemple celui des restaurants McDonald. Invités à donner

leur opinion sur cette suggestion, les représentants et représentantes des partis politiques, à une exception près, ont affirmé qu'une telle solution serait préjudiciable aux candidats et candidates indépendants ainsi qu'à ceux et celles des petits partis, dont le logo est peu connu, voire parfois inexistant.

Un participant enfin a conclu que le gouvernement devrait informer la population sur le système électoral tout en lui laissant pleine liberté de choix. Un autre, partageant son avis, a prétendu qu'il était du ressort des partis politiques et des directeurs et directrices du scrutin de faire connaître à la population les modalités de fonctionnement du système et que le personnel électoral devrait recevoir à cette fin un mandat spécial, assorti d'un budget.

LE JOUR DU SCRUTIN

Lors de la cinquième séance et des ateliers subséquents, les participants et participantes ont proposé diverses améliorations des procédures à suivre le jour du scrutin. On a notamment suggéré d'ouvrir les bureaux de vote plus tôt le matin pour permettre aux gens d'aller voter avant le travail, de mieux rémunérer le personnel électoral, de n'autoriser la présence que d'un seul agent par candidat ou candidate dans chaque bureau de vote (devant le nombre accru de partis en lice), et d'aménager de manière permanente des bureaux de vote dans des immeubles munis d'accès de plain-pied. En règle générale, les intervenants et intervenantes se sont dits d'accord pour que l'on autorise les gens à s'inscrire le jour des élections, à condition que cela ne retarde pas les électeurs et électrices déjà inscrits et qu'on ne porte pas atteinte à l'intégrité du processus électoral.

Selon certains participants, tenir les élections fédérales le dimanche susciterait beaucoup trop de controverses. À leur avis, cette décision entraînerait une baisse du taux de participation et rendrait plus ardu le recrutement du personnel électoral. En revanche, tous appuient l'idée de pouvoir voter par anticipation le dimanche, pour simplifier la tâche des personnes qui pourraient avoir du mal à aller voter le jour des élections. Le représentant d'un parti a cependant prévenu que beaucoup de personnes s'absentent de chez elles les fins de semaine en été, au printemps ou à l'automne, et qu'elles sont susceptibles de ne pas aller voter si les élections se tiennent un dimanche, durant ces saisons. Un participant a de son côté signalé que les gens qui ont des convictions religieuses incompatibles avec le fait d'aller voter le dimanche risquent de s'abstenir, alors qu'ils font partie d'une minorité qui mérite autant de considération que les autres. Un autre représentant de parti, n'ayant par ailleurs aucune objection au vote le dimanche, a suggéré de déclarer jour férié le jour des élections, afin d'obtenir le maximum de participation.

« Tenir les élections fédérales le dimanche susciterait beaucoup trop de controverses. »

Pour ce qui est des heures de vote, les participants ont semblé préférer le statu quo plutôt que d'essayer de réduire l'écart dans les heures de fermeture qui entraîne la divulgation des résultats dans les provinces de l'Est avant la fin du scrutin dans celles de l'Ouest. Certains ont indiqué que l'on exagérerait beaucoup ce problème et que le personnel électoral aurait de trop longues heures de travail si les bureaux de vote devaient fermer plus tard dans les provinces de l'Est. D'autres ont affirmé que l'électorat de l'Ouest canadien serait encore plus désavantagé qu'aujourd'hui si les bureaux de vote devaient fermer à 17 h 30 plutôt qu'à 20 h. Plusieurs ont proposé de retarder le dépouillement des bulletins dans les provinces de l'Est jusqu'à la fermeture des bureaux dans l'Ouest canadien, ce qui éviterait le recours à des horaires de vote décalés.

Terry Stratton, du Parti progressiste-conservateur du Canada, a signalé que les partis politiques accordent aujourd'hui moins d'attention aux activités des recenseurs et des scrutateurs, préférant concentrer leurs efforts sur l'incitation à se rendre aux urnes. Par conséquent, ils auraient plus de difficulté à recruter leurs bénévoles si l'on réduisait la durée des campagnes, diminuant d'autant leur période de recrutement. Selon lui, il importe que les partis conservent la responsabilité de recruter du personnel électoral bénévole, étant donné qu'ils sont les premiers intéressés par le processus électoral.

Les directeurs et directrices du scrutin ont convenu qu'ils devraient être plus actifs au sein de leur collectivité et devraient diffuser plus de renseignements sur le processus électoral entre les élections. De même, ils ont reconnu que les directeurs du scrutin, les scrutateurs et les partis politiques devraient engager un dialogue constant de façon à mieux connaître et comprendre les règles, méthodes et procédures des uns et des autres.

Le colloque s'est terminé par une séance plénière destinée à résumer les grands thèmes abordés en atelier. Lors de la dernière discussion, les participants et participantes ont suggéré que les directeurs et directrices du scrutin et les organisateurs des partis se réunissent à intervalles réguliers entre les élections afin de partager leurs points de vue sur l'amélioration du processus électoral.

COLLOQUE SUR LA PARTICIPATION ACTIVE DES FEMMES À LA VIE POLITIQUE



Montréal, Québec
31 octobre au 2 novembre 1990

LÉ COLLOQUE SUR la participation active des femmes à la vie politique fédérale a eu lieu à l'École Polytechnique de Montréal du 31 octobre au 2 novembre 1990. Le but de ce colloque étaient de cerner les principaux obstacles auxquels sont confrontées les femmes qui désirent entrer en politique fédérale, d'identifier les moyens pour éliminer les facteurs discriminatoires, et d'étudier de nouvelles opportunités pour rendre l'accès au processus politique plus équitable aux femmes. Le colloque visait à développer une meilleure compréhension de la situation globale des femmes qui désirent entrer en politique, et à donner l'occasion aux commissaires d'échanger avec des experts des milieux politique et universitaire.

Une soixantaine de participants et participantes ayant des formations et des expériences politiques variées ont partagé leurs réflexions sur les quatre grands thèmes retenus pour le colloque :

- Les femmes et la politique électorale au Canada
- La participation des femmes au sein des partis politiques
- Les candidatures de femmes à la Chambre des communes
- Les politiciennes et les médias

Lucie Pépin, commissaire, a ouvert la réunion en posant des questions concernant la faible participation des femmes au processus politique. Indifférence ? Peur de la vie politique ? Satisfaction devant la situation actuelle ? Difficulté d'accès si grande au processus électoral que les femmes s'en éloignent ? Les leaders en faute ? Associations locales en cause ? Absence de volonté chez les femmes pour relever ce défi ? Bref, quelles sont les raisons qui les retiennent ? a demandé M^{me} Pépin.

Selon Sheila Copps, candidate à la direction du Parti libéral du Canada et conférencière invitée lors de l'ouverture du colloque, les femmes sont encore confinées aux rôles traditionnels qui leur ont été réservés depuis

leur entrée sur la scène politique. Des 13,5 % de femmes à la Chambre des communes, 21 % d'entre elles s'occupent des dossiers de politique sociale, comme les droits de la personne ou le multiculturalisme, tandis que seule-

ment 7 % s'occupent des portefeuilles économiques ou de politique monétaire. En reléguant les femmes à des dossiers comme l'avortement ou l'éducation et en les éloignant de ceux des finances et de la défense, les femmes n'ont qu'un pouvoir partiel puisqu'elles n'ont pas accès aux leviers qui influencent le reste de l'agenda politique.

« Indifférence ? Difficulté d'accès si grande au processus électoral que les femmes s'en éloignent ? »

Traitant plus directement du mandat de la Commission, M^{me} Copps a souligné l'importance de faire

disparaître rapidement les obstacles de nature discriminatoire du régime démocratique canadien. Selon elle, le mode de nomination et le financement des candidats et candidates sont les deux points sur lesquels la Commission doit se pencher de façon prioritaire. Ces deux éléments, présentement contrôlés par les partis politiques, devraient être assujettis aux règles d'Élections Canada pour légitimer les avantages fiscaux consentis aux contribuables qui souscrivent à la campagne d'un candidat ou d'une candidate. Il est important, selon M^{me} Copps, de bien comprendre que l'élection comme telle n'est pas la barrière qui limite l'accès des femmes à la vie politique active. Le problème se situe au niveau du processus de nomination, et c'est à ce niveau que la Commission devrait agir. Les campagnes à la direction de tous les partis devraient aussi être soumises aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*.

LES FEMMES ET LA POLITIQUE ÉLECTORALE AU CANADA

La discussion de la première séance du colloque a fait ressortir le besoin d'augmenter le nombre de femmes en politique au Canada en mettant l'accent sur trois grands thèmes : le rôle de l'État dans la réglementation des partis politiques et des élections; les obstacles propres à l'engagement des femmes en politique active; et le besoin d'imposer des mesures garantissant le changement.

La discussion a débuté par un exposé de Janine Brodie, de l'Université York, qui a affirmé que même si le Canada a réalisé des progrès importants vers la parité des sexes dans ses institutions représentatives, il ne faut pas assumer que ces gains sont constants, permanents ou suffisants. Selon M^{me} Brodie, les obstacles à l'entrée des femmes en politique englobent les frais pour briguer une investiture et les dépenses engagées avant même l'émission des brefs, ainsi que la tendance des partis politiques à n'offrir aux candidates que des circonscriptions marginales.

M^{me} Brodie a soutenu que la sous-représentation chronique des femmes en politique au Canada remet en question la légitimité de nos institutions démocratiques. Il n'est pas nécessaire, a-t-elle dit, de démontrer que les femmes ont des intérêts communs qui peuvent être représentés afin de justifier leur entrée en politique, puisque les hommes ne sont pas tenus de faire une démonstration semblable. Plusieurs participantes se sont dites du même avis lors de la discussion qui a suivi.

M^{me} Brodie a également maintenu dans sa présentation que les femmes sont sous-représentées non seulement au sein des instances qui établissent les programmes et prennent les décisions, mais aussi au niveau des valeurs qu'elles veulent promouvoir. Encore une fois, une majorité des participantes étaient d'accord avec ses propos.

Ami Lönnroth, une journaliste suédoise, a donné un aperçu de la situation politique de la femme en Suède. Elle attribue le nombre considérable de femmes en politique dans son pays non aux mesures destinées à assurer leur égalité officielle, mais plutôt au rôle croissant que les entreprises ont été appelées à jouer dans la vie suédoise. À mesure que les questions économiques ne sont plus l'apanage des politiciens mais se règlent de plus en plus conjointement par les syndicats et les corporations, les questions d'ordre moral et culturel, souvent liées aux femmes, prennent une plus grande importance sur la scène politique. M^{me} Lönnroth a soutenu que l'entrée des femmes en politique a ainsi coïncidé avec un déplacement du pouvoir en dehors de l'arène politique.

M^{me} Lönnroth a aussi noté qu'en Suède, même si les partis politiques n'adhèrent pas officiellement à des quotas, nombre d'entre eux acceptent volontairement le principe 40/60, qui veut que ni l'un ni l'autre sexe ne soit représenté par plus de 60 % ni par moins de 40 % des noms figurant sur les listes. L'entrée des femmes en politique a nécessité des changements dans la vie publique pour que leur travail s'harmonise avec leur vie privée. Par exemple, les séances en soirée sont maintenant interdites au Parlement suédois.

Eleanor Smeal, présidente de l'organisation américaine The Fund for the Feminist Majority, a axé son exposé sur le besoin d'imposer des mesures destinées à augmenter le nombre de femmes au sein des partis politiques. Elle a fait remarquer, à la lumière de l'expérience des deux partis américains, que des mesures volontaires pour augmenter la participation des femmes ne donnaient jamais de bons résultats. Seuls les programmes d'action positive obligatoires ont eu l'effet désiré. Elle a aussi signalé que l'on tente souvent de contourner les mesures obligatoires, par exemple en augmentant le nombre de délégués d'office (essentiellement des hommes) aux congrès des partis lorsque la règle de parité des sexes est imposée au niveau des délégations. De même, elle fait observer que dans un grand nombre de pays européens, ce sont les partis plus petits qui adoptent des réformes visant à augmenter le nombre de candidates, forçant ainsi les partis établis à se mettre au diapason.

M^{me} Smeal a souligné l'effet positif de l'activité féministe organisée sur l'intégration politique des femmes. Elle a noté qu'une bonne partie des activités de groupes féministes porte sur la contestation des règlements

gouvernementaux discriminatoires. Elle a aussi rappelé aux participantes que le sexe peut être un facteur significatif : un écart entre les sexes est maintenant perceptible lors des élections américaines et influence les résultats, et un clivage important est apparu entre les législateurs et les législatrices en ce qui concerne des questions comme le droit à l'avortement.

« Un écart entre les sexes est maintenant perceptible lors des élections américaines ... et un clivage important est apparu entre les législateurs et les législatrices en ce qui concerne des questions comme le droit à l'avortement. »

La discussion générale a d'abord porté sur l'importance de considérer les femmes comme un « groupe d'intérêt spécial » qui affronte des obstacles particuliers entravant leur entrée en politique active. Dorothy Dobbie, députée de Winnipeg-Sud, a maintenu que les femmes qui désirent entrer en politique font face à peu

d'obstacles systémiques ou systématiques. La majorité des participantes étaient en désaccord avec les propos de M^{me} Dobbie.

Jane Jenson, de l'Université Carleton, a indiqué que les participantes au colloque n'étaient pas représentatives de toutes les femmes parce qu'elles avaient généralement réussi au sein du système politique. Selon M^{me} Jenson, les statistiques montrent que les femmes qui désirent s'engager en politique sont sujettes à une discrimination systémique. Elle a aussi noté que l'adoption du système de représentation proportionnelle ne constituerait pas une panacée, étant donné que ce n'est pas le système électoral mais bien les orientations stratégiques décidées par les partis politiques qui influent sur le nombre de femmes élues. M^{me} Jenson a également affirmé que l'objectif à atteindre n'est pas seulement l'intégration des femmes dans le système politique, mais l'intégration de tous les groupes sous-représentés.

Durant la discussion qui a suivi, un grand nombre de participantes étaient d'avis qu'il est de toute première importance que la Commission analyse en profondeur la question de la sous-représentation des femmes dans son rapport final. Le rôle que doit jouer l'État dans la réglementation des partis et des élections a suscité un vif débat. Un certain nombre de participantes ont affirmé que le gouvernement ne doit pas légiférer sur des questions de régie interne des partis politiques. Selon elles, des recommandations touchant la réglementation des investitures ou l'imposition de quotas aux partis politiques seraient une ingérence inacceptable dans les affaires internes de ces derniers. La majorité des participantes ont cependant soutenu qu'une telle intervention est justifiable étant donné le rôle important que

les partis politiques et leurs candidats et candidates jouent dans le système électoral canadien et le fait que les uns comme les autres reçoivent un financement public.

Plusieurs ont parlé d'autres obstacles qui entravaient l'entrée des femmes en politique. Parmi les plus importants figuraient les responsabilités familiales, assumées encore en grande partie par les femmes, les restrictions financières, l'absence de sécurité en matière d'emploi et, dans plusieurs cas, le peu d'appui qu'accordent les associations de circonscription aux candidates.

Au chapitre des obstacles financiers, les participantes ont noté que le coût des campagnes d'investiture avait beaucoup augmenté, surtout dans les régions urbaines, et elles ont affirmé que les femmes ont plus de difficulté à réunir les fonds dont elles ont besoin. Plusieurs participantes ont fait remarquer que les femmes n'ont généralement pas accès aux réseaux de personnes influentes qui appuient généreusement les candidats masculins. Certaines participantes ont indiqué que la réglementation du processus de désignation ou du financement public de ces courses constituerait une façon de réduire l'incidence des obstacles financiers.

« Les femmes n'ont généralement pas accès aux réseaux de personnes influentes qui appuient généreusement les candidats masculins. »

D'autres barrières à l'entrée des femmes en politique active ont également été signalées. Certaines participantes ont noté que les exigences de la vie publique décourageaient les femmes alors que d'autres étaient d'avis que divers éléments du système politique canadien le rendaient inaccessible aux femmes. On a aussi affirmé que l'entrée des femmes dans la petite entreprise et les secteurs professionnels les empêchait d'envisager une carrière politique à un âge où la majorité des hommes s'y lancent.

Puisant à même leur expérience en tant que militantes d'un parti, un certain nombre de participantes ont indiqué que des programmes d'action positive obligatoires constitueraient la seule façon d'augmenter le nombre de femmes actives en politique. Selon plusieurs, les mesures facultatives sont rarement efficaces, contrairement aux mesures obligatoires, considérées comme ayant eu un effet significatif sur la participation des femmes à la politique. Ces mesures peuvent aller jusqu'à exiger que 50 % de tous les délégués aux congrès des différents partis politiques, membres de comités ou détenteurs de charges publiques soient des femmes.

Selon Lucie Pépin, la population est prête à accepter les femmes comme participantes de plein droit en politique active, mais les dirigeants des différents partis veulent trop souvent garder un pouvoir décisionnel absolu sur le choix des candidats et candidates et les circonscriptions qui leur sont

offertes. Les femmes sont tout à fait capables d'occuper des fonctions politiques, et sont prêtes à le faire, pour autant que l'opportunité de se présenter leur soit offerte. Il serait malheureux que l'entrée des femmes en grand nombre sur la scène politique coïncide avec un déplacement du pouvoir politique vers le secteur des affaires et le secteur syndical, comme la chose s'est vue dans certains pays scandinaves. Lucie Pépin a soutenu qu'en donnant aux femmes l'accès à la politique active par des changements d'attitudes ou en rendant plus équitable le processus de nomination et de financement, le problème de leur sous-représentation au pouvoir serait en partie résolu.

LA PARTICIPATION DES FEMMES AU SEIN DES PARTIS POLITIQUES

Sylvia Bashevkin, de l'Université de Toronto, a présenté une analyse du rôle des femmes dans les divers échelons des organisations politiques. Au niveau local, elle constate que peu de femmes occupent le poste de présidente ou de trésorière des associations locales comparativement à des postes de soutien administratif. Bien que les femmes soient de plus en plus actives au niveau intermédiaire (qui englobe des activités comme délégués et déléguées aux congrès, membres de l'exécutif d'un parti fédéral ou provin-

cial ou gestionnaires de campagne), elles s'y retrouvent toujours en minorité. Au niveau des candidatures pour un poste de député, les femmes demeurent sous-représentées. Non seulement représentent-elles moins de 30 % des candidats des partis politiques, elles obtiennent souvent l'investiture dans des circonscriptions marginales ou perdues d'avance. Certains partis politiques ont instauré à cet égard des réformes officielles et officieuses. Selon M^{me} Bashevkin, les partis politiques doivent accroître la participation des femmes dans le processus électoral au Canada, tant en

« On retrouve la majorité des femmes engagées dans les organisations politiques au bas de la pyramide, et plus on monte dans la hiérarchie, plus les femmes sont rares. »

nombre qu'en compétence, puisque l'électorat semble tout à fait disposé à accepter les femmes comme participantes égales dans le processus politique.

Les commentaires de Denise Falardeau, vice-présidente nationale du Parti progressiste-conservateur du Canada et de Judy Erola, ex-ministre libérale du cabinet fédéral, sont venus confirmer les résultats de la recherche de M^{me} Bashevkin. On retrouve la majorité des femmes engagées dans les organisations politiques au bas de la pyramide, et plus on monte dans la hiérarchie, plus les femmes sont rares. Encore aujourd'hui, même si la situation s'est améliorée, on réserve toujours aux femmes les postes de soutien essentiels au bon fonctionnement des organismes politiques mais ne comportant aucun pouvoir décisionnel.

Par contre, ces dernières ont souligné l'importance de démystifier l'image que projettent les partis politiques, perçus comme une machine énorme, complexe et mystérieuse, inaccessible au commun des mortels. Elles ont également souligné l'importance de bien connaître le fonctionnement de tous les échelons d'un organisme politique ou d'une association de circonscription. Elles ont enfin mentionné que les femmes doivent faire front commun dans tous les partis politiques pour améliorer leur condition en politique et de ce fait, améliorer l'accessibilité des femmes au pouvoir.

Abby Pollonetsky, directrice du programme d'action positive au sein du Nouveau Parti démocratique (NPD), Sheila Gervais, secrétaire générale du Parti libéral du Canada (PLC), et Jennifer Lynch, présidente de la Fédération des femmes progressistes-conservatrices, ont repris en écho les commentaires précédents, s'entendant pour reconnaître l'importance des commissions féminines à l'intérieur des partis pour ce qui est de promouvoir et d'assurer le traitement égalitaire des femmes.

Une discussion a suivi sur l'importance du rôle de chien de garde des commissions féminines à l'intérieur des partis, donnant comme exemple les résultats des dernières élections à l'exécutif du Parti libéral du Canada. Depuis 1986, il était stipulé dans la constitution du PLC qu'à la vice-présidence, les postes devaient être partagés également entre les femmes et les hommes. Mais en juin 1990, cette exigence est disparue de la constitution et aujourd'hui, on retrouve deux hommes aux deux postes de la vice-présidence, et au niveau des six postes de présidence régionale, quatre hommes et deux femmes. Celles-ci sont donc moins bien représentées dans les instances décisionnelles du parti qu'elles ne l'étaient entre 1986 et 1990.

Au niveau des investitures, les problèmes les plus importants rencontrés par les femmes se situent sur le plan financier. La majorité des femmes ont une expérience de l'administration qui n'est pas nécessairement la même que celle des hommes, et, de façon générale, elles sont moins nombreuses à avoir occupé des postes de direction. De ce fait, elles n'ont pas accès aux mêmes réseaux de gens mieux nantis qui permettent de recueillir des sommes importantes plus facilement. Il a aussi été souligné que parfois, les campagnes d'investiture sont plus onéreuses que l'élection elle-même.

La pratique qui consiste à amener un grand nombre de membres fraîchement recrutés pour appuyer un candidat ou une candidate est aussi un facteur très important qui peut changer de façon significative les rapports de force entre les candidats en lice et, de ce fait, le résultat de la lutte. Cette pratique est directement reliée au financement des campagnes puisque fréquemment, ces membres instantanés se voient offrir gratuitement leur carte de membre par les candidats. S'ajoute à cela la possibilité d'introduire dans une association de comté un pourcentage de membres non résidants, un autre élément qui peut fausser le processus démocratique.

Afin d'assurer une plus grande équité dans le processus de financement et faciliter aux femmes l'accès à la candidature officielle d'un parti, les participantes ont suggéré de limiter les dépenses d'investiture, de

pouvoir émettre des reçus d'impôt aux personnes qui contribuent aux campagnes d'investissement et de divulguer l'identité de tous les donateurs. Judy Erola, tout en soulignant l'importance de telles mesures, a toutefois mis en garde les participantes contre les traitements de faveur à l'égard des femmes qui pourraient nuire à l'équité des luttes de mise en candidature et du processus démocratique en général.

Concernant les pratiques des « membres instantanés », qu'ils soient ou non de la circonscription, il a été suggéré de modifier les règlements des partis politiques. Quelques-unes des participantes ont même proposé que tout le processus de désignation des partis politiques soit assujéti à la *Loi électorale du Canada*.

La réglementation par l'État des partis politiques a soulevé des divergences d'opinions. On reconnaît qu'il existe une dimension publique aux partis politiques puisqu'ils reçoivent des traitements privilégiés de l'État, dont des subventions ainsi que le droit d'émettre des reçus d'impôt. Ces avantages donnent à la population canadienne le droit d'exercer un certain contrôle sur le fonctionnement des partis politiques reconnus au Canada. Selon Rosemary McCarney, ex-vice-présidente du Parti libéral du Canada, les Canadiens et les Canadiennes ont le droit de s'assurer qu'un certain contrôle soit exercé sur les partis politiques, principalement au niveau des courses à la direction, étant donné l'importance du poste et les difficultés qu'ont les partis politiques d'exercer une surveillance adéquate et impartiale.

Carolle Simard, de l'Université du Québec à Montréal, a soulevé le danger d'insister trop lourdement sur l'absence de pouvoir des femmes. Il est vrai qu'elles sont sous-représentées en politique, a-t-elle dit, mais elles ont du pouvoir dans d'autres champs.

Pierre Lortie, président de la Commission, a résumé les délibérations de cette partie de la réunion en reprenant quelques-uns des points soulevés par les participants et participantes. Il a indiqué que si le processus électoral est ouvert et équitable, les résultats devraient être à l'image de la société, c'est-à-dire en représenter les diverses composantes. Les Canadiennes devraient être optimistes du fait que le pourcentage de renouvellement des députés à la Chambre des communes est élevé à chaque élection générale, ce qui donne aux femmes l'occasion de se porter candidates dans plusieurs circonscriptions vacantes. Cet état de fait pourrait corriger plus rapidement l'inégalité dans la sous-représentation des femmes au Parlement, comparé à d'autres pays.

M. Lortie a suggéré qu'il était peut-être désirable que les partis politiques ne soient pas assujéti à l'État même s'ils jouent un rôle essentiel dans notre système démocratique. Il a indiqué que le grand défi était de trouver un juste équilibre entre le besoin d'adopter un cadre réglementaire pour le fonctionnement et la structure des partis politiques et celui de préserver dans une certaine mesure leur autonomie par une réglementation, au besoin à la fois simple et désirable.

En dernier lieu, M. Lortie a soulevé un point n'ayant pas été abordé jusqu'alors : l'importance de susciter l'intérêt des jeunes adolescentes envers

la vie politique. Une étude, faite pour le compte de la Commission, démontre que les jeunes filles du secondaire sont beaucoup moins intéressées par la politique que les garçons du même âge. Une explication possible serait que les partis politiques ne véhiculent pas les valeurs et les comportements que les jeunes privilégient ou encore que les codes éthiques des partis politiques ne correspondent pas à ceux des jeunes d'aujourd'hui. Selon M. Lortie, le désintérêt des jeunes filles et de d'autres Canadiens et Canadiennes ne peut être corrigé par des lois. La responsabilité repose et doit continuer à reposer sur la conduite des partis politiques et des députés au Parlement.

LES CANDIDATURES DE FEMMES À LA CHAMBRE DES COMMUNES

La troisième séance a porté sur l'étape de l'investiture. On a souvent dit que de remporter l'investiture constituait l'étape la plus difficile du processus électoral pour les femmes qui tentent d'être élues députée. Les observations des participantes à cette séance se fondaient sur leurs expériences en tant que candidates, travailleuses de campagne et dirigeantes de parti.

La séance a débuté par un exposé de Lynda Erickson, de l'Université Simon Fraser, qui a parlé des répercussions du système décentralisé d'investiture sur l'élection des femmes au Canada. Même si les partis politiques à l'échelle nationale ont, depuis 1984, pris diverses mesures en vue d'augmenter le nombre de femmes candidates, le processus de mise en nomination étant laissé à la discrétion des différentes associations locales, aucun changement important n'a été signalé quant au nombre de candidatures féminines. M^{me} Erickson a également noté que le faible nombre de femmes en politique est un problème d'offre plutôt que de demande. Elle a affirmé que les partis pourraient augmenter le nombre de candidates se présentant sous leur bannière en établissant des critères précis de recrutement qui permettraient à des comités de trouver et d'attirer davantage de femmes en politique.

Dans son exposé, M^{me} Erickson a suggéré un certain nombre de réformes, y compris la limitation des dépenses à l'étape de l'investiture, le financement centralisé des courses à l'investiture, et la modification des habitudes politiques au Canada de façon à les rendre plus accessibles aux femmes.

Libby Burnham, du groupe Committee for '94, a expliqué qu'il fallait accroître le financement électoral public de façon à accroître l'accès des femmes en politique. M^{me} Burnham a indiqué que le financement public des élections permettrait une plus grande participation des femmes ainsi

« On a souvent dit que de remporter l'investiture constituait l'étape la plus difficile du processus électoral pour les femmes qui tentent d'être élues députée. »

qu'une meilleure représentation des autres groupes sous-représentés dans le régime électoral. Elle a recommandé vivement que le financement public et la limitation des dépenses soient obligatoires à l'étape de l'investiture de façon à faciliter la candidature de femmes. Elle a signalé que les contribuables absorbaient déjà au moins 66 % du coût des élections et qu'en tant que contribuables, les femmes finançaient donc un système les sous-représentant. M^{me} Burnham a aussi invité les partis politiques à entreprendre des programmes plus complets en vue de recruter et de former d'éventuelles candidates.

Aldéa Landry, vice-première ministre du Nouveau-Brunswick, a elle aussi souligné le besoin d'une réforme financière à l'étape de l'investiture. Elle a recommandé que les partis politiques s'efforcent d'acquérir une culture qui rende le processus politique plus attirant pour les femmes, et que les femmes politiques offrent davantage de soutien à leurs collègues féminines qui songent à se lancer en politique.

Albina Guarnieri, députée de Mississauga, a énoncé clairement que le processus d'investiture constitue l'obstacle le plus important à l'entrée des femmes en politique. C'est pourquoi elle préconise une variante du système américain des primaires, c'est-à-dire un système d'investiture réglementé qui serait administré par Élections Canada et qui permettrait à tous les électeurs et électrices de voter pour les candidats et candidates qui seraient désignés pour représenter les partis, les réunions d'investiture ayant toutes lieu le même jour.

Mary Clancy, députée de Halifax, a renchéri aux nombreux commentaires qui avaient été faits sur l'expérience vécue par des femmes en rapport avec le processus d'investiture. Elle a affirmé que sa propre investiture n'avait pas été contestée, sans doute parce que son parti ne faisait pas bonne figure dans les sondages à l'époque.

Marlene Catterall, députée d'Ottawa-Ouest, a parlé du besoin de rendre le système plus accessible non seulement aux femmes, mais aussi aux membres des autres groupes sous-représentés comme les minorités visibles. Elle a aussi insisté sur l'importance d'augmenter le nombre de femmes en politique, de façon à inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour politique.

Richard Proctor, du Nouveau Parti démocratique, a traité des efforts de son parti pour augmenter le nombre de candidates. Il a également noté que la direction nationale, le conseil fédéral et les associations de comté du NPD visaient tous une représentation des femmes de 50 %.

Un certain nombre de participantes ont réitéré la suggestion de M^{me} Erickson selon laquelle la vie politique doit devenir plus accueillante pour les femmes. On a mentionné des facteurs qui rendaient la vie politique plus hostile aux femmes, y compris la nature adverse du système politique (personnifiée par la période de questions et la solidarité sans appel des partis), ainsi que les longues séances de travail exigées des députés. Les participantes ont suggéré un certain nombre de changements concrets à cet égard, y compris la tenue des élections à date fixe, l'établissement de dates et d'heures fixes des séances du Parlement et l'utilisation de

nouvelles techniques de communication de façon à permettre aux députés et députées de passer plus de temps dans leur circonscription et leur famille.

LES POLITIENNES ET LES MÉDIAS

Gertrude J. Robinson, de l'Université McGill, a illustré lors de sa présentation la différence systématique entre le traitement médiatique des femmes politiques et celui de leurs homologues masculins. Elle a noté que les politiciennes doivent répondre à des questions d'intérêt humain (sur les enfants, le mari ou conjoint, la façon de concilier carrière politique et famille), questions auxquelles sont rarement confrontés les politiciens. Encore aujourd'hui, l'image des femmes, leur apparence physique est très importante dans les médias, beaucoup plus que celle des candidats masculins, et les interventions des politiciennes sont souvent reléguées aux dernières pages des journaux, ou à la fin des reportages télévisés. M^{me} Robinson a toutefois apporté une note optimiste en soulignant la perception positive du public vis-à-vis les femmes politiques, malgré les stéréotypes que leur imposent les médias. Les femmes ont la chance de présenter une solution de rechange au système actuel en proposant une approche différente, fondée sur la consultation et le partage plutôt que sur la confrontation.

Armande Saint-Jean, de l'Université du Québec à Montréal, a pour sa part dressé le tableau de l'évolution des stéréotypes attribués aux femmes. De la femme mère de famille en passant par la tête de linotte, les femmes se voient maintenant consacrées dans de nouvelles catégories : la super-femme et la championne pour n'en nommer que deux.

Ces nouveaux stéréotypes, quoique contraignants, accordent plus de latitude aux femmes que par le passé; les femmes semblent avoir gagné le droit d'être médiocres sans qu'un tel jugement ne se reflète nécessairement sur tout le genre féminin. Toutefois, de celles qui sont talentueuses, on exige l'excellence. Pour être égale, une femme doit être « plus » égale, c'est-à-dire supérieure aux hommes. M^{me} Saint-Jean a terminé son intervention en soulignant l'importance du travail des femmes journalistes pour changer la mentalité des médias et permettre une représentation plus juste et équitable des femmes en politique.

« Pour être égale, une femme doit être 'plus' égale, c'est-à-dire supérieure aux hommes. »

Joseph Thornley, stratège médiatique de Sheila Copps lors de la course à la direction, a déclaré que les femmes politiques ont développé un discours et des valeurs différentes qui intéressent l'électorat canadien. M^{me} Copps étant la seule femme candidate au congrès à la direction du Parti libéral du Canada en 1990, la stratégie retenue consistait à se démarquer des autres candidats par son caractère féminin et de ce fait, proposer une autre solution aux militants et militantes et à la population canadienne.

Un autre point de la stratégie a été d'accepter tout le temps d'antenne mis à la disposition de la candidate. En plus d'augmenter les chances de rejoindre le plus grand nombre de délégués et déléguées au congrès à la direction de son parti, M^{me} Copps s'assurait également d'être vue en ondes d'un océan à l'autre, un avantage qui la suivrait, nonobstant le résultat du congrès, tout au long de sa carrière politique.

Les journalistes masculins refusent de critiquer trop sévèrement les politiciennes de peur d'être taxés de sexisme. Chaque fois qu'une femme réussira en politique, son succès aidera à changer la mentalité des médias d'information et de ce fait, rendra plus équitable le traitement des journalistes à l'égard des femmes.

Rosemary Brown, candidate à la direction du Nouveau Parti démocratique en 1975, a demandé aux chercheurs et chercheuses de faire un plus grand effort pour recueillir les commentaires et les expériences diverses de femmes vivant à l'extérieur du Québec et de l'Ontario, afin d'y gagner une perspective canadienne plus vaste. Elle a insisté sur l'importance et la diversité des groupes ethniques et régionaux dans notre système électoral.

Elle a souligné que les femmes doivent prendre ce qu'elles veulent et non attendre qu'on leur donne. Il en va de même pour le monde des médias. Les femmes doivent comprendre leur fonctionnement et cesser de craindre le pouvoir des médias tout en demeurant sur leurs gardes. Lors d'une entrevue, elles doivent avoir des réponses brèves et claires et ne répondre qu'aux questions qui les intéressent, pour utiliser le reste du temps à émettre leurs propres opinions sur les sujets discutés.

Elle a affirmé que la discrimination journalistique existait; on n'a qu'à regarder le traitement que font les médias à Audrey McLaughlin, chef du Nouveau Parti démocratique, comparativement à celui que l'on faisait à son prédécesseur, Ed Broadbent. Chaque point gagné dans les sondages sous M. Broadbent était directement imputé à ses grandes qualités de chef. Depuis que M^{me} McLaughlin est à la tête du parti, on lui accorde très rarement le crédit du regain de popularité du NPD. Les participantes ont acquiescé dans l'ensemble qu'une discrimination joue contre les femmes dans les médias.

Mary Clancy, députée à la Chambre des communes, a noté que la *Loi électorale du Canada*, comme toutes les lois canadiennes, doit être réécrite en tenant compte de la féminisation des termes. Pierre Lortie, président de la séance, a indiqué que la Commission avait déjà convenu de rédiger son rapport de cette façon.

Aldéa Landry, vice-première ministre du Nouveau-Brunswick, a également souligné que l'image médiatique est très importante en politique, particulièrement pour les femmes qui sont perçues différemment par les médias que leurs collègues masculins. Ces dernières doivent apprendre les règles implicites du monde des communications. L'apparence physique d'une politicienne peut influencer l'électorat; beaucoup plus que celle d'un politicien, et jouer pour ou contre elle selon l'image qu'elle projette.

L'expression corporelle est perçue différemment aussi. Les femmes sont plus expressives et dissimulent rarement leurs émotions. Elles doivent apprendre à se bâtir une façade médiatique qui les rendra moins vulnérables vis-à-vis leurs adversaires politiques et l'électorat. Elles doivent procéder de cette façon tant et aussi longtemps que les médias n'appliqueront pas les mêmes règles du jeu aux hommes et aux femmes en politique.

Suite aux commentaires de M. Thornley quant à la stratégie médiatique retenue pour Sheila Copps, Rosemary McCarney a fait une mise en garde : exploiter les stéréotypes féminins à son avantage quand on est une femme politique n'est pas nécessairement la clef du succès. Si cette fois-ci, ces stéréotypes ont joué en faveur de M^{me} Copps, rien ne garantit par contre que cette stratégie fonctionnera la prochaine fois, surtout si plus de femmes se présentent comme candidates.

M^{me} McCarney a également attiré l'attention sur la période de questions à la Chambre des communes qui n'est pas un bon moyen de bien représenter des femmes en politique. Des changements devraient peut-être être apportés à cette période de confrontation, qui contredit l'éducation de partage et de consultation que les femmes ont reçue.

Une intervenante a terminé la séance en affirmant que les femmes ne doivent pas se laisser enfermer dans une image, elles doivent projeter au contraire l'image qui leur convient et refuser les étiquettes contraignantes. Les médias sont le reflet de la société et aussi longtemps qu'il n'y aura pas plus de femmes derrière les caméras, l'image des femmes dans les médias risque d'être incorrectement représentée.

CONCLUSION

Mary Collins, ministre responsable du Statut de la femme, a, en son nom personnel, contribué aux travaux du colloque en soulignant bon nombre d'embûches que doivent affronter les femmes qui désirent participer à la vie politique. Elle a indiqué que la Commission aura à prendre des décisions complexes et novatrices pour en arriver à proposer un système plus équitable pour les hommes et les femmes politiques. Selon elle, le problème de la sous-représentation des femmes en politique ne concerne pas seulement les femmes, mais l'ensemble de la société qui devra tenter de trouver une solution respectueuse des valeurs de tous et toutes.

La majorité des participantes ont dit espérer que le rapport de la Commission apporte beaucoup de changements qui favoriseront l'entrée des femmes dans la politique active au Canada. La volonté des femmes de participer, comme candidates ou au sein d'un parti politique, au processus démocratique est très forte, même si la discrimination systémique et les obstacles financiers et organisationnels empêchent trop souvent plusieurs d'entre elles d'aller au bout de cette détermination. Les partis politiques et le gouvernement canadien doivent démontrer une volonté de changement et mettre en place des mesures qui corrigeront ces inégalités.

COLLOQUE CANADO-AMÉRICAIN SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE



**Joan Shorenstein Barone Center on the Press, Politics and Public Policy
John F. Kennedy School of Government, Harvard University
Cambridge, Massachusetts
19-20 novembre 1990**

CE COLLOQUE ÉTAIT divisé en quatre séances consacrées aux thèmes suivants :

- La réforme du financement des campagnes aux États-Unis et au Canada
- Les réformes potentielles relatives aux médias aux États-Unis et au Canada
- Le rôle des partis politiques : une étude comparative
- Synthèse des participants canadiens

La Commission a réuni à cette occasion des participants et participantes américains (universitaires, journalistes et spécialistes des élections) ainsi que des politiciens et politicologues canadiens, dans le but de mieux comprendre la dynamique de la politique électorale américaine et sa pertinence pour le Canada.

La première séance a porté sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis ainsi que sur les propositions de réforme à ce chapitre. Bien que la réglementation du financement des activités politiques repose au Canada et aux États-Unis sur des principes différents, les deux pays font face à bon nombre de problèmes semblables.

Karl Sandstrom, directeur du personnel du sous-comité sur les élections à la Chambre des représentants, a d'abord signalé qu'au moins 60 % des dépenses électorales sont consacrées aux médias dans les luttes très serrées, étant donné que les médias constituent le seul moyen de s'adresser à un électorat particulièrement mobile. Les campagnes électorales coûtent de plus en plus cher, a-t-il dit, notamment en raison de la baisse de participation des bénévoles.

Selon Mark Nuttle, directeur exécutif du comité national républicain au Congrès, les avantages dont jouissent les congressistes sortants font grimper le coût des campagnes électorales. Les membres du Congrès jouissent d'une renommée considérable, ce qui oblige leurs adversaires à dépenser parfois

jusqu'à 600 000 \$ pour se faire connaître de la population. Selon des estimations, la valeur des privilèges postaux dont jouissent les membres du Congrès s'élèverait à 130 millions de dollars.

« Le fossé ne cesse de se creuser entre les budgets électoraux des congressistes sortants et ceux de leurs adversaires, la tendance actuelle étant vers une sorte de 'paupérisation' de ces derniers... »

Pour Frank Sorauf, de l'Université du Minnesota, la hausse des dépenses électorales n'est guère plus élevée que celle du taux d'inflation. Ce qui a changé, c'est la répartition des contributions, dont une part croissante est orientée vers les membres sortants, dont les dépenses augmentent en fait plus rapidement que celles de leurs adversaires. Fred Wertheimer, président de Common Cause, a estimé que le fossé ne cesse de se creuser entre les budgets électoraux des congressistes sortants et ceux de leurs adversaires, la tendance actuelle étant vers une sorte de « paupérisation » de ces derniers, amenant en retour une baisse de compétitivité dans les luttes

électorales. Sur les 406 congressistes sortants qui se sont représentés à la Chambre des représentants en 1990, 79 n'ont pas eu d'adversaire, 168 ont fait face à des adversaires ayant dépensé moins de 25 000 \$, et 124, à des adversaires ayant moins de la moitié des ressources financières dont eux-mêmes disposaient. De ce fait, seulement 10 % des sortants ont été amenés à livrer une lutte serrée.

À son avis, les Political Action Committees (PAC) (comités d'action politique) ne servent qu'à donner de l'argent aux congressistes sortants. Lors des dernières élections, les candidats sortants ont recueilli huit fois plus de contributions que leurs adversaires; cependant, les PAC ont contribué seize fois plus aux candidats sortants qu'à leurs adversaires. Selon Frank Sorauf, 96 % des sortants ont été réélus à la Chambre en 1990, et 34 des 35 qui se représentaient au Sénat.

John Motley, vice-président du PAC de la National Federation of Business Free Enterprise, a répondu que la majeure partie des sommes qui financent la politique aux États-Unis provient des particuliers et des partis, la proportion étant de 60 % pour la Chambre des représentants et de 75 % pour le Sénat. Si le système avantage les sortants, ce n'est pas seulement à cause des comités d'action politique, tout comme ce ne sont pas les activités des PAC qui rendent les campagnes plus dispendieuses, mais le coût de la publicité dans les médias.

Pour Phil Friedman, membre d'un cabinet juridique de Washington, il est logique que les comités d'action politique donnent de l'argent aux sortants. Les PAC idéologiques offrent aux particuliers la possibilité de participer à la vie politique. Il a cependant souligné l'importance de la divulgation, en

affirmant qu'un électorat éclairé est parfaitement capable de tirer ses propres conclusions quant à l'origine des fonds utilisés par les candidats et candidates.

Selon Jill Abramson, journaliste au *Wall Street Journal*, le scandale des caisses d'épargne a fait ressortir les carences du système de divulgation américain à l'égard des fonds officieux, scandale mis en lumière par des enquêtes de la presse et de la police.

Les participants à la table ronde ont évoqué une foule de mesures pouvant être adoptées pour assainir le système américain de financement des campagnes électorales, mesures reflétant la diversité de leurs opinions et de leurs activités. Une bonne partie de la discussion a porté sur la question de savoir s'il faudrait fournir ou non des deniers publics aux candidats et candidates.

Fred Wertheimer a recommandé d'appliquer aux campagnes au Congrès le système de financement public en vigueur durant les campagnes à la présidence, et qui prévoit des subventions en espèces ou des subventions de contrepartie. Selon Frank Sorauf, la mise en œuvre d'un système de financement public et de limitation des dépenses serait beaucoup plus ardue aux États-Unis qu'elle ne l'a été au Canada, du fait de la taille et de la décentralisation du système américain, et de certaines contraintes d'ordre constitutionnel. Il serait donc préférable, à son avis, que le financement public se fasse par le truchement d'un crédit d'impôt semblable à celui qui existe au Canada.

Les détracteurs du financement public ont affirmé que la population américaine refuserait de payer la note. Certains et certaines ont dit que la réforme devrait plutôt viser à s'attaquer à l'avantage dont jouissent les congressistes sortants, à raccourcir la durée des campagnes et à obliger les candidats et candidates à « purger » leur caisse électorale après chaque élection de façon à empêcher les sortants de reporter sur les élections suivantes des excédents énormes qui risquent de dissuader d'éventuels concurrents. Phil Friedman a recommandé de conserver le système actuel et de s'en remettre uniquement à un système de divulgation complète.

Bien qu'aucun des membres de la table ronde n'ait recommandé l'abolition des comités d'action politique, John Motley et Phil Friedman se sont élevés vigoureusement contre une telle éventualité, estimant que les PAC et leurs membres ne tarderaient pas à trouver d'autres moyens pour participer à la vie politique.

Le débat qui s'est engagé avec les participants et participantes du Canada a d'abord porté sur le rôle des bénévoles dans la politique américaine. Selon un participant à la table ronde, le bénévolat traditionnel a cédé sa place au bénévolat du carnet de chèques, une dizaine de millions d'Américains et d'Américaines faisant aujourd'hui des contributions politiques aux États-Unis. Un autre a ajouté que la spécialisation des campagnes est tellement poussée que les états-majors repoussent parfois les offres de travail de leurs bénévoles, leur préférant des dons en argent.

En réponse à une question concernant le sentiment populaire face au financement public, Fred Wertheimer a affirmé que certains sondages révè-

lent un certain appui, rappelant que 9 des 11 propositions de financement populaire soumises à l'électorat californien par voie référendaire avaient été adoptées. Au fond, a-t-il dit, il s'agit avant tout d'une question de volonté politique. Pour Phil Friedman, le financement public est foncièrement antidémocratique.

« La spécialisation des campagnes est tellement poussée que les états-majors repoussent parfois les offres de travail de leurs bénévoles, leur préférant des dons en argent. »

Karl Sandstrom a prétendu que le système des contributions privées était à l'évidence un système de classe, puisque la plupart des dons émanent de blancs fortunés, et que seulement 1 à 3 % des électeurs, en majorité des hommes, font des dons.

Mark Nuttle a contesté cette affirmation,

prétendant que le donateur moyen verse de petites sommes, et qu'il s'agit généralement d'une personne âgée, le plus souvent à la retraite, dont le revenu annuel est inférieur à 30 000 \$.

Selon Fred Wertheimer, il faut s'assurer que les groupes qui engagent des dépenses électorales indépendantes de celles des candidats et candidates soient effectivement indépendants, et il souhaite que ces derniers soient tenus de s'identifier sur leurs publicités. Il a indiqué avoir constaté que la plupart des « dépenses indépendantes » sont faites au nom des congressistes sortants. Selon un autre participant, on surestime l'effet des « dépenses indépendantes » bien que si d'autres méthodes de financement étaient abolies par une réglementation plus rigoureuse des contributions ou des dépenses, on assisterait à une hausse de ce type de dépenses.

Le Canada se dirige vers des dépenses électorales indépendantes axées sur des candidats ou candidates spécifiques, a déclaré un participant, les groupes commençant à cibler des ministres ou des députés en particulier. Selon un autre, il faut compter cinq ans environ entre l'émergence d'un nouveau phénomène aux États-Unis et son apparition au Canada. Il a invité du même souffle les conférenciers à discuter du processus par lequel on décide d'entreprendre une réforme électorale, et des raisons pour lesquelles les projets de réforme n'aboutissent pas aux États-Unis.

Selon un membre de la table ronde, il faut réussir à surmonter les clivages partisans pour faire une réforme électorale. À l'heure actuelle, aucun des deux partis américains ne semble bien saisir quels sont ses intérêts à long terme. En fait, a-t-il dit, les deux se sont trompés dans leur évaluation initiale des avantages qu'ils retireraient d'une réforme des campagnes électorales. Dans la même veine, quelqu'un a souligné que le comité national démocrate

avait conservé l'échappatoire des caisses « grises » mais qu'il en paiera chèrement le prix car ce n'est pas dans son intérêt. Selon un autre participant, les deux partis et les deux Chambres ont des intérêts foncièrement différents en ce qui concerne la réforme des finances électorales.

Il a été mentionné que ce sont les intérêts des congressistes sortants qui sont en jeu et que le régime actuel offre une assurance aux sortants. Il n'y aura pas de réforme tant que les congressistes sortants ne se sentiront pas menacés.

En réponse à une question, Karl Sandstrom a déclaré que très peu d'Américains et d'Américaines sont en faveur de partis politiques puissants. À son avis, renforcer les partis signifierait simplement que l'argent passerait d'abord entre leurs mains avant d'arriver aux candidats et candidates. Selon John Motley, le renforcement des partis entraînerait une polarisation beaucoup plus grande du régime politique américain puisque les syndicats se rangeraient derrière les démocrates, et les milieux d'affaires derrière les républicains, ce qui ne serait guère mieux d'autant plus que la population a perdu confiance dans la capacité des partis politiques à exprimer ses intérêts collectifs.

Ellen Hume, directrice exécutive du Joan Shorenstein Barone Center on the Press, Politics and Public Policy, a ouvert la deuxième séance en soulignant le rôle croissant de la presse dans le débat et le discours politiques aux États-Unis. Elle a expliqué à quel point les « virtuoses du petit écran » sont en train de devenir les nouveaux maîtres de la politique américaine, et a invité les membres de la table ronde à traiter de quatre questions générales sur le rôle de la presse électronique : Quelles sont les tendances en matière de publicité électorale gratuite ? En matière de publicité achetée ? Devrait-on donner du temps d'antenne gratuit entre les élections ? Devrait-on modifier la formule des débats des chefs ?

« Les 'virtuoses du petit écran' sont en train de devenir les nouveaux maîtres de la politique américaine... »

Un rédacteur au *Washington Post*, Paul Taylor, a constaté qu'une quantité croissante d'information politique est transmise par le truchement de bribes sonores de plus en plus courtes, leur durée moyenne étant passée de 48 secondes en 1968 à 9,8 secondes en 1988. Il a expliqué pourquoi la presse est de plus en plus critique et sceptique à l'égard des politiciens et politiciennes, se faisant à la fois la messagère et l'historienne de la désaffection populaire envers la politique. La presse, a-t-il dit, a complètement assimilé la notion selon laquelle la politique est un « jeu de stratégie », une sorte de course de chevaux où le drame et le spectacle comptent plus que les idées et la compétence, et où l'on est constamment en quête de sensations visuelles. Du fait de cette médiatisation constante,

la politique est de plus en plus déconnectée des réalités quotidiennes de la population.

L'agressivité de la presse contemporaine, a-t-il ajouté, remonte à la soumission dont elle avait fait preuve lors de la guerre du Viêt-nam. Aujourd'hui, la presse est résolue à tout faire pour que sa couverture de la vie politique ne puisse être manipulée ou restreinte par l'élite politique.

Selon Ed Fouhy, producteur exécutif du Concord Communications Group, la plupart des politiciens et politiciennes ont adopté le slogan de Roger Ailes, pour qui le seul intérêt des médias réside dans « l'image, la faute et l'attaque ». Les élections de 1988 à la présidence et au Congrès ont confirmé la justesse de ce slogan. Il a ensuite souligné l'influence exercée sur la couverture électorale par les intérêts financiers des trois grands réseaux de télévision, dont l'objectif primordial se résume à faire des profits, aux dépens du devoir public et de l'altruisme politique qui les animaient autrefois.

Jim May, vice-président exécutif chargé des relations gouvernementales à la National Association of Broadcasters, a salué le rôle croissant des réseaux locaux dans la couverture des élections. Il a constaté que ceux-ci avaient organisé des débats publics dans les États et avaient fait des efforts pour améliorer la couverture de fond des questions politiques.

Le rôle des conseillers politiques est de gérer les questions et activités jugées importantes sur le plan de l'actualité médiatique, a affirmé Ron Rosenblith, un conseiller électorale à Washington, estimant que ces derniers avaient une certaine influence sur les reportages télévisés. À son avis, il existe un lien critique entre l'actualité médiatique et la crédibilité des publicités négatives. Pour être efficaces, celles-ci doivent reposer sur des faits et renvoyer à des événements réels. Si la population peut identifier ces éléments dans les émissions d'actualités, l'effet que leur impriment les conseillers politiques par la publicité négative devient crédible.

Selon David Yepsen, rédacteur en chef des affaires politiques du *Des Moines Register*, il n'y a pas de solution miracle à l'influence des organes de presse contemporains sur la manière dont les informations et les idées sont communiquées à l'électorat. Celui-ci dispose de plus en plus d'information puisque la presse locale couvre davantage les élections. En règle générale, cependant, il a reproché aux médias de ne pas trier adéquate-ment la vaste quantité d'information diffusée à la population.

Tom Patterson, de l'Université de Syracuse, a prétendu que les valeurs médiatiques ont supplanté les valeurs politiques comme facteurs déterminants des reportages électoraux aux États-Unis. À son avis, la presse consacre beaucoup d'énergie et de ressources à des questions futiles, et elle est beaucoup trop préoccupée par l'aspect « course de chevaux » des élections, ainsi que par la divulgation des fautes des candidats et candidates. Il a constaté que la couverture électorale fut à 70 % négative en 1988, alors qu'elle était à 60 % positive en 1960.

Parlant de l'analyse critique que pourraient faire les médias du contenu des publicités négatives afin d'en vérifier la véracité et la pertinence,

un commentateur a estimé qu'il était peu probable que les médias puissent jamais être les hérauts de la vérité. Il a d'ailleurs accordé moins d'importance à l'influence de la publicité négative qu'à l'augmentation du nombre et de la qualité des débats des chefs, qui sont à son avis les points saillants d'une campagne électorale. Selon un autre participant, les médias devraient être plus vigilants à l'égard du rôle des « contrôleurs d'effet » et des journalistes. Les premiers veulent faire passer leur message et contrôler la couverture médiatique de leur candidat ou candidate. Les médias doivent être sensibles aux méthodes qu'utilisent ces conseillers pour influencer la couverture électorale. Pour Tom Patterson, si la publicité négative joue aujourd'hui un rôle prépondérant dans les campagnes électorales américaines, c'est parce que celles-ci mettent trop l'accent sur les candidats et candidates, au détriment des questions d'intérêt public.

Paul Taylor a souligné que la publicité des produits est soumise à des règlements plus rigoureux que la publicité politique. Il estime que donner du temps d'antenne gratuit (par exemple cinq minutes par soir à chaque parti durant le dernier mois de la campagne) favoriserait un traitement plus fouillé des questions politiques. Selon Ed Fouhy, accroître le recours à la télévision publique serait une première mesure importante pour approfondir le discours politique. Plusieurs participants à la table ronde ont souligné que l'industrie des médias, aux États-Unis, est extrêmement fragmentée. La prédominance de la télévision par câble et des chaînes spécialisées, conjuguée à l'influence croissante des réseaux locaux, ont entraîné la multiplication des auditoires, à qui il devient de plus en plus difficile de communiquer des informations et des valeurs politiques. Le recours au temps d'antenne gratuit serait difficile, compte tenu de ces réalités structurelles et techniques.

Les membres de la table ronde ont ensuite été invités à dire comment ils percevaient l'influence des sondages d'opinion sur les choix de l'électorat, et s'il serait sage d'interdire les sondages pendant une partie de la campagne. Ed Fouhy a déclaré que l'influence des sondages ne le préoccupait aucunement. David Yepsen s'est demandé quant à lui si on devrait laisser les médias faire et publier des sondages pouvant influencer sur les choix de l'électorat, et a invité la presse à être très vigilante à ce chapitre. Selon Tom Patterson, aucune étude empirique n'a permis de cerner l'influence des sondages sur les choix électoraux. À son avis, cette influence est indirecte dans la mesure où les sondages accentuent l'aspect compétitif des luttes électorales, indiquant précisément qui est en tête et qui est à la traîne.

« Les médias doivent être sensibles aux méthodes qu'utilisent ces conseillers pour influencer la couverture électorale. »

Pour ce qui est de rendre les débats des chefs plus sérieux, les analystes ont estimé qu'ils auraient plus de valeur et de légitimité s'ils étaient moins contrôlés et plus spontanés, mais ils ont convenu que cette évolution était peu probable étant donné que les partis n'abandonneront pas facilement le contrôle qu'ils ont actuellement.

Quant à la question de savoir si les médias ont trop facilement accepté ou utilisent trop le système des bribes sonores de 9,8 secondes, un analyste a estimé que ce phénomène reflétait tout simplement la désaffection croissante de la population face à la politique.

Un participant a noté plusieurs différences entre les régimes électoraux américain et canadien, différences qui influent sur la manière dont les médias couvrent la politique. À la différence des États-Unis, où il existe une concordance considérable entre les circonscriptions et les marchés médiatiques, les marchés canadiens recoupent peu les limites des circonscriptions. Au Canada, les candidats et candidates peuvent difficilement utiliser les marchés médiatiques pour s'adresser à l'électorat. Bien souvent, ils dépensent pour s'adresser à des gens qui ne font même pas partie de leur circonscription. Beaucoup de candidats au Congrès font face au même problème, mais c'est moins souvent le cas des candidats au Sénat ou aux postes de gouverneurs des États. Vu ce phénomène, les campagnes médiatiques au Canada ont surtout une portée nationale (sauf au Québec où l'on organise des campagnes médiatiques distinctes), moins axées sur les candidats et candidates. Par conséquent, les campagnes publicitaires insistent surtout sur des questions de fond plutôt que sur les personnes, ce qui réduit les possibilités de faire de la publicité négative.

Durant la troisième séance, les participants à la table ronde ont été invités à dire s'ils estimaient que le rôle des partis politiques, en tant qu'institutions publiques, s'était renforcé ou affaibli ces dernières années.

Gary Orren, de l'Université Harvard, a déclaré que plusieurs facteurs d'ordre social, économique et démographique expliquaient le déclin des partis, reconnus pour être de moins en moins actifs. La responsabilité d'organiser des élections a été confiée à l'État. La réforme de la fonction publique a privé les partis d'un débouché important pour le favoritisme politique. L'électorat, mieux informé, s'identifie moins aux partis. Finalement, l'avènement des mass médias a accéléré et renforcé le déclin des partis. Selon M. Orren, les partis sont des « super PAC » ayant de plus en plus recours aux techniques modernes pour se constituer des fonds impressionnants.

Esquissant une comparaison avec le système canadien, il a souligné qu'une « multitude de fonctions que les partis effectuaient ont glissé entre les mains d'autres acteurs à l'intérieur du système politique américain. Au Canada, vous possédez un système de partis bien plus fort et vous devez de le protéger contre cette érosion. Je pense que nos élections en souffrent et, par ricochet, notre mécanisme de gouvernance. »

Bob Shogan, correspondant politique du *Los Angeles Times*, s'est inscrit en faux contre ce qu'il appelle « l'école de la réanimation des partis ». Les

tenants de cette école de pensée prétendent qu'on assiste actuellement à un raffermissement du rôle des partis comme outils de recrutement et de formation des candidats et candidates, comme organismes de recherche politique, et comme distributeurs de ressources électorales aux candidats. À son avis, loin de rétablir leur crédibilité comme institutions publiques, les partis se contentent d'imiter les comités d'action politique; de toute façon, a-t-il ajouté, ils ont toujours été relativement faibles sur la scène politique américaine, en raison des choix constitutionnels et institutionnels des fondateurs de la nation.

Selon Paul Tully, directeur politique du comité national démocrate, les chefs, tout comme les candidats et candidates, ne souhaitent pas de partis puissants. Ils veulent pouvoir communiquer directement avec l'électorat sans passer par les partis. Il a cependant contesté l'idée que les partis soient systématiquement faibles en politique américaine. Il existe, a-t-il dit, des machines partisanes puissantes dans beaucoup de banlieues américaines, où elles jouent un rôle important dans le choix de l'électorat et dans l'orientation politique de l'opinion publique. Selon lui, après le facteur racial, l'identification partisane est l'indicateur le plus fiable des choix électoraux. Les partis, a-t-il affirmé, « fonctionnent comme de vagues coalitions à partir desquelles se construisent les majorités législatives ». Il serait en outre erroné de prétendre qu'ils sont monolithiques. Leur organisation est complexe; elle englobe un grand nombre de comités et de sous-entités, certains plus puissants que d'autres.

Pour Bernadette Budde, vice-présidente du Political Education, Business Industry Political Action Committee, les partis jouent encore de « la carotte et du bâton ». Ils se servent de leurs ressources financières et de leur capacité organisationnelle pour contrôler les candidats rétifs ou indésirables. Elle a ensuite dressé la liste de plusieurs activités des partis : recherche politique, collecte de fonds, formation des candidats et candidates, services de conseillers politiques, et sondages pour les candidats locaux. Plusieurs autres membres de la table ronde ont convenu que les partis disposent de ressources leur permettant d'imposer une certaine uniformisation politique aux candidats.

L'influence des partis a considérablement baissé, a prétendu Jan Baran, conseiller principal du comité national républicain. Ils ne jouent plus le rôle de médiateurs politiques ou électoraux, leur fonction essentielle étant aujourd'hui de solliciter des fonds, ce que le Parti républicain fait beaucoup mieux que le Parti démocrate. Les grands argentiers du Parti républicain ont habilement construit un vaste réseau de donateurs en ayant recours

« Après le facteur racial, l'identification partisane est l'indicateur le plus fiable des choix électoraux. »

à des campagnes dynamiques de publipostage. Les partis n'ont pratiquement plus leur mot à dire sur le choix des candidats.

Les partis et les comités d'action politique se font-ils concurrence ? À cette question, Gary Orren a répondu que les premiers sont moins actifs que les seconds. Bien que les partis donnent certaines orientations politiques aux candidats locaux et contribuent à leur cohésion idéologique, ils n'assument pas les quatre fonctions de base : ils ne communiquent pas avec l'électorat et ne l'éduquent pas, ce que font les médias et les candidats et candidates; ils ne testent pas et n'évaluent pas les candidats, ce que font les médias; ils ne sélectionnent pas les candidats à la direction, se bornant à ratifier le choix des électeurs et électrices; enfin ils ne nomment pas et ne recrutent pas les candidats, ceux-ci choisissant individuellement de se présenter ou non.

Comment les partis pourraient-ils être renforcés ? Selon Bob Shogan, les propositions de réforme devraient rester modestes, en visant surtout à établir des règles plus rigoureuses de divulgation des finances électorales. Pour Jan Baran, le but de toute réforme devrait être d'instaurer l'équité financière entre les républicains et les démocrates. À l'heure actuelle, les républicains ont l'argent, les démocrates, les sièges. Ces derniers ne voudraient pas d'une structure électorale plus compétitive s'ils avaient

moins d'argent que leurs adversaires.

Selon un autre participant, les comités d'action politique s'opposeraient à toute réforme visant à déplacer le centre d'intérêt des élections des candidats vers les partis.

Un participant a demandé aux analystes de préciser le rôle que jouent les partis américains en matière d'élaboration des politiques. Si ce rôle est limité, qui s'en charge ? Les partis, lui a-t-on répondu, ne jouent plus le rôle de médiateurs en matière de politiques.

« Si vos partis ont un rôle dans l'élaboration des politiques, sachez l'apprécier et le défendre à sa juste valeur. »

Celles-ci sont élaborées par les pouvoirs exécutif et législatif. Ce sont les candidats et candidates, non les partis, qui tranchent. On a affirmé au demeurant que les partis américains n'avaient jamais joué un rôle déterminant à ce chapitre, ce qui explique pourquoi ils sont moins puissants que dans d'autres pays.

Un participant a, pour sa part, répondu que « parce qu'ils [les partis américains] ne contribuent aucunement à l'élaboration des politiques, ils sont d'une utilité très relative. Par conséquent, ils s'affaiblissent. Si vos partis ont un rôle dans l'élaboration des politiques, sachez l'apprécier et le défendre à sa juste valeur. Selon Bernadette Budde, les activités des PAC sont presque uniquement axées sur les candidats locaux. Les membres de la Chambre des représentants et du Sénat formulent et adoptent les lois. Les PAC veulent des résultats précis et tangibles, non influencer l'opinion publique, ce qui explique pourquoi ils donnent de l'argent à ceux qui sont capables de leur fournir des résultats.

Appelés à se prononcer sur l'apparition éventuelle de nouveaux partis aux États-Unis et le rôle qu'ils pourraient jouer, plusieurs membres de la table ronde ont affirmé qu'il serait difficile à de nouveaux partis de se constituer et de survivre dans le système électoral et réglementaire du pays.

La dernière séance a été consacrée aux leçons que le Canada pourrait tirer de l'expérience américaine. Les participants et participantes ont discuté de plusieurs propositions de réforme du système canadien, dont beaucoup visant à renforcer les partis. Le consensus était que, dans l'ensemble, le processus électoral et les partis sont beaucoup plus sains au Canada qu'aux États-Unis.

Un participant a averti que l'expérience américaine démontrait « que de faibles partis mènent à des candidatures riches et célèbres. Vous obtenez des députés sortants. Vous obtenez des conseillers politiques. Vous obtenez la presse, en particulier la télévision. Vous obtenez des groupes d'intérêt. Quelque chose doit bien combler le vide. »

Suzanne Warren, directrice des opérations pour l'Ontario du Parti progressiste-conservateur du Canada, a ouvert le débat en décrivant brièvement les problèmes que connaît le régime politique canadien. Le malaise généralisé de l'électorat, la diminution du nombre de bénévoles et la montée des partis et des groupes « régionaux » (tels le Parti réformiste et le Bloc québécois) remettent en cause le rôle des grands partis comme mécanismes principaux de participation politique.

À son avis, l'expérience américaine montre qu'il est difficile de faire respecter la limitation des contributions, tout comme elle devrait inciter les Canadiens et Canadiennes à exercer la plus grande prudence en matière de référendums.

Le secrétaire fédéral du Nouveau Parti démocratique, Richard Proctor, a avoué que bien que les partis canadiens soient plus puissants et plus orientés vers l'élaboration de politiques que leurs pendants américains, on a constaté une certaine détérioration de la capacité des partis à cet égard; il a insisté clairement sur la nécessité de renforcer les partis au Canada, recommandant à cette fin qu'on leur donne des deniers publics entre les élections. À son avis, la question fondamentale qui devrait retenir l'attention de la Commission est celle de la publicité des groupes d'intérêt durant les élections.

Tom Axworthy, directeur exécutif de la Fondation CRB, a estimé que l'intérêt d'une réflexion sur l'expérience américaine réside dans l'éclairage qu'elle nous donne de l'avenir; dans le cas présent, a-t-il noté, l'avenir est sombre. La discussion préalable ayant mis en lumière les failles du système canadien ainsi que certaines tendances inquiétantes, M. Axworthy a toutefois noté qu'on pouvait encore éviter le genre de déroute qu'ont connue les États-Unis. Il a souligné que la technologie déteint sur la nature des élections et que, de trois à cinq ans après qu'une technique est introduite aux États-Unis, elle fait son apparition au Canada. Cela laisse supposer que le Canada pourra éventuellement faire face à bon nombre des difficultés que connaît actuellement son voisin, notamment en ce qui concerne le déclin des partis, à moins que certains garde-fous ne soient renforcés.

Soulignant l'importance de renforcer les partis politiques, il a précisé que, dans une société où existent peu d'institutions nationales, les partis sont d'autant plus importants qu'ils assument une fonction essentielle d'unification susceptible de nourrir le concept d'intérêt national. M. Axworthy a recommandé de maintenir la limitation des dépenses, de conserver et d'accroître le financement public, d'élargir la définition des dépenses électorales pour englober les sondages, de limiter l'utilisation des deniers publics par les partis politiques, de réformer le système d'attribution du temps d'antenne aux partis non établis, et de limiter l'intervention des groupes d'intérêt durant les élections afin de préserver l'intégrité du système actuel. Il a enfin souhaité un système de divulgation complète pour les groupes d'intérêt intervenant durant les élections.

« Le principe ... devrait être de ne pas entraver l'acquisition du statut de parti par tout groupe jouissant d'appuis populaires raisonnables. »

Invité à dire comment il réagirait face à des groupes régionaux comme le Bloc québécois, Tom Axworthy a répondu que le principe fondamental devait être de ne pas entraver l'acquisition du statut de parti par tout groupe jouissant d'appuis populaires raisonnables. À la question de savoir si un parti devrait présenter des candidats ou candidates dans toutes les régions pour obtenir le statut de parti

enregistré, il a répondu qu'il est impossible de nier aux partis régionaux le droit de se constituer, même si sa préférence va aux partis nationaux.

Un participant s'est objecté à ce que les sondages soient inclus dans les dépenses électorales étant donné la limitation actuelle des dépenses et considérant l'importance de cette activité pour les partis. Si on agissait ainsi, les partis ne pourraient plus commander de sondages de qualité, ce qui signifie que les médias assumeraient seuls la responsabilité entière des sondages. En outre, a-t-il plaidé, si les sondages étaient considérés comme des dépenses électorales, les partis essaieraient de contourner la loi en les faisant réaliser par d'autres organisations.

Tom Axworthy a répliqué que toute activité payée par le parti constitue un service professionnel et devrait donc, à ce titre, faire partie des dépenses électorales. Constatant que tous les partis font beaucoup de sondages durant les élections, et qualifiant l'argent des sondages de fonds « officieux » du Canada, il a affirmé que l'intégrité du système aurait tout à gagner si l'on faisait toute la lumière sur ce sujet. Il a aussi recommandé de relever les limites de dépenses pour tenir compte d'une définition plus large.

En conclusion, on a déclaré que bon nombre des solutions envisagées aux États-Unis sont déjà appliquées au Canada, où elles avaient fait leur preuve. On a aussi souligné la vigueur des forces de fragmentation à l'œuvre au sein du régime politique canadien, précisant qu'il y aurait lieu d'être plus sensibles à celles qui affectent les partis.

COLLOQUE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS AU NIVEAU DES CIRCONSCRIPTIONS



Winnipeg, Manitoba
26-27 novembre 1990

CE COLLOQUE ÉTAIT divisé en quatre séances consacrées aux questions suivantes :

- La gestion des finances et des dépenses des candidats et candidates aux élections fédérales et provinciales
- Présentation de la proposition du Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et des partis à l'échelon local
- Atelier à l'intention des agents officiels et des vérificateurs sur les éléments de la proposition du Groupe de travail

Lors de la première séance, on a comparé les pratiques en vigueur dans les circonscriptions lors d'élections fédérales et provinciales sur des questions telles que l'enregistrement des associations de circonscription et la divulgation des renseignements financiers, les exigences de rapport et la définition des dépenses électorales.

Selon Anthony Toth, ex-candidat fédéral, les crédits fournis aux candidats et candidates par les autorités fédérales ont sensiblement réduit les barrières qui empêchaient les partis d'obtenir le nombre minimum de suffrages requis pour toucher un remboursement partiel de leurs dépenses électorales. Comme les candidats et candidates peuvent être confrontés à l'intervention vigoureuse et non réglementée des groupes d'intérêt, il a recommandé de limiter les dépenses indépendantes de ces groupes durant les campagnes, tout en réclamant une définition plus précise des dépenses électorales et une méthode plus stricte d'évaluation des contributions et des biens.

La formation dispensée aux agents et agentes des candidats serait plus efficace si on séparait les agents chevronnés des néophytes, a-t-il fait valoir.

À son avis, les agents officiels devraient être des comptables accrédités, les rapports devraient être informatisés, et les formulaires simplifiés. Les vérificateurs et vérificatrices devraient recevoir une rémunération plus élevée, pour les dédommager de manière adéquate si on exige d'eux une vérification plus poussée.

Des deniers publics étant en jeu, M. Toth a recommandé que les associations de circonscription fédérales soient tenues de produire annuellement un rapport faisant état de leurs dépenses, avant de conclure que l'intégrité de notre processus électoral restait intacte, malgré les problèmes actuels.

« Le système actuel de rapports [a] été conçu pour des comptables et des juristes, non pour de simples citoyens. »

Michael Krashinsky, de l'Université de Toronto, a déclaré que le système actuel de rapports avait été conçu pour des comptables et des juristes, non pour de simples citoyens. Comme des garanties personnelles doivent généralement être fournies pour obtenir un prêt destiné à financer une campagne électorale, il a recommandé de remplacer par une échelle

mobile le pourcentage minimum actuel de 15 % des suffrages exprimés requis pour toucher un remboursement, afin d'aider les candidats et candidates à obtenir des prêts.

Il a aussi recommandé d'augmenter les sommes versées aux vérificateurs, de simplifier les formulaires, de préciser la méthode d'évaluation des contributions et de régler le problème de la réglementation des groupes d'intérêt. Sa dernière proposition fut d'autoriser un compte de petite caisse de 500 à 1 000 \$, pour régler les petits achats sans devoir exiger un reçu.

Pierre Dalphond, un avocat qui a déjà été agent officiel, a énoncé comme suit les objectifs que devrait poursuivre la loi électorale : égalité, transparence et responsabilité. À son avis, les règlements devraient être aussi limpides que possible. Par ailleurs, il a noté que la concurrence que livrent les groupes d'intérêt non réglementés aux candidats et candidates est un facteur d'inégalité qui entache tout le processus électoral.

M. Dalphond s'est montré favorable à l'idée d'exiger des rapports de la part des associations de circonscription. Commentant la *Loi électorale du Québec*, qui prévoit que seuls les particuliers ont le droit de faire des contributions selon certaines limites, il a constaté que ces contributions sont parfois tout simplement réparties entre plusieurs personnes de façon à contourner les contraintes légales. À son avis, le pourcentage minimum de suffrages requis pour avoir droit au remboursement devrait être abaissé à 5 % des suffrages exprimés.

John Buckworth, comptable agréé, a estimé qu'il était plus que temps de clarifier les règlements. Les formulaires devraient être mieux conçus,

a-t-il dit, de manière à saisir les données plus facilement. De même les sessions de formation pourraient être sensiblement améliorées et organisées plus tôt au début des campagnes.

Durant la discussion, on a souligné que bon nombre d'agents officiels lors des dernières élections étaient des bénévoles inexpérimentés, 30 % d'entre eux étant carrément néophytes. Selon un participant, il serait avisé de remettre aux agents et agentes des feuilles comportant des questions et réponses types, ainsi que des tableaux montrant comment évaluer les contributions.

Selon les participants et participantes, les législations provinciales ne sont guère plus faciles à appliquer que la loi fédérale. L'un d'eux a affirmé que les exigences de divulgation adoptées en Ontario améliorent considérablement la comptabilisation des contributions et des dépenses. Dans l'ensemble, tous ont convenu qu'il appartient aux partis politiques, et non pas à Élections Canada, de former le personnel.

LA PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

La deuxième séance s'est ouverte sur la présentation de la proposition du Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et des partis à l'échelon local. Son président, Denis Desautels, a précisé que le rapport final du groupe traitera également de l'informatisation des rapports.

Denis Desautels a présenté les paramètres de la proposition soumise par le Groupe de travail : clarté et simplicité, imputabilité pour l'utilisation des deniers publics, justes mesures de contrôle ou de restrictions, divulgation complète et transparence, protection de l'intérêt public. Les points saillants de la proposition sont les suivants : étendre aux associations locales des partis enregistrés les règles d'enregistrement et de divulgation; élaborer un système de rapports plus opportuns et plus détaillés pour les associations de circonscription et les candidats et candidates; adopter une définition plus large des dépenses électorales; considérer certaines dépenses d'investiture effectuées après le déclenchement des élections comme des dépenses électorales; mettre en place un système de rapports financiers conformes aux pratiques comptables généralement acceptées, dont la production de rapports annuels par les associations de circonscription enregistrées, et des rapports postélectorales par les candidats et candidates et par les associations de circonscription.

Quelques participants et participantes ont avoué ne voir aucune raison d'obliger les associations de circonscription à produire des rapports postélectorales, lesquels incomberaient plutôt aux agents officiels, chargés de rendre compte de toutes les dépenses électorales. Sans nier que cette solution soit acceptable, le président a rétorqué que les rapports distincts prévus par le Groupe de travail permettraient de se faire une idée plus complète de la situation. Invité à dire pourquoi il serait nécessaire de faire vérifier les rapports postélectorales des associations de circonscription, un membre du Groupe de

travail a répondu que plusieurs éléments de ces rapports sont essentiels pour assurer une divulgation complète de l'information.

« Il [s'agit] là du droit du public à l'information, compte tenu que des deniers publics sont en jeu. »

À un participant qui faisait valoir que l'obligation de divulguer l'adresse des donateurs, telle que préconisée dans la proposition, était excessive, un membre du Groupe de travail a répondu qu'il s'agissait là du droit du public à l'information, compte tenu que des deniers publics sont en jeu.

Plusieurs intervenants et intervenantes ont posé des questions sur les dépenses encourues pour solliciter des fonds. Le Groupe de travail a reconnu que si on n'imposait pas de limites à ces dépenses, il faudrait agir de même envers les activités de publipostage. Invité à dire si le publipostage serait toujours exclus des limites s'il effectuait la publicité d'un candidat en plus de solliciter des dons, le Groupe de travail a rétorqué qu'il appartenait à Élections Canada de juger si cette forme de sollicitation devait ou non être incluse dans les limites. Il a souligné également que ce n'est pas tant l'objectif visé par une activité donnée qui détermine si elle doit être assujettie ou non aux limites, comme les recettes qu'elle rapporte. Par conséquent, une association locale dont les activités de collecte de fonds en période électorale se soldent par une perte pourrait quand même devoir affecter les dépenses liées à cette activité à ses dépenses électorales.

Bon nombre de participants et participantes ont cherché à savoir comment le Groupe de travail remplacerait le système actuel d'évaluation des contributions intégrées au prix d'entrée de manifestations visant à rassembler des fonds. Ils ont précisé que beaucoup d'associations s'efforcent d'offrir aux donateurs le crédit d'impôt le plus élevé possible sur ce prix d'entrée. Changer ce système provoquerait une baisse des contributions aux candidats et aux partis.

Plusieurs se sont interrogés sur l'intégration de certaines dépenses d'investissement effectuées après le déclenchement des élections, aux dépenses électorales totales assujetties aux limites. L'un d'eux, constatant que les luttes d'investissement très serrées permettaient aux candidats et candidates d'obtenir de la publicité gratuite dans les médias, s'est demandé pourquoi seulement 10 % des dépenses d'investissement devraient être incluses dans les dépenses électorales. Un membre du Groupe de travail a répondu que cette disposition visait à évaluer le coût de la publicité gratuite ainsi obtenue, afin de placer tout le monde sur un pied d'égalité.

D'autres ont avancé que les dépenses d'investissement engagées après le déclenchement des élections ne devraient pas être considérées comme des dépenses électorales, au risque, a-t-on dit, de provoquer une avalanche de

courses à l'investiture avant la publication du bref d'élection, à l'avantage des personnes ayant les moyens de s'engager plus tôt dans la lutte – notamment les députés sortants et les candidats et candidates du parti au pouvoir. Une personne a souligné par ailleurs que la décision d'une association de circonscription de tenir son assemblée d'investiture après le déclenchement des élections gonflerait injustement les dépenses légitimes de son candidat.

Une discussion très animée s'est engagée sur la définition du travail bénévole, plusieurs considérant que les services professionnels (tels les conseils juridiques fournis à un candidat ou une candidate par un avocat indépendant) ne devraient pas être considérés comme des contributions.

Plusieurs aspects de la proposition concernant l'enregistrement et la radiation des associations locales ont aussi suscité de vifs débats. Les participants et participantes ont dit craindre l'exigence faite aux partis enregistrés d'assumer la responsabilité des dettes des associations de circonscription après un redécoupage électoral, si les nouvelles associations de circonscription refusaient de les assumer. Un membre du Groupe de travail a argué que ce système fonctionnait bien en Ontario, et qu'il fallait bien que quelqu'un assume ces dettes; en outre, les partis peuvent actuellement refuser le transfert de l'actif et du passif des associations de circonscription, ce qui leur permet d'échapper à cette responsabilité.

Un participant s'est opposé au transfert automatique du passif et de l'excédent des campagnes électorales aux associations de circonscription, prétendant qu'il serait injuste d'obliger une association n'ayant aucunement participé à une campagne électorale à assumer certaines dettes. Il a également proposé d'offrir aux candidats et candidates l'option de transférer les excédents à une autre entité du parti.

Une discussion a suivi sur l'obligation qui serait faite aux associations de circonscription de présenter un rapport des contributions et dépenses de leurs organisations auxiliaires ou affiliées. Invoquant que les associations de femmes et de jeunes sont souvent des entités distinctes au sein des partis, plusieurs participants et participantes ne voyaient pas la nécessité de tels rapports à moins qu'elles ne délivrent des reçus d'impôt. D'autres s'y sont opposés parce que certaines organisations partisanes, comme les associations de campus, chevauchent plusieurs circonscriptions.

L'ATELIER À L'INTENTION DES AGENTS OFFICIELS

Durant l'atelier sur le rôle des agents et agentes officiels, ceux-ci ont eu l'occasion de discuter en détail de certains aspects de la proposition du Groupe de travail de la profession comptable. Un long débat s'est engagé sur la question de savoir comment évaluer un ordinateur appartenant à une association de circonscription : doit-on se fonder sur la valeur marchande ou sur la valeur amortie, et doit-on considérer comme dépense électorale une partie de cette valeur ou sa juste valeur locative ?

Un consensus s'est dégagé autour du fait que les formulaires proposés devraient être aussi simples que possible, et leur nombre restreint au strict

minimum. Le Groupe de travail a précisé qu'il envisageait l'adoption d'un formulaire simplifié ou d'une déclaration statutaire pour les candidats et candidates ainsi que les associations qui dépendent peu.

« Un consensus s'est dégagé autour du fait que les formulaires proposés devraient être aussi simples que possible, et leur nombre restreint au strict minimum. »

On a recommandé de relever de 25 à 100 \$ la limite des contributions anonymes. Après discussion, le consensus s'est fixé sur une limite de 50 \$. Dans l'ensemble, les participants et participantes ont aussi convenu qu'ils devraient pouvoir accepter des dons en espèces jusqu'à concurrence de 200 \$, les dons de plus grande valeur devant être faits par chèque, mandat ou carte de crédit. Selon un participant, les limites imposées aux dons en espèces sont inadéquates étant donné que du travail bénévole ou des aliments peuvent être considérés comme des dépenses mais non pas

comme des contributions. Un autre participant a renchéri et recommandé une exemption forfaitaire de 2 000 \$, proposant en option que les services fournis gratuitement par les particuliers soient exemptés, mais que les biens restent sujets aux limites.

L'ATELIER À L'INTENTION DES VÉRIFICATEURS

La dernière séance a porté sur l'incidence de la proposition du Groupe de travail sur les fonctions des vérificateurs. Don Sheehy, un membre du Groupe de travail, a exposé les principaux objectifs de l'atelier. Il a d'abord présenté les critères envisagés pour déterminer qui pourrait agir à titre de vérificateur, pour ensuite résumer les exigences générales en matière de rapports et énumérer les rapports supplémentaires qu'il faudrait vérifier et produire en vertu de la proposition du Groupe de travail. Les critères pour la préparation et la vérification des comptes seraient ceux généralement admis au sein de la profession comptable, a-t-il affirmé. Puisque les registres risquent fort de n'être jamais pleinement satisfaisants, il conviendrait sans doute d'inclure dans les rapports la formule standard de réserve prévue à cet effet. Il s'est enfin demandé si l'on pouvait attendre des vérificateurs une marge de tolérance nulle pour les rapports des candidats et candidates et des associations de circonscription, considérant le faible niveau des honoraires versés au vérificateur.

Une longue discussion s'est engagée sur la question de savoir si l'on devrait appliquer des marges de tolérance aux rapports des candidats et candidates et des associations de circonscription. En vertu de la loi actuelle, a dit un intervenant, les vérificateurs doivent respecter une marge de tolérance nulle du fait de leur responsabilité absolue et des peines prévues en cas de

dépassement des limites de dépenses. Étant donné qu'on ne prévoit aucune limite aux dépenses des associations de circonscription dans les années sans élections, a-t-il dit, on pourrait prévoir dans ce cas une certaine marge de tolérance. Selon plusieurs intervenants, il conviendrait de publier des lignes directrices à ce sujet plutôt que de laisser les vérificateurs décider eux-mêmes.

Pour résumer, Don Sheehy a rappelé que bon nombre de participants et participantes réclament des lignes directrices comptables précises sur des facteurs tels que la valeur commerciale des contributions. Le débat a permis de préciser, dans une certaine mesure, qui aurait selon la proposition la responsabilité de veiller au respect des critères établis pour exercer les fonctions de vérificateur. M. Sheehy a terminé en disant que la question de la marge de tolérance ne relevait probablement pas du Groupe de travail, puisqu'elle est reliée à la décriminalisation des infractions et au pouvoir discrétionnaire d'Élections Canada en matière de poursuite.

Les participants et participantes ont ensuite discuté du rôle que devrait jouer Élections Canada pour faire respecter les limites de dépenses. Une personne s'est interrogée sur la latitude laissée au commissaire aux élections fédérales en matière de poursuite, lorsque les limites sont dépassées. À son avis, il conviendrait de faire une distinction entre un dépassement minime et une infraction grave faite de façon délibérée, étant donné que n'importe quel dépassement constitue aujourd'hui un délit. Si le commissaire aux élections fédérales jouissait d'une latitude suffisante, les vérificateurs seraient plus à l'aise pour accomplir leur travail. On a d'ailleurs précisé que cette latitude est inscrite dans la *Loi électorale du Canada*, qui prévoit le consentement du commissaire avant d'intenter toute poursuite.

Tous seraient probablement plus à l'aise si une bonne part des infractions de cette nature étaient décriminalisées, et si elles pouvaient être portées devant des tribunaux administratifs plutôt que des cours pénales. Une personne enfin a proposé que seuls les cas d'infraction flagrante soient portés devant la Cour fédérale.

5

COLLOQUE SUR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DANS LES CIRCONSCRIPTIONS



Sherbrooke, Québec
9-11 décembre 1990

LE COLLOQUE ÉTAIT divisé en six séances :

- L'organisation des élections dans les circonscriptions
- Le recensement et la révision : comment s'y prendre ?
- Le vote par anticipation et par procuration : comment améliorer le processus ?
- Les services aux électeurs et électrices ayant une déficience ou des besoins spéciaux
- Les problèmes qui surgissent le jour du scrutin : comment les résoudre ?
- Améliorer le système électoral dans les circonscriptions : bilan et perspectives

Ce colloque, consacré sensiblement aux mêmes sujets que celui tenu à Edmonton, a permis de réunir 43 directeurs et directrices du scrutin, représentants de partis et membres du personnel électoral, essentiellement du Québec. La première séance fut consacrée à la coopération essentielle entre partis politiques et directeurs du scrutin, et au besoin d'informer le personnel électoral et les travailleurs et travailleuses des partis quant à la procédure électorale.

Le premier conférencier, Raphaël Richard, directeur du scrutin, a d'abord signalé l'importance de réduire le coût élevé des élections. Selon lui, si les élections fédérales se tenaient à date fixe, comme aux États-Unis, cela faciliterait leur planification et leur organisation ainsi que le choix de l'emplacement des bureaux de vote. Le conférencier rappela à ce sujet le problème aigu qu'avait entraîné le refus, à la dernière minute, d'un directeur d'école de permettre l'aménagement d'un bureau de vote dans son gymnase, alors que la commission scolaire avait préalablement donné son accord.

M. Richard a recommandé de réunir les organisateurs et organisatrices des partis de même que les directeurs et directrices du scrutin au début

de la campagne pour leur permettre de discuter de questions telles que l'emplacement des bureaux de vote, les règles à appliquer en temps d'élection et le choix des recenseurs.

Louis Lavoie, d'Élections Canada, a fait valoir que la *Loi électorale du Canada* est complexe, mal rédigée et dès lors difficile à comprendre parce que le législateur a voulu y résoudre tous les problèmes susceptibles de se poser. À son avis, Élections Canada devrait simplifier les renseignements qu'il donne au public de façon à rendre la loi plus accessible, d'autant plus qu'il y a au Canada 25 % d'analphabètes fonctionnels et que les gens ont tendance à ne prêter aucune attention à la publicité électorale officielle. M. Lavoie a précisé que le nouveau programme d'information d'Élections Canada tiendra compte de cette réalité.

Plusieurs directeurs et directrices du scrutin ont décrit, à l'instar d'un représentant du bureau du directeur général des élections du Québec, les mesures spéciales qu'ils ont prises pour améliorer les relations avec les candidats et candidates en regard de l'administration du processus électoral. Un directeur du scrutin est même allé plus loin en demandant aux organisateurs de chaque candidat et candidate de désigner un responsable des communications avec son bureau.

LE RECENSEMENT ET LA RÉVISION

Lors de la séance plénière consacrée au recensement, Jacques Charpentier, un directeur du scrutin, a évoqué divers problèmes rencontrés fréquemment à ce chapitre : l'augmentation de la taille des sections de vote, la peur de faire du porte à porte dans certains quartiers et la fréquence à laquelle les électeurs et électrices s'absentent de leur domicile. Il faut donc trouver des méthodes novatrices pour résoudre ces difficultés. Selon les participants et participantes, le système de recensement actuel permet de rejoindre entre 85 et 97 % de l'électorat; certains ont par ailleurs affirmé que les personnes non recensées refuseraient de toute façon que leur nom figure sur la liste électorale.

Jacques Charpentier estime qu'Élections Canada devrait faire connaître davantage ses besoins en termes de recrutement de recenseurs, et que les électeurs et électrices intéressés à faire ce travail devraient soumettre leur candidature directement aux partis politiques. Bien que le système actuel de recrutement par le truchement des partis soit efficace, ces derniers devraient veiller à choisir des personnes répondant à certains critères de compétence physique et intellectuelle. À son avis, former les recenseurs avant le déclenchement des élections ne présente aucun intérêt puisque les partis changent constamment leurs listes. De même, il ne serait pas utile de faire le recensement avant la publication du bref d'élection puisque la population canadienne est très mobile et qu'il faudrait dans ces circonstances apporter beaucoup trop de changements à la liste préliminaire.

D'après lui, il est injuste de payer les recenseurs en fonction du nombre de personnes recensées; le travail est aussi ardu dans les petites sections de vote que dans les grandes, bien que les recenseurs y soient moins payés.

D'autre part, les recenseurs ne sont payés pour les visites subséquentes que si celles-ci entraînent l'inscription de nouveaux noms. Dans les petites sections de vote, les recenseurs devraient recevoir un salaire minimum garanti, et la rémunération de tous les recenseurs devrait être exonérée d'impôt. Si ces changements étaient adoptés, a-t-il dit, beaucoup plus de gens offriraient leurs services. Jacques Charpentier a enfin conclu que les agents et agentes de révision n'étaient pas assez bien rémunérés, et que la rémunération des directeurs et directrices du scrutin devrait reposer sur la liste définitive et non pas sur la liste préliminaire, puisque l'établissement de la seconde pose souvent autant de problèmes que la première.

La discussion s'est ensuite engagée sur des méthodes alternatives d'inscription des électeurs et électrices. Alain Gauthier, conseiller auprès de la Commission royale, a décrit la liste électorale permanente mise au point par Revenu Ontario et utilisée dans les élections municipales et scolaires ainsi que la liste électorale permanente utilisée en Colombie-Britannique, deux solutions retenues par ces provinces pour contourner les problèmes associés au recensement et à la validité de certaines listes. Grâce à ces systèmes, on espère avoir éliminé bon nombre de problèmes.

Alain Gauthier a été chargé de comparer ces systèmes, en analysant les problèmes et les correctifs qu'il conviendrait d'y apporter. Il a soulevé le problème du recensement de porte à porte, où les recenseurs ont du mal à rejoindre les gens dans les grands immeubles à appartements, et a évoqué l'expérience de l'Ontario qui compose sa liste électorale à partir de données fiscales et des transactions immobilières. S'il est vrai qu'il est plus facile de retracer les propriétaires fonciers avec cette méthode, cela n'aide en rien le recensement des personnes à charge et des locataires. Il a recommandé par conséquent que l'on dresse une liste préliminaire en utilisant la méthode ontarienne, complétée par un recensement de porte à porte.

Andrée Lortie, d'Élections Canada, a déclaré que l'informatisation des bureaux des directeurs et directrices du scrutin ne devrait pas causer de sérieux problèmes étant donné que les systèmes d'Élections Canada n'exigent pas de compétences particulières en informatique. Certes, les élections de 1988 ont produit leur lot de succès et d'échecs, mais elles ont quand même révélé qu'il serait utile d'informatiser le processus électoral, à la grandeur du pays. À l'occasion des prochaines élections, le recensement se fera au moyen de fiches indexées, et les formules seront produites en plusieurs couleurs; les recenseurs ne seront pas tenus de dactylographier les listes eux-mêmes, puisque les renseignements seront saisis sur ordinateur et que la révision se fera au moyen des cartes indexées préparées à partir de la liste préliminaire. Élections Canada aimerait nommer dans chaque bureau de directeur ou de directrice du scrutin une personne rémunérée spécifiquement pour gérer les listes informatisées.

Jean-Paul Laperrière, autre conseiller de la Commission, a ensuite parlé des listes électorales permanentes utilisées en Colombie-Britannique, et des registres électoraux des municipalités ontariennes. Selon les responsables

des élections en Colombie-Britannique, le système provincial se compare avantageusement aux divers systèmes américains car il peut servir aussi bien aux élections municipales que provinciales ou fédérales, réduisant le double emploi et permettant ainsi d'économiser de l'argent.

En Ontario, le ministère du Revenu a été chargé d'élaborer et d'exploiter le système d'inscription des électeurs et électrices pour les élections municipales et scolaires. Le public a bien réagi au nouveau système, lequel aurait produit des informations électorales plus exactes.

Jean-Paul Laperrière a ensuite évoqué une étude préliminaire de la Commission royale portant sur la possibilité d'utiliser les renseignements d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. Un groupe de travail s'est penché sur la possibilité d'utiliser les données de Revenu Canada pour préparer et exploiter une liste électorale permanente. Des représentants d'Élections Canada, de la Société canadienne des postes et de Statistique Canada ont mis sur pied un deuxième groupe chargé d'examiner la possibilité de jumeler leurs banques de données respectives afin de produire des cartes électorales.

Les ateliers consacrés au recensement ont mené à diverses conclusions. En règle générale, les participants et participantes ne se sont pas objectés

à la désignation des recenseurs par les partis, mais ont convenu que les directeurs et directrices du scrutin devraient procéder au choix final et tenir des listes de recenseurs dont le travail fut insatisfaisant. La plupart ont également reconnu que la rémunération des recenseurs devrait être exonérée d'impôt dans le but d'inciter plus de personnes à faire ce travail. Beaucoup de recenseurs sont des personnes au chômage ou des bénéficiaires du bien-être social. Si elles doivent déclarer leur revenu tiré du

« Les directeurs et directrices du scrutin devraient procéder au choix final et tenir des listes de recenseurs dont le travail fut insatisfaisant. »

recensement, certaines personnes refuseront de travailler au moment des élections, de crainte que ces revenus ne soient déduits de leurs prestations.

Beaucoup de participants et participantes ont approuvé la méthode en vigueur au Québec, où l'on nomme des recenseurs chargés de superviser le recensement de 20 à 25 sections de vote et de vérifier l'exactitude des listes préliminaires avant leur envoi aux directeurs et directrices du scrutin. Les participants ont dit préférer le recours à deux recenseurs par section de vote, de façon à rassurer l'électorat quant à l'intégrité du processus et à mettre en confiance les recenseurs.

La position des directeurs et directrices du scrutin et des représentants et représentantes des partis à propos du choix des recenseurs a fait apparaître des divergences fondamentales. En règle générale, tous acceptent le

système actuel, malgré ses failles, quoiqu'on s'élève contre la désignation occasionnelle de recenseurs incompetents et du refus des partis de coopérer en remplaçant ces personnes. Les représentants des partis, quant à eux, reconnaissent qu'ils ne tiennent pas à perdre leurs meilleurs travailleurs bénévoles en les nommant recenseurs. Pour résoudre ce problème, les participants et participantes ont proposé d'élargir le bassin des recenseurs éventuels en invitant des postulants de petits partis ou d'autres sources, par exemple des écoles et des collègues. Trois autres recommandations ont été formulées : que les directeurs et directrices du scrutin et les représentants de partis collaborent plus étroitement, même avant le déclenchement des élections; que le public soit informé de l'importance du recensement; et que les deux partis principaux de chaque circonscription désignent des représentants ou représentantes pour aider le directeur du scrutin.

LE VOTE PAR ANTICIPATION ET PAR PROCURATION

Lors des séances consacrées au vote par anticipation et au vote par procuration, les participants et participantes ont exprimé des opinions divergentes quant à l'opportunité de maintenir le vote par procuration; tous par contre se sont dits d'accord avec l'adoption d'un système de vote par correspondance. Plusieurs ont recommandé l'abolition du vote dans le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, en raison des problèmes administratifs que cette pratique entraîne, à moins qu'elle ne soit modifiée pour alléger leur charge de travail. Bon nombre de participants ont aussi recommandé l'abolition du vote par procuration, rarement utilisé et dont les modalités sont complexes, quoique certains aient souligné son importance dans les régions reculées. D'autres ont signalé que le système actuel pourrait permettre aux étudiants et étudiantes de même qu'aux militaires de voter deux fois, risque que n'éliminerait pas le vote par correspondance.

Le directeur général des élections du Manitoba, Richard Balasko, a affirmé que le vote par correspondance est la meilleure solution pour permettre aux personnes qui ne peuvent se rendre aux urnes d'exercer quand même leur droit de vote. Cette méthode protège le secret du vote puisque les électeurs et électrices sont tenus de marquer eux-mêmes leur bulletin et de le placer sous enveloppe scellée. Il a en outre

recommandé de conserver le vote par procuration pour les gens qui n'ont pas facilement accès aux services postaux, par exemple ceux qui font du piégeage ou les travailleurs et travailleuses en régions éloignées. On pourrait améliorer ce système, a-t-il dit, en acceptant l'inscription automatique sur les listes électorales des personnes qui votent par correspondance.

« Cette méthode protège le secret du vote puisque les électeurs et électrices sont tenus de marquer eux-mêmes leur bulletin et de le placer sous enveloppe scellée. »

Les participants et participantes se sont dits d'accord sur l'utilisation de bureaux itinérants dans les hôpitaux ou autres établissements de santé. À l'heure actuelle, la *Loi électorale du Canada* n'autorise l'ouverture de bureaux de vote dans les hôpitaux que dans certaines circonstances, et il est peu pratique d'y garder un bureau de vote ouvert toute la journée lorsque tous les électeurs et électrices potentiels ont exercé leur droit de vote.

LES SERVICES AUX ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

Lors de la séance consacrée aux personnes ayant une déficience ou des besoins spéciaux, les participants et participantes ont soulevé les problèmes du vote des personnes ayant des difficultés de lecture et de l'accès aux bureaux de vote. Rachel Bélisle, de l'Institut canadien d'éducation des adultes, a parlé des problèmes d'analphabétisme au Québec, soulignant que les difficultés de lecture et d'écriture qu'éprouvent certains s'accompagnent souvent d'autres handicaps, telle la déficience auditive.

Évoquant les mesures susceptibles de remédier à ces problèmes, Rachel Bélisle a souligné qu'il faudrait simplifier les bulletins de vote et les divers formulaires électoraux, et vulgariser davantage le contenu des brochures et documents politiques, rarement rédigés en termes simples. Elle a souligné qu'une première étape pourrait consister à utiliser des couleurs, des numéros et des termes simples et clairs afin de réduire les obstacles que rencontrent les personnes ayant des difficultés de lecture.

M^{me} Bélisle a encouragé les participants et participantes à tenir compte des besoins d'environ 25 % de la population, en essayant d'utiliser le plus possible un langage courant, en exprimant les messages au moyen de phrases très simples, et en complétant les messages écrits par des moyens audiovisuels chaque fois que la chose est possible.

« Le droit de vote est tout aussi important pour ces personnes, qui désirent avoir leur mot à dire dans l'élection de leur député ou députée. »

Sylvie Godbout, membre du conseil d'administration de l'Office des personnes handicapées du Québec, a rappelé aux participants et participantes que les personnes n'ayant pas de déficiences perçoivent mal les problèmes que doivent affronter les personnes ayant un handicap lorsque ces dernières désirent voter. Pourtant, souligne-t-elle, le droit de vote est tout

aussi important pour ces personnes, qui désirent avoir leur mot à dire dans l'élection de leur député ou députée.

M^{me} Godbout considère que l'accès de plain-pied dans tous les bureaux de vote est prioritaire mais que la responsabilité ne repose pas uniquement sur le directeur ou la directrice du scrutin. Les candidats et candidates doivent

aussi voir à ce que leurs bureaux, lieux de réunion et autres soient accessibles. Selon elle, si les candidats qui désirent représenter la population ne prennent pas la peine de veiller à l'accessibilité de leurs propres lieux, comment peuvent-ils prétendre pouvoir représenter une partie de la population qui est handicapée ? Pour remédier à cela, elle a proposé que le remboursement des dépenses des candidats soit lié à l'accessibilité de leurs lieux.

La proposition d'engager des personnes handicapées comme personnel électoral est une bonne initiative, a-t-elle dit, mais lorsque les élections se tiennent dans des lieux inaccessibles, ça n'incite pas beaucoup à la participation. De plus, elle a suggéré que des interprètes en langage gestuel et des appareils ATEM soient disponibles dans les bureaux de vote et à la télévision à l'intention des malentendants. Après tant d'années de négligence, il est temps, a-t-elle dit, que l'on s'attarde à leur expliquer comment voter.

Durant la discussion, il fut convenu que l'aménagement de rampes d'accès est aujourd'hui chose courante et n'a plus rien d'extraordinaire. Il existe maintenant des immeubles totalement accessibles aux personnes handicapées; on devrait faire tous les efforts possibles pour les localiser et les utiliser comme lieux de scrutin, une exigence qui devrait d'ailleurs être inscrite dans la loi.

Andrée Lortie a révélé que les études réalisées par Élections Canada pour résoudre ces obstacles ont mené à la conception d'un nouvel isoloir, ne comportant que des illustrations au lieu des instructions écrites habituelles. Les participants ont discuté de l'utilisation des photos des candidats et candidates sur les bulletins mais en ont rejeté l'idée parce que l'électorat connaît mieux les chefs de parti que les candidats. Ils ont convenu par contre qu'il pourrait être utile de reproduire sur les bulletins de vote les couleurs et les logos de chaque parti.

LE JOUR DU SCRUTIN

Dans les ateliers consacrés aux problèmes qui surgissent le jour même du scrutin, les débats ont surtout porté sur le choix du jour où tenir le scrutin. Contrairement aux participants et participantes au colloque d'Edmonton, ceux et celles de Sherbrooke se sont prononcés sans ambages en faveur du dimanche, écartant les objections d'ordre religieux ou autres.

Durant son exposé, Céline Bernier, directrice du scrutin, a mentionné les difficultés à trouver des installations adéquates le jour des élections. À son avis, si les élections se tenaient le dimanche, le travail des directeurs et directrices du scrutin serait facilité puisqu'il serait plus aisé de recruter du personnel qualifié, entre autres. De plus, il conviendrait d'autoriser les directeurs et directrices du scrutin à recruter du personnel surnuméraire pour remplacer les employés absents le jour du scrutin. Elle s'est également prononcée en faveur de l'inscription le jour même du scrutin, précisant que les personnes intéressées à se prévaloir de ce droit devraient s'inscrire et voter au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, pour éviter qu'un électeur ne vote deux fois.

Plusieurs directeurs et directrices du scrutin se sont opposés à l'inscription le jour du scrutin aussi bien dans les circonscriptions urbaines que rurales, et ont plutôt proposé d'allonger la période de révision. Peu d'électeurs ou d'électrices des régions rurales se prévalent de toute façon de ce droit. D'autres participants ont affirmé qu'autoriser l'inscription le jour même du scrutin risquait d'entraîner des abus, et qu'il faudrait de toute façon appliquer la même règle dans les circonscriptions rurales et urbaines.

Jean Jolin, adjoint du directeur général des élections du Québec, a signalé que dans cette province, les scrutateurs et scrutatrices sont nommés par le parti au pouvoir tandis que les greffiers le sont par l'opposition. Tous reçoivent la même formation professionnelle, ce qui leur permet de se remplacer les uns les autres. Dans chaque bureau de vote, on nomme un agent d'information et de contrôle chargé de faciliter la tenue du vote. Celui-ci supervise le déroulement des élections au nom du directeur ou de la directrice du scrutin, avec qui il reste en contact étroit. Après le dépouillement du vote, le scrutateur ou la scrutatrice communique les résultats à l'agent d'information et de contrôle, qui les transmet ensuite au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, où les résultats sont affichés et dévoilés à la presse. En règle générale, ces résultats sont disponibles 45 minutes après la fermeture des bureaux de vote.

Lors des dernières élections, le Québec a utilisé pour la première fois des bureaux de vote itinérants dans les centres d'accueil pour personnes âgées et dans les hôpitaux où résident beaucoup de personnes incapables de se déplacer. Les équipes itinérantes des bureaux de vote étaient semblables à celles des bureaux de vote ordinaires.

Durant les ateliers, la plupart des directeurs et directrices du scrutin ont rejeté la proposition visant à retarder le dépouillement du scrutin de façon à communiquer les résultats des provinces de l'Est en même temps que ceux des provinces de l'Ouest, affirmant que ce serait là une source de confusion dans les bureaux de vote et que le risque de fuites de la part du personnel électoral serait accru. Il serait éventuellement possible de raccourcir les heures d'ouverture des bureaux de vote le matin mais difficile de les allonger le soir, alors que le personnel électoral est fatigué et anxieux de terminer le travail. Plusieurs participants et participantes estiment que le problème des fuseaux horaires est impossible à résoudre et qu'il ne faut pas chercher à changer le système actuel. D'autres constatent que l'on aurait probablement plus de souplesse en matière d'heures d'ouverture des bureaux de vote si les élections se tenaient le dimanche.

6

COLLOQUE SUR LES PARTIS POLITIQUES



Halifax, Nouvelle-Écosse
7-8 février 1991

LE COLLOQUE ÉTAIT divisé en six séances :

- La dynamique interne des partis : La sélection des candidats et candidates et des chefs de parti
- La dynamique interne des partis : L'organisation des partis
- Les partis, la représentation et les diverses formes de participation
- La réceptivité, la volatilité de l'électorat et le régime électoral
- Les partis en tant qu'institutions nationales
- La primauté des partis en tant qu'organisations politiques

La Commission a consacré une partie de ses efforts de recherche à l'analyse de la performance des partis politiques, principaux véhicules de participation et de représentation politiques au Canada. Le colloque de Halifax visait à examiner l'idée que les partis politiques constituent le mécanisme le plus direct que puissent utiliser les Canadiens et Canadiennes pour défendre leurs intérêts et participer à la vie politique. Le but de la rencontre était de permettre à la Commission, à certains membres de la presse, aux représentants et représentantes des partis politiques ainsi qu'à des universitaires d'examiner les résultats des recherches commandées par la Commission et d'analyser des propositions de réformes. Dans l'ensemble, la Commission souhaitait connaître l'avis des participants et participantes sur les méthodes susceptibles de renforcer le rôle des partis politiques nationaux en matière de participation, de représentation et d'intégration politiques. Il s'agissait également d'examiner les modifications susceptibles d'être apportées à la *Loi électorale du Canada* dans le but d'améliorer la contribution des partis politiques dans ces domaines, en tenant compte des limites inhérentes à ce type de réforme.

LA SÉLECTION DES CANDIDATS ET CANDIDATES ET DES CHEFS DE PARTI

La première séance, animée par Kenneth Carty de l'Université de la Colombie-Britannique, a porté sur les avantages et inconvénients d'une

réforme du processus de sélection des candidats et candidates aux élections et à la direction des partis, notamment en regard des dispositions sur la limitation des dépenses. La question posée aux participants et participantes au panel était la suivante : le processus de sélection doit-il être réglementé par le législateur ou essentiellement par les partis eux-mêmes ?

Chacun des trois grands partis du Canada procède au choix de son chef selon sa méthode propre. Le Nouveau Parti démocratique (NPD) tient un congrès biennal, lequel est techniquement un congrès à la direction bien que le chef en titre soit rarement contesté. Par contre, le Parti libéral du Canada (PLC) et le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) tiennent des congrès d'orientation et de direction distincts. De ce fait, a-t-on invoqué, toute tentative de réglementation du processus de sélection des chefs doit tenir compte du caractère distinct des méthodes adoptées par les partis.

Après un bref aperçu des récents congrès à la direction du Nouveau Parti démocratique et du Parti libéral, présenté par Keith Archer de l'Université de Calgary, on a souligné que ces deux partis ont utilisé le système de crédits d'impôt pour aider leurs candidats et candidates à la direction à rassembler des fonds, ce qui signifie que leur processus de sélection était financé à même les deniers publics.

Des participants et participantes ont évoqué les efforts récemment entrepris par les trois partis pour réformer leur processus de sélection du chef. À leur dernier congrès national d'orientation, les libéraux ont ainsi adopté une résolution réclamant l'élection du chef par l'ensemble des membres du parti. Certains intervenants ont dit craindre que l'élection directe du chef ne contribue pas nécessairement à renforcer le parti. L'élection

directe offrirait au contraire plus de possibilités à certains groupes d'intérêt d'influer sur le résultat, ce qui pourrait provoquer une certaine désaffection dans les rangs du parti.

Lynda Erickson, de l'Université Simon Fraser, a fait allusion à plusieurs aspects controversés du mécanisme d'investiture des candidats et candidates, notamment aux critères relatifs à l'adhésion, à l'organisation des assemblées d'investiture par les cadres des partis, et au coût sans cesse croissant de certaines luttes d'investiture. Certains ont affirmé que la limitation des dépenses d'investiture par voie de réglementation publique permettrait

« Le système électoral canadien [recueille] la confiance générale du public, du fait de la combinaison du financement public, de la limitation des dépenses et de la divulgation des renseignements. »

mettrait peut-être d'ouvrir le processus à des candidats de tous milieux socio-économiques.

Dans l'ensemble, les participants et participantes au panel ont convenu qu'il est légitime que l'État réglemente dans une certaine mesure ce

processus, si des deniers publics sont en jeu. En revanche, ils sont convaincus que les partis s'opposent farouchement à la réglementation de certains domaines, tels les critères d'adhésion.

Michael Robinson, du Parti libéral du Canada, a affirmé que le système électoral canadien recueillait la confiance générale du public, du fait de la combinaison du financement public, de la limitation des dépenses et de la divulgation des renseignements. Réglementer le processus de sélection des chefs et de désignation des candidats et candidates permettrait peut-être de rendre ce processus plus démocratique.

L'ORGANISATION DES PARTIS

Lors de la deuxième séance, animée par Steven Wolinetz de l'Université Memorial, les participants et participantes ont discuté des diverses options pour améliorer la compétence des partis en matière d'organisation et de formulation des politiques. Les membres du panel ont également été invités à se prononcer sur la pertinence de resserrer ou de relâcher les liens entre les ailes fédérales et provinciales des partis politiques.

On a indiqué que l'organisation des partis politiques canadiens reflétait l'importance primordiale qu'ils accordent aux luttes électorales. De fait, les partis se montrent en général plus compétents lorsqu'il s'agit d'organiser des élections que de formuler des politiques. William Chandler, de l'Université McMaster, a affirmé que les partis canadiens ont besoin de ressources accrues pour s'engager dans l'élaboration de politiques.

Selon Jack Graham, du Parti libéral du Canada, les processus internes des partis ne devraient pas être axés uniquement sur l'élaboration de politiques. Ces processus servent aussi à renforcer l'appui des militants et militantes aux politiques, à éduquer les membres sur les grandes questions publiques, et à communiquer l'avis des membres au chef. D'autres ont soutenu qu'il n'est pas réaliste de penser que les politiques puissent être formulées par la base, dont le rôle est d'orienter les décideurs, non pas de fixer en détail les politiques du parti.

Plusieurs participants et participantes se sont exprimés en faveur de la création de fondations partisanes, à l'image de celles qui existent en Allemagne et aux Pays-Bas. Les fondations partisanes pourraient aider les partis à élaborer des politiques à long terme et leur apporter les ressources de divers experts et instituts de recherche. Un participant a toutefois estimé que ces fondations ne seront efficaces que dans la mesure où elles resteront relativement autonomes. D'autres ont prétendu que les besoins à court terme, foncièrement partisans des partis politiques, les inciteront à vouloir contrôler les activités des fondations.

Steven Wolinetz a précisé que les fondations partisanes de plusieurs pays d'Europe occidentale ont su s'adapter au climat politique partisan à l'intérieur duquel elles œuvrent. Selon un participant, les fondations permettraient peut-être aux partis d'être plus crédibles et plus actifs entre les élections. En Europe, les fondations sont plus que des centres de réflexion; elles

contribuent également à la formation et à la participation des membres des partis entre les élections.

En Allemagne, les partis jouissent d'une position privilégiée sanctionnée par la Constitution, ce qui leur permet de recevoir des deniers publics. Selon un participant au panel, les partis ne devraient pas recevoir de fonds publics puisque ce sont des organisations privées. Un autre a répliqué que les fondations partisans représentaient une façon détournée d'encourager l'élaboration de politiques, et qu'il serait plus efficace de donner directement des fonds aux partis pour qu'ils exercent certaines fonctions précises.

Les participants et participantes se sont également demandés pourquoi les partis politiques canadiens n'avaient pas d'eux-mêmes créé des institutions semblables aux fondations partisans. De dire l'un d'eux, les partis sont trop préoccupés par les élections; pour un autre, ils n'y auraient tout simplement pas pensé; selon un dernier, les partis préfèrent consacrer leurs ressources limitées aux élections.

Les participants et participantes au panel ont ensuite discuté de la vigueur et de l'orientation des liens structurels entre les ailes fédérales et provinciales des partis politiques. Rand Dyck, de l'Université Laurentienne, a argué que ces liens ne devaient pas être modifiés. Un autre a dit craindre que la séparation des ailes fédérales et provinciales n'oblige les bénévoles, dont le nombre décline sans cesse, à choisir entre les deux. Une personne a évoqué le fractionnement causé par la séparation des organisations fédérales et provinciales du Parti libéral au Québec, en disant que le relâchement des liens présente des dangers non négligeables.

LES PARTIS ET LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

Jane Jenson, de l'Université Carleton, a animé la troisième séance au cours de laquelle les participants et participantes ont discuté de la possibilité que les grands partis soient supplantés par les groupes d'intérêt ou ceux à revendication unique. Ils ont également discuté de l'évolution de l'opinion publique à l'égard des partis politiques, et des méthodes qui permettraient d'encourager de nouvelles formes de participation aux activités des partis établis, comme certains pays européens ont réussi à le faire.

Jane Jenson a indiqué que les partis politiques sont essentiels parce qu'ils représentent l'électorat. Cependant, leur rôle est de plus en plus difficile à tenir en raison du cynisme et de la méfiance de la population à leur égard, et du recours accru à des groupes d'intérêt qui court-circuitent les partis, à l'encontre des compromis inhérents à la représentation partisane. Les partis, a-t-on dit, sont moins à même de servir d'intermédiaires entre les citoyens et citoyennes et le gouvernement et d'engendrer un discours politique national. Un participant est intervenu pour dire que cette dégradation paraît inévitable aux yeux de certains experts, suite aux mutations sociales engendrées par une société davantage centrée sur l'individu et le pouvoir de consommation, ou tout simplement parce que la *Charte canadienne des droits et libertés* a encouragé le recours aux tribunaux plutôt qu'aux élections

pour résoudre les conflits. D'autres ont prétendu que les partis politiques se limitent eux-mêmes lorsqu'ils ne parviennent pas à offrir un choix clair et cohérent à l'électorat.

Selon Neil Nevitte, de l'Université de Calgary, même si les partis conservent un rôle important à jouer en matière de représentation, la population s'identifie de moins en moins à eux, en raison du nouvel esprit critique reflétant l'évolution des valeurs dans les sociétés industrielles avancées. Ces sociétés jouissent actuellement d'une prospérité et d'une sécurité sans précédent, marquées par une forte mobilité géographique et professionnelle. Grâce à la révolution technique et à l'information, les citoyens et citoyennes ont élargi leurs horizons politiques. En outre, l'écart entre le grand public et l'élite s'est resserré du fait de l'accès accru à l'information politique et de la diffusion des connaissances requises pour prendre des décisions autonomes.

De nouvelles questions d'intérêt public sont apparues concernant la qualité de vie (l'environnement par exemple) et l'égalité pour les Autochtones, les femmes et les autres groupes marginalisés. Ce nouveau discours politique concurrence l'ancien, axé sur la redistribution des richesses, et s'accompagne d'un nouveau style de participation politique, tournée vers l'action directe.

Selon Val Sears, ex-journaliste du *Toronto Star*, le problème n'est pas de favoriser l'intégration des groupes d'intérêt aux partis politiques mais plutôt de trouver un équilibre entre les activités des uns et des autres. La politique doit aujourd'hui être envisagée comme un libre marché d'idées ou d'intérêts dans lequel tous trouvent leur place.

Un autre participant, Tom Axworthy, de la Fondation CRB, a tenu à remettre en contexte le cynisme ambiant. Les décisions politiques résultent des compromis collectifs que font des personnes à l'origine en désaccord. Tout le monde y perd la plupart du temps, y compris le cabinet, le Parlement et la population, car la solution retenue en sera toujours une de compromis. Dans une société pluraliste, il n'est donc pas étonnant que beaucoup fassent preuve de cynisme. Selon un participant, compte tenu de cette situation, la question qui demeure est de savoir comment donner à chacun et chacune une chance égale d'influencer le processus. Un autre a affirmé qu'une seule des quatre fonctions traditionnellement dévolues aux partis politiques avait changé. Les partis sont toujours les principaux organisateurs électoraux, les promoteurs des valeurs collectives et les agents unificateurs des intérêts. Depuis la montée des groupes d'intérêt à revendication unique, ils représentent toutefois beaucoup moins l'intérêt public. Certains ont affirmé que la

« Les partis ... sont moins à même de servir d'intermédiaires entre les citoyens et citoyennes et le gouvernement et d'engendrer un discours politique national. »

raison d'être des partis politiques est d'ordre idéologique, ce qui les confirme dans leur rôle de promoteurs des valeurs collectives.

Même si le taux de participation politique au Canada est demeuré relativement stable, les citoyens et citoyennes se tournent de plus en plus vers les groupes d'intérêt pour exprimer leurs convictions politiques. Les participants et participantes ont notamment discuté de l'effet des techniques de communication sur le comportement des partis politiques et des groupes d'intérêt. Une personne a affirmé que l'usage croissant des sondages d'opinion par les gouvernements incite les groupes d'intérêt à tenter de mobiliser la population par la démarche la plus ostensible possible, au besoin par la confrontation, pour attirer l'attention sur certains problèmes et accroître les chances d'une réaction populaire favorable.

Les membres du panel ont examiné comment les méthodes récentes des partis politiques pour choisir leurs chefs et leurs candidats et candidates avaient pu contribuer à la perte de confiance de la population face à leur rôle d'organisations politiques de base. Un participant a déclaré que les partis avaient été incapables de prouver qu'ils pouvaient se réformer en profondeur, et que seule une réglementation par l'État les obligerait à s'ajuster aux nouvelles attentes du public. Un autre participant a souligné que les partis se considèrent comme des organisations privées, composées de bénévoles.

À ce titre, ils s'opposent vraisemblablement à une réglementation par l'État de leurs procédés et activités internes.

« Dans quelle mesure le système électoral canadien est-il réceptif à l'évolution de l'électorat ? »

On a convenu que les partis devaient offrir à la population l'image de tribunes politiques efficaces et crédibles, un rôle de plus en plus assumé par les groupes d'intérêt. Alors que le gouvernement donne des fonds et des crédits d'impôt à des organismes éducatifs et de bienfaisance ainsi qu'à d'autres groupes d'intérêt,

a constaté un participant, il consacre très peu d'argent aux activités de sensibilisation et de formation politiques.

LA RÉCEPTIVITÉ ET LA VOLATILITÉ DE L'ÉLECTORAT

Au cours de la séance suivante, dont Richard Johnston, de l'Université de la Colombie-Britannique, était l'animateur, on a examiné comment certaines caractéristiques du système électoral influent sur la performance des partis. Dans quelle mesure le système électoral canadien est-il réceptif à l'évolution de l'électorat ? Le taux de roulement élevé des députés et députées et la diminution du nombre de circonscriptions sûres sont-ils nécessairement une bonne chose ? Le système oblige-t-il les partis à privilégier de manière excessive leurs intérêts à court terme ?

Les études effectuées sur la volatilité de l'électorat et le taux de remplacement des élus et élues au Canada se résument, selon Michael Krashinsky, de l'Université de Toronto, à l'influence prépondérante de trois facteurs : les partis, les régions et l'avantage du député sortant. Ces trois facteurs expliquent en effet la plupart des revirements électoraux dans les circonscriptions. L'avantage dont jouit le député sortant ou la députée sortante n'a pas changé depuis quarante ans alors que les élections canadiennes suivent de plus en plus un modèle régional. Le régionalisme semble influencer beaucoup plus sur les résultats électoraux, allant jusqu'à dépasser l'avantage du député sortant. Selon certaines estimations, l'avantage du député sortant ne compte plus que pour 4 ou 5 % des voix obtenues. Deux phénomènes contradictoires viennent en effet annuler pratiquement l'avantage du député sortant : d'une part, l'évolution vers des campagnes nationales hautement médiatisées et axées sur les chefs tend à diminuer cet avantage, tandis que l'augmentation des ressources mises à la disposition des députés et députées pour communiquer avec leurs commettants et les servir contribue à l'accroître, d'autre part. Les études effectuées pour la Commission montrent que la taille de la circonscription et sa situation géographique, en milieu urbain ou rural, ont peu d'effet sur cet avantage d'ailleurs peu prononcé au Canada.

Brian Gaines, de l'Université Stanford, a signalé que l'avantage du député sortant était un problème grave aux États-Unis, où les élus et élues s'efforcent de fidéliser l'électorat en rendant service à leur circonscription et en distribuant des faveurs. Les recherches montrent que ce phénomène existe aussi au Royaume-Uni, mais pas au Canada. Chez nous, les élections se caractérisent plutôt par un taux de roulement élevé aussi bien des partis que des députés et députées. Il existe beaucoup de sièges marginaux, et leur nombre ne diminue pas. Les revirements électoraux sont peu fréquents, ce qui permet de croire que ce n'est pas le candidat ou la candidate qui compte le plus. Des études révèlent cependant que les services rendus dans une circonscription ont une certaine importance, quoique limitée. En conclusion, on peut prétendre que le faible avantage dont jouissent les députés sortants témoigne de l'ouverture du système électoral canadien à l'évolution politique, ce qui est en soi un facteur positif.

David Gotthilf, de Viewpoints Research, a parlé de la dichotomie entre l'ouverture électorale et l'ouverture politique. L'ouverture électorale se manifeste dans les résultats électoraux, alors que l'ouverture politique se manifeste sur le plan législatif. Le système américain, caractérisé par un faible taux de roulement des élus et élues et par une politique plus populiste, est ouvert sur le plan politique mais non sur le plan électoral. Au Canada, le système est très ouvert sur le plan électoral, mais pas sur le plan politique, et ce pour trois raisons :

- La conjugaison d'un régime électoral majoritaire uninominal et d'un système regroupant trois grands partis signifie que le résultat

dans une circonscription peut dépendre de la variation d'un petit nombre de voix.

- L'électorat s'identifie de moins en moins aux partis, ce qui est surtout vrai des individus âgés de moins de 45 ans.
- La politique se spécialise, les stratèges politiques ayant de plus en plus recours aux techniques de marketing.

Du fait de son ouverture électorale, le système canadien est moins ouvert sur le plan politique. Les politiciens et politiciennes connaissent la volatilité de l'électorat et savent que les campagnes électorales comptent

plus que ce qu'ils ont fait durant les quatre années précédentes. L'objectif est donc d'équilibrer ouverture électorale et ouverture politique.

« Le fait de raccourcir la carrière des hommes et femmes politiques ne rendrait pas nécessairement le processus politique plus accessible aux nouveaux candidats. »

Suite à la présentation des études, les participants et participantes au panel se sont demandés s'il était préférable d'avoir un système favorisant le carriérisme politique plutôt que le remplacement fréquent des élus et élues, pour assurer que ces derniers soient redevables en tout temps à leur électorat. Cette question n'a débouché sur aucun consensus quoique tous s'accordaient à dire que le fait de

raccourcir la carrière des hommes et femmes politiques ne rendrait pas nécessairement le processus politique plus accessible aux nouveaux candidats. De plus, ont-ils dit, limiter le mandat des politiciens, idée relativement populaire aux États-Unis, ne serait pas approprié au Canada étant donné le taux élevé de roulement des élus.

LES PARTIS EN TANT QU'INSTITUTIONS NATIONALES

La séance consacrée aux partis en tant qu'institutions nationales, animée par Brian Crowley, de l'Université Dalhousie, a permis d'examiner leur capacité à intégrer des opinions diversifiées. Les participants et participantes ont exprimé des opinions contradictoires quant à la capacité des partis à assumer un rôle d'institutions nationales de base. L'un d'eux, David Elkins, de l'Université de la Colombie-Britannique, a constaté que le Canada était difficile à gouverner en raison des clivages linguistiques et régionaux. Attendre des partis qu'ils puissent résoudre ce problème est illusoire. Un autre a affirmé que les partis sont efficaces pour choisir des chefs ou des candidats et candidates, mener des luttes électorales et proposer de nouvelles politiques, mais que c'est trop leur demander que d'exiger qu'ils contribuent à l'édification d'une nation.

Une participante, Maureen Covell, de l'Université Simon Fraser, a répliqué que les partis politiques canadiens réussissaient à intégrer les intérêts

divergents, ce qui démarquait le régime canadien des autres régimes de partis où les intérêts s'expriment à l'assemblée législative ou dans le secteur privé. En Europe, cela se fait par une médiation entre les partis politiques représentant des intérêts spécifiques. Dans le régime canadien, on s'attend à ce que les partis élaborent leurs politiques en se montrant réceptifs aux groupes d'intérêt. Denis Pageau, du Parti progressiste-conservateur, a souligné que les partis qui souhaitent prendre le pouvoir doivent avoir une perspective nationale et doivent accepter de marier des intérêts régionaux divergents.

Selon plusieurs participants et participantes au panel, même lorsque les partis sont bien établis au niveau régional apparaissent inévitablement des tensions entre les intérêts nationaux et locaux. Un participant a affirmé que les partis ont été relativement efficaces pour ce qui est d'équilibrer ces intérêts dans le processus de sélection des chefs, dans les congrès d'orientation et dans les activités d'étude et d'élaboration de politiques. Un autre a prétendu en revanche que les partis étaient peu efficaces en matière d'intégration nationale, la preuve en étant que divers groupes d'intérêt évitent de se joindre à eux.

Un participant a estimé qu'il devrait être possible de renforcer le rôle d'intégration et de consolidation de la nation que jouent les partis politiques s'ils permettaient à leurs députés et députées de représenter plus efficacement leur électorat à la Chambre des communes. Un autre a soutenu que les partis pourraient asseoir leur présence électorale dans un plus grand nombre de régions si l'on adoptait un système de représentation proportionnelle au lieu du système majoritaire uninominal actuel. Plusieurs membres du panel ont repoussé cette suggestion, affirmant que l'expérience a montré que la présence dans les régions des partis nationaux ne dépend pas d'un système de représentation proportionnelle.

Un certain nombre de participants et participantes ont signalé que l'arrivée éventuelle de plusieurs partis régionaux à la Chambre des communes après les prochaines élections fédérales risquait de miner davantage la capacité des partis nationaux à défendre divers intérêts régionaux. Michael Robinson a signalé que des initiatives telles que la taxe sur les produits et services et l'Accord du lac Meech ont rendu les partis plus réticents à embrasser des projets d'envergure nationale, ce qui accroît d'autant l'attrait des partis régionaux et des groupes d'intérêt.

« Les trois grands partis [sont] privilégiés par le système actuel de financement lié aux dépenses électorales. »

Finalement, les participants et participantes ont cherché à savoir si le système actuel de financement public donnait aux partis suffisamment de ressources pour représenter des intérêts multiples, et s'il favorisait les partis existants aux dépens des petits

ou des nouveaux partis offrant une nouvelle vision politique. Aucun consensus n'est apparu sur la question de savoir si le niveau actuel de financement public des partis était adéquat ou excessif. En revanche, la plupart ont convenu que les trois grands partis étaient privilégiés par le système actuel de financement lié aux dépenses électorales. L'exclusion des autres partis du système de financement public pourrait limiter les choix électoraux des Canadiens et Canadiennes.

LA PRIMAUTÉ DES PARTIS EN TANT QU'ORGANISATIONS POLITIQUES

Durant la dernière séance, participants et participantes au panel ont été invités par Herman Bakvis, de l'Université Dalhousie, également coordonnateur de recherche à la Commission, à aborder les sujets suivants : la sélection des chefs et l'investiture des candidats et candidates; le financement des partis au niveau national et local; et le renforcement des partis nationaux.

Plusieurs membres du panel ont présenté des opinions divergentes quant à la nécessité que l'État réglemente plus rigoureusement les processus de sélection des candidats et candidates et des chefs. Kenneth Carty a affirmé qu'il importait de réglementer ces processus puisqu'il y va de l'intérêt public, alors que Dalton Camp a soutenu qu'il s'agissait d'activités purement internes. Selon Neil Young, député du NPD, il devrait y avoir divulgation complète des renseignements et remboursement des excédents lorsque des deniers publics sont en jeu. Peter Milliken, député libéral, a enfin affirmé que la divulgation complète des dons contribuerait à rétablir la confiance du public dans l'intégrité des partis.

Les participants et participantes ont été invités à trier, parmi les activités privées et publiques des partis politiques, celles qui devraient ou ne devraient pas être réglementées par l'État. Selon plusieurs, ce processus était assez important pour justifier un certain degré de réglementation publique. Un autre s'est opposé à toute réglementation publique, laquelle serait incompatible avec le caractère volontaire des partis politiques.

Plusieurs participants et participantes ont déclaré que le système actuel de remboursement partiel des dépenses électorales était trop restrictif puisque les candidats et candidates doivent recueillir au moins 15 % des voix pour y avoir droit. Selon un participant, il ne devrait y avoir aucune limite à moins qu'on ne décide de rembourser les partis en fonction de leurs résultats électoraux à l'échelle du pays et les candidats en fonction de leurs résultats locaux.

Les participants et participantes ont ensuite examiné le rôle que devraient jouer les groupes d'intérêt durant les campagnes fédérales. Diverses préoccupations ont été soulevées quant à la participation croissante de ces groupes au niveau local. Si on concède aux groupes d'intérêt le droit d'effectuer des dépenses indépendantes durant les élections fédérales, cette pratique risque d'éroder l'intégrité des limites de dépenses imposées aux partis politiques. Sans ces restrictions, les élections canadiennes pourraient ressembler de plus en plus aux élections américaines, où de nombreux comités d'action

politique jouent aujourd'hui un rôle déterminant en recueillant et en effectuant des dépenses en faveur de certains candidats et candidates.

Selon un membre du panel, les dépenses publicitaires durant les élections procèdent de la liberté d'expression, mais des limites raisonnables peuvent être justifiées en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La plupart des participants et participantes ont convenu qu'il était nécessaire et légitime d'imposer certaines limites aux dépenses des groupes d'intérêt durant les élections fédérales.

COLLOQUE SUR LA PRESSE ET LES ÉLECTIONS



Toronto, Ontario
20-22 février 1991

CE COLLOQUE COMPRENAIT sept séances consacrées aux questions suivantes :

- La presse et les partis : comment s'établit le programme d'une campagne électorale
- Les débats des chefs : importance et potentiel
- La réglementation des sondages en période électorale
- Le cadre de la réglementation
- Les campagnes locales : pour une meilleure information
- Les nouvelles formes de communications électorales
- Enjeux et leçons

Le but du colloque était de réunir des chercheurs et chercheuses travaillant pour la Commission, des représentants et représentantes des partis politiques, des médias et des firmes de sondage pour discuter des résultats préliminaires des recherches. Malgré le grand nombre de sujets à l'ordre du jour, les débats ont porté essentiellement sur deux thèmes : la réglementation des communications politiques dans une réforme électorale et les avantages de la concurrence pour les candidats et candidates et l'électorat.

Pierre Lortie, président de la Commission, a énoncé deux points dans son allocution inaugurale :

1. Les spécialistes s'accordent pour reconnaître le rôle crucial que joue la presse dans les campagnes électorales.
2. La télévision a transformé les élections.

Le président a également relevé que bon nombre des personnes qui se sont présentées aux audiences partageaient diverses craintes quant au rôle des médias. Il a donc invité les participants et participantes au colloque à conseiller la Commission de sorte qu'elle puisse offrir à l'électorat l'assurance de messages clairs durant les campagnes électorales.

LA PRESSE ET LES PARTIS

La première séance a abordé les relations entre les stratèges des partis et les journalistes. Parmi les thèmes abordés, on retrouvait l'équilibre entre la forme et le fond des nouvelles électorales, l'incidence du recours croissant au marketing politique sur l'électorat et son comportement et l'influence de l'évolution des techniques et pratiques journalistiques.

Michael Nolan, de la University of Western Ontario, a lancé le débat en traçant l'historique des relations entre la presse et les partis durant les campagnes électorales fédérales. Traitant de l'évolution des techniques médiatiques, il a souligné la part croissante prise par la publicité partisane, et a identifié trois époques du journalisme politique : (1) la presse partisane, qui date d'avant la Confédération et a persisté jusqu'aux années 50, (2) la presse de confrontation, dont le meilleur exemple demeure le débat sur le pipeline, et (3) la presse cynique ou impertinente. Il a enfin mis l'accent sur l'importance de donner du temps d'antenne gratuit comme complément au temps d'antenne acheté et aux émissions d'actualités.

Elly Alboim, de la Société Radio-Canada, a parlé de la couverture des élections en termes de lutte que se livrent les hommes et femmes politiques et les journalistes pour imposer leurs vues. À son avis, le recours croissant des partis politiques à la publicité achetée traduit leur sentiment d'impuissance à communiquer directement avec l'électorat par le truchement de la presse. Parallèlement, les journalistes se disent de plus en plus lassés des formes traditionnelles de couverture électorale. Cette divergence tient en partie au fait que la presse accepte mal le point de vue des partis sur les campagnes électorales, c'est-à-dire un exercice de rabâchage destiné à ancrer

« La presse accepte mal le point de vue des partis sur les campagnes électorales, c'est-à-dire un exercice de rabâchage destiné à ancrer certaines idées fondamentales dans l'esprit du public pour le former et le convaincre... »

certaines idées fondamentales dans l'esprit du public pour le former et le convaincre, soit un processus qui n'a rien à voir avec l'actualité, telle que perçue par les médias. La presse est de moins en moins intéressée à couvrir les tournées électorales des chefs, et elle soupçonne que les programmes exposés par les partis durant les campagnes ont en réalité fort peu à voir avec les véritables objectifs d'un gouvernement.

À son avis, les nouveaux organes de presse, tel le réseau Newsworld de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC), vont accentuer ce phénomène : capable de couvrir en direct la majeure partie des campagnes électorales à l'échelle du pays, Newsworld est appelé à assumer la responsabilité de la couverture classique, ce qui signifie qu'il y aura « de moins en

moins de reportages en profondeur sur les idées avancées par les partis et sur leurs programmes politiques ». Il faut donc s'attendre à ce que la couverture journalistique des futures campagnes électorales soit axée sur « les grands événements, les débats, les incidents de parcours et les gaffes ». On peut prévoir, a-t-il dit, que la presse nationale « considérera de plus en plus les élections comme un épiphénomène ».

Selon un participant, la publicité achetée est le seul recours des partis pour communiquer directement avec l'électorat, sans intermédiaire. Le rôle de la presse devrait donc être, entre autres, d'informer l'électorat sur la nature de la publicité achetée et ses intentions.

William Gilsdorf, de l'Université Concordia, a rapporté qu'une récente enquête pancanadienne auprès de journalistes a révélé la montée incontestable du cynisme face à la couverture électorale.

Jean Crête, de l'Université Laval, a de son côté révélé que les courtes publicités télévisées sont très efficaces pour ancrer des messages dans la population. À son avis, ces publicités sont bonnes en autant qu'elles abordent les problèmes sans détour, qu'elles n'indisposent pas l'électorat et qu'elles présentent des prises de position très claires. Ses recherches montrent aussi qu'il est préférable d'aborder des problèmes de fond plutôt que de mousser un candidat ou une candidate. Il a recommandé d'attribuer le temps d'antenne gratuit selon un système de crédits permettant aux partis de l'utiliser comme bon leur semble.

Selon un participant, même la publicité négative – appelée selon lui à se généraliser autant qu'aux États-Unis – doit s'appuyer sur du concret pour être efficace; c'est à la presse qu'il appartient de l'analyser. À son avis, l'ensemble des Canadiens et Canadiennes sont parfaitement capables de discerner le bon du mauvais, dans ce genre de publicité.

Une personne a rappelé que le temps d'antenne gratuit pose parfois plus de problèmes aux partis qu'il ne leur offre d'avantages, alors que le temps d'antenne acheté permet de mieux cibler le public visé. Une autre a parlé de l'efficacité de la radio, qui laisse des impressions durables dans l'esprit de l'auditoire, qu'elle en soit ou non consciente. À l'heure actuelle, la tendance la plus marquée auprès des stratèges des partis est de recourir au ciblage pointu. Selon cette personne, l'électorat est de plus en plus avisé et il risque de mal réagir devant certaines publicités négatives susceptibles de se retourner contre leurs auteurs.

Selon Elly Alboim, la Commission devrait s'efforcer d'équilibrer les règles du jeu. Pour couvrir et analyser les campagnes publicitaires des partis, les journalistes ont besoin d'un plus grand accès à l'information; l'arbitre en matière de radiodiffusion pourrait aider en rassemblant et en divulguant des renseignements sur la publicité achetée dans les médias par les partis et sur d'autres formes de publicité électorale.

Selon le porte-parole d'un parti, l'une des tâches essentielles de la Commission est de trouver un équilibre entre les divers éléments des campagnes électorales et de veiller à ce que l'argent ne soit pas un facteur

prépondérant. Une personne a évoqué la possibilité d'obliger tous les réseaux à fournir des périodes d'antenne convenables pour les diffusions gratuites des partis et de consacrer un temps raisonnable à la couverture des élections. De même, la Commission devrait « régler le rôle des médias, ou du moins le degré d'attention – c'est-à-dire la quantité d'information fournie durant les campagnes – que les médias consacrent à ce qui est après tout l'une des périodes capitales de la politique canadienne ». Ce participant a en outre recommandé de raccourcir les campagnes électorales et de veiller à communiquer l'information au moment où l'électorat est prêt à la recevoir, dans un format adapté à ses besoins.

Une autre personne a suggéré d'axer la discussion sur « l'intérêt public ». « J'ai l'impression, a-t-elle dit, qu'une des hypothèses de ce débat, courante d'ailleurs, est que ce qui va pour les médias, va pour les politiciens et les partis politiques, et va aussi pour le public en général. Mais je n'en suis pas convaincue. »

« Une des hypothèses est que ce qui va pour les médias, va pour les politiciens et les partis politiques, et va aussi pour le public en général. Mais je n'en suis pas convaincue. »

Un participant s'est élevé contre la réglementation des médias, prétendant que le cynisme et l'impertinence des médias ne sont pas les seuls à donner le ton aux messages véhiculés durant les campagnes électorales. Les médias et les politiciens contribuent

tous deux au caractère des campagnes électorales. Selon lui, le rôle de la Commission devrait être « d'encourager les médias à assumer leur rôle, distinct et précieux, de critique du cadre général des campagnes ».

LES DÉBATS DES CHEFS

Durant la deuxième séance, Cathy Widdis Barr, de l'Université Wilfrid Laurier, a présenté les études qu'elle a effectuées sur les débats télévisés des chefs au Canada, à partir d'analyses statistiques publiées dans les Études électorales canadiennes (Canadian National Election Studies) de 1984 et de 1988. Elle conclut de ses travaux que les débats influencent les choix de l'électorat, le taux de participation, l'opinion générale quant à la compétence des chefs et la compréhension populaire des enjeux électoraux. Les électeurs et électrices qui tirent le plus d'information de ces débats sont ceux qui ne s'abreuvent qu'à un nombre limité de sources d'information.

S'inspirant de son étude comparée des débats télévisés des chefs, Robert Bernier, de l'École nationale d'administration publique (ENAP), a affirmé que l'absence de réglementation à ce chapitre favorise les partis établis. Selon lui, les débats des chefs devraient être institutionnalisés étant donné qu'ils sont une source d'information importante pour l'électorat, et ils

devraient se tenir à la fin des campagnes lorsque l'intérêt de l'électorat est à son maximum. Il a également suggéré de tenir un débat distinct pour les chefs des partis non établis.

Terry Hargreaves, de la Société Radio-Canada, s'est opposé d'emblée à l'idée de réglementer les débats. Si on veut imposer des règles, a-t-il demandé, jusqu'où faudra-t-il aller ? Comment peut-on concevoir un texte de loi qui puisse régir toute éventualité ? De même, il a rejeté la suggestion d'organiser des débats pour les partis non établis, invoquant qu'il serait difficile de déterminer les participants et participantes éventuels.

Plusieurs intervenants et intervenantes ont réclamé une certaine garantie d'accès aux débats pour les petits partis et les partis régionaux. Un participant a rappelé que les efforts entrepris au Québec lors d'une récente campagne électorale pour réglementer un débat entre chefs ont mené à l'échec, provoquant l'annulation de ce dernier.

Selon un stratège du Parti libéral du Canada, « la prochaine industrie surréglementée sera celle des élections ». Il a par contre approuvé une recommandation visant à nommer un organisateur de l'extérieur du milieu de la radiodiffusion voire à en faire le président du débat.

Appelé à commenter les discussions de la matinée, le commissaire Pierre Fortier a noté qu'on avait trop insisté sur les avantages et les inconvénients de la réglementation, sans prendre le recul nécessaire pour analyser la question. « J'ai entendu 'Laissez-nous tranquilles, tout va bien, ne venez pas mettre votre nez là-dedans, ne réglementez rien.' Du Québec, quelqu'un a avoué qu'après l'échec des efforts de réglementation il valait mieux ne plus rien tenter. » Or, a-t-il dit, il ne faut pas craindre la réglementation lorsqu'elle est nécessaire mais ne pas être bête au point de vouloir tout réglementer. Il a donc invité les participants et participantes à prendre plus de recul dans leurs discussions.

LA RÉGLEMENTATION DES SONDAGES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Guy Lachapelle, de l'Université Concordia, a ouvert la troisième séance en présentant les points saillants de son étude sur les sondages d'opinion en temps d'élections. Il a fait le point sur les préoccupations de la population à ce sujet, a cité des avis juridiques selon lesquels la publication des sondages pourrait être réglementée tout en respectant la *Charte canadienne des droits et libertés*, et a résumé les codes d'éthique adoptés par les firmes de sondage, les journalistes et les radiodiffuseurs avant de conclure que les sondages publiés lors des élections fédérales de 1988 n'étaient souvent pas à la hauteur de ces codes. Parmi ses principales recommandations, mentionnons : (1) que la divulgation de sondages soit interdite le jour même des élections et dans les deux jours qui le précèdent; (2) que tous les sondages d'opinion publiés ou divulgués durant les élections soient accompagnés d'informations techniques précises; (3) que les sondages à la sortie des bureaux de scrutin soient prohibés; et (4) qu'une commission de surveillance des sondages, s'inspirant du modèle français, soit mise sur pied pour faire respecter des normes professionnelles.

Donna Dasko, de Environics Research Group, a affirmé que « restreindre l'activité des sociétés de sondage serait une atteinte flagrante à la liberté d'information et d'expression ». Il vaudrait mieux, a-t-elle dit, encourager la réalisation de sondages, lesquels donnent une mine de renseignements importants. Imposer la divulgation simultanée d'information sur la méthodologie des sondages limiterait leur diffusion et empêcherait la publication de courts extraits statistiques. À son avis, la concurrence et l'autoréglementation ont donné jusqu'ici de bons résultats, ce pourquoi la création d'une commission des sondages serait superfétatoire.

« Restreindre l'activité des sociétés de sondage serait une atteinte flagrante à la liberté d'information et d'expression. »

Selon Christopher Waddell, du *Globe and Mail*, il est illusoire de penser ne réglementer que les sondages de la presse. Si les uns sont réglementés, les autres devront l'être. En outre, imposer la publication d'information sur la méthodologie à chaque fois qu'on cite les données d'un sondage empêcherait de s'en servir dans le cadre de reportages journalistiques. Le représentant d'une firme de sondage a toutefois présenté une autre facette de la question. Les sondages d'opinion, a-t-il dit, influent sur l'électorat et les journalistes ne sont pas

formés pour interpréter les données de façon à garantir une information adéquate du public. Ce participant a remis en question l'éthique de certaines sociétés de sondage, qui n'hésiteraient pas à réaliser des sondages pour la presse puis à vendre leurs services aux partis politiques, à titre d'experts-conseils. C'est pourquoi, a-t-il invoqué, une certaine forme de réglementation serait nécessaire.

Elly Alboim a fait remarquer qu'il existait une certaine confusion entre méthodologie et analyse, et que le public n'était pas toujours en mesure de comprendre une bonne partie de l'information qui lui est fournie. En fait, le seul problème associé aux sondages est celui des conclusions qu'en tirent les firmes et les organes de presse. « Prétendre que la divulgation des renseignements méthodologiques règlera la question ne fait qu'escamoter le véritable problème, celui de la compétence ou de l'incompétence des analystes » a-t-il mentionné.

Il s'est ensuite attaqué aux remarques du commissaire Fortier sur l'attitude défensive des participants et participantes au colloque : « Vous dites que nous sommes sur la défensive et vous avez raison parce que, selon moi, la Commission n'a pas clairement défini ce qu'elle attend de nous. Réunir dans une même pièce des radiodiffuseurs et des politiciens et politiciennes sans leur indiquer clairement ce que vous en attendez alors qu'ils sont parfaitement conscients que vous avez beaucoup de pouvoir, dont celui d'adopter

ou de proposer des règlements, nous met mal à l'aise et nous oblige à adopter une attitude défensive. J'ai beaucoup de mal à vous répondre. Je crois à la réglementation des débats, mais je ne sais pas jusqu'à quel point je suis prêt à en discuter avec vous tant que je ne connaîtrai pas votre position initiale. » M. Fortier a répondu que le processus électoral était révisé seulement tous les vingt ou vingt-cinq ans et qu'il importait d'examiner tous les aspects de la question sans idée préconçue.

D'autres participants et participantes ont affirmé que les sondages avaient eu une grande influence sur la politique canadienne, ce qui pouvait justifier une certaine forme de réglementation. L'un d'eux a reconnu que sa position à ce sujet était ébranlée : « Après avoir entendu les recommandations du professeur Lachapelle, j'étais convaincu que l'autoréglementation était la meilleure solution, jusqu'à ce qu'interviennent trois représentants de sociétés de sondage. Maintenant, je commence à penser que j'avais tort. » La résistance des sociétés de sondage à toute forme de réglementation l'a convaincu, a-t-il avoué, qu'une intervention législative était nécessaire, malgré son aversion de toute forme de réglementation.

Un autre participant a signalé qu'il n'existe aucune norme professionnelle dans ce champ d'activités et que n'importe qui peut créer une société de sondage et en diffuser les résultats s'il a accès aux médias. « Il m'est difficile de souscrire totalement à l'idée qu'il ne devrait y avoir aucune réglementation quand je constate qu'il n'y a aucune norme professionnelle dans cette industrie. » En réponse, un intervenant a précisé que les sondeurs exerçaient une forme d'autoréglementation et que les médias opéraient eux aussi une certaine sélection. Il a mis en garde ceux et celles qui semblent avancer trop rapidement vers la réglementation : « Je suis choqué de constater que la majeure partie de cette discussion s'est tenue sur la prémisse que la réglementation était une sorte de fait acquis. »

« Je suis choqué de constater que la majeure partie de cette discussion s'est tenue sur la prémisse que la réglementation était une sorte de fait acquis. »

LE CADRE DE LA RÉGLEMENTATION

La quatrième séance a porté sur le cadre législatif et réglementaire de la publicité et des émissions électorales. Les participants et participantes ont été invités à discuter de l'équité et de l'efficacité de la réglementation actuelle portant sur le temps d'antenne gratuit et acheté et les émissions d'information et d'affaires publiques, et à considérer d'autres réformes possibles.

Selon David Spencer, de la University of Western Ontario, le principe directeur de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936 – voulant que les émissions

politiques soient axées plus sur l'information que sur la promotion – tient encore aujourd'hui. La télévision a supplanté la radio comme médium premier des intervenants et intervenantes politiques, sauf peut-être en ce qui concerne la couverture locale des élections dans les petites collectivités. Il s'est demandé s'il ne serait pas possible de mieux répondre aux besoins d'information de l'électorat et des partis en créant un réseau spécial de radiodiffusion politique, pendant et entre les élections. De même, il a réclamé que l'octroi d'un permis de radiodiffusion soit lié à l'obligation de fournir du temps d'antenne gratuit aux partis politiques en période électorale.

Pierre Trudel, de l'Université de Montréal, a commencé son intervention en expliquant la distinction que fait le droit canadien entre la presse écrite et la presse électronique. La presse écrite jouit traditionnellement d'une liberté d'expression plus grande parce qu'il est relativement facile de créer un journal. En revanche, la presse électronique, qui utilise les ondes publiques dont la disponibilité est naturellement limitée, fait l'objet d'une réglementation étroite. Selon lui, la liberté de la presse lui permet de décider du contenu de ses messages, ce qui risque d'empêcher certains partis de recevoir une couverture équitable. Les efforts du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour promouvoir l'équité des émissions électorales seront peut-être plus efficaces s'ils s'appuient sur l'autoréglementation et l'adoption et le respect de lignes directrices, plutôt que sur une réglementation stricte et inflexible.

Catherine Thompson-Pyper a présenté un aperçu de l'incidence de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* sur les émissions électorales, soulignant notamment que la loi n'obligerait plus à nommer le commanditaire et le parti politique associés aux émissions ou aux annonces politiques; elle a aussi évoqué l'extension à la télévision payante et aux canaux spécialisés des exigences de la *Loi électorale du Canada* en matière de temps d'antenne payé.

Christopher Dornan, de l'Université Carleton, a déclaré que le degré de responsabilité de la presse écrite durant les périodes électorales est assez bas étant donné qu'elle n'est pas régie par des mécanismes formels. Les

méthodes actuelles destinées à corriger les reportages erronés ou biaisés – soit l'envoi d'une lettre à la rédaction ou d'une plainte à un conseil de presse ou à un ombudsman – semblent inefficaces. La responsabilité de la presse écrite contredit en fait la notion de liberté de presse et le principe voulant qu'aucune autorité sociale ne puisse jouir d'une liberté d'action absolue, d'où le problème. Or la presse écrite, surtout lorsque la propriété est concentrée entre les mains de quelques

« C'est comme si quelqu'un nous forçait à adopter des règlements au cas où on en aurait besoin. »

grandes entreprises, a acquis un pouvoir social important. À son avis, le seul contrôle possible de la presse écrite passe par une critique vigilante.

John Coleman, de la Fondation canadienne de la publicité, a de son côté déclaré que « le ton de certains exposés, voire de l'ensemble, ne laisse pas de m'étonner, tout comme d'ailleurs cette idée de réforme du processus électoral. C'est comme si quelqu'un nous forçait à adopter des règlements au cas où on en aurait besoin ». À son avis, la publicité des partis durant les campagnes électorales devrait être assujettie aux mêmes mécanismes de réglementation et d'autoréglementation que toutes les autres formes de publicité; il ne voit par ailleurs aucune raison d'interdire la publicité des groupes d'intérêt durant les campagnes électorales.

Un autre participant a par contre prétendu qu'il était essentiel de mettre des bornes à ce type de publicité par souci d'équité envers les partis politiques et les candidats et candidates, tenus eux de s'y conformer. Si on ne limite pas les groupes d'intérêt, c'est tout le système qui risque d'être sapé à la base. Une complicité entre un parti et certains groupes d'intérêt permettrait au premier d'échapper aux limites de dépenses et de publicité, ce qui se serait effectivement produit en 1988 au sujet du débat sur le libre-échange. Selon Pierre Trudel, le fait que la publicité des groupes d'intérêt puisse influencer sur l'opinion et le résultat du vote n'est pas une raison suffisante pour l'interdire. D'un point de vue constitutionnel, toute limitation de la publicité des tierces parties devrait être particulièrement bien conçue, et s'inscrire à l'intérieur d'un cadre de réglementation global des élections.

Selon William Howard, du CRTC, on semble confondre liberté d'expression et droit à l'information. La presse électronique fait l'objet d'une plus grande réglementation parce que n'y a pas accès qui veut. Il a précisé que les petits partis accusent le CRTC d'être inefficace parce qu'il ne peut imposer des changements a priori, son seul pouvoir étant d'examiner des cas particuliers a posteriori.

Les membres du panel ont été invités à dire si les contraintes pouvant être imposées à l'accès des groupes de pression aux médias pourraient s'étendre aux gouvernements provinciaux durant les élections fédérales, et vice-versa. Selon Pierre Trudel, il appartient au gouvernement fédéral de décider si les gouvernements provinciaux ont ou non le droit d'intervenir dans une campagne fédérale.

Un participant a déploré que le parti de l'Héritage chrétien ait difficilement accès aux médias électroniques en raison du coût élevé de réalisation d'un message télévisé à diffuser dans les quatre minutes de temps d'antenne gratuit qui lui sont accordées. De plus, a-t-il poursuivi, les activités du parti ont été peu couvertes jusqu'à présent par les médias.

Un journaliste a reconnu que la presse peut être considérée comme composante des élections, bien que son rôle soit différent des autres acteurs politiques dans la mesure où elle s'efforce d'assurer une couverture équilibrée et de rendre des comptes à ses lecteurs et lectrices. Selon lui, cela ne saurait justifier une réglementation, ajoutant que la création de conseils de presse spécialement pour les élections serait dangereuse.

Un participant a enfin déclaré qu'il était difficile de faire la distinction entre les petits groupes qui veulent se faire entendre durant les élections et les groupes puissants qui achètent de la publicité.

LES CAMPAGNES LOCALES

La cinquième séance a porté sur les communications électorales au niveau local, notamment sur leur incidence dans les collectivités rurales et isolées. Parmi les sujets abordés, mentionnons (1) l'incidence des limites de dépenses, (2) le chevauchement des zones d'influence des médias et des circonscriptions, (3) les problèmes d'accès dans les régions isolées, (4) la recherche d'un équilibre approprié entre les informations locales, régionales et nationales, (5) la recherche d'autres mécanismes pour communiquer efficacement au niveau local, et (6) le traitement des partis non établis par les médias.

Pour David Bell, de l'Université York, la Commission pourrait rehausser le degré d'engagement politique des Canadiens et Canadiennes en favorisant un dynamisme politique local plus intense et plus riche. Dans les circonscriptions urbaines, les médias s'attardent peu aux enjeux locaux durant une élection, leurs reportages portant essentiellement sur les résultats des sondages, sur les questions d'intérêt national et sur la politique des chefs. L'augmentation considérable de la taille des circonscriptions – certaines ont un électorat dix fois plus nombreux qu'il y a cent ans – et l'avènement d'une presse électronique nationale sophistiquée ont contribué à reléguer à l'arrière-plan les campagnes locales dans les circonscriptions urbaines. Dans les circonscriptions rurales, la presse écrite, principalement, couvre encore les questions locales quoique la qualité de sa couverture laisse souvent à désirer. La plupart des questions nationales ont des conséquences importantes sur le plan local mais ce lien est rarement fait, a précisé David Bell. C'est pourquoi

il a recommandé que l'on organise des ateliers à l'intention des journalistes couvrant l'actualité locale ainsi que des stages d'été pour préparer de la documentation sur les sujets d'intérêt local, et que l'on veille à ce que les candidats et candidates aient plus facilement accès aux médias locaux.

« La gestion des campagnes locales dépend dans une certaine mesure de la qualité des médias locaux. »

Marcel Côté, du Groupe SECOR, a énoncé les trois objectifs que visent les campagnes locales : (1) faire connaître le candidat ou la candidate dans sa circonscription; (2) positionner le

candidat en vue de gagner; et (3) adopter un style et une méthode compatibles avec l'environnement médiatique local. Les techniques utilisées varieront selon que l'on a affaire à un député sortant ou à un prétendant, selon les limites de dépenses s'appliquant à la campagne et la qualité de l'organisation locale du parti. Les brochures, panneaux publicitaires,

visites de porte à porte sont autant de formes de communication directes utilisées au niveau local.

Selon Marcel Côté, la gestion des campagnes locales dépend dans une certaine mesure de la qualité des médias locaux. Bien que ceux-ci varient considérablement, il estime que la plupart des journalistes s'efforcent d'être justes et équitables. S'élevant contre la réglementation du processus d'investiture, il a précisé que les luttes locales ne dépendaient pas tant des ressources financières comme du talent et des compétences des organisations locales. En outre, a-t-il invoqué, les partis s'attaquent déjà, par la voie de réformes internes, à certains des problèmes que pose le processus d'investiture actuel.

Une longue discussion a suivi sur l'influence qu'exercent les candidats et candidates de même que leurs campagnes sur l'issue de l'élection. Tous semblaient d'avis qu'en moyenne la personnalité même des candidats leur attire un « vote personnel » représentant environ 7 à 8 % du total des suffrages.

Les Canadiens et Canadiennes souhaiteraient dans l'ensemble voir leurs politiciens locaux s'engager plus activement dans le processus d'élaboration des politiques, a fait valoir un participant. Selon d'autres, les questions locales et les stratégies électorales locales importent surtout dans les circonscriptions rurales. La principale différence entre les circonscriptions rurales et urbaines résiderait dans la manière dont l'information et les enjeux sont communiqués à l'électorat.

Une personne a mis en garde contre toute interprétation simpliste des mécanismes qui président aux choix des électeurs et électrices. La distinction entre les questions locales et nationales est parfois difficile à cerner. À son avis, les candidats et candidates ne savent pas grand-chose des questions locales; leurs déclarations politiques sont plus ou moins dictées par les partis nationaux. À l'échelon local, il est difficile de préciser les principaux enjeux, les médias couvrant mal aussi bien les sujets électoraux que les campagnes des candidats.

Valerie Alia, de la University of Western Ontario, a présenté ses recherches sur le rôle des médias dans les campagnes locales au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans les régions septentrionales des provinces. À son avis, l'interdépendance des collectivités isolées du Nord a contribué à personnaliser la politique et à lui donner une dimension plus humaine, quoique la nature même de la région circumpolaire confère aux questions politiques locales une portée internationale. En bref, on ne saurait dissocier les aspects locaux et nationaux de la politique nordique. Valerie Alia a ensuite formulé plusieurs recommandations destinées à abolir les obstacles à la participation électorale des Autochtones du Nord, soulignant qu'il est très important de tenir compte des besoins spéciaux des Inuit et des collectivités isolées. Ses recommandations portaient sur trois aspects cruciaux : (1) modifier la réglementation pour permettre un recours accru aux nouvelles techniques de communication de façon à atténuer les problèmes que pose la distance; (2) reconnaître les besoins d'information spéciaux de

l'électorat, des journalistes et des candidats et candidates de ces régions; (3) reconnaître les besoins linguistiques spéciaux de cet électorat. À son avis, les Autochtones des régions nordiques devraient participer pleinement à l'élaboration des mesures en matière de communication et d'élections qui les toucheraient de près.

Lorna Roth, de l'Université Concordia, a quant à elle fait part de ses recherches sur le service du Nord de Radio-Canada en rapport avec le processus électoral fédéral. Les problèmes que posent les services de radiodiffusion offerts par Radio-Canada dans le Nord sont les suivants : (1) les candidats et candidates n'ont pas accès au temps d'antenne gratuit; (2) la couverture électorale de la Société Radio-Canada est limitée; (3) la couverture des élections en langues autochtones est inadéquate; (4) la couverture radiophonique des questions propres au Nord est fragmentaire; (5) l'interdiction, découlant d'une politique de la Société Radio-Canada, faite à la Société de radiodiffusion inuit de vendre du temps d'antenne lorsqu'elle utilise le canal par satellite de la société d'État.

« Les Autochtones du Nord souhaitent mieux contrôler la conception et la réalisation des publicités politiques payées... »

Lorna Roth a ensuite formulé plusieurs recommandations destinées à accroître l'accès de tous les partis et des candidats et candidates aux médias du Nord durant les campagnes électorales. En règle générale, a-t-elle dit, le service du Nord de Radio-Canada devrait bénéficier d'un statut spécial sur le plan législatif et d'un mandat distinct du service national. La couverture par Radio-Canada du processus électoral dans le Nord devrait être

adaptée aux besoins complexes et parfois divergents des divers peuples autochtones tant sur le plan linguistique que culturel et géographique. Les Autochtones du Nord, a-t-elle souligné, souhaitent mieux contrôler la conception et la réalisation des publicités politiques payées, et acquérir une plus grande latitude pour la gestion des campagnes électorales locales.

On a précisé que le problème de la répartition du temps d'antenne dans le Nord constituait un point de référence utile pour déterminer la répartition, sur une base générale, du temps d'antenne. Quelle serait la meilleure solution ? Les stratégies publicitaires politiques devraient-elles avoir une portée nationale et être laissées aux mains des partis nationaux, ou devrait-on viser plutôt une publicité d'orientation locale ? Ces tendances et stratégies devraient-elles être réglementées par la *Loi électorale du Canada* ou par la *Loi sur la radiodiffusion* ?

Robert Hackett, de l'Université Simon Fraser, a ensuite examiné le rôle de la presse locale dans les campagnes électorales s'attardant plus particulièrement à la couverture des petits partis. À son avis, les hebdomadaires

régionaux sont relativement équitables dans leur couverture des enjeux et des courses locales et constituent une source importante d'information. En revanche, la qualité de leurs reportages est souvent minée par le manque de ressources. Les partis non établis reçoivent environ 5 % de la couverture électorale et politique fournie par les grands médias. Les journaux régionaux offrent à cet égard une couverture plus exhaustive. Le Parti vert, le parti de l'Héritage chrétien et le parti Confederation of Regions ont dans l'ensemble réussi à obtenir une couverture appréciable de leurs programmes. Selon ce chercheur, les porte-parole des médias disent fournir une couverture sérieuse et adéquate des petits partis. Or, bien que la couverture locale de ces partis soit plus exhaustive, sa qualité demeure assez faible. Qui plus est, les partis non établis ne peuvent bien souvent faire un usage efficace du temps d'antenne gratuit mis à leur disposition par manque de ressources financières et techniques adéquates pour produire des messages crédibles.

Selon Robert Hackett, la couverture télévisée des petits partis est moins étendue que celle de la presse quotidienne – bien que la télévision soit réglementée et qu'elle ait pour mandat de fournir un accès équilibré aux différentes opinions sur des questions d'intérêt public. Tous les représentants et représentantes des partis non établis ont d'ailleurs montré leur insatisfaction devant la répartition actuelle du temps d'antenne gratuit dans la presse électronique. « Le temps d'antenne gratuit n'est pas aussi gratuit qu'il n'y paraît puisque la réalisation des messages coûte cher », ont-ils proclamé.

Un représentant de la presse écrite a déclaré que son journal avait offert le même lignage à tous les candidats et candidates lors des élections fédérales de 1988, par le truchement d'un encart électoral. Un membre du parti de l'Héritage chrétien a affirmé parler d'expérience en dénonçant le déséquilibre dans la couverture des petits partis. Selon lui, ces partis veulent être traités de manière équitable mais on ne leur offre encore que du temps d'antenne gratuit en dehors des heures de grande écoute, lorsque l'auditoire est restreint.

Un représentant du Parti réformiste a renchéri, déclarant que les partis non établis n'étaient pas traités de manière équitable par les médias. « On ne réclame pas un traitement spécial, a-t-il dit, simplement une couverture objective et équilibrée. Je crois que la Commission devrait chercher à assurer un traitement égal aux petits partis, soit donner le droit à chaque parti d'acheter du temps d'antenne. Aucun parti ne peut prétendre avoir

« Aucun parti ne peut prétendre avoir un droit spécial de gouverner, ni un droit spécial de communiquer avec la population canadienne. »

un droit spécial de gouverner, ni un droit spécial de communiquer avec la population canadienne. »

Selon un représentant des médias, il faut du temps aux nouveaux partis et aux partis moins établis pour se faire connaître. Or, la clé pour faire parler de soi dans les médias, c'est d'élire des députés et députées. « Si un parti veut se faire reconnaître et faire parler de lui comme parti national plutôt que comme parti régional, il doit alors faire élire des députés dans plus d'une région. »

LES NOUVELLES FORMES DE COMMUNICATIONS ÉLECTORALES

La sixième séance a porté sur l'évolution accélérée des techniques et des pratiques de communication. Parmi les questions abordées, mentionnons les tendances quant à l'utilisation des médias, la responsabilité de l'État à garantir une formation adéquate de l'électorat, les nouveaux systèmes de communication susceptibles de rehausser l'information et la participation électorales, et le potentiel des services d'information offerts par la câblodiffusion.

Robert MacDermid, de l'Université York, a signalé qu'un nombre élevé de Canadiens et Canadiennes s'intéressent peu à la couverture politique dans la presse, et que ceux et celles qui le font sont surtout des personnes âgées ou des hommes. Le niveau de scolarité semble également un facteur important relevé parmi ceux qui lisent les journaux. À son avis, « il faudrait chercher à étendre les réseaux de communication pour atteindre la grande majorité des gens qui ne prêtent strictement aucune attention à la politique et aux messages des médias ». Une façon d'encourager la participation, a-t-il dit, serait d'assurer la transmission des messages électoraux par une plus grande variété de canaux.

David Hogarth, de l'Université Concordia, a quant à lui prétendu que Newsworld n'apportera rien de nouveau dans la couverture des élections par rapport à la couverture électronique habituelle. Il a recommandé que Newsworld fournisse un service distinct de celui offert par la CBC notamment en ce qui concerne la couverture régionale des élections, et qu'il ouvre l'accès à ses ondes, entre autres aux petits partis.

Selon Peter Desbarats, de la University of Western Ontario, la télévision par câble a encore des possibilités d'expansion contrairement aux grands réseaux établis. Il s'est demandé pourquoi les États-Unis, qui ont pourtant le système de communication politique le plus perfectionné au monde, connaissent actuellement une baisse de participation de l'électorat. Dans ce pays, les campagnes électorales font un certain usage de la télévision par câble, celle-ci offrant à la fois l'impact de la télévision mais à moindre coût, et les possibilités de ciblage du publipostage. Il a recommandé l'adoption de règlements sur l'utilisation de la télévision par câble afin qu'y aient accès l'éventail le plus large possible de candidats et candidates et d'opinions politiques. Sinon, a-t-il prévenu, « permettre la publicité politique payée sur les ondes de la télévision par câble reviendrait simplement à la précipiter encore plus vite dans les mêmes problèmes que connaît la télévision

traditionnelle face aux campagnes électorales ». Il a recommandé l'octroi de temps d'antenne gratuit sur les chaînes communautaires, et l'adoption d'une forme quelconque de mécanisme pour obliger la télévision par câble à rendre des comptes.

Lyndsay Green a indiqué que ce sont essentiellement les intermédiaires, non l'État, qui ont fait les efforts les plus significatifs pour rehausser la quantité d'information destinée à l'électorat. Elle a recommandé que les programmes visant à améliorer l'information électorale soient financés par l'État et axés en priorité sur les besoins des personnes ayant le moins accès à l'information, étant donné que la participation au processus démocratique ne devrait pas dépendre des moyens financiers.

Catherine Murray, de la firme Decima Research, a déclaré qu'il est faux de prétendre que les Canadiens et Canadiennes s'intéressent peu aux émissions d'actualités; au contraire, l'auditoire ne cesse d'augmenter à mesure qu'on élargit le cadre de ces émissions pour y intégrer des éléments de divertissement. Commentant l'intervention précédente, elle a dit craindre que le financement public de la diffusion des informations n'aboutisse au renforcement des « disparités informationnelles », en ne touchant que les personnes déjà avisées. Si elle a reconnu que les chaînes communautaires offrent certaines possibilités, elle a recommandé en revanche que le public soit mieux informé du contenu et des heures de diffusion de ses émissions. En outre, a-t-elle dit, il faudrait demander aux associations de télévision par câble d'accélérer elles-mêmes le processus d'élaboration de nouvelles normes de qualité et d'équité

en matière de représentation des groupes communautaires, pour éviter que les chaînes communautaires ne deviennent des tribunes monopolisées par des intérêts locaux bien structurés. Un participant a par ailleurs mentionné que les possibilités interactives de la télévision par câble pourraient amener la réalisation de sondages instantanés, qui risquent de poser plus de problèmes encore que les sondages faits à la sortie des bureaux de scrutin.

En réponse à une question concernant la participation de l'électorat, Robert MacDermid a mentionné qu'il s'agissait essentiellement d'un problème d'efficacité : « Les gens participeront s'ils ont la conviction qu'ils peuvent influencer la politique publique. » Certes, beaucoup continueront de participer, a-t-il ajouté, mais beaucoup choisiront également de le faire en dehors des partis politiques s'ils estiment que ceux-ci ne sont plus représentatifs. À titre d'exemple, il a mentionné les groupes écologistes, dont bon nombre ont choisi de mener leur action politique en dehors des partis.

« Les gens participeront s'ils ont la conviction qu'ils peuvent influencer la politique publique. »

ENJEUX ET LEÇONS

La dernière séance du colloque était destinée à résumer les discussions de la journée. John Harvard, député de la circonscription Winnipeg St. James, a d'abord rappelé à la Commission qu'elle devra tenir compte avant tout des préoccupations de l'électorat au moment de formuler ses recommandations. « Ne vous laissez pas bousculer par les partis politiques, ne vous laissez pas bousculer par les politiciens, ne vous laissez pas bousculer par les médias. » Évoquant la désaffection politique et le faible taux de participation aux États-Unis, il a souligné l'importance d'engager la population dans le processus électoral. À son avis, la chaîne parlementaire et le réseau Newsworld offrent des possibilités intéressantes d'information électorale. À titre d'homme politique, il veut pouvoir s'exprimer et présenter son message en son nom ou en celui de son parti de la manière la moins coûteuse possible. « Les deux autres choses que je souhaite, à titre de politicien, c'est l'équité, ainsi qu'une couverture locale accrue. » Finalement, il a recommandé que l'on interdise la publicité des groupes d'intérêt durant les campagnes électorales et que l'on prenne garde à la publicité négative, pour éviter de transformer les futures campagnes en « luttes sanglantes ».

Plutôt que de tirer des conclusions, Lynn McDonald, ex-députée, a préféré rappeler aux participants et participantes les thèmes fondamentaux abordés dans chacune des séances précédentes. Les réponses aux questions posées, telle la proposition visant à rendre le débat des chefs obligatoire, « étaient tout à fait prévisibles selon les interlocuteurs. [...] Personne n'a exprimé d'opinions contraires à celles de sa profession ». Elle a en outre constaté que la plupart des participants ont pris position en faveur d'une certaine forme d'autoréglementation des sociétés de sondage et des journalistes, reconnaissant ainsi que les sondages influencent le comportement électoral. À son avis, il ne semble y avoir actuellement aucune autoréglementation des firmes de sondage. « De toute façon, aucun des représentants de ce secteur n'a laissé entendre qu'il lui serait possible de mieux faire son travail ou de contrôler ses collègues, ou de les encourager ou les obliger à mieux faire. » Elle a réitéré le souhait des partis non établis d'être plus et mieux couverts par la presse, tout en rappelant les déclarations des journalistes qui estiment que les petits partis ont déjà ce qu'ils méritent. Finalement, elle a manifesté son appui à la réglementation du processus d'investiture et au renforcement des limites de dépenses, réclamant en guise de conclusion une meilleure représentation des deux sexes lors de colloques semblables.

Jodi White a convenu avec d'autres participants et participantes que la « menace d'une réglementation » avait plané sur l'ensemble du colloque. À son avis, il ne fait aucun doute que la réglementation s'impose dans certains domaines, « mais il faut veiller à ne pas réglementer pour le simple plaisir. Certains domaines devraient en être exemptés ». Selon elle, le faible taux de réélection de députés et députées sortants combiné au taux élevé de participation électorale au Canada donnent de bonnes raisons d'être optimiste quant à l'avenir du processus électoral au pays. Bien que les partis

soient des institutions publiques, ils œuvrent dans un contexte de concurrence et il importe de leur garantir un minimum d'intimité. Elle a en outre souligné qu'il faut veiller à n'imposer aux partis aucune limite de dépenses qui ignorera les nouvelles techniques, ni aucune obligation d'équité qui fera abstraction du rôle central des grands partis dans la préservation du régime politique canadien.

Elle a enfin mentionné que la transparence sera « un facteur crucial pour affermir la confiance des Canadiens et Canadiennes dans un système réformé ». Comme le terme « transparence » a été associé, durant le colloque, à l'idée de « rééquilibrage des règles du jeu », elle a toutefois précisé qu'il « ne faudrait pas l'associer au plus bas dénominateur commun. [...] Nous devons éviter de créer un système qui pénalisera les grands partis. [...] Nous devons viser l'obtention d'une Chambre des communes opérationnelle. » À son avis, la *Loi électorale du Canada* devrait être aussi simple et claire que possible, tout comme elle devrait carrément se prononcer en faveur ou contre la publicité des groupes d'intérêt.

Une discussion animée s'est engagée sur l'idée d'autoriser les partis à acheter sans limite de la publicité électronique, au cours de laquelle les opinions étaient partagées. Un participant a déclaré que le Canada doit trouver un juste milieu entre la démocratie et son corollaire, l'égalité, et le libre marché, qui laisse l'argent et le pouvoir trouver leur propre point d'équilibre. Un autre a affirmé qu'il incombe à la Commission de mettre au point un système fondé sur de saines pratiques. À son avis, la Commission devrait essayer de trouver un équilibre entre la réglementation et la déréglementation dans les trois domaines les plus importants qui lient médias et élections, à savoir la publicité des groupes d'intérêt, les débats des chefs et les sondages d'opinion. Il a enfin déclaré que le rôle de la Commission consistait plus à éduquer le public sur certains pièges du processus qu'à régler ce dernier.

Le commissaire Robert Gabor a constaté en conclusion que tous les participants et participantes – journalistes, représentants et représentantes des partis et des firmes de sondage – avaient eu tendance à rejeter toute forme de réglementation touchant à leur profession mais à suggérer de réglementer leurs voisins. « Comment pourrait-on vous convaincre de délaissier votre propre intérêt au profit d'une plus grande compréhension de l'intérêt de l'ensemble du régime électoral ? » a-t-il demandé.

COLLOQUE SUR L'ÉTHIQUE EN POLITIQUE



Hull, Québec
11-12 avril 1991

LE COLLOQUE ÉTAIT divisé en six séances :

- Qu'entend-on par justice et équité ?
- L'argent, facteur d'influence dans le système politique
- Un code d'éthique pour les partis politiques
- La publicité électorale : l'éthique du marketing
- Les écueils de la communication électorale
- L'éthique et les élections : commentaires et recommandations

La Commission avait organisé ce colloque pour permettre à ses membres, à son personnel, à des universitaires et à des représentants et représentantes des partis politiques canadiens, des syndicats et du milieu des affaires d'examiner les conclusions d'études qu'elle a fait réaliser sur les questions d'éthique politique et médiatique. Ces recherches visaient à examiner les normes fondamentales susceptibles de régir les comportements politiques de façon à faire ressortir les orientations, les valeurs et les principes sur lesquels s'appuient les codes d'éthique les plus rigoureux. Le but poursuivi était d'améliorer la compréhension des pratiques et des préoccupations d'ordre éthique au sein des partis politiques; des notions d'équité et de justice, ces pierres angulaires de notre régime électoral; et des avantages de l'auto-imposition d'un code éthique. Les six séances ont commencé par des exposés des membres du panel avant de faire place aux discussions.

JUSTICE ET ÉQUITÉ

Durant la première séance, portant sur l'évolution des notions d'impartialité et d'équité en matière de réglementation des élections, Kathy Brock, de l'Université du Manitoba, a affirmé que la *Charte canadienne des droits et libertés* a profondément modifié les préceptes éthiques des Canadiens et Canadiennes et fait naître un nouveau discours sur les droits. On a vu ainsi émerger comme valeurs politiques les notions d'impartialité, d'équité, de transparence et de représentativité. En vertu de la Charte, les droits à

l'égalité renforcent les droits démocratiques. Bien que les partis ne soient techniquement pas régis par la Charte parce qu'ils sont des associations privées, la place privilégiée qu'ils occupent sur la scène politique les prédispose à la critique permanente.

Selon Jane Jenson, de l'Université Carleton, les organismes publics et les partis politiques sont des mécanismes qui pallient les insuffisances de l'économie de marché et en corrigent les effets inévitables. L'accès égal au système électoral pour tous les électeurs et électrices de même que tous les candidats et candidates est aujourd'hui une question fondamentale en regard

« Le souci d'égalité de représentation tient aujourd'hui compte de nombreux facteurs discriminatoires autres que la pauvreté. »

de l'équité, malgré que ce concept ait évolué au cours des ans. Entre 1919 et 1939, il reposait sur l'identité régionale; depuis 1945, on accorde plus d'importance à l'équité individuelle et à l'influence indue que peuvent exercer les ressources financières sur l'accès au système politique. Toutefois, cette évolution n'a pas tenu compte des préoccupations particulières des femmes et des minorités. Soucieuse de ne pas sous-estimer l'incidence de la Charte, Jane Jenson a affirmé que l'évolution sociale a donné naissance au concept

d'équité fondé sur des groupes sociaux tels que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. Le souci d'égalité de représentation tient aujourd'hui compte de nombreux facteurs discriminatoires autres que la pauvreté. On attend aujourd'hui des partis politiques qu'ils acceptent cette nouvelle interprétation de l'équité et qu'ils y ajustent leurs activités.

Alan Cairns, de l'Université de la Colombie-Britannique, a reconnu qu'il ne faut pas surestimer l'importance de la Charte tout comme il faut se garder de la sous-estimer. À son avis, les cas récents de contestation judiciaire portant sur la disparité des circonscriptions révèlent à quel point la Charte conduit de plus en plus à une interprétation mathématique de l'égalité fondée sur l'individu plutôt que sur les communautés territoriales. La Charte a également validé constitutionnellement divers groupes d'intérêt qui orientent leur action sur certaines de ses dispositions et qui estiment avoir le droit de participer à son évolution. L'importance décroissante de la représentation territoriale entre en conflit avec le fédéralisme exécutif, qui privilégie les intérêts régionaux au détriment de l'équité individuelle. Ainsi, l'appartenance ethnique et le sexe des juges de la Cour suprême sont-ils aujourd'hui aussi importants que leur origine géographique. L'idée selon laquelle « on ne peut bien représenter que les groupes qu'on connaît bien, et on ne connaît bien que les groupes dont on fait partie » gagne de l'importance et oblige à accorder plus d'attention à la composition des organismes représentatifs.

Durant la discussion, les participants et participantes ont cherché à savoir si l'adoption de la représentation proportionnelle permettrait

d'accroître la représentativité de la Chambre des communes. Certains ont affirmé que cette méthode, ou une variante, rendrait le système plus juste et plus équitable que le système uninominal actuel. D'autres ont prétendu que le Sénat pourrait représenter plus efficacement les régions et les groupes marginalisés. Une personne a évoqué le système allemand où représentation proportionnelle et système uninominal se côtoient dans une seule Chambre, comme option possible.

Des participants et participantes ont affirmé que de tels changements n'offraient aucune garantie d'équité; l'augmentation du nombre de femmes dans les assemblées législatives européennes n'a pas été provoquée par la représentation proportionnelle mais par les efforts internes des partis. La représentation proportionnelle risquerait également d'affaiblir les liens entre les députés et députées et leur circonscription, liens qui sont particulièrement forts en dehors des grandes régions métropolitaines. En outre, beaucoup de personnes s'élèveraient contre le fait de donner aux partis le contrôle du choix de certains candidats ou candidates, par le truchement de listes.

Bien qu'aucun consensus ne se soit dégagé sur les avantages et les lacunes de la représentation proportionnelle et du scrutin uninominal, les participants et participantes ont convenu qu'il fallait prendre des mesures pour garantir une meilleure représentation des groupes marginalisés et assurer que les décideurs soient plus ouverts à leurs revendications. S'il n'y a pas lieu de réglementer le processus, il faudrait peut-être envisager des mesures spécifiques d'accès à l'égalité. Certaines personnes ont souligné que la concurrence, non la réglementation, offre les meilleures garanties de justice et d'équité. Étant donné que la concurrence oblige les partis à être justes et équitables, il n'est pas nécessaire de procéder à une réglementation fondée sur des valeurs en constante évolution. Si d'aucuns estiment être plus représentatifs de tels ou tels groupes ou de régions, alors qu'ils briguent les suffrages, a-t-on dit.

D'autres ont objecté que la concurrence n'est pas un facteur d'égalité parce qu'il faut des ressources considérables pour participer avec succès au processus électoral. Ainsi, la candidature de personnes provenant de divers milieux socio-économiques peut-être entravée à l'étape de l'investiture et de l'élection en partie par la nature extrêmement décentralisée des partis politiques. Ainsi, les états-majors des partis n'exercent qu'un pouvoir limité sur les choix posés par les associations de circonscription.

« La concurrence, non la réglementation, offre les meilleures garanties de justice et d'équité. »

L'ARGENT, FACTEUR D'INFLUENCE

Durant la deuxième séance consacrée à l'argent et à son influence sur le système politique, les participants et participantes se sont demandés si

l'intervention financière directe des grandes entreprises et des syndicats dans les activités des partis politiques et dans le processus électoral minait la confiance du public quant à la valeur et l'efficacité de sa participation au choix des candidats et candidates et d'un gouvernement représentatif.

Abordant la question des abus d'influence, Ian Greene, de l'Université York, a affirmé que les journaux canadiens ont consacré plus de 130 articles à ce sujet depuis 1981, la majorité portant sur les liens entre des dons et des faveurs obtenues, et dans une moindre mesure, sur les infractions aux règlements. Selon lui, la population est de plus en plus préoccupée par ces questions car la notion d'égalité sociale acquiert plus de poids aux yeux des Canadiens et Canadiennes qui rejettent l'idée même des faveurs politiques. À son avis, un bon compromis consisterait à limiter les dons à 3 000 \$, qu'elle qu'en soit l'origine.

Robert Parker, de la Banque royale du Canada, a invité les participants et participantes à se pencher sur les intérêts que sert la participation des entreprises et des syndicats au processus politique. Affirmant que les prises de position des entreprises n'étaient pas partisans mais strictement intéressées, et sans aller jusqu'à prétendre que l'intérêt des premières correspondaient nécessairement aux intérêts de l'État, il a argué que les propositions des entreprises étaient aussi légitimes et fondées que celles des partis politiques ou des groupes d'intérêt.

À propos des contributions provenant de sociétés et de syndicats, Robert Parker a souligné que le financement politique devrait constituer un facteur positif dans le processus démocratique. Au contraire, la présente méthode de financement par les sociétés et les syndicats ne fait pas progresser le système. Il a donc proposé que soient bannis les dons des sociétés en soutenant que ce dont notre système politique a besoin, c'est de l'esprit et du cœur des Canadiens et Canadiennes.

Gordon Wilson, de la Fédération du travail de l'Ontario, a déclaré que les entreprises et les syndicats ont un rôle légitime à jouer en politique, à condition que ce rôle soit clairement circonscrit. Il a tenu à souligner que dans l'ensemble, les syndicats œuvrent à l'intérieur du régime des partis plutôt qu'à l'extérieur. À son avis, la divulgation complète des données financières permettrait à la population de juger des motifs et intérêts des donateurs et donatrices.

Les participants et participantes ont reconnu qu'une divulgation opportune de l'information financière était capitale pour garantir la confiance du public envers le processus électoral. Obliger les partis à produire des rapports trimestriels sur les dons qu'ils reçoivent permettrait au public d'obtenir des données utiles. On a cependant invité la Commission à y penser sérieusement avant de recommander la limitation des sources de financement, étant donné que le législateur ne saurait anticiper l'évolution des concepts normatifs en matière d'éthique.

Les participants et participantes ont ensuite cherché à connaître comment l'argent influe sur la politique, et quelle est la provenance des contributions

aux campagnes et aux partis; pour conclure que le financement pouvait être réglementé en limitant les dons ou les dépenses, selon l'objectif visé par les pouvoirs publics. Les limites sur les dons visent à contrôler les abus d'influence, tandis que celles imposées aux dépenses visent à assurer l'équité. Des sondages d'opinion ont révélé que 80 % des Canadiens et Canadiennes étaient en faveur de la limitation des dépenses, plaçant l'équité en tête des valeurs politiques. En outre, près de la moitié étaient en faveur de l'interdiction des dons de syndicats, alors qu'ils trouvaient relativement plus légitimes les dons des sociétés. On a rappelé aux participants que de classer toutes les sociétés dans une seule catégorie amenait à formuler des politiques inadéquates, étant donné que la plupart des dons émanent de petites entreprises. Les participants ont remis en cause le bien-fondé des arguments généralement avancés pour n'autoriser que les dons des particuliers. Par exemple, si les dons sont plafonnés de manière à éliminer tout risque d'abus d'influence, comment justifier qu'un don d'entreprise d'un certain montant pourrait représenter un abus d'influence, alors que celui d'un montant égal fait par un individu ne le serait pas ?

LE CODE D'ÉTHIQUE

La séance suivante a porté sur l'adoption de codes d'éthique par les partis politiques et sur les dispositions qu'ils devraient contenir. On s'est aussi penché sur l'efficacité de la mise en œuvre de tels codes par les partis et sur la critique de ces codes par les médias. L'animateur du débat, Brian Crowley, de l'Université Dalhousie, a ouvert la séance en posant la question suivante à David Mac Donald : pourquoi les partis devraient-ils se doter de codes d'éthique ?

M. Mac Donald a répondu en disant que les partis sont des organismes quasi publics plutôt que totalement privés, en ce sens qu'ils reçoivent des deniers publics et qu'ils se trouvent dans une position tout à fait particulière pour intégrer les divers intérêts au sein de la société canadienne, ce qui les amène à exercer une fonction publique vitale. Les Canadiens et Canadiennes attribuent de plus en plus de caractéristiques publiques aux partis politiques. À son avis, le cynisme actuel à l'égard des partis et d'autres institutions politiques est exacerbé lorsque la population perçoit un décalage entre ce que font les partis et ce qu'ils devraient faire. Un code d'éthique, a-t-il affirmé, aurait l'avantage non seulement d'aider les partis à modifier leurs comportements dans le sens des nouvelles valeurs mais traduirait également leur volonté de changement, élément crucial pour restaurer la confiance du public.

Michael Atkinson, de l'Université McMaster, a dit qu'il était auparavant sceptique quant à l'utilité des codes d'éthique pour les partis politiques mais qu'il a commencé à revoir sa position. Ses préoccupations initiales à l'égard du contenu des codes d'éthique ont fait place à une certaine appréhension quant aux chances d'adoption de tels codes par les partis politiques. À son avis, aucun code ne peut être efficace si les instances dirigeantes et

les membres des partis ne l'approuvent pas sans réserve. Il n'est pas nécessaire que tous les partis adoptent le même code; il a d'ailleurs recommandé que chacun élabore le sien, ce qui pourrait amener une saine concurrence pour élaborer le meilleur.

« Aucun code ne peut être efficace si les instances dirigeantes et les membres des partis ne l'approuvent pas sans réserve. »

William Chandler, également de l'Université McMaster, a signalé qu'il n'existe aucun précédent quant à l'adoption d'un code national exhaustif pour les partis politiques et qu'un tel code serait difficile à faire respecter vu sa nouveauté. Pour être efficace, il faudrait absolument que ce code soit accepté volontairement par les partis. Il a recommandé que les partis se consultent entre eux pour fixer le contenu et les objectifs du code. Si

des litiges venaient à surgir lors de la mise en œuvre d'un code d'éthique, ils pourraient être résolus par des médiateurs. David Mac Donald a relevé une contradiction fondamentale entre un code d'éthique idéaliste et axé sur des valeurs, et une pratique politique dynamique axée sur les résultats. À son avis, il est peu probable que les hommes et femmes politiques accordent beaucoup d'importance au respect d'un code d'éthique si cela leur fait courir le risque de perdre un avantage politique durant une campagne électorale.

Ian Greene, de l'Université York, a avancé trois raisons pour lesquelles les organisations privées se dotent de codes d'éthique : être plus crédibles aux yeux de la population, résoudre des problèmes d'éthique importants et prévenir toute réglementation gouvernementale. À son avis, ces raisons valent également pour les partis politiques, lesquels auraient intérêt à adopter leurs propres codes d'éthique pour encourager leurs membres à accorder plus d'importance à ces questions. Par contre, un parti lié par un code d'éthique trop strict risquerait de se faire écraser par un parti moins scrupuleux.

Les participants et participantes ont envisagé d'autres solutions que les codes d'éthique pour rétablir la confiance de la population dans ses institutions politiques, notamment le maintien du statu quo et la réglementation des activités des partis au moyen d'une loi exhaustive. Certains représentants des partis se sont montrés sceptiques quant à l'efficacité des codes d'éthique par crainte, ont-ils dit, qu'ils n'aient que des effets superficiels sans toucher en profondeur les comportements. À leur avis, les codes d'éthique pourraient également provoquer des conflits internes dans les partis si les adhérents en enfreignaient les dispositions. La plupart des représentants et représentantes des partis ont dit douter de l'efficacité et de la crédibilité d'un code universel s'appliquant à tous les partis. À leur avis, une telle

approche reviendrait à faire fi de la culture politique interne de chaque parti, fondée sur ses idéaux et ses valeurs propres.

On a rappelé aux participants et participantes que selon les études de la Commission, la population canadienne fait preuve d'un cynisme considérable envers les partis politiques et que la Commission était motivée par le souci d'élaborer un instrument flexible permettant aux partis de résoudre leurs problèmes d'éthique par des méthodes tenant compte de leur spécificité idéologique. On a souligné que les dirigeants et dirigeantes d'autres organisations complexes avaient déjà eu recours à des codes d'éthique pour inculquer à leurs membres le sens d'une conduite appropriée, et que les partis pourraient atteindre le même objectif en adoptant le leur.

L'ÉTHIQUE DU MARKETING POLITIQUE

La quatrième séance, consacrée à la publicité électorale, a porté sur les limites éthiques des messages publicitaires et sur l'équité des règlements actuels relatifs à l'attribution du temps d'antenne et à la limitation de la période publicitaire. L'animateur de la séance, Christopher Dornan, de l'Université Carleton, a ouvert le débat en présentant un documentaire de l'émission d'affaires publiques *The Journal*, de la Canadian Broadcasting Corporation, sur la montée de la publicité négative dans les campagnes électorales américaines et les risques d'implantation de cette forme de publicité au Canada. Ce documentaire montre qu'après plusieurs années de calme relatif, les campagnes électorales américaines sont maintenant marquées par le recours fréquent à la publicité attaquant de front les politiques, les antécédents ou les caractéristiques personnelles d'un candidat ou d'une candidate, publicité payée par un adversaire ou par un groupe de pression. Des publicités semblables ont fait leur apparition lors des dernières élections provinciales en Ontario. D'après ce documentaire, une fois que les conseillers et conseillères politiques commencent à utiliser ce type de publicité choc, les autres candidats sont forcés d'entrer dans la ronde s'ils ne veulent pas être défaits tellement cette publicité peut être efficace.

Après le visionnement, Christopher Dornan a demandé à Walter Soderlund, de l'Université de Windsor, si cette forme de publicité avait des chances de s'implanter au Canada. Ce dernier a répondu par l'affirmative quoique, à son avis, l'importance de la publicité négative restera relativement limitée. Ce système marche bien aux États-Unis, a-t-il expliqué, parce que la plupart des luttes électorales se font à deux, et qu'elles sont axées sur des questions politiques ou sur la personnalité des candidats et candidates en lice. Au Canada, cette forme de publicité aurait moins de prise en raison du multipartisme et de l'influence des partis sur le comportement de l'électorat. Toutefois, a-t-il reconnu, comme l'information négative est facilement assimilée par ceux et celles qui la reçoivent, la publicité négative pourrait s'avérer une tactique électorale des plus efficaces.

Stephen Kline, de l'Université Simon Fraser, a abordé les aspects éthiques de la publicité négative, aspects qui vont du mépris du consommateur et

de son droit à faire des choix rationnels à l'octroi d'avantages déloyaux aux candidats et candidates ainsi appuyés par des groupes d'intérêt externes.

Christopher Dornan a demandé aux participants et participantes si la publicité négative leur posait problème. Un membre du panel a répondu que les partis préféreraient sans doute ne pas recourir aux nouvelles techniques publicitaires négatives, mais qu'ils y étaient souvent forcés par l'emploi qu'en faisaient les groupes d'intérêt. Plusieurs ont indiqué que bon nombre de publicités visaient à produire une réaction purement émotive. Certains ont prétendu que les réactions viscérales suscitées par les publicités négatives représentaient une forme de manipulation, tandis que d'autres ont affirmé que de telles réactions prouvaient au contraire que cette publicité touchait les vrais problèmes.

Bien que les représentants et représentantes des partis n'aient pas semblé particulièrement préoccupés par la publicité négative comme telle, ils ont avoué l'être beaucoup plus par la publicité trompeuse. S'il est clair que tous les partis n'ont pas la même définition de la publicité « immorale », les participants et participantes ont convenu que la véracité des messages publicitaires primait avant tout. Bon nombre ont déclaré qu'attaquer les orientations politiques des candidats et candidates ou leur sens de leadership étaient des éléments légitimes et cruciaux d'une campagne efficace.

Plusieurs participants et participantes ont relevé que la plupart des innovations électorales chez nos voisins américains ont tendance à s'implanter très rapidement au Canada. Si la publicité négative s'est avérée efficace pour les partis nationaux et pour certains candidats et candidates aux États-Unis, elle pourrait fort bien avoir le même effet au Canada. Né du degré élevé de cynisme de l'électorat américain, la publicité négative risque de trouver aujourd'hui au Canada un terrain propice à son éclosion.

Selon certains participants et participantes, il conviendrait de renforcer les mécanismes de réglementation et d'accroître la formation du public en matière de publicité politique. D'autres estiment que la transparence manque dans nos campagnes publicitaires modernes et que l'on devrait rappeler plus fermement à la population qui paye la note des campagnes publicitaires. D'autres encore pensent qu'il faut faire preuve de prudence pour ne pas trop circonscrire les débats politiques tandis que quelques-uns affirment qu'aucune loi ne peut imposer l'éthique dans les pratiques publicitaires, et qu'il faudra que les partis eux-mêmes se chargent de la garantir.

LA COMMUNICATION ÉLECTORALE

La séance consacrée aux écueils de la communication électorale a porté sur les relations existant entre les objectifs et la pratique journalistiques et les états-majors de campagne, d'une part, et les attentes de la population en matière d'éthique politique, d'autre part.

Selon William Gilsdorf, de l'Université Concordia, les communications électorales soulèvent trois préoccupations majeures. Premièrement, les nouvelles techniques présentent des risques d'abus, notamment à l'égard de la

violation de la confidentialité des données personnelles recueillies lors des sondages d'opinion. Deuxièmement, les électeurs marginaux ont tendance à recevoir la majeure partie de leurs renseignements électoraux par le truchement de la télévision, organe dont la raison première n'est pas d'informer. Troisièmement, la couverture des campagnes électorales est centrée sur la nouveauté, l'événement et les fautes, plutôt que sur l'information significative et l'innovation.

Eileen Saunders, de l'Université Carleton, a parlé du traitement médiatique des minorités ethniques et des personnes handicapées durant les élections fédérales de 1988. Dans l'ensemble, les médias n'ont pas présenté une image positive de ces groupes sur le plan politique. L'information diffusée sur les minorités ethniques portait principalement sur le recrutement et la désignation de candidats et candidates ethniques, et sur les efforts des partis pour séduire l'électorat de communautés ethnoculturelles. Les reportages tendaient à faire croire que les partis étaient pris d'assaut par « une troisième force ». Les revendications principales des minorités ethniques et des personnes handicapées n'ont jamais fait la manchette des médias et leurs représentants ou représentantes ont rarement eu l'occasion de faire connaître leurs préoccupations par la voix des médias.

Après avoir précisé qu'il ne saurait parler au nom de tous les journalistes de la Société Radio-Canada, Elly Alboim, rédacteur en chef du réseau anglais, a tenté de décrire comment la presse couvrait les campagnes électorales et comment les partis désiraient être couverts. Selon lui, l'obligation de favoriser en démocratie un choix éclairé n'est pas l'objectif primordial des partis politiques, qui veulent plutôt assurer la diffusion de leur programme sans rencontrer d'opposition. Les médias résistent à leurs pressions tout en essayant de contenir les pressions de la concurrence, laquelle ne s'atténue pas durant les élections.

Les journalistes, a-t-il dit, doivent écrire leurs reportages dans un style homogène qui risque de miner le journalisme politique. Comme les médias et les partis préfèrent les informations aseptisées, ils s'entendent pour produire des campagnes électorales que les médias pourront comprendre et couvrir sans qu'il ne leur en coûte trop. Les médias confèrent une certaine légitimité aux individus, aux partis et aux groupes en imposant leur propre vision de l'actualité. Durant les élections, cette vision est souvent fort éloignée de celle des autres, étant donné que les médias ne perçoivent pas les élections comme un processus et n'acceptent pas l'idée qu'elles imposent des contraintes différentes en matière de journalisme.

« Les médias confèrent une certaine légitimité aux individus, aux partis et aux groupes en imposant leur propre vision de l'actualité. »

Les reportages électoraux offrent au public ce qu'il désire et ce à quoi il s'attend, y compris le cynisme envers l'ensemble du processus. Cela s'explique par le fait que les valeurs médiatiques sont dictées non par l'éducation du public mais par la satisfaction des besoins et désirs de l'audi-

toire. Elly Alboim a affirmé que le principal problème d'ordre éthique réside dans la pudeur des médias à révéler que l'objectif réel de leurs reportages électoraux n'est pas celui que l'on croit.

« Comme les électeurs et électrices souhaitent de plus en plus obtenir leur information sans intermédiaire, ils attachent beaucoup d'importance aux débats télévisés des chefs. »

Une participante a demandé si le marketing politique immoral constituait véritablement un courant inquiétant ou une stratégie éphémère, auquel cas il ne serait pas nécessaire de le réglementer rigoureusement. Si la publicité des groupes d'intérêt était réglementée, on devrait pouvoir éliminer bon nombre d'abus reliés au marketing politique en limitant les dépenses des partis. Selon un membre

du panel, il est difficile de savoir comment le publipostage influe sur la publicité médiatique et sur la fragmentation des marchés de la télévision. Selon un autre participant, le publipostage peut susciter de fortes réactions politiques, tout comme la télévision.

On a rappelé aux participants et participantes que l'objectif, en analysant d'un œil critique le rôle des médias dans le processus électoral, n'était pas de voir quels avantages ils pourraient en tirer mais plutôt quels changements devraient être apportés dans l'intérêt de l'électorat. Comme les électeurs et électrices souhaitent de plus en plus obtenir leur information sans intermédiaire, ils attachent beaucoup d'importance aux débats télévisés des chefs. Les médias devraient refléter les valeurs et attentes de la population aussi bien en ce qui concerne l'information recherchée que les méthodes utilisées pour y parvenir.

L'ÉTHIQUE ÉLECTORALE

La dernière session a porté sur les grandes questions soulevées antérieurement et sur l'analyse de réformes éventuelles. Hugh Segal, du Parti progressiste-conservateur du Canada, a dit craindre que l'on aille trop loin en matière de réglementation et d'exigences éthiques car il estime qu'aucune loi ne peut imposer l'impartialité et l'équité. Il serait à son avis préférable d'exiger une divulgation plus complète et plus opportune du processus d'investissement, des groupes, des campagnes à la direction et des prêts consentis aux partis. L'abus d'influence étant déjà réprimé par le *Code criminel*, on pourrait sans doute, a-t-il dit, faire plus d'efforts pour

sanctionner les contrevenants et contrevenantes. À son avis, la publicité négative est une technique de marketing valable qui se prête surtout aux messages publicitaires courts. Il a également affirmé que limiter les dépenses dans les circonscriptions favoriserait les députés et députées sortants aux dépens des nouvelles candidatures et que l'on ferait une erreur en plaçant les partis sous le joug de l'État par le truchement de mécanismes complexes de financement public.

David Gotthilf, de la firme Viewpoints Research, a déclaré que le Canada venait de s'engager dans un débat fort sain sur des questions fondamentales. À son avis, les partis ont besoin d'un mécanisme pour les encourager à débattre des idées. Pour ce qui est de la publicité électorale, il a prétendu qu'elle a fait l'objet de plusieurs bons reportages dans la presse. Il a également déclaré que les partis devraient envisager très sérieusement de s'autoréglementer sous peine d'en payer le prix par la perte de confiance et d'appui du public. En fait, a-t-il dit, les partis devraient se réunir pour rédiger une sorte de « Convention de Genève » électorale.

Le président du Parti libéral du Canada, Donald Johnston, est intervenu pour dire que le but de la réforme électorale devait viser à raffermir la démocratie, laquelle s'appuie sur des partis politiques solides et bien financés et des règles du jeu uniformes pour tous. À son avis, trop peu de Canadiens et Canadiennes se prévalent du régime généreux de crédits d'impôt; le public, a-t-il dit, ne perçoit pas les dons des sociétés privées comme une forme de paiement en échange des faveurs politiques et le cœur du problème demeure l'accès au pouvoir. Le seul effet des codes d'éthique, a-t-il ajouté, sera qu'on tentera de les contourner, car le véritable problème de la publicité électorale n'est pas la publicité négative mais la publicité malhonnête.

Un participant a affirmé que les militants et militantes des partis n'avaient aucune idée des réactions adverses du public devant le manque d'éthique des partis politiques. En réponse à ce que disait Donald Johnston au sujet du crédit d'impôt, un autre a déclaré que les gens n'étaient pas prêts à financer des partis qu'ils jugent corrompus. Si les partis adoptaient des codes d'éthique, le public les jugerait peut-être moins sévèrement et serait peut-être plus disposé à leur donner de l'argent.

La discussion s'est ensuite tournée vers l'utilité des codes d'éthique. Selon plusieurs participants et participantes, les codes d'éthique pourraient contribuer à distinguer le bien du mal et à inciter les partis à faire preuve de plus de rigueur dans les comportements acceptables, malgré la difficulté à faire respecter de tels codes. Un participant a jugé que le débat sur l'éthique était trop axé sur la concurrence des partis et qu'il conviendrait d'en élargir la portée. Donald Johnston a avoué que l'on adressait trop de critiques injustifiées aux partis, et que les gens qui croyaient pouvoir améliorer le système n'avaient qu'à se lancer en politique.

COLLOQUE SUR LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS ET DES PARTIS



Ottawa, Ontario
18-19 avril 1991

LÉ COLLOQUE ÉTAIT divisé en cinq séances :

- L'évolution du financement des campagnes électorales et des partis
- L'activité électorale des groupes d'intérêt
- Orientations possibles de la réforme : vers une ouverture et une participation plus grande
- Orientations possibles de la réforme : la réglementation des dépenses et du financement des partis
- Synthèse

Le colloque consacré aux élections et au financement des partis était le dernier d'une série qui a réuni les membres et le personnel de la Commission, des journalistes, des universitaires, des hommes et femmes politiques ainsi que des représentants et représentantes des partis. L'objectif poursuivi par la Commission était de partager les résultats préliminaires de recherche et d'ouvrir un débat sur les options de réforme du financement des partis.

LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET DES PARTIS

La première séance a porté sur l'évolution des campagnes électorales et du financement des partis. William Stanbury, de l'Université de la Colombie-Britannique, a d'abord fait le point sur les changements importants intervenus en matière de collecte et de dépense de fonds depuis l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection* en 1974. Auparavant, 90 % des recettes des partis conservateur et libéral provenaient des grandes entreprises. Le Nouveau Parti démocratique, de son côté, était tributaire des dons des syndicats et des petites contributions des particuliers. Depuis 1974, tous les partis dépendent beaucoup plus des dons des particuliers.

Ce phénomène a provoqué une forte hausse des recettes et des dépenses des partis. Entre 1985 et 1989, les recettes du Parti progressiste-conservateur

du Canada (PC) ont été de 92,9 millions de dollars, celles du Parti libéral du Canada (PLC) de 54,5 millions et celles du Nouveau Parti démocratique (NPD) de 63,9 millions. Depuis 1977, le PC dépense chaque année plus que les deux autres partis réunis.

Le principal changement apporté en matière de collecte de fonds depuis 1974 est le recours au publipostage. Les progressistes-conservateurs ont commencé à utiliser cette méthode peu après l'adoption des réformes de

1974, et on s'en sert depuis pour recueillir une partie importante des revenus du parti. Le publipostage n'a pas été aussi lucratif chez les libéraux, tandis que les néo-démocrates enregistrent grâce à cette méthode des succès appréciables depuis 1983.

« Le principal changement apporté en matière de collecte de fonds depuis 1974 est le recours au publipostage. »

William Stanbury a signalé que l'efficacité de la collecte de fonds par publipostage pouvait être affectée par un phénomène de décrochage des donateurs et donatrices, qui devant les trop nombreuses sollicitations

reçues des partis risquent de se lasser. À l'heure actuelle, seul un petit pourcentage de la population (3 % dans les années de pointe) fait des dons politiques. Si les dons individuels plafonnent, il faudra peut-être modifier le barème du crédit d'impôt pour combler son retard sur l'inflation.

L'évolution des dons individuels a coïncidé avec un changement dans la propension des sociétés à contribuer aux partis politiques. Les partis sont aujourd'hui moins tributaires qu'autrefois des 500 plus grandes entreprises. Tous, mais surtout les progressistes-conservateurs, reçoivent plus d'argent d'un plus grand nombre d'entreprises de petite et moyenne taille. Les libéraux et les progressistes-conservateurs ont largement recours aux dîners de sollicitation et aux clubs de donateurs et donatrices. Le Nouveau Parti démocratique n'utilise aucune de ces méthodes mais il reçoit en revanche beaucoup de dons supérieurs à 1 000 \$.

Depuis 1974, les dépenses électorales des trois grands partis se rapprochent des limites permises. De 1974 jusqu'à nos jours, ce sont les dépenses du Nouveau Parti démocratique qui ont augmenté le plus rapidement. La publicité télévisée constitue le poste de dépenses le plus important des trois partis. Parmi les autres dépenses notables, mentionnons les sondages, les programmes de formation électorale, les activités de collecte de fonds et l'élaboration des politiques. Selon William Stanbury, la définition des dépenses électorales devrait être élargie de manière à englober certaines dépenses électorales qui en sont actuellement exclues.

À son avis, les associations de circonscription sont « le trou noir des finances des partis » au Canada. Après les élections fédérales de 1988, ces associations avaient un excédent de 9,6 millions de dollars provenant en

grande partie des remboursements de dépenses des candidats et candidates. N'étant pas des entités enregistrées et n'ayant par conséquent aucun statut juridique, les associations de circonscription n'ont pas de comptes à rendre à la population sur les sommes qu'elles reçoivent et qu'elles dépensent.

Herbert Alexander, de la University of Southern California, a souligné que les scandales politiques précipitent souvent les réformes du financement électoral. Les États-Unis, à l'instar du Canada, ont adopté une loi importante à ce chapitre en 1974.

Adoptée dans le sillage du scandale du Watergate, la loi américaine reflétait la nature des luttes électorales américaines centrées sur les candidats et candidates, alors que la réforme canadienne reconnaissait la primauté des partis dans le processus électoral.

Il a ensuite parlé des répercussions de la loi américaine de 1974 sur le financement des partis. La limitation des dons a d'abord forcé les politiciens et politiciennes – qui ne pouvaient plus se financer uniquement auprès d'un petit nombre de donateurs et donatrices – à jeter le filet plus loin pour recueillir plus de dons.

Le système des gros donateurs a fait place, depuis 1974, à celui des « gros solliciteurs ». En outre, la limitation des dons a accéléré l'expansion et la prolifération des comités d'action politique. Finalement, les politiciens ont eu de plus en plus recours aux techniques de collecte de fonds telles que l'organisation de petits déjeuners bénéfiques, afin d'atteindre un grand nombre de donateurs particuliers.

Selon Herbert Alexander, le gouvernement des États-Unis n'a le pouvoir constitutionnel de limiter les dépenses que si elles sont reliées au financement public. Il n'existe aucune limite de dépenses en ce qui concerne les luttes pour le Congrès et pour le Sénat. L'existence de ces différents régimes amène une fragmentation du cadre de réglementation des élections. Bien que des pressions soient exercées par le public pour réduire l'influence de l'argent et des comités d'action politique sur la scène politique, le Sénat et la Chambre des représentants n'ont pu s'entendre sur une réforme législative.

En ce qui concerne l'efficacité de la limitation des dépenses consacrées aux courses à la présidence, il a constaté que les candidats et candidates avaient plusieurs options pour contourner les limites. Outre le financement public, ils peuvent bénéficier de « fonds officieux », de dépenses de source indépendante, de campagnes parallèles organisées par les syndicats et de dépenses effectuées par les partis nationaux. Par ailleurs, le nombre de

« N'étant pas des entités enregistrées et n'ayant par conséquent aucun statut juridique, les associations de circonscription n'ont pas de comptes à rendre à la population sur les sommes qu'elles reçoivent et qu'elles dépensent. »

particuliers adhérant au système des retenues fiscales a baissé (il représente maintenant 20 % des contribuables américains), et la valeur de ces retenues n'a pas suivi l'inflation. Par conséquent, il se peut que les deniers publics disponibles pour financer la campagne présidentielle de 1992 soient insuffisants. Herbert Alexander a conclu que la divulgation s'est avérée l'instrument politique le plus efficace, notant de plus que les données financières compilées par la Federal Election Commission sont bien structurées et largement utilisées.

David Johnson, de l'Université McMaster, a fait le point sur les différents systèmes utilisés dans les provinces pour le financement des élections et des partis. Le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, les Territoires du Nord-Ouest et le Québec prévoient tous l'enregistrement des partis, la divulgation obligatoire, l'octroi de crédits d'impôt et d'autres subsides, et la limitation des dépenses et des dons. Un projet de loi envisagé à Terre-Neuve placerait cette province dans la même catégorie; à l'heure actuelle, la province n'impose que des exigences de divulgation. Le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan obligent les partis à s'enregistrer et à divulguer certains renseignements, donnent accès aux crédits d'impôt et à d'autres formes de financement public, et imposent des limites aux dépenses. L'Alberta exige l'enregistrement et la divulgation, offre des crédits d'impôt aux partis de même qu'aux candidats et candidates et limite les dons. La Colombie-Britannique et le Yukon offrent eux aussi des crédits d'impôt.

David Johnson a ensuite présenté les facteurs ayant contribué à l'écllosion des divers systèmes de financement des partis. Il s'agit premièrement de la politique partisane : le gouvernement sortant s'efforce de structurer le système de financement des partis de façon à servir ses intérêts électoraux. Deuxièmement, les partis cherchent à obtenir des avantages administratifs ou organisationnels. Troisièmement, les lois qui régissent le financement des partis sont ajustées à la suite de scandales politiques. À ce sujet, l'opinion publique et celle des médias quant au manque d'éthique des institutions

politiques risque d'inciter les gouvernements à proposer des réformes. Quatrièmement, il y a un effet de « démonstration ». Une loi adoptée par le gouvernement fédéral ou par une province peut inciter une autre juridiction à faire de même.

Les participants et participantes ont ensuite discuté de l'efficacité des plafonds de dépenses comme instrument premier du contrôle de l'influence de l'argent sur les élections. Certains ont dit croire que l'efficacité de ces

« Pour être crédibles, les limites de dépenses devraient refléter le coût réel des luttes électorales. »

plafonds reposait sur la définition des dépenses d'élection ainsi que sur le nombre et la complexité des règlements. À l'échelon fédéral, l'existence d'une catégorie appelée « autres dépenses » permet aux candidats et candidates d'effectuer ces types de dépenses sans contraintes.

Deux méthodes générales de limitation des dépenses ont été considérées. La première part d'une définition exhaustive des dépenses électorales. Selon certains, cette méthode serait plus directe et renforcerait la confiance du public à l'égard du processus électoral. Pour être crédibles, les limites de dépenses devraient refléter le coût réel des luttes électorales. Des peines sévères seraient imposées pour dissuader les contrevenants éventuels, bien que les sanctions devraient relever de la justice civile plutôt que de la justice pénale. Plusieurs participants et participantes ont souligné les écueils éventuels d'une définition exhaustive des dépenses d'élection. Il n'existe aucun critère qui permette de déterminer avec précision si une activité ou une dépense donnée peut être légitimement considérée comme une dépense électorale. Les partisans de cette méthode soulignent par contre qu'elle garantirait la réglementation de toutes les activités électorales importantes.

La deuxième solution consisterait à limiter les dépenses consacrées aux activités qui ont une influence déterminante sur le coût des élections, l'exemple le plus évident étant la publicité télévisée. Par contre, des activités secondaires, tels les déplacements et les services administratifs, ne seraient pas assujetties aux limites. Un participant a jugé cette méthode inapplicable. Tous ont convenu que la limitation des dépenses, quelle que soit la méthode adoptée, devrait nécessairement être assortie d'une obligation rigoureuse de divulgation.

Le débat a bifurqué vers les niveaux et les formules appropriés de financement public des partis politiques. Quelques participants et participantes ont dénoncé le système de remboursement en vigueur au Canada, parce qu'il récompense les partis et les candidats et candidates pour avoir dépensé durant les élections, parce qu'il favorise les acteurs en place et dresse des obstacles devant les nouveaux. D'autres ont jugé que partis et candidats devraient recevoir des fonds publics en fonction des voix obtenues, d'après les résultats nationaux ou régionaux.

On a ensuite abordé le bien-fondé d'un système de retenues fiscales pour le Canada. Bien que le système en vigueur aux États-Unis soit en déclin, le pourcentage de contribuables américains qui s'en prévalent dépasse encore largement la proportion de contribuables canadiens qui réclament un crédit d'impôt pour contribution politique. Le pouvoir de l'argent dans la politique américaine a modifié la perception publique des valeurs qui dominent la politique. Les politiciens et politiciennes sont perçus comme étant prêts à se vendre au plus offrant, ce qui a amené une baisse

« Cette impression négative est renforcée par l'acharnement des médias à disséquer le financement des campagnes électorales. »

marquée du nombre d'adhésions aux partis ou d'offres spontanées pour travailler à la collecte de fonds.

Selon un participant, cette impression négative est renforcée par l'acharnement des médias à disséquer le financement des campagnes électorales. Une réforme sensée des lois régissant le financement des élections et des partis pourrait être la première étape pour redorer le blason de la politique et des hommes et femmes politiques. Dans l'ensemble, les participants et participantes ont souligné qu'il était important de veiller à ce que la réglementation du financement des partis et les mécanismes de financement public soient équitables mais réalistes.

L'ACTIVITÉ ÉLECTORALE DES GROUPES D'INTÉRÊT

La deuxième séance a porté sur l'activité électorale des groupes d'intérêt. Selon Janet Hiebert, de la Commission, les groupes d'intérêt auraient dépensé plus de 4,7 millions de dollars durant les élections de 1988, soit 40 % de ce qu'ont dépensé collectivement les trois grands partis. Soixante-seize pour cent de ces dépenses étaient destinées à promouvoir le libre-échange, 14 % à s'y opposer.

Janet Hiebert a déclaré que toute réglementation du rôle des groupes d'intérêt en période électorale devra tenir compte de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les prohibitions imposées en 1983 à la publicité des groupes d'intérêt ont été jugées contraires à la Charte dans l'affaire de la Coalition nationale des citoyens, un an plus tard. Ces prohibitions permettaient toutefois aux groupes d'intérêt de faire de la publicité thématique mais non pas d'attaquer les candidats et candidates ou les partis. Pour qu'une nouvelle réglementation à ce chapitre soit acceptable, il faudrait que la Cour suprême soit convaincue qu'elle entrave le moins possible la liberté d'expression. Certains témoignages adressés à la Commission ont soulevé la possibilité d'assujettir les groupes d'intérêt au même type de limites de dépenses et de réglementation que les candidats et les partis. Janet Hiebert a toutefois jugé que cette proposition ne tenait pas compte du rôle distinct que jouent les partis et les groupes d'intérêt, et de la capacité des seconds à se multiplier en créant de nouvelles organisations, chacune dotée du pouvoir de dépenser jusqu'au plafond autorisé.

Une solution couramment envisagée consisterait à revenir aux objectifs de la *Loi électorale du Canada* de 1983, mais l'expérience acquise aussi bien au Canada que dans d'autres juridictions a prouvé qu'il est extrêmement difficile de faire une distinction précise entre la publicité thématique et la publicité partisane. Selon Janet Hiebert, la meilleure solution serait d'autoriser un niveau de dépenses modeste aux groupes d'intérêt.

Brian Tanguay, de l'Université Wilfrid Laurier, a présenté son travail de recherche sur les activités de 89 groupes d'intérêt œuvrant dans 12 circonscriptions réparties sur quatre provinces. Dans l'ensemble, ces groupes n'exerçaient pas d'activités politiques. Lors des dernières élections, seulement 5 % ont appuyé ou attaqué des candidats ou candidates, et environ

20 % se sont engagés dans des activités telles que la publication d'un bulletin sur les enjeux électoraux. Les groupes les plus actifs ont été les syndicats et les groupes s'opposant à l'avortement. Ceux qui reçoivent des deniers publics, notamment les organismes caritatifs, ont préféré en général se tenir à l'écart des débats partisans. Les groupes ayant peu de moyens financiers sont entrés plus fréquemment en contact avec leur député ou députée, et ont fait appel à des stratégies médiatiques et politiques novatrices. Paradoxalement, les groupes les plus revendicateurs et ceux ayant des ressources limitées étaient plus susceptibles de s'opposer vigoureusement à toute limitation des dépenses des groupes d'intérêt.

Selon Richard Johnston, de l'Université de la Colombie-Britannique, la publicité des groupes d'intérêt a exercé une influence marquée sur les résultats des élections fédérales de 1988. À son avis, le moment auquel les publicités ont été diffusées a été crucial. La plupart des publicités favorables au libre-échange sont apparues durant la semaine qui a suivi le débat des chefs, lequel avait entraîné une chute marquée des intentions de vote en faveur des conservateurs dans les sondages d'opinion. Le rétablissement de la popularité du gouvernement fut aussi soudain qu'extraordinaire, coïncidant par ailleurs avec l'intensification de la publicité des groupes d'intérêt. Selon Richard Johnston, on peut attribuer 4 ou 5 points, voire même 7 points d'écart séparant les progressistes-conservateurs des libéraux à ce type de publicité.

Les participants et participantes ont cherché à savoir si l'ampleur de l'intervention des groupes d'intérêt notée en 1988 constituait un phénomène unique ou le début d'un nouveau phénomène. Un intervenant a affirmé que les groupes d'intérêt étaient également intervenus lors des élections provinciales ontariennes de 1990, après avoir constaté, à la lumière des élections fédérales précédentes, l'efficacité de cette méthode. Un autre a rappelé que la participation électorale des groupes d'intérêt était encore loin d'atteindre au Canada l'ampleur prise aux États-Unis.

« Les groupes d'intérêt jouent un rôle salubre en forçant les hommes et femmes politiques et le public à s'intéresser à certaines questions. »

Un participant a prétendu que durant les élections de 1988, la publicité des groupes d'intérêt traitant de questions d'ordre public aurait été jugée légale selon la défense « de bonne foi » contenue dans la Loi de 1974. Par contre, cet argument n'aurait pu légitimer les messages publicitaires attaquant un parti donné, qui émanaient essentiellement des opposants au libre-échange. Un autre participant a signalé que les seules organisations à qui il est interdit de faire des dépenses de source indépendante aux États-Unis sont les partis politiques, parce qu'on estime qu'ils sont incapables de le faire sans coopérer avec les candidats et candidates.

Pour certains, l'interdiction que le Québec oppose à toute publicité des groupes d'intérêt constitue un modèle à suivre, bien qu'il faudra en vérifier la légitimité, à la lumière de la Charte, ont répondu d'autres. Plusieurs

« Une publicité illimitée des groupes d'intérêt durant les périodes électorales serait déloyale envers les partis politiques. »

participants et participantes ont affirmé que les groupes d'intérêt jouent un rôle salubre en forçant les hommes et femmes politiques et le public à s'intéresser à certaines questions. L'un a répliqué que ces groupes ont largement l'occasion d'intervenir en dehors des élections, et que l'argent peut porter préjudice à l'équité des luttes électorales. Dans l'ensemble, les participants ont convenu qu'accepter une publicité illimitée des groupes d'intérêt durant les périodes électorales serait déloyal envers les partis politiques. En revanche, ils se sont

montrés préoccupés par la nécessité de ne pas restreindre inutilement la liberté d'expression. Sur l'importance relative de ces deux objectifs, les opinions étaient très partagées.

L'OUVERTURE ET LA PARTICIPATION

Durant la troisième séance, les participants et participantes ont examiné les réformes susceptibles d'accroître l'ouverture du processus et la participation. Michael Pinto-Duschinsky, de Brunel, en Angleterre, a présenté les fondations partisanes allemandes chargées de consolider les partis, de réaliser des études politiques et de contribuer à l'éducation du public. Ces fondations politiques organisent des cours de formation, offrent au total près de 3 500 bourses d'études, fournissent annuellement près de 250 millions de dollars d'aide à plus de 100 pays différents, et contribuent à l'élaboration de politiques. Le coût d'exploitation des fondations allemandes est d'environ 400 millions de dollars par an, dont 97 % sont fournis par l'État.

À son avis, les fondations ont contribué véritablement à la promotion de la démocratie et des intérêts nationaux de l'Allemagne grâce à leurs activités sur la scène internationale. Sur le plan intérieur, elles ont contribué à unifier l'Allemagne de l'Ouest d'après-guerre. Sur la fonction d'éducation politique des fondations, les opinions sont plus partagées. Michael Pinto-Duschinsky a reproché aux fondations de ne pas avoir d'adhérents, d'être opaques et de ne pas rendre de comptes. Le degré élevé de financement public consenti aux fondations et aux partis politiques fait de ceux-ci un élément indissociable de l'État, a-t-il ajouté.

En revanche, Jane Jenson, de l'Université Carleton, a indiqué qu'on pouvait tirer des leçons de l'Europe occidentale. Selon elle, dès les années 70, les partis européens ont été confrontés dans une certaine mesure aux

problèmes que connaissent aujourd'hui les partis canadiens quant à la représentativité politique. En Europe, toutefois, ces problèmes ont commencé à s'atténuer dans les années 80.

Examinant la situation qui prévaut au Canada, Jane Jenson a constaté que les changements apportés en 1983 au système de remboursement des partis lient le financement public à la capacité de dépenser des partis. À son avis, cette disposition laisse entendre que les nouveaux partis ne sont pas les bienvenus. Le régime actuel de financement public concentre par ailleurs la plupart des ressources sur la période électorale, ce qui donne à penser que les partis sont avant tout un instrument électoral. Que la majeure partie du financement public aille aux candidats et candidates plutôt qu'aux partis eux-mêmes est une aberration, a-t-elle affirmé, compte tenu de l'importance cruciale que jouent les partis dans le régime politique canadien.

Toutes ces caractéristiques contrastent fortement avec les mécanismes de financement européens qui privilégient les partis plutôt que les candidats et candidates. Là-bas, on estime que les partis jouent un rôle plus important en dehors des périodes électorales. Le financement public y dépend des appuis populaires, non pas des sommes dépensées. Jane Jenson a donc recommandé que le Canada envisage de récompenser les suffrages obtenus plutôt que les dépenses.

Carole Campolo, de la commission de financement des campagnes électorales de la ville de New York, a décrit la réglementation adoptée par cette ville à ce chapitre. Le *Campaign Finance Act* a été adopté en 1988 sous d'intenses pressions populaires en faveur d'une réforme. La loi visait à faire en sorte que l'argent ne soit plus un obstacle à l'accès aux charges électives, et à encourager la collecte de petites contributions de sources variées. Le programme de financement public est volontaire et il couvre aussi bien les élections primaires que les élections générales. Pour y avoir droit, un candidat ou une candidate doit s'engager à respecter certaines règles. Les caractéristiques principales du programme sont l'octroi de subventions de contrepartie pouvant atteindre 1 000 \$, la divulgation complète des informations et la limitation des dons et des dépenses. De fréquents rapports sont publiés durant les campagnes électorales sur les fonds publics et les dons, ce qui permet à la presse d'en discuter en temps opportun. L'informatisation du système permet de traiter rapidement les dons et les subventions de contrepartie, et de faciliter l'accès des journalistes à cette information.

Lisa Young a évalué plusieurs options de réforme en matière de divulgation de l'information. Dans beaucoup de juridictions américaines, a-t-elle dit, on oblige à divulguer l'adresse du donateur ou de la donatrice et la date du don, une option qui devrait être envisagée au Canada. Par contre, la divulgation du nom de l'employeur d'un donateur, requise aux États-Unis à cause de la législation limitant les dons, n'aurait pas la même importance au Canada. Lisa Young a toutefois recommandé de raccourcir la période de publication des rapports et le délai entre le moment où un don est fait et

sa divulgation. Ces améliorations sont nécessaires, a-t-elle expliqué, parce que dans le système actuel, l'information divulguée est rarement portée à la connaissance des journalistes, des universitaires ou de la population. Un système de divulgation plus complet et plus accessible, s'appuyant éventuellement sur des registres informatisés, permettrait au public de s'intéresser de près à la question.

Durant le débat qui a suivi, les participants et participantes ont exprimé leur appui à un système de divulgation plus complet et à la production fréquente de rapports. Certains ont souligné les vertus de la divulgation préélectorale; d'autres ont dit craindre que la nature des pratiques électorales actuelles ne rende difficile la divulgation durant les campagnes. Contrairement aux pratiques qui avaient cour à New York avant la réforme de 1988, les dons de plus de 2 000 \$ sont rares au Canada et les propositions de réforme devraient être envisagées dans ce contexte. Un participant a suggéré qu'il serait bénéfique d'imposer la divulgation aux associations locales et d'exiger qu'on produise des rapports plus rapidement.

David Taras, de l'Université de Calgary, s'est intéressé quant à lui à la publicité télévisée gratuite. À son avis, les messages diffusés dans ce contexte sont ternes et ennuyeux, et relégués en dehors des heures de grande écoute. Les plus récentes innovations technologiques, comme la télévision par câble et par satellite et la magnétoscopie, ont libéré l'auditoire de la dictature des messages publicitaires télévisés. Étant donné la multiplication des options, rares sont ceux et celles qui choisiront à l'avenir de regarder les publicités politiques gratuites, ce qui, tout compte fait, rend celles-ci totalement inefficaces.

David Taras a également dénoncé le manque de communication entre l'électorat et les députés et députées. Durant les campagnes électorales, les médias concentrent leur couverture sur les questions d'intérêt national aux dépens des questions d'intérêt local; les candidats et candidates sont virtuellement exclus du temps d'antenne commercial. Parallèlement, le porte à porte que font les partis est tombé en désuétude devant l'évolution du mode de vie et des activités des Canadiens et Canadiennes. La rupture des liens entre le député et ses électeurs et électrices alimente le cynisme de la population. Selon lui, une nouvelle forme de publicité gratuite offerte aux candidats permettrait de remédier à ces problèmes. Les candidats recevraient des bons représentant une certaine valeur de temps d'antenne, à dépenser comme ils l'entendent. En contrepartie, ils seraient tenus de produire leur publicité localement, d'y discuter de questions d'intérêt local et d'y figurer personnellement.

Lors de la brève discussion subséquente, un participant a souligné que la chaîne parlementaire et les canaux communautaires des câblo-diffuseurs représentaient des ressources sous-exploitées par les candidats et candidates. Il a en outre recommandé de ne pas réglementer la teneur et la facture des publicités, laissant à l'auditoire le soin d'en juger par lui-même.

LES DÉPENSES ET LE FINANCEMENT DES PARTIS

La séance suivante a porté sur la réglementation des dépenses et du financement des partis. David Butler, du Collège Nuffield de l'Université d'Oxford, a discuté de l'efficacité des limites de dépenses des candidats et candidates, des restrictions imposées à la publicité télévisée et de la question des dépenses de source indépendante en Grande-Bretagne. Concernant la limitation des dépenses, il semble que la plupart des gens respectent les lois. Vu le coût élevé des timbres-poste et des appels téléphoniques locaux, les campagnes électorales britanniques ont beaucoup moins tendance à recourir au publipostage et aux sollicitations téléphoniques.

La Grande-Bretagne interdit aux candidats et candidates ainsi qu'aux partis d'acheter du temps publicitaire à la radio ou à la télévision. Bien que cette pratique constitue une limite à la liberté d'expression, David Butler a affirmé que le temps d'antenne gratuit est réparti en revanche de manière équitable. L'américanisation des campagnes britanniques a toutefois provoqué une forte hausse des dépenses. Durant les quatre derniers jours des élections générales de 1987, le Parti conservateur britannique a acheté 11 pleines pages de publicité dans les quotidiens, une dépense de 9 millions de livres sterling. Il a souligné que les sondages d'opinion sont des outils essentiels pour les partis et les candidats, et qu'ils coûtent très cher. En revanche, la publicité des groupes d'intérêt ne pose guère de problèmes en Grande-Bretagne, où la loi interdit toute publicité indépendante destinée à promouvoir l'élection d'un candidat.

Réjean Pelletier, de l'Université Laval, a parlé de l'évolution de la législation sur le financement électoral au Québec, des effets du régime de financement populaire et des possibilités d'exportation de ce système dans d'autres juridictions. Les règles québécoises sur le financement des élections ont été adoptées en 1963, a-t-il rappelé, dans le sillage de certains scandales et autres pratiques contraires à l'éthique. Le Parti libéral du Québec avait fait de la réforme du financement électoral l'un de ses chevaux de bataille au début des années 60, et une nouvelle *Loi sur les élections* fut adoptée au Québec en 1963 pour limiter les dépenses électorales des partis et des candidats et candidates, et pour rembourser ces derniers. En 1977, le Parti québécois adoptait une nouvelle loi imposant la divulgation aux partis, aux associations de circonscription et aux candidats indépendants, et mettant en place un système de crédits d'impôt pour les contributions politiques. Du fait de ces réformes, seuls les électeurs et électrices sont autorisés à contribuer au financement des partis et des candidats. Depuis, les partis ont incité leurs membres à faire plus de collectes de fonds et se sont efforcés d'élargir leurs rangs pour assurer leur assise financière.

Réjean Pelletier a déclaré que cette structure législative était parfaitement exportable, sous réserve de procéder d'une ferme volonté politique. Selon lui, l'origine des dons politiques devrait être clairement indiquée mais le seuil de divulgation de 100 \$ établi au niveau fédéral devrait être relevé. Les syndicats et les entreprises devraient être autorisés à faire des

dons aux partis politiques et aux candidats et candidates selon une limite qui devrait être établie sous la barre des 10 000 \$. Le système de crédits d'impôt devrait par ailleurs encourager les dons modestes plutôt que les dons importants.

William Stanbury a répliqué que le crédit d'impôt du Québec est beaucoup moins généreux que celui du gouvernement fédéral. À son avis, le système québécois peut poser des problèmes. Premièrement, il est difficile de déterminer combien tel ou tel donateur anonyme a pu contribuer lorsqu'une collecte de fonds se tient à l'occasion d'un grand rassemblement public. Deuxièmement, les entreprises peuvent toujours contourner l'interdiction qui leur est faite en utilisant des particuliers comme prête-nom pour verser une contribution aux partis.

Il a également affirmé que la réglementation peut influencer sur la capacité des partis et des candidats et candidates à amasser des fonds. Selon lui, les ajustements en fonction de l'indice des prix à la consommation ne reflètent pas adéquatement l'augmentation rapide du coût des campagnes électorales. C'est pourquoi il a recommandé l'adoption d'une définition plus globale des dépenses d'élection, le relèvement des limites, et une définition plus précise des dépenses personnelles des candidats. À son avis, le taux de remboursement des dépenses électorales des candidats devrait être ramené de 50 % à 33,3 %, et celui des partis haussé de 22,5 % à 33,3 %.

Donald Blake, de l'Université de la Colombie-Britannique, a présenté les études qu'il a effectuées sur les luttes électorales au Canada au cours des vingt dernières années. Environ 20 % des députés et députées canadiens sont remplacés à chaque élection, contre 10 % au Royaume-Uni et 5 % aux États-

Unis. Les députés fédéraux sont particulièrement vulnérables puisque près de 30 % des circonscriptions canadiennes sont remportées avec une marge de 10 % ou moins. Il a ajouté qu'il n'y a aucune relation évidente entre la limitation des dépenses électorales et la compétitivité des luttes électorales canadiennes.

« Il n'y a aucune relation évidente entre la limitation des dépenses électorales et la compétitivité des luttes électorales canadiennes. »

Ouvrant la séance finale, David Angus, président du Fonds PC du Canada, a déclaré : « Je pense qu'il est du mandat de la Commission de tenter de rétablir la confiance des

Canadiens dans notre système démocratique. J'ai été très impressionné des conclusions des études effectuées par des personnes objectives qui prouvent que notre système est bon. » Il a poursuivi en signalant qu'il appartient à la Commission de convaincre le public que les activités de collecte de fonds de nature politique sont un élément indispensable de tout régime démocratique. Il s'est dit satisfait des trois volets législatifs régissant actuellement

le financement des activités politiques : un financement public modeste, la limitation des dépenses électorales, et la divulgation des dépenses et des sources de revenus. En ce qui concerne l'enregistrement des associations locales, il a constaté que la loi actuelle autorise l'agent principal du parti national à désigner des agents régionaux ou locaux pour délivrer des reçus d'impôt. Cette disposition, selon lui, rend superflus l'enregistrement des associations locales ou l'autorisation qui leur serait faite de délivrer des reçus d'impôt.

En cette ère de contraintes budgétaires, David Angus s'est élevé contre l'augmentation du financement public des partis et des candidats et candidates, même s'il reconnaît que l'inflation a grugé la valeur du crédit d'impôt. Le publipostage constituant une méthode efficace de sollicitation de dons modestes auprès des particuliers, il s'est opposé à toute réglementation de cette activité tout comme à la limitation des dons d'entreprises, invoquant que celles-ci devraient être encouragées à verser des dons aux partis politiques par civisme. Selon lui, il n'est absolument pas nécessaire de limiter la taille des dons à condition qu'il y ait divulgation complète.

Seules les dépenses qui contribuent à la promotion directe du parti dans les luttes électorales devraient être incluses dans la définition des dépenses électorales, a-t-il prétendu. De même, il a recommandé que l'on réexamine le seuil de 15 % pour le remboursement des dépenses des candidats et candidates, et que soient abolies les sanctions pénales prévues en cas d'infraction aux limites de dépenses ou aux dispositions de divulgation.

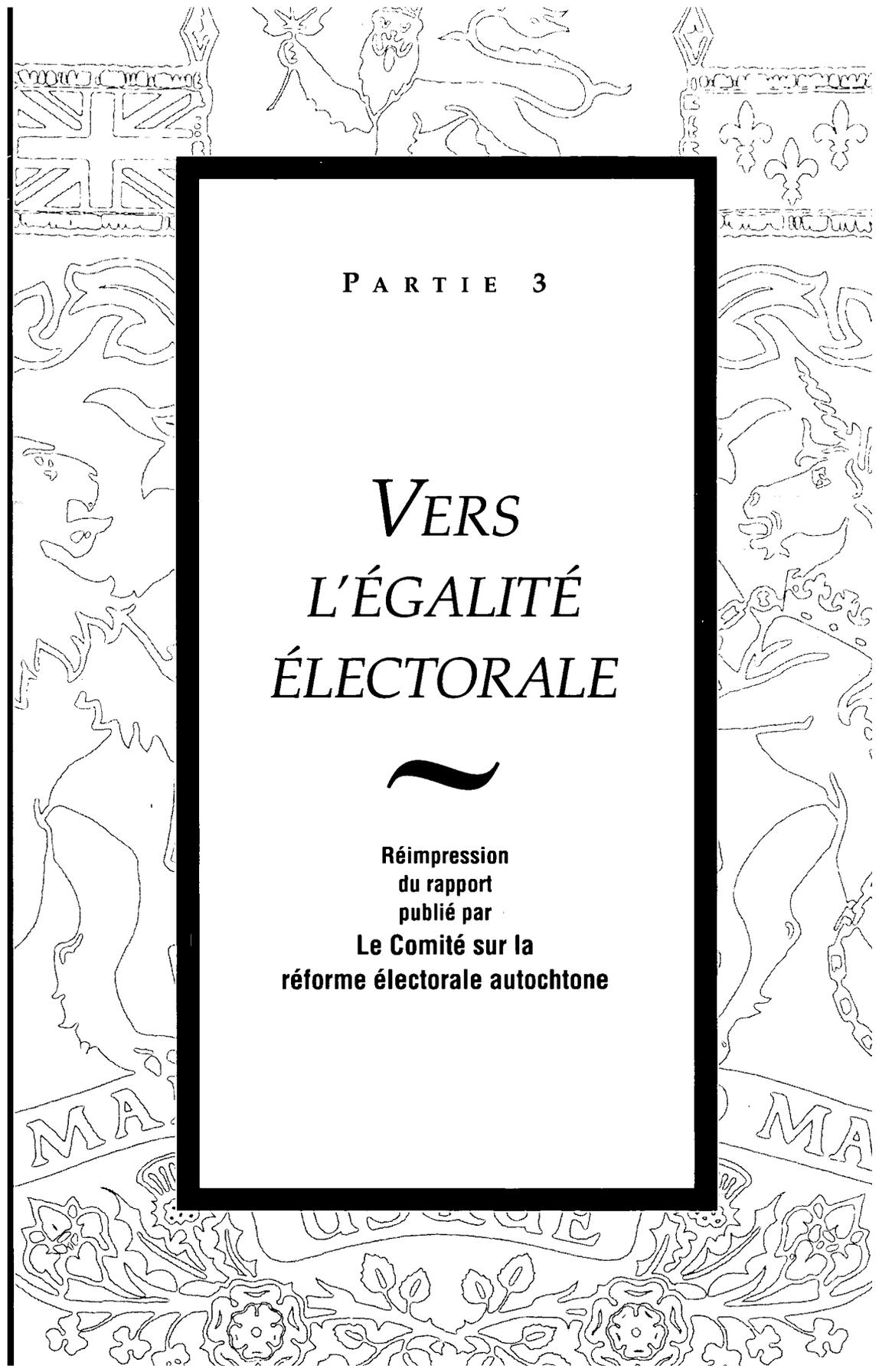
Après avoir participé à tous les colloques sauf un, Michael Robinson, du Parti libéral du Canada, a souligné qu'il les avait trouvés fort instructifs. « J'estime qu'on en sort plus confiant et plus respectueux à l'égard du système développé ici, au Canada. De plus, je pense que la recherche effectuée pour la Commission bénéficie à tous. » Il a avoué qu'il voit deux menaces importantes à l'intégrité du régime électoral canadien : la définition des dépenses électorales et la publicité des groupes d'intérêt durant les élections. Selon lui, les changements technologiques menacent sérieusement l'intégrité des limites de dépenses. Plus précisément, si les sondages d'opinion et le publipostage ne sont pas inclus dans cette définition, l'on en arrivera bientôt à faire des sondages d'opinion suivis immédiatement d'un publipostage ciblé dans chaque circonscription. Il a également indiqué qu'il faudrait imposer des limites suffisantes aux groupes d'intérêt de façon à ne pas fausser la concurrence entre les partis.

À son avis, les partis tout comme les candidats et candidates reçoivent suffisamment de fonds publics; plutôt que de leur en donner plus, il conviendrait de réorienter vers le palier national une partie des sommes versées au niveau local. Il a également suggéré d'octroyer les fonds en fonction des suffrages recueillis plutôt que des sommes dépensées. Affirmant que les dons d'entreprises sont une source de financement essentielle, il s'est opposé à toute interdiction des dons d'entreprises ou de syndicats, et a recommandé que l'on autorise explicitement l'utilisation du crédit d'impôt pour

les campagnes à la direction et les courses à l'investiture, selon un système volontaire assorti d'une divulgation complète.

Finalement, il a appuyé l'idée des fondations partisanes, affirmant que les partis politiques jouent bien leur rôle en matière d'élections et de recherche de compromis politiques, mais sont plus faibles en ce qui concerne l'expression idéologique et politique. La création de fondations partisanes, financées à même les deniers publics pendant leurs dix premières années d'existence, permettrait précisément de combler ces lacunes.

Cliff Scotton, du Nouveau Parti démocratique, a déclaré : « On nous a présenté une foule d'informations pertinentes qui décrivaient les espoirs et les aspirations des rédacteurs de la *Loi électorale* d'origine et de ses modifications subséquentes. Les expériences pratiques combinées des représentants des partis et du personnel électoral ont aidé à déterminer quels changements s'imposaient. On retrouve nombre de préoccupations communes. » Il a affirmé que la Loi de 1974 avait été rédigée par l'élite des partis et avait eu pour conséquence de repousser les bénévoles, à qui les partis demandaient désormais de l'argent plutôt que du temps. Selon lui, il conviendrait d'élargir la définition des dépenses électorales de façon à y inclure les sondages d'opinion, et les limites devraient être relevées en proportion. Il a aussi recommandé une plus grande divulgation de l'information, l'imposition de sanctions pour toute infraction à la loi, la publication rapide des informations divulguées et la limitation de la publicité des groupes d'intérêt durant les élections, que cette limitation s'applique à la durée ou à la valeur monétaire des messages.



PARTIE 3

*VERS
L'ÉGALITÉ
ÉLECTORALE*



Réimpression
du rapport
publié par
**Le Comité sur la
réforme électorale autochtone**

REMERCIEMENTS



AU NOM DU COMITÉ sur la réforme électorale autochtone, j'adresse mes remerciements les plus sincères aux nombreuses personnes et organisations qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport.

Je félicite la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, qui s'est montrée sensible aux problèmes que connaissent les Autochtones dans le régime électoral actuel, et qui a compris la nécessité de rehausser la représentation autochtone au Parlement. Je suis reconnaissant au président de la Commission, M. Pierre Lortie, d'avoir fait de la réforme électorale autochtone l'une des priorités de la Commission.

Je félicite les membres du Comité, qui ont réussi à donner une forme concrète au projet de circonscriptions autochtones en tirant mutuellement parti de leurs connaissances et expériences respectives comme députés d'origine autochtone. Je regrette que nos collègues du Nouveau Parti démocratique n'aient pu participer à nos travaux, du fait d'engagements antérieurs, mais je suis convaincu que ce rapport reflète bien l'esprit de coopération et l'absence de partisanerie dont ont fait preuve les membres du Comité pour tenter d'adapter le système électoral aux préoccupations des peuples autochtones.

J'adresse des remerciements particuliers au personnel du Comité, qui a fait des efforts remarquables pour organiser et mener à bien un vaste processus de consultation dans des délais très courts. Dès le départ, Marc LeClair a été la cheville ouvrière du Comité en exécutant des recherches préliminaires, en menant des consultations d'un bout à l'autre du pays au mois de janvier sous les auspices de mon bureau et en témoignant ensuite d'un dévouement à toute épreuve, lors de la dernière ronde de consultations, sous les auspices du Comité. Ses efforts ne sont pas passés inaperçus.

Rob Milen, du personnel de la Commission royale, a épaulé Marc durant ce travail extraordinaire, et il a joué le rôle précieux d'agent de liaison entre le Comité et la Commission royale. À titre de rédacteur principal, John Weinstein a beaucoup contribué à l'élaboration des versions successives de ce rapport. Je veux aussi féliciter Margaret Bartle et Lorraine Rochon pour leurs excellents services de soutien.

Je ne saurais terminer sans adresser mes remerciements les plus chaleureux aux nombreuses organisations autochtones de tout le pays qui nous ont offert de nombreuses tribunes pour discuter de la réforme électorale autochtone, durant leurs assemblées et lors de rencontres privées. Sans leur intérêt et leur contribution, ce rapport n'aurait pu voir le jour.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Marchand', with a long horizontal flourish extending to the right.

Le sénateur Len Marchand
Président, Comité sur
la réforme électorale autochtone

Comité sur la réforme électorale autochtone

Sénateur Len Marchand, président

Pièce 307, Édifice Victoria
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4
(613) 996-7182
Télécopieur : (613) 996-9943

M. Pierre Lortie
Président
Commission royale sur la réforme
électorale et le financement des partis
171, rue Slater, suite 1120
C.P. 1718, Succursale « B »
Ottawa (Ontario)
K1P 6R1

Monsieur,

Au nom du Comité sur la réforme électorale autochtone, nous avons l'honneur de vous adresser le rapport de nos délibérations. Composé de députés et d'ex-députés autochtones, le Comité s'est efforcé de concevoir une réforme du système électoral fédéral visant à abolir les obstacles structurels qui s'opposent à une participation et une représentation efficaces des peuples autochtones au sein de la démocratie électorale canadienne. Dans le cadre de la structure constitutionnelle existante, nous estimons que c'est la création de circonscriptions électorales autochtones qui nous permettra le mieux d'atteindre nos objectifs.

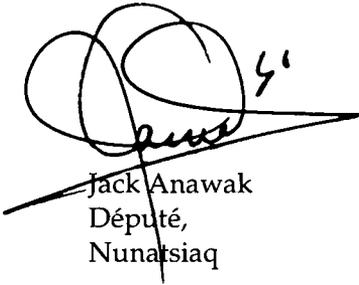
Dès sa création, en mai 1991, le Comité a soumis son projet aux divers peuples autochtones du pays. Les chefs autochtones nationaux, régionaux et locaux ont été consultés, personnellement ou par correspondance. De plus, en diffusant son projet dans la presse autochtone de tout le pays, le Comité a pu obtenir le point de vue des citoyens et citoyennes autochtones, et il a aussi entendu celui des Parlementaires et des médias.

Ce rapport exprime la réponse des peuples autochtones au projet de création de circonscriptions autochtones. On y trouve des recommandations destinées à rendre le régime électoral canadien plus réceptif à la communauté d'intérêts autochtone et à surmonter les obstacles à la participation électorale des Autochtones.

Nos consultations nous ont permis d'établir que l'autonomie politique reste l'objectif primordial des peuples autochtones. Le Comité appuie la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie politique, et il a conçu son projet de circonscriptions autochtones de manière à ne causer aucun préjudice à cet objectif fondamental. Toutefois, ses consultations lui ont également montré que bon nombre de chefs autochtones sont persuadés que le régime électoral mis en place au Canada depuis la Confédération a affaibli et marginalisé les Autochtones dans la structure politique canadienne, et qu'une réforme s'impose donc pour tenir compte des intérêts autochtones.

Nous en sommes fermement convaincus, la réforme électorale autochtone devrait être l'une des recommandations prioritaires de la Commission royale. Le Comité reste prêt à collaborer avec celle-ci et avec la collectivité autochtone pour assurer l'intégration au rapport final de la Commission de mesures concrètes garantissant la création de circonscriptions électorales autochtones.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de notre considération.



Jack Anawak
Député,
Nunatsiag



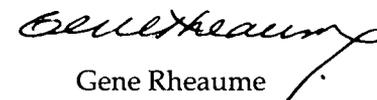
Ethel Blondin
Députée,
Western Arctic



Willie Littlechild
Député,
Wetaskiwin



Len Marchand
Ex-député,
Kamloops-Cariboo



Gene Rheaume
Ex-député,
Territoires du Nord-Ouest

TABLE DES MATIÈRES



1. LE COMITÉ ET SA MISSION	263
2. LE TRAVAIL DU COMITÉ	265
3. LES OBSTACLES À LA PARTICIPATION AUTOCHTONE AU RÉGIME ÉLECTORAL CANADIEN	267
Les facteurs historiques	267
L'ignorance de la « communauté d'intérêts autochtone » par le régime électoral actuel	268
Les obstacles issus du régime des partis	269
Les carences des services électoraux fédéraux	270
4. JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DE CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES	273
Pourquoi des circonscriptions autochtones ?	273
Redressement du déséquilibre structurel	274
Pourquoi maintenant ?	276
5. LE PROJET DE CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES	277
Primauté de l'autonomie politique autochtone	277
Une réforme qui s'inscrit dans le cadre constitutionnel existant	277
Le nombre de circonscriptions autochtones	277
La délimitation des circonscriptions autochtones	278
L'inscription sur les listes électorales	279
Candidats autochtones et partis politiques	280
Les provinces de l'Atlantique et les territoires	280
La mise en œuvre	281

6. LES CONSULTATIONS – RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS	283
L'incidence des circonscriptions autochtones sur l'autonomie gouvernementale	283
Le nombre de circonscriptions autochtones	285
La délimitation des circonscriptions autochtones	287
L'inscription sur les listes électorales	290
Candidats autochtones et partis politiques	291
Le financement des circonscriptions autochtones	293
Les provinces de l'Atlantique	294
Consultations et mise en œuvre	295
La tenue des élections	296
CONCLUSION	301
LISTE DE RECOMMANDATIONS	303
ANNEXES	309
Annexe 1. Liste de personnes et organisations consultées	311
Annexe 2. Questions et réponses	317
Annexe 3. Chronologie du droit de vote des Autochtones	323
Annexe 4. Scénario de mise en œuvre	325

1

LE COMITÉ ET SA MISSION



C E RAPPORT EXPRIME les constatations et recommandations du Comité sur la réforme électorale autochtone. Le Comité est un groupe de députés et d'ex-députés autochtones qui ont cherché ensemble des méthodes susceptibles de rehausser la participation et la représentation des Autochtones au sein de la démocratie électorale canadienne.

Le procédé que nous proposons consiste à créer des circonscriptions électorales autochtones, ce qui permettra aux électeurs et électrices autochtones d'élire des députés qui les représenteront spécifiquement et qui rendront des comptes directement et exclusivement dans le cadre du processus électoral. Selon ce projet, il pourrait y avoir près de 4 % de députés autochtones à la Chambre des communes, chiffre correspondant à notre proportion de la population canadienne.

En créant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, le gouvernement du Canada a clairement indiqué son intention de réformer le régime électoral. La Commission royale doit lui adresser son rapport à l'automne de 1991. Nous espérons que les recommandations de notre Comité feront partie intégrante du rapport de la Commission royale, et que le Parlement interviendra pour corriger une inégalité fondamentale du régime électoral canadien, la sous-représentation systématique des Autochtones à la Chambre des communes.

En formulant notre projet de réforme électorale autochtone, nous ne voulons strictement rien enlever à l'objectif global d'autonomie gouvernementale autochtone. Nous sommes sensibles aux préoccupations des chefs autochtones qui craignent que notre projet ne détourne l'attention des gouvernements et de la population de l'objectif d'autonomie gouvernementale, et n'entame l'appui de la population à cette revendication.

Nous tenons cependant à souligner que les circonscriptions autochtones ne sont nullement destinées à remplacer l'autonomie gouvernementale, mais seulement à être une forme complémentaire de représentation politique. Notre projet ne concerne pas en soi la place spéciale des nations autochtones au sein du Canada, il vise simplement à tirer parti de l'occasion offerte par la création de la Commission royale pour redresser la situation d'inégalité dans laquelle se trouvent les Autochtones sur le plan électoral. Voilà d'ailleurs

pourquoi nous avons été encouragés d'entendre beaucoup de chefs autochtones affirmer qu'il importe de résoudre le problème ancien et fondamental que posent les inégalités structurelles du régime électoral pour les populations autochtones, même si l'autonomie gouvernementale reste leur objectif primordial.

LE TRAVAIL DU COMITÉ



RÉHAUSSER LA REPRÉSENTATION des Autochtones au Parlement n'est pas une idée nouvelle. En Nouvelle-Zélande, les Maoris disposent de quatre circonscriptions garanties depuis 1867. Feu George Manuel, l'un des piliers de la Fraternité des Indiens du Canada (aujourd'hui l'Assemblée des Premières Nations), avait proposé il y a déjà plus de trente ans que des sièges soient garantis aux Autochtones à la Chambre des communes. Cette idée était également l'une des principales recommandations du rapport constitutionnel publié au début des années 1980 par le Conseil national des Autochtones du Canada, et elle faisait partie de l'accord politique et constitutionnel négocié en 1983 par les premiers ministres du Canada.

La constitution du Comité sur la réforme électorale autochtone, et le projet de celui-ci concernant la création de circonscriptions électorales autochtones, sont l'aboutissement des efforts entrepris antérieurement par le sénateur Len Marchand, de la Colombie-Britannique. Le sénateur Marchand a comparu le 13 mars 1990 devant la Commission royale sur la réforme électorale pour défendre le principe de l'égalité électorale des Autochtones et le projet de circonscriptions autochtones. Son bureau a également effectué des recherches sur les obstacles qui entravent la participation des Autochtones au processus électoral.

Suite aux mémoires présentés par certaines organisations autochtones et par le sénateur Marchand, la Commission royale a demandé à ce dernier de consulter les chefs autochtones sur le principe des circonscriptions autochtones. Ces consultations, menées en janvier 1991 par le bureau du sénateur auprès de chefs autochtones nationaux et régionaux, ont révélé que la création de circonscriptions autochtones pour une meilleure représentation des Autochtones à la Chambre des communes est accueillie très favorablement.

Durant ces consultations, plusieurs chefs autochtones ont réclamé des consultations plus fouillées en vue de confirmer l'appui de la collectivité autochtone et de poser les jalons de la législation électorale devant être ébauchée dans le rapport de la Commission royale. Les chefs autochtones ont aussi indiqué qu'ils jugeraient du sérieux de la Commission royale face à ce problème d'après sa contribution à l'avancement du projet.

Après avoir reçu le compte rendu du sénateur Marchand sur sa ronde de consultations, la Commission royale a demandé au sénateur de l'aider à mener des consultations plus fouillées auprès de la collectivité autochtone afin de vérifier si le projet de circonscriptions autochtones bénéficiait d'appuis suffisamment larges pour pouvoir figurer dans ses recommandations finales.

La Commission royale et le sénateur Marchand sont alors convenus que la méthode la plus efficace pour poursuivre les travaux sur le projet de circonscriptions autochtones consisterait à mettre sur pied un comité non partisan de députés et d'ex-députés autochtones. C'est ainsi que fut créé en mai 1991 le Comité sur la réforme électorale autochtone, sa mission étant de conseiller la Commission royale sur le processus consultatif et de l'aider à en évaluer les résultats.

Les chefs autochtones souhaitant pouvoir examiner un projet plus concret sur les circonscriptions autochtones, le Comité rédigea un document de consultation proposant un modèle et un processus de mise en œuvre. Ce document, intitulé « La création de circonscriptions autochtones : Vers l'égalité électorale », fut diffusé sous forme d'un encart publicitaire de quatre pages dans la presse autochtone du Canada, en invitant les lecteurs à faire connaître leurs réactions par écrit ou, oralement, grâce à un numéro de téléphone gratuit.

Le Comité prit directement contact avec les collectivités autochtones et avec les chefs régionaux, et il organisa des rencontres avec les organisations provinciales, régionales et nationales durant les mois de mai, juin et juillet. (On trouvera à l'annexe 1 la liste des organisations et des personnes consultées). Peu après le début des discussions, le Comité put remettre aux chefs autochtones, sous forme de questions et réponses, un résumé des principales préoccupations et priorités exprimées par les représentants autochtones durant les consultations (voir l'annexe 2).

Le document de consultation fut également adressé aux députés fédéraux, aux sénateurs et aux organes de presse, ce qui donna également lieu à beaucoup de discussions. La participation du Comité aux assemblées des organisations autochtones fit l'objet de nombreux reportages dans les médias, et plusieurs journaux publièrent des éditoriaux sur le concept des circonscriptions autochtones, amenant ainsi le Comité à leur adresser des réponses qui furent elles aussi publiées.

LES OBSTACLES À LA PARTICIPATION AUTOCHTONE AU RÉGIME ÉLECTORAL CANADIEN



IL EST MANIFESTE que le régime électoral actuel ne permet pas une représentation égale et efficace des Autochtones au Parlement. Depuis la Confédération, seulement 12 personnes s'identifiant comme Autochtones ont occupé un siège à la Chambre des communes, sur près de 11 000 sièges en lice. Trois Métis, dont Louis Riel, furent élus au Manitoba dans les années 1870 lorsque les électeurs Métis étaient majoritaires localement. Sur les neuf Autochtones élus durant notre siècle, seulement trois le furent dans des circonscriptions où les Autochtones n'étaient pas majoritaires, les six autres représentant les Territoires du Nord-Ouest, où la population autochtone est majoritaire.

Pour examiner les causes profondes de la sous-représentation des Autochtones à la Chambre des communes, les membres du Comité se sont penchés sur les résultats des recherches effectuées antérieurement par le bureau du sénateur Marchand, lesquelles ont permis de mettre au jour quatre facteurs fondamentaux qui contribuent à l'opinion négative des Autochtones envers le Parlement, ainsi qu'à la sous-représentation des Autochtones :

- l'utilisation historique du droit de vote fédéral comme outil d'assimilation;
- l'incapacité du régime électoral fédéral à reconnaître la communauté d'intérêts autochtone;
- les obstacles à la participation des Autochtones aux partis politiques; et
- l'incapacité des services responsables des élections fédérales à répondre aux besoins des électeurs et électrices autochtones, et à respecter l'équité en matière d'emploi.

LES FACTEURS HISTORIQUES

Le scepticisme et la méfiance des Autochtones à l'égard du droit de vote s'expliquent par la manière dont les autorités fédérales l'ont utilisé dans un but d'assimilation. En effet, pour se prévaloir du droit de vote, les Amérindiens devaient renoncer à leur identité et à leur statut distincts et accepter de s'assimiler à la société colonisatrice. On trouvera à l'annexe 3 les conditions qui furent imposées aux Amérindiens jusqu'en 1960 pour qu'ils puissent participer aux élections fédérales, conditions qui comprenaient la

perte de leur droit de s'inscrire en vertu de la *Loi sur les Indiens*, la perte des droits issus des traités, et la perte du droit statutaire à être exempté de l'impôt foncier. Les Inuit, qui n'obtinrent le droit de vote qu'en 1950, durent attendre jusqu'en 1962 pour que des boîtes de scrutin soient placées dans leurs villages.

Les arguments invoqués à la Chambre des communes pour priver les Amérindiens du droit de vote, depuis la Confédération jusqu'en 1960, jettent un éclairage utile sur la manière dont les Autochtones furent traités dans le contexte électoral. Les députés s'en prirent en effet à quatre aspects fondamentaux de la spécificité autochtone :

- la situation socio-économique des Autochtones, les arguments invoqués étant que les Autochtones n'étaient pas « civilisés » ou « scolarisés », qu'ils étaient des « pupilles » du gouvernement et qu'ils risquaient d'être manipulés par ce dernier, toutes raisons qui les rendaient indignes de voter;
- le statut juridique distinct des Autochtones, en vertu de la *Loi sur les Indiens* et des traités, du fait notamment des paiements et rentes prévus par les traités, de l'exemption fiscale et de l'interdiction faite aux Amérindiens de négocier des contrats ou d'effectuer des achats ou des ventes;
- le régime foncier particulier des réserves, qui fut invoqué au début du siècle, surtout à l'époque où l'on considérait que le droit de vote était en quelque sorte le corollaire de la propriété foncière (les terres des réserves étaient alors désignées terres fédérales); et
- finalement, la prise de conscience politique des Autochtones, qui fut invoquée par des politiciens non autochtones parce que, quelle coïncidence, la notion de souveraineté amérindienne était antinomique à celle de toute participation autochtone au Parlement.

On ne saurait envisager les problèmes des Autochtones sur le plan électoral sans les relier aux difficultés historiques de leurs collectivités avec les institutions politiques canadiennes. L'inaptitude du gouvernement canadien à trouver des accommodements constitutionnels reconnaissant les droits collectifs inhérents des Autochtones et les droits issus des traités, conjuguée aux politiques assimilatrices traditionnelles du Canada, ont nourri la méfiance des Autochtones envers le Parlement. Bon nombre de Canadiens autochtones ont ainsi été placés devant un dilemme car beaucoup de chefs autochtones, insatisfaits de la structure constitutionnelle en vigueur, prirent position contre l'exercice du droit de vote.

L'IGNORANCE DE LA « COMMUNAUTÉ D'INTÉRÊTS AUTOCHTONE » PAR LE RÉGIME ÉLECTORAL ACTUEL

C'est essentiellement parce que la législation électorale actuelle ne reconnaît pas l'existence d'une communauté d'intérêts autochtone que les Autochtones sont sous-représentés à la Chambre des communes. Bien que la loi électorale

permette de tenir compte des intérêts collectifs lors de la délimitation des circonscriptions, ce dont ont bénéficié les groupes minoritaires des langues officielles et les groupes ethniques géographiquement concentrés, elle ne permet pas de tenir compte de la vaste dispersion géographique des peuples autochtones¹.

Un examen plus attentif de la répartition de la population autochtone montre que, même si celle-ci représente près de 4 % de la population canadienne totale, sa dispersion géographique la rend minoritaire dans toutes les circonscriptions sauf dans les deux circonscriptions des territoires. De ce fait, il est difficile pour les peuples autochtones d'influer sur le résultat des élections. Selon le document intitulé « Circonscriptions électorales fédérales – Ordonnance de représentation de 1987 », les Autochtones ne constituent plus de 20 % de la population, à l'échelle fédérale, que dans deux circonscriptions au sud du 60^e parallèle : Churchill, au Manitoba (42 %), et Prince Albert–Churchill River, en Saskatchewan (25 %). Seules sept de toutes les autres circonscriptions fédérales ont une population dont plus de 10 % des membres s'identifient comme Autochtones : Kenora–Rainy River, en Ontario (14 %); Abitibi, au Québec (16 %), Labrador, à Terre-Neuve (10 %); The Battlefords–Meadow Lake, en Saskatchewan (17 %); Athabaska, en Alberta (12 %); et Skeena, en Colombie-Britannique (16 %). Finalement, on trouve sept autres circonscriptions où la population autochtone représente plus de 5 % mais moins de 10 % de la population totale.

En fait, la délimitation des circonscriptions électorales fédérales a servi à diluer le pouvoir électoral des Autochtones dans les régions de l'intérieur. Cela provient du fait que les limites des circonscriptions septentrionales ont été tracées selon un axe nord-sud, ce qui a permis à la population non autochtone des collectivités plus peuplées du sud d'exercer un pouvoir électoral prépondérant sur une population autochtone au demeurant majoritaire dans le reste ou dans la majeure partie des circonscriptions.

L'effet de ce déséquilibre structurel s'est confirmé lors des élections fédérales de 1988. Si on laisse de côté les deux circonscriptions des territoires, ces élections n'ont produit qu'un seul député d'origine autochtone au sud du 60^e parallèle, alors qu'on y trouve plus de 900 000 résidents autochtones. Peut-on alors s'étonner que les Autochtones contestent la légitimité du régime électoral et doutent de l'aptitude du Parlement à résoudre leurs problèmes ? Il est patent que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* a été appliquée de façon à faire éclater la communauté d'intérêts autochtone entre plusieurs circonscriptions différentes, ce qui a provoqué la dilution du vote autochtone et lui a fait perdre toute efficacité.

LES OBSTACLES ISSUS DU RÉGIME DES PARTIS

Le régime électoral est largement dominé par les trois grands partis politiques, qui n'ont jamais accordé un accueil particulièrement chaleureux aux Autochtones. Le faible taux de participation des Autochtones aux activités des partis est un facteur d'autant plus important que ceux-ci jouent un rôle

prépondérant lorsqu'il s'agit d'encourager les électeurs et électrices à exercer leur droit de vote. L'une des raisons principales pour lesquelles il a été difficile de rehausser la participation des Autochtones aux activités des partis est que ces derniers ont l'impression que les Autochtones se désintéressent purement et simplement des élections, impression qui n'a évidemment pas encouragé les partis politiques à œuvrer dans la collectivité autochtone et à chercher des candidats et candidates autochtones. Tant que les suffrages autochtones resteront dilués et éclatés, les partis politiques seront fort peu incités à choisir des candidats et candidates autochtones pour essayer d'attirer le vote autochtone.

Des trois grands partis politiques, c'est le Parti libéral du Canada qui a le plus fait pour rehausser la participation autochtone, en modifiant ses statuts de façon à garantir aux Autochtones une représentation proportionnelle dans ses instances. Voilà pourquoi, lors du congrès de direction de 1990, environ 4 % des postes de délégués (182) furent réservés à des Autochtones. Ce changement structurel avait été adopté parce que la structure des associations de circonscription ne permettait pas de produire un nombre de délégués autochtones proportionnel au nombre de membres autochtones du Parti.

Pour ce qui est du Parti progressiste-conservateur, il a accordé la qualité d'association nationale à son caucus national autochtone, mais ses statuts ne garantissent aux Autochtones que deux postes de délégués aux congrès. Le parti s'efforce toutefois d'encourager la participation des Autochtones dans les circonscriptions.

En ce qui concerne le Nouveau Parti démocratique, il encourage les Autochtones à participer à ses activités dans les circonscriptions mais ses statuts ne comportent aucune disposition structurelle spécifique garantissant la représentation autochtone.

LES CARENCES DES SERVICES ÉLECTORAUX FÉDÉRAUX

Jusqu'à présent, les services responsables des élections fédérales n'ont pas réussi à tenir compte adéquatement des besoins et problèmes spécifiques de l'électorat autochtone. Le recensement des électeurs et électrices autochtones bute sur des problèmes d'itinérance, de sans-abri, d'inexactitude des listes des bandes amérindiennes, et de tendance des prestataires de l'assistance sociale à cacher que d'autres personnes vivent sous leur toit par crainte de perdre leurs prestations. La participation aux élections est entravée par l'éloignement des bureaux de vote et par l'absence de services de transport public dans les réserves, par le manque d'information de l'électorat résultant de mauvais services de communication, surtout dans les collectivités isolées dépourvues d'électricité, et par la crainte de mesures de rétorsion politiques contre les collectivités pauvres tributaires des transferts fiscaux fédéraux. Finalement, le fait que les détenus des établissements correctionnels fédéraux soient privés du droit de vote, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, a un effet disproportionné sur les Autochtones, qui sont sur-représentés dans les établissements pénitentiaires fédéraux.

C'est le directeur général des élections qui est responsable de la tenue des élections fédérales, ce dont il rend compte directement au Parlement. La tenue d'élections générales coûte environ 100 millions de dollars et exige la participation d'environ 450 000 personnes, dont très peu d'Autochtones. Cela vaut particulièrement pour les postes de niveau supérieur, par exemple les directeurs du scrutin, qui sont responsables de l'organisation des élections dans leur circonscription et de la subdivision de la circonscription en sections de vote. Les recherches n'ont permis d'identifier aucun directeur du scrutin, passé ou présent, d'origine autochtone.

En revanche, elles ont révélé une certaine présence autochtone parmi le personnel électoral subalterne. Il s'agissait par exemple d'Autochtones occupant des postes de directeurs adjoints du scrutin responsables de certains bureaux de vote, de greffiers du scrutin et de recenseurs. D'aucuns diront peut-être que l'absence d'Autochtones parmi les directeurs du scrutin s'explique par le fait que les Autochtones ont rarement les compétences requises pour assumer ces responsabilités, ce à quoi nous répondrons que 253 des 295 directeurs du scrutin nommés pour la 34^e élection générale n'avaient aucune expérience antérieure en la matière.

NOTES

1. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* prévoit la création de 11 commissions de délimitation des circonscriptions qui sont chargées de réviser les limites des circonscriptions fédérales dans chaque province et dans les Territoires du Nord-Ouest. Afin de garantir que chaque circonscription d'une province donnée regroupe à peu près le même nombre d'électeurs et d'électrices, la Commission provinciale établit le quotient électoral de la province en divisant la population totale par le nombre de circonscriptions prévues par la *Loi constitutionnelle*.

Les commissions peuvent accepter un écart de 25 % par rapport à ce quotient électoral, dans le but de respecter la *communauté d'intérêts ou la communauté d'identité dans la structure historique d'une circonscription électorale* et de maintenir une taille raisonnable des circonscriptions dans les régions peu peuplées, les régions rurales et les régions septentrionales de la province. L'écart permis de 25 % ne peut être dépassé que dans des « circonstances extraordinaires », lesquelles ont été jusqu'à présent invoquées à cinq reprises par des commissions.

JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DE CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES



QUAND UNE COMMUNAUTÉ d'intérêts ou d'identité est dispersée sur le plan géographique, ce qui est le cas des Autochtones du Canada, il est peu probable que ses intérêts puissent être représentés directement, ou que ses candidats et candidates puissent être élus. Cela résulte tout simplement du fait que ses membres sont trop peu nombreux dans chaque circonscription pour y constituer la majorité, voire une minorité importante.

C'est la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les Autochtones du Canada, et notre projet de circonscriptions autochtones vise à contrer les effets de leur dispersion géographique. L'opinion générale des Autochtones est que le régime électoral leur est tellement défavorable que seule la création de circonscriptions autochtones leur permettra d'obtenir à la Chambre des communes une représentation proportionnelle à leur poids démographique.

La représentation directe des Autochtones permettrait de contrer l'impression traditionnelle que le processus électoral ne peut tenir compte de la communauté d'intérêts et d'identité autochtone. Les électeurs et électrices autochtones choisiraient des députés fédéraux qui les représenteraient directement, et qui leur rendraient directement des comptes à intervalles réguliers. Les députés et députées des circonscriptions autochtones connaîtraient bien les droits et les intérêts de leur électorat, ainsi que son opinion sur les grandes questions d'intérêt public.

Ces députés pourraient consacrer beaucoup d'attention et d'énergie à défendre les objectifs et intérêts des Autochtones. De plus, ils pourraient le faire sans craindre de porter ombrage à l'électorat non autochtone, problème que connaissent parfois les Autochtones qui réussissent à se faire élire dans le système actuel.

Les députés et députées des circonscriptions autochtones contribueraient à faire connaître à leurs homologues non autochtones et au reste de la population canadienne les préoccupations particulières de leur électorat. De ce fait, les chefs autochtones ne seraient plus obligés de consacrer une bonne part de leur temps et de leur énergie à faire l'éducation des députés non autochtones sur les problèmes des Autochtones, en étant obligés de recommencer le travail chaque fois que ces députés sont remplacés à la Chambre des communes.

REDRESSEMENT DU DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL

Le projet de création de circonscriptions autochtones vise à redresser le déséquilibre structurel du régime électoral actuel. Les Autochtones ne réclament pas ici des droits électoraux spéciaux, ils veulent simplement l'égalité sur le plan électoral.

Si la population autochtone était représentée à la Chambre des communes proportionnellement à son poids démographique, elle aurait droit à une douzaine de députés, soit 4 % des 295 sièges actuels. Or, il n'y a aujourd'hui que trois députés autochtones fédéraux, dont deux ont été élus dans les circonscriptions à majorité autochtone des Territoires du Nord-Ouest. Le projet de circonscriptions autochtones est donc destiné à placer l'électorat autochtone sur un pied d'égalité avec l'électorat non autochtone.

D'aucuns diront qu'il n'y a actuellement aucune discrimination puisque la *Loi électorale du Canada* traite tout le monde de la même manière. Cependant, dans un arrêt décisif sur le problème de l'égalité, la Cour suprême du Canada a reconnu que le traitement égalitaire peut fréquemment produire une inégalité grave, et qu'une mauvaise loi ne devient pas acceptable simplement parce qu'elle a le même effet sur tous ceux à qui elle s'applique. Selon la Cour, le principal facteur à prendre en considération en matière d'égalité sociale, c'est l'incidence de la loi sur la personne ou le groupe considéré. En ce qui concerne les divers domaines de discrimination, elle exprime l'opinion suivante :

~ J'affirmerais alors que la discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société¹.

Même si la *Loi électorale du Canada* ne comporte aucune disposition s'appliquant spécifiquement aux Autochtones, ses dispositions générales ont pour effet d'imposer des fardeaux et des désavantages aux Autochtones. Elle interdit ou limite l'accès des Autochtones au Parlement, et les prive d'avantages qui sont offerts aux autres membres de la société canadienne. Les principes fondant l'arrêt de la Cour suprême s'appliquent à la situation des Autochtones sur le plan électoral. Voilà pourquoi la Commission canadienne des droits de la personne, sans aller jusqu'à proposer d'opinion juridique ferme sur la légitimité du projet de circonscriptions autochtones par rapport à la *Charte canadienne des droits et libertés*, a émis l'opinion que le régime électoral actuel n'a pas abouti à une représentation politique efficace ou égale des Autochtones.

L'un des principes fondamentaux de la démocratie libérale est de veiller à ce que les minorités soient représentées dans les assemblées législatives

proportionnellement à leur poids démographique. John Stuart Mill l'a clairement affirmé dans son article « Of True and False Democracy : Representation of All and Representation of the Majority Only » :

~ Bien sûr, dans un organisme représentatif délibérant, la minorité ne doit pas prédominer; et dans une démocratie égale (puisque les opinions des électeurs, lorsqu'ils s'y accrochent résolument, déterminent celles de l'organisme représentatif), la majorité du peuple, par ses représentants, aura prépondérance et prédominera sur la minorité et ses représentants. *Mais cela veut-il dire que la minorité ne devrait pas du tout être représentée ? Puisque la majorité doit prédominer, doit-elle aussi détenir toutes les voix et la minorité, aucune ? Est-il nécessaire que la minorité ne puisse se faire entendre ? Rien, si ce n'est l'habitude et les intérêts acquis, ne saurait faire admettre cette injustice inutile à une personne raisonnable.*

Dans une démocratie vraiment égale, toute partie de la population doit être représentée, non pas de manière disproportionnée mais proportionnellement. Une majorité d'électeurs aura certes toujours une majorité de représentants, mais une minorité d'électeurs aura toujours une minorité de représentants. *Proportionnellement, elle sera toujours aussi pleinement représentée que la majorité. Sinon, nous n'avons plus un gouvernement d'égalité mais un gouvernement d'inégalité et de privilège : une partie du peuple domine l'autre, qui se voit privée de sa part juste et égale d'influence sur la représentation, contrairement à toute notion de gouvernement juste et, surtout, contrairement au principe même de la démocratie dont l'origine et le fondement sont l'égalité².*

L'argument de John Stuart Mill est aussi fort aujourd'hui qu'il l'était il y a plus d'un siècle. Est-il concevable que les Autochtones n'aient quasiment aucune représentation politique ? Si la majorité doit primer sur la minorité, cela signifie-t-il que la majorité non autochtone doit détenir tout le pouvoir électoral et la minorité autochtone, aucun ? Non, la représentation politique des Autochtones doit être aussi complète, proportionnellement parlant, que celle de la majorité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Nous ne jouissons donc pas aujourd'hui d'un gouvernement égal, et ce parce que le système électoral ne favorise pas l'égalité – mais seulement l'habitude, les intérêts acquis et les privilèges.

D'aucuns s'opposent à la création de circonscriptions autochtones parce qu'ils craignent qu'une multitude de minorités ethniques n'en tirent argument pour réclamer des mesures semblables. Précisons à ce sujet que le Conseil ethnoculturel du Canada a déclaré que les minorités ethnoculturelles veulent assurer leur représentation politique par l'intégration et une participation accrue aux partis politiques. Autrement dit, le Conseil ne prévoit pas que les collectivités ethnoculturelles réclameront des dispositions semblables à celles envisagées dans le projet de circonscriptions autochtones, projet qu'elles approuvent pour les Autochtones.

POURQUOI MAINTENANT ?

Trois raisons militent en faveur de la création, maintenant, de circonscriptions électorales Autochtones.

- En premier lieu, le Parlement peut créer ces circonscriptions lui-même sans le consentement des provinces.
- En second lieu, la Commission royale sur la réforme électorale adressera cet automne son rapport au gouvernement fédéral, dans lequel elle recommandera une réforme du système électoral. Notre projet pourrait faire partie de ce rapport.
- En dernier lieu, il convient d'agir avant que ne commence le redécoupage de la prochaine carte électorale.

NOTES

1. *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 174.
2. Nous soulignons. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1958, p. 103-104.

LE PROJET DE CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES



NOTRE COMITÉ A PROPOSÉ dans son document de réflexion que des circonscriptions autochtones soient créées pour redresser le déséquilibre et l'inégalité de la situation des Autochtones dans le système électoral canadien, et non pas pour remplacer les droits autochtones et les droits issus des traités, notamment le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Selon le Comité, représentation parlementaire efficace et autonomie gouvernementale sont deux formes complémentaires de représentation. Aussi, l'approche privilégiée par le Comité consiste à proposer que les mesures prises pour créer les circonscriptions autochtones ne nuisent en rien aux droits ancestraux des Autochtones et aux droits issus des traités.

UNE RÉFORME QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE CONSTITUTIONNEL EXISTANT

L'un des objectifs du Comité était d'arriver à la création de circonscriptions autochtones sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution. Il propose en conséquence que ces circonscriptions soient créées par le Parlement du Canada en vertu de ses pouvoirs constitutionnels propres. Il ne serait pas nécessaire que la loi adoptée par le Parlement à cet effet reçoive l'assentiment formel des provinces. Cependant, trois principes fondamentaux doivent par ailleurs être respectés. Ainsi, il faudrait tout d'abord que les circonscriptions électorales autochtones respectent les frontières provinciales; ensuite, qu'aucun nouveau siège ne soit créé à la Chambre des communes; et enfin, que le nombre et la taille des circonscriptions autochtones soient établis en fonction du quotient électoral (ce qui signifie qu'il devra y avoir un nombre minimum d'Autochtones résidant dans ces circonscriptions).

LE NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Selon le Comité, la meilleure méthode pour arriver à l'égalité au sein du système électoral consiste à garantir aux Autochtones une représentation parlementaire proportionnelle à leur poids démographique. Rappelons le principe établi à ce sujet par John Stuart Mill : « Dans une démocratie vraiment égale, toute partie de la population doit être représentée, non pas de manière disproportionnée mais proportionnellement. » Le projet du Comité vise à la représentation proportionnelle.

À l'exception des provinces de l'Atlantique, le nombre de circonscriptions autochtones devant être créées dans une province devra dépendre de deux facteurs : du nombre d'Autochtones choisissant de faire partie d'une circonscription autochtone, et de la taille du quotient électoral de la province. Voici donc la démarche qu'il faudra entreprendre.

1. Le nombre de circonscriptions de chaque province est établi au moyen de la formule prévue par la Constitution.
2. Le quotient électoral d'une province est établi en divisant sa population totale par le nombre de circonscriptions qui lui sont attribuées en vertu de la Constitution.
3. Une fois le quotient électoral d'une province établi, ce dernier sera utilisé pour calculer le nombre de circonscriptions autochtones à y pourvoir.
4. Le nombre de circonscriptions autochtones devra être égal au nombre de personnes s'identifiant comme Autochtones divisé par le quotient électoral. Par exemple, s'il y a 150 000 Autochtones dans une province, et que le quotient électoral de la province est de 75 000, on pourra y créer deux circonscriptions autochtones ($150\ 000 \div 75\ 000 = 2$).

Évidemment, comme les circonscriptions autochtones seront normalement très vastes, on peut s'attendre à ce que leur population soit généralement inférieure au quotient électoral de la province¹. Cela provient du fait que les commissions de délimitation des circonscriptions peuvent s'écarter de plus ou moins 25 % du quotient électoral de n'importe quelle circonscription dans le but de tenir compte des communautés d'intérêt ou de conserver des circonscriptions de taille raisonnable dans les régions rurales ou septentrionales peu peuplées. Les commissions peuvent même aller au-delà de l'écart permis, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles (généralement d'ordre géographique). Ainsi, dans l'exemple susmentionné, si on acceptait que la population d'une circonscription autochtone s'écarte du quotient électoral provincial, on pourrait créer plus de circonscriptions autochtones. Si le quotient des circonscriptions autochtones passait de 75 000 à 50 000, on pourrait créer trois circonscriptions autochtones dans une province ($150\ 000 \div 50\ 000 = 3$).

Le projet du Comité garantira aux Autochtones le droit d'avoir une ou plusieurs circonscriptions dans chaque province lorsque le nombre de personnes s'identifiant comme Autochtones atteindra le seuil requis. Pour éviter la situation de la Nouvelle-Zélande, où le nombre de sièges réservés aux Maoris est plafonné depuis 1867, le nombre de circonscriptions autochtones variera en fonction de la croissance de la population autochtone.

LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Pour ne pas compliquer la tenue des élections, le Comité recommande que la procédure de création des circonscriptions autochtones corresponde le plus possible à la structure générale des activités électorales au Canada.

De cette manière, les Autochtones, aussi bien que les autres citoyens et citoyennes du Canada, auront l'assurance que l'intégrité du processus électoral est respectée.

Selon le projet du Comité, s'il devait y avoir plus d'une circonscription autochtone dans une province, la délimitation de ces circonscriptions devrait être faite par la Commission provinciale concernée. Dans ce cas, le Comité recommande que la Commission sur la délimitation des circonscriptions soit tenue de consulter les Autochtones concernés et d'accorder relativement d'importance aux critères de population comparable et de communauté d'intérêts et d'identité comparable.

Le Comité indiquait dans son document de consultation que les critères de délimitation pourraient être des critères géographiques ou des critères tenant compte des caractéristiques culturelles ou politiques des différents peuples autochtones. Il donnait ainsi l'exemple d'une province comportant deux circonscriptions autochtones avec deux peuples autochtones distincts. Au lieu de créer deux circonscriptions correspondant à deux secteurs géographiques différents (par exemple, une circonscription septentrionale et une circonscription méridionale), le Comité envisageait la création de deux circonscriptions couvrant l'ensemble du territoire provincial mais correspondant respectivement à chacun des peuples autochtones concernés, si tel était leur souhait.

Le texte de loi prévoyant la création des circonscriptions autochtones pourrait également reconnaître l'existence de peuples autochtones distincts afin d'illustrer le critère plus général de communauté d'identité ou d'intérêts.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

La tenue des élections requiert l'établissement de listes électorales comportant le nom des électeurs et électrices, comme cela se fait dans toutes les démocraties. La préparation des listes électorales pour les circonscriptions autochtones se ferait dans le cadre de l'inscription générale des électeurs et électrices effectuée par Élections Canada. Les Autochtones ne seraient pas tenus de prendre l'initiative du processus d'inscription, ni de le gérer eux-mêmes. Par contre, Élections Canada se devrait de faire participer les Autochtones et leurs associations au processus.

Certes, il ne suffira pas de créer des circonscriptions autochtones pour résoudre les difficultés que pose le recensement des électeurs et électrices autochtones pauvres, sans-abri ou itinérants, ou qui participent aux activités traditionnelles de chasse et de piégeage dans les régions éloignées. Cela dit, le Comité estime qu'une plus grande participation des organisations autochtones permettrait aux Autochtones de jouer un rôle plus important dans le processus électoral. En effet, les Autochtones pourraient faire de la publicité dans les médias autochtones, mener des campagnes d'inscription des électeurs et électrices, et faire appel à des Autochtones parlant les langues autochtones locales.

Selon la proposition du Comité, les personnes désirant voter dans une circonscription autochtone seront tenues de s'auto-identifier comme

Autochtones. En cas de contestation, elles devront être en mesure de fournir une preuve de leurs origines autochtones ou de leur acceptation par la communauté. Le Comité a retenu ces critères parce qu'ils semblent être de plus en plus acceptés à l'échelle nationale et internationale en matière d'identification des Autochtones. Il conviendra aussi de mettre sur pied un organisme d'appel, composé d'Autochtones et régi par les principes de justice naturelle. Ses décisions pourront être portées en appel devant la Cour fédérale du Canada.

Les électeurs et électrices auront le droit de ne pas s'identifier comme Autochtones dans le cadre du processus électoral, auquel cas ils devront voter dans leur circonscription de résidence. Les Autochtones n'auront pas le droit, pour la même élection, de voter à la fois dans une circonscription autochtone et dans leur circonscription de résidence.

CANDIDATS AUTOCHTONES ET PARTIS POLITIQUES

Selon le projet du Comité, les électeurs et électrices des circonscriptions autochtones auront le droit de désigner comme candidat et d'élire n'importe qui, à condition que soient respectées les conditions normales de mise en candidature. Les candidats et candidates des circonscriptions autochtones pourront être les candidats officiels des partis politiques reconnus ou des candidats indépendants. Ce seront les candidats et candidates autochtones, ainsi que les électeurs et électrices autochtones, qui en décideront. Cela dit, nous croyons que les candidats et candidates autochtones devraient bénéficier des mêmes droits et privilèges que les députés non autochtones en ce qui concerne l'accès aux deniers publics et le remboursement des dépenses électorales.

LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE ET LES TERRITOIRES

Le projet du Comité ne changerait rien à la situation des circonscriptions déjà établies dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Celles-ci sont prévues par la Constitution et ne seront donc pas modifiées.

Le Comité n'envisage pour le moment aucune circonscription autochtone dans les quatre provinces de l'Atlantique, étant donné que la population autochtone de chacune y est inférieure au seuil requis pour créer une circonscription autochtone en vertu des dispositions constitutionnelles existantes. Le Comité estime que, pour répondre aux besoins des Autochtones de ces quatre provinces, il faudra adopter une disposition constitutionnelle spéciale, comme pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

Cependant, étant donné que des Autochtones sont présents dans les provinces de l'Atlantique, le Comité proposait dans son document de consultation de créer une circonscription autochtone pour toute la région. Toutefois, cette solution exigerait une modification constitutionnelle et, par conséquent, le consentement de certaines provinces.

LA MISE EN ŒUVRE

On trouvera à l'annexe 4 le scénario pouvant être envisagé pour mettre en œuvre le projet de circonscriptions autochtones. En bref, la loi portant création des circonscriptions autochtones pourrait être adoptée avant la prochaine élection. Toutefois, les circonscriptions autochtones n'entreraient pas en vigueur avant la suivante, étant donné qu'il faudra attendre les résultats du recensement effectué par Statistique Canada (prévu pour 1992) et que les commissions de délimitation des circonscriptions mettent deux ans pour achever leur travail.

Le Comité prévoit également que le système électoral du Canada risque de connaître de profonds changements suite au dépôt du rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, à l'automne de 1991. La Commission royale pourrait recommander de modifier le mécanisme de délimitation des circonscriptions afin de mieux tenir compte de la croissance démographique du Canada et des migrations de population. Le scénario exposé à l'annexe 4 a été établi en tenant compte de ce changement prévu au chapitre de la délimitation des circonscriptions.

NOTES

1. Dans son document de consultation, le Comité ne s'est pas prononcé sur l'écart maximum qui pourrait être permis par rapport aux quotients électoraux provinciaux. Il est en effet probable que l'écart maximum permis changera suite au rapport de la Commission royale.

LES CONSULTATIONS

Résultats et recommandations



CETTE PARTIE DU RAPPORT présente les résultats des vastes consultations sur le projet de circonscriptions autochtones menées auprès des chefs autochtones de tout le pays par le Comité sur la réforme électorale autochtone, ainsi que les recommandations spécifiques du Comité.

L'INCIDENCE DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Durant la première ronde de consultations, en janvier 1991, le sénateur Marchand a pu constater que la plupart des chefs autochtones considèrent que la représentation parlementaire autochtone peut constituer un complément à l'autonomie gouvernementale et être profitable pour les institutions autochtones autonomes. Cette opinion générale a été exprimée à maintes reprises durant les consultations menées par le Comité.

Dans son document de consultation, le Comité a tracé un parallèle avec la Communauté économique européenne, où des gouvernements souverains puissants ont jugé utile et normal de donner à leurs populations la possibilité d'élire des représentants et représentantes à un Parlement européen. Ainsi, les élus de chaque pays membre sont en mesure de défendre leurs intérêts communs et de traiter efficacement des questions qui chevauchent les frontières nationales. Ce parallèle a suscité l'intérêt des chefs autochtones, même de ceux qui semblaient être préoccupés par les risques d'incidence négative des circonscriptions autochtones sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale. Plusieurs participants ont d'ailleurs évoqué l'idée que les futurs députés autochtones fédéraux joueraient le rôle d'ambassadeurs et d'ambassadrices de leur nation et faciliteraient la résolution de leurs problèmes à Ottawa.

Lors des audiences publiques de la Commission royale durant l'été de 1990, Ovide Mercredi, alors vice-chef de l'Assemblée des Premières Nations pour la région du Manitoba, a avancé qu'il était possible de protéger les droits collectifs des Autochtones tout en participant à la vie politique de l'État. Phil Fontaine, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, a déclaré pour sa part devant la Commission que les Premières Nations cherchent à établir un palier de gouvernement distinct tout en ayant la possibilité de participer au processus électoral et d'exercer une influence accrue. L'ancien chef

national de l'Assemblée des Premières Nations, Georges Erasmus, a récemment déclaré, lors d'une entrevue pour le *Globe & Mail*, que la réforme électorale ne lui semble pas contradictoire avec l'idée de souveraineté autochtone et d'autonomie gouvernementale.

Selon certains représentants et représentantes du Ralliement national des Métis et du Conseil national des Autochtones du Canada, les circonscriptions autochtones constitueraient manifestement un complément au droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Il y a longtemps que les Métis réclament une représentation parlementaire garantie, revendication qui remonte à l'époque des gouvernements provisoires de Riel, lequel réclamait non seulement l'autonomie politique des Métis mais aussi leur représentation au Parlement.

Même si la grande majorité des chefs autochtones ne voient pas de contradiction entre les circonscriptions autochtones et l'autonomie gouvernementale, certains chefs craignent que la création de ces circonscriptions n'entame l'appui de la population à l'égard des revendications autochtones ou ne soit présentée en faux à la population canadienne comme une « solution » à la marginalisation politique des Premières Nations. D'autres, pour qui la proposition du Comité n'est certainement pas dénuée de mérite, considèrent que le moment n'est pas opportun et qu'il vaudrait mieux attendre d'avoir obtenu la reconnaissance constitutionnelle des droits autochtones et des droits issus des traités.

Le Comité n'est pas de cet avis. Il estime que les Canadiens et Canadiennes comprennent qu'il est nécessaire de régler dès maintenant des problèmes autochtones qui existent depuis longtemps, notamment en procédant à une réforme fondamentale de l'organisation des institutions politiques canadiennes. Le fait que deux tiers des Canadiens et Canadiennes s'expriment en faveur de sièges réservés aux Autochtones (Sondage Angus Reid, octobre 1990) constitue, pour le Comité, un argument de poids.

Selon le Comité, si les Canadiens et Canadiennes veulent apprendre à vivre ensemble, il faut absolument que la fédération canadienne reconnaisse l'autonomie gouvernementale des Autochtones et qu'elle leur fournisse la possibilité de participer au gouvernement du pays. D'ailleurs, priver aujourd'hui les Autochtones d'un droit de vote efficace serait aussi aberrant que de vouloir les priver d'avantages et de programmes sociaux et économiques efficaces en attendant que des accommodements constitutionnels soient faits.

Les Autochtones gagneraient également sur d'autres plans s'ils avaient plus de députés et députées autochtones. En effet, ceux-ci seraient en mesure de promouvoir le point de vue des Autochtones sur des questions qui dépassent les frontières des territoires autochtones mais qui revêtent une importance particulière pour les Autochtones. Des députés autochtones pourraient également promouvoir la nomination d'Autochtones compétents à certains des 3 000 postes dotés par décret, par le truchement des institutions parlementaires. Les Autochtones ont beaucoup à offrir dans de nombreux

champs d'activités, notamment les transports, les communications, les ressources naturelles et les politiques artistiques et culturelles.

Recommandation 1

Certains Autochtones craignent sincèrement que des politiciens et politiciennes non autochtones ne tirent prétexte de la création de circonscriptions autochtones pour refuser de traiter de la question prioritaire pour les Autochtones qu'est l'autonomie gouvernementale. Il convient d'apaiser ces craintes en indiquant clairement dans la loi fédérale que la création de circonscriptions autochtones n'abroge ni ne réduit en rien les droits des Autochtones, les droits issus des traités et tous les autres droits ou libertés des peuples autochtones, notamment le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Le principe selon lequel les droits existants ne doivent être ni abrogés ni réduits, est l'un des principes fondamentaux de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et il a été entériné lors des conférences des premiers ministres sur les questions constitutionnelles autochtones. C'est une approche qui a également été suivie par le Très honorable John Diefenbaker lorsqu'il a accordé le droit de vote à tous les Autochtones. Il a déclaré :

En présentant cette mesure législative, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (M^{me} Fairclough) s'assurera, comme elle s'en est assurée jusqu'à maintenant, que les droits et traités existants, accordés par tradition ou autrement, dont jouissent les Indiens ne seront nullement abrogés ou diminués du fait que les Indiens acquièrent le droit de vote. C'est un des éléments qui au cours des ans ont créé de la suspicion chez beaucoup d'Indiens qui voyaient l'obtention du suffrage comme un pas dans la suppression de leurs anciens droits¹.

LE NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Toutes les étapes du processus de consultation ont montré que les groupes autochtones souhaitent que les circonscriptions autochtones soient créées d'une manière qui reconnaisse la diversité des peuples autochtones, et qui respecte leurs territoires traditionnels. Les recommandations formulées à ce sujet mettaient en relation le nombre de circonscriptions autochtones et celui des traités, de façon à établir une circonscription autochtone pour chacun des 53 groupes linguistiques et culturels différents. Considérant le nombre limité de sièges à la Chambre des communes, il serait actuellement impossible de respecter complètement la diversité des identités et intérêts politiques autochtones dans le régime électoral actuel. Après mûre réflexion, le Comité est parvenu à la conclusion qu'autoriser un écart généreux par rapport au quotient électoral constituerait la méthode la plus efficace pour tenir compte de la diversité des peuples autochtones.

Selon la proposition du Comité, le nombre de circonscriptions autochtones dépendrait à la fois de la taille de la population autochtone concernée et de l'ampleur de l'écart permis par rapport au quotient électoral. Plus l'écart permis serait élevé, mieux il serait possible de tenir compte des frontières et des intérêts politiques des groupes autochtones.

Le Comité recommande l'acceptation d'un écart généreux par rapport au quotient électoral pour déterminer le nombre de circonscriptions autochtones, et il est encouragé à ce sujet par un arrêt récent de la Cour suprême du Canada. Le Comité craignait que la Cour suprême ne réduise l'écart permis mais c'est le contraire qui est arrivé. En effet, dans l'arrêt Carter contre Saskatchewan (Procureur général), la Cour suprême a réitéré l'admissibilité juridique d'un écart assez étendu, et elle a reconnu que l'on pouvait tenir compte des intérêts des minorités pour l'appliquer².

Dans cette affaire, la Cour suprême avait été saisie d'une contestation constitutionnelle de la loi électorale de la Saskatchewan qui attribuait à l'avance certains sièges aux régions urbaines et aux régions rurales. Il convient de souligner que la Cour n'a pas jugé que l'écart de 50 % pour les deux circonscriptions septentrionales de la province était anticonstitutionnel. Afin de déterminer si cette loi portait atteinte à l'article 3 de la Charte, qui garantit le droit de vote de chaque citoyen, la Cour a examiné les principes fondamentaux de la démocratie parlementaire. Dans son analyse, elle a établi les principes suivants :

- le but premier du droit de vote consacré par l'article 3 de la Charte n'est pas d'accorder à tous le même pouvoir électoral, mais plutôt le droit à une « représentation efficace »;
- s'il est vrai que l'on ne doit pas diluer inutilement le vote de chaque citoyen, il faut reconnaître, en pratique, que l'on ne peut souvent assurer une représentation efficace sans tenir compte de facteurs compensatoires tels que la géographie, la croissance démographique, l'histoire collective, la communauté d'intérêts et la représentation des minorités;
- l'article 3 ne vise pas à assurer l'égalité parfaite de l'électorat, si tant est qu'elle soit possible, mais plutôt à garantir l'objectif plus général d'une représentation efficace; et
- la meilleure manière de respecter les valeurs et principes d'une société libre et démocratique consiste à définir le droit de l'article 3 en faisant reposer le droit de vote sur la notion de représentation efficace.

Le Comité estime qu'il est nécessaire d'accepter un écart généreux pour les circonscriptions autochtones si on veut assurer une représentation efficace des Autochtones. Réduire l'écart permis et (ou) abolir la clause des circonstances exceptionnelles produirait un système inéquitable de circonscriptions autochtones. Par exemple, réduire l'écart permis produirait des circonscriptions plus vastes, ce qui signifie qu'il serait plus difficile de tenir compte des différences politiques existant entre les peuples autochtones et des différences culturelles existant entre les diverses nations amérindiennes.

Les chefs métis et amérindiens des Prairies ont souligné la nécessité de garantir à chaque peuple ses propres représentants et représentantes. Selon eux, c'est seulement par le truchement d'une représentation distincte qu'ils pourront solutionner adéquatement leurs problèmes au Parlement. Sans un écart généreux, ces différences politiques ne pourront pas être prises en compte.

Finalement, réduire l'écart pourrait également très bien entraîner la création de circonscriptions autochtones englobant des populations trop élevées, ce qui irait à l'encontre de leur représentation efficace au Parlement. Il serait en outre difficile de tenir compte de l'augmentation des taux de croissance de la population autochtone. En conséquence, c'est seulement en acceptant un écart généreux par rapport au quotient électoral que l'on pourra tenir compte des facteurs qui déterminent la notion même de représentation efficace :

- les différences géographiques;
- les différences politiques entre les groupes autochtones (par exemple, Amérindiens et Métis) et entre les peuples autochtones (par exemple, entre les diverses nations amérindiennes);
- la croissance de la population autochtone; et
- la garantie que la population autochtone sera représentée à la Chambre des communes proportionnellement à son poids démographique.

Recommandation 2

Considérant la dispersion de la population autochtone, la taille des circonscriptions autochtones et le récent arrêt de la Cour suprême, le Comité recommande de conserver ou d'augmenter l'écart actuellement permis par rapport au quotient électoral.

LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

L'une des préoccupations constantes des Autochtones consultés était que la délimitation des circonscriptions se fasse en respectant la communauté d'intérêts autochtone. Certains chefs ont invoqué à cet égard le fait que les commissions de délimitation des circonscriptions respectent habituellement les communautés d'intérêts des langues officielles ou d'autres groupes minoritaires, mais non celles des Autochtones.

Lors des audiences de la Commission royale, les Amérindiens du Traité 7 et des représentants du Grand Conseil des Cris ont recommandé que les frontières des circonscriptions coïncident avec les territoires des traités et les revendications territoriales. Le Grand Conseil des Cris du Québec et l'Association of Métis and Non-status Indians de la Saskatchewan ont recommandé la création de circonscriptions septentrionales à majorité autochtone, même si la différence entre leur population et le quotient électoral était plus grande que l'écart permis.

Lors des consultations menées par le sénateur Marchand, des questions ont été posées au sujet des critères de délimitation des circonscriptions autochtones dans les provinces qui auraient droit à plus d'une circonscription autochtone. Dans les Prairies, les chefs métis des provinces ont réclamé des circonscriptions autochtones distinctes pour les Métis et pour les Amérindiens, opinion que partageaient les chefs amérindiens.

La question de la délimitation des circonscriptions autochtones a également suscité des questions lors des consultations du Comité. Plusieurs groupes liés par un traité tenaient à ce que les frontières établies par traité soient respectées si on décidait de créer des circonscriptions sur leurs territoires traditionnels. Selon un chef du Nouveau-Brunswick, dire que tous les Autochtones des régions de l'Atlantique pourraient faire partie d'une seule circonscription autochtone témoignait d'un « mode de pensée non amérindien ».

Les consultations ont révélé que beaucoup d'Autochtones ont perdu tout espoir à l'égard des commissions de délimitation des circonscriptions. Plusieurs chefs des régions du Nord se sont dits extrêmement déçus de voir que leurs propositions de redécoupage des circonscriptions dans le but de créer des circonscriptions à majorité autochtone dans les régions septentrionales de leurs provinces n'avaient eu aucun écho. Toutefois, la plupart des chefs autochtones connaissaient fort mal la composition et le mandat des commissions de délimitation des circonscriptions.

Recommandation 3

Le Comité recommande que les critères suivants soient adoptés comme lignes directrices de délimitation des circonscriptions autochtones :

- la reconnaissance des frontières des traités;
- la reconnaissance des frontières des conseils régionaux;
- la reconnaissance de la composition de la population autochtone, c'est-à-dire Amérindiens, Métis, Inuit; et
- la reconnaissance de l'histoire locale des Autochtones et de la relation des peuples autochtones avec la terre.

Le Comité recommande par ailleurs que les règles actuellement en vigueur pour délimiter les circonscriptions fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest s'appliquent également aux circonscriptions autochtones. Ces règles exigent que l'on accorde une attention spéciale aux facteurs suivants :

- la facilité des transports et des communications à l'intérieur des circonscriptions;
- la taille et la forme des circonscriptions les unes par rapport aux autres; et

- **la communauté et la diversité d'intérêt des habitants des diverses régions.**

Composition des commissions de délimitation des circonscriptions

L'application et l'interprétation des critères de délimitation sont également des facteurs très importants. Selon la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, chaque commission de délimitation est composée de trois membres, le président étant nommé par le juge en chef de la province et les deux autres membres, par le président de la Chambre des communes. Le Comité estime que les Autochtones pourraient contribuer à la détermination des critères de délimitation, et c'est pourquoi il formule la recommandation qui suit concernant la composition et le fonctionnement des commissions de délimitation.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le président de la Chambre des communes nomme deux membres autochtones supplémentaires au sein des commissions chargées de délimiter les circonscriptions autochtones dans les provinces ayant plus d'une seule circonscription autochtone.

Procédure à suivre pour délimiter les circonscriptions autochtones

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* établit une procédure fondée sur la participation du public, et le Comité estime qu'il est essentiel que les Autochtones contribuent à ce processus.

Recommandation 5

Le Comité recommande d'apporter les modifications suivantes à la procédure de délimitation des circonscriptions :

- **exiger que les commissions de délimitation des circonscriptions autochtones tiennent un nombre raisonnable d'audiences publiques, et que des mémoires puissent lui être adressés par écrit dans des délais prescrits;**
- **exiger qu'un rapport préliminaire préparé par la commission de délimitation des circonscriptions ne puisse être soumis à l'approbation du Parlement tant que la collectivité autochtone concernée n'a pas eu la possibilité d'y répondre et que sa contribution n'a pas été prise en considération;**
- **exiger que les audiences publiques se tiennent sur une période suffisamment longue pour faciliter la participation d'une population connaissant de sérieux problèmes de distance et de communications;**

- **exiger un préavis généreux des audiences publiques et de la possibilité de soumettre des mémoires et de témoigner oralement; et**
- **envisager de fournir des crédits aux témoins, s'il y a lieu.**

Selon le Comité, cette méthode garantira une vraie participation de la population à la délimitation des circonscriptions électorales, ce qui signifie que le résultat final reflétera mieux l'opinion de ceux et celles qui seront représentés par les élus des circonscriptions autochtones.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Lors des consultations menées par le Comité, les chefs autochtones n'ont exprimé aucun désaccord avec l'idée que l'inscription sur les listes électorales autochtones soit fondée sur l'auto-identification des autochtones, et avec l'idée que toute personne dont l'identité serait contestée devrait faire la preuve de son origine autochtone ou de son acceptation par la communauté. Le Comité a toutefois constaté que le critère d'auto-identification revêt plus d'importance pour les organisations dont les membres ont souffert autrefois d'une définition arbitraire du statut d'Autochtone.

Selon les associations de femmes, en cas de contestation du statut d'Autochtone, le fardeau de la preuve devrait appartenir aux contestataires plutôt qu'aux contestés. Elles souhaitent également que la procédure de contestation et d'appel prévue dans le projet de circonscriptions autochtones soit placée sous le contrôle des collectivités autochtones. Finalement, elles désirent laisser en suspens la question de savoir si les femmes non autochtones ayant acquis le statut d'Amérindienne par le mariage avec un Amérindien devraient avoir le droit de voter dans une circonscription autochtone.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le facteur déterminant de l'admissibilité à voter comme Autochtone soit l'auto-identification comme Autochtone, en plus des critères électoraux qui s'appliquent à tout l'électorat canadien.

En cas de contestation d'une personne souhaitant s'inscrire sur une liste électorale autochtone, le fardeau de la preuve appartiendra au contestataire.

En outre, le Comité recommande qu'un organisme d'appel ou un tribunal soit placé sous le contrôle des Autochtones, et soit composé d'hommes et de femmes autochtones, avec des anciens éminents.

Les personnes consultées semblent généralement d'accord avec l'idée, avancée dans le projet de circonscriptions autochtones, que les Autochtones aient le droit de voter dans les circonscriptions autochtones ou dans les

circonscriptions habituelles, mais pas dans les deux. D'aucuns ont cependant affirmé qu'une participation efficace des Autochtones au processus électoral exige que les Autochtones puissent exprimer deux fois leur suffrage, une fois dans leur circonscription autochtone et une autre fois dans leur circonscription de résidence. Le Comité ne saurait accepter cet avis, qui représenterait l'abandon du principe « une personne, un vote », qui fonde notre démocratie électoral. Notre projet de circonscriptions autochtones vise à corriger une inégalité, pas à en créer une nouvelle. Il offre la liberté de choix aux électeurs et électrices autochtones qui souhaiteraient ne pas exprimer leur suffrage dans une circonscription autochtone.

CANDIDATS AUTOCHTONES ET PARTIS POLITIQUES

Le régime de partis

L'une des questions importantes pour toutes les personnes consultées consistait à savoir si les candidats et candidates autochtones devraient s'intégrer au régime traditionnel de partis politiques ou se présenter comme indépendants à la Chambre des communes. Lors des consultations menées par le sénateur Marchand, plusieurs chefs autochtones ont fermement pris position en faveur de l'intégration aux partis politiques, de façon à préserver le droit de participer au caucus du gouvernement et aux décisions du Cabinet si le parti choisi était appelé à former le gouvernement. Selon certains chefs, les Autochtones devraient former leur propre parti politique, mais d'autres craignent que l'apparition d'un parti autochtone ne produise un ressac contre les Autochtones.

Certains chefs craignent que les candidats et candidates autochtones ne perdent leur crédibilité auprès de l'électorat s'ils s'associent à un parti non autochtone. D'autres ont été encore plus tranchants en affirmant qu'aucun des partis existants ne mérite l'appui des Autochtones, étant donné la manière dont les Autochtones ont été traités dans le passé. Certains sont même allés jusqu'à demander au Comité qu'il recommande que toute activité des partis politiques soit interdite, par voie législative, à l'intérieur du système des circonscriptions autochtones.

Le Comité ne partage pas cette opinion. L'un des droits fondamentaux de la population est celui de choisir librement ses représentants et représentantes politiques. Diluer ce principe, ou le limiter de quelque manière que ce soit, ne serait pas à l'avantage des Autochtones.

D'autres chefs autochtones n'ont pas exprimé de préférence particulière en matière d'alignement partisan. Dans l'ensemble, on peut dire que les Autochtones estiment que c'est l'électorat autochtone lui-même qui décidera si l'allégeance partisane est un atout ou un handicap. Quoi qu'il en soit, selon la plupart des chefs, l'allégeance partisane ne devrait pas être le principal critère de sélection, les suffrages devant plutôt être exprimés en fonction du caractère personnel des candidats et candidates, et de leur engagement envers la collectivité. En fin de compte, aucun consensus clair n'est apparu sur ce sujet.

Les relations entre députés autochtones et non autochtones

Plusieurs chefs ont exprimé la crainte que, advenant l'élection de députés autochtones, les députés non autochtones puissent se désintéresser complètement des questions autochtones et ignorer les peuples autochtones eux-mêmes. D'autres craignent aussi que les députés autochtones ne deviennent des députés de seconde classe. Enfin, certains pensent que l'existence de députés autochtones risque de limiter le pouvoir d'intervention directe des Autochtones auprès d'autres députés ou ministres.

L'idée la plus répandue est cependant que, loin de repousser les députés non autochtones, l'apparition d'un plus grand nombre d'Autochtones à la Chambre des communes permettra de sensibiliser les députés et la population non autochtones aux objectifs particuliers des Autochtones et à leurs prises de position fondées sur le bon sens. Selon beaucoup de répondants, même si certains députés non autochtones ont pu être utiles dans le passé, rien ne saurait remplacer l'arrivée d'un nombre plus élevé de députés autochtones.

Plusieurs chefs de l'Ouest du Canada ont souligné que les députés provinciaux autochtones des circonscriptions septentrionales ont joué un rôle très utile pour faire connaître les besoins et préoccupations des populations autochtones dans les assemblées législatives provinciales. D'autres répondants ont souligné que les députés et députées autochtones à l'échelle fédérale ont également obtenu des résultats notables en ce qui concerne les droits des Autochtones. Selon plusieurs chefs, la création de circonscriptions autochtones facilitera considérablement la sensibilisation de la population aux préoccupations des associations représentant les Autochtones résidant en milieu urbain ou dans les régions rurales en dehors des réserves.

Le Comité n'a aucune recommandation particulière à formuler à ce sujet. Il s'attend toutefois à ce que tous les députés collaborent pour répondre le mieux possible aux besoins de l'ensemble de la population. Rien ne peut obliger un député à collaborer avec un autre, mais tous les représentants du peuple devraient comprendre que c'est précisément parce que le système actuel n'a pas permis à tous les Autochtones d'être représentés de manière adéquate que l'on a décidé de créer des circonscriptions autochtones. Tous et toutes devraient faire preuve de coopération pour garantir que le processus démocratique dans son ensemble réponde efficacement aux besoins de tous les Canadiens et Canadiennes, autochtones ou non.

En outre, les députés et députées des circonscriptions autochtones jouiront des mêmes droits et privilèges que les autres, et ils participeront aux débats sur toute la gamme des questions portées devant la Chambre des communes. Comme par le passé, ce dénominateur commun devrait garantir que tous les députés continueront de travailler ensemble pour trouver des solutions à toutes les questions d'intérêt public, y compris aux questions autochtones.

Les relations entre députés autochtones et organisations autochtones

Certaines personnes consultées ont exprimé la crainte que les députés autochtones n'usurpent le rôle des associations autochtones, mais ce n'était pas l'avis de la majorité. Ce n'est pas non plus celui du Comité, qui estime que le principe énoncé à la recommandation 1 préviendra ce problème.

Selon le Comité, même lorsque notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale aura été reconnu dans la Constitution canadienne, la situation socioéconomique des collectivités autochtones exigera toujours l'appui financier du gouvernement fédéral (comme dans le cas des provinces défavorisées). Certaines collectivités autochtones arriveront certes à l'autonomie financière, mais leur nombre sera limité. On peut donc s'attendre à ce que les institutions gouvernementales autochtones entretiennent des relations durables et continues avec le gouvernement du Canada. Il est par conséquent tout à fait logique de veiller à ce qu'il y ait le plus grand nombre possible de représentants et représentantes autochtones à la Chambre des communes, pour garantir que des ressources appropriées soient consenties aux gouvernements autochtones et que la population autochtone ait son mot à dire dans les affaires du pays.

LE FINANCEMENT DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Le problème du financement des élections dans les circonscriptions autochtones amène à se demander comment faire pour garantir que des personnes ayant des moyens généralement limités réussissent à mener des campagnes efficaces sur de très vastes territoires. Les préoccupations exprimées par les chefs à ce sujet concernent le caractère très restreint des ressources dont disposent les collectivités autochtones, et l'absence de stimulants fiscaux efficaces pour nourrir le processus électoral. (Les crédits d'impôt ont fort peu de valeur pour qui n'a pas de revenu à déclarer.) Durant les consultations, ce sont surtout les personnes qui croient que les circonscriptions autochtones produiront un grand nombre de candidats et candidates qui ont exprimé des préoccupations au sujet du caractère restreint des ressources disponibles, étant donné que tous et toutes puiseront à même ces ressources limitées. Autre préoccupation, que l'on retrouve plus particulièrement chez les femmes autochtones, le risque qu'un candidat ou une candidate jouissant de solides appuis financiers puisse exercer une influence indue sur le processus électoral.

Selon plusieurs chefs autochtones, l'accroissement des crédits publics pour les élections permettra de compenser l'influence indue que pourraient exercer les partis politiques les plus riches ou un candidat ou une candidate bénéficiant d'un soutien financier particulier. D'autres, surtout dans les régions de l'intérieur, tiennent à se protéger contre le risque que des intérêts privés (représentant surtout les industries des ressources naturelles) n'influent sur le résultat des élections. Finalement, certains tiennent avant tout à ce que le système n'empêche pas les anciens et les jeunes Autochtones de présenter leur candidature à la Chambre des communes.

En vertu de la Loi actuelle, les dépenses électorales des candidats et candidates sont limitées en fonction de la population de leur circonscription, certaines exceptions étant prévues pour les régions peu peuplées, afin de tenir compte de la taille géographique des circonscriptions. Étant donné la taille des circonscriptions autochtones envisagées, et la dispersion de leur électorat, il faudra peut-être relever les plafonds de dépense. Divers organismes de circonscriptions rurales et septentrionales ont exprimé le même avis devant la Commission royale.

Recommandation 7

Afin d'encourager les Autochtones ayant des opinions différentes et des moyens financiers variables à présenter leur candidature sans courir le risque de dépenses ruineuses, le Comité recommande que l'on envisage de relever la limite des dépenses électorales et les crédits de toutes les grandes circonscriptions, notamment des circonscriptions autochtones.

Le Comité recommande en outre que les vainqueurs et tous les perdants ayant obtenu un pourcentage déterminé des suffrages bénéficient du remboursement de leurs dépenses. Le pourcentage de suffrages requis pour être remboursé devra varier en fonction du nombre de candidats et candidates, du nombre de suffrages exprimés et du nombre total de voix recueillies par les candidats et candidates.

Cette disposition vise à décourager les candidatures frivoles et à garantir que, dans les circonscriptions autochtones où se présentent plusieurs candidats et candidates, ceux-ci ne soient pas pénalisés financièrement si les suffrages sont répartis de manière plus ou moins égale.

LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE

Dans son projet, le Comité envisageait une modification constitutionnelle spéciale afin de créer une circonscription autochtone unique pour tous les Autochtones des provinces de l'Atlantique. Les avis recueillis à ce sujet sont partagés.

Aucun consensus n'est apparu quant au nombre de circonscriptions qu'il faudrait créer dans les provinces de l'Atlantique, mais tous les chefs consultés estimaient qu'une seule circonscription serait insuffisante. Les chefs des régions de l'Atlantique considèrent que le poids démographique ne doit pas être le seul facteur déterminant le nombre de sièges. Comme l'indiquait l'un d'entre eux, « nous en avons assez de nous faire dire qu'on ne peut pas installer un lampadaire dans notre rue parce que notre population est trop petite ».

Selon des représentants des Métis et des Amérindiens non conventionnés, il faudrait créer au moins quatre circonscriptions, soit une pour

chacune des quatre nations, les Micmacs, les Malécites, les Innu et les Métis. Selon plusieurs chefs, créer plus d'une circonscription autochtone dans les provinces de l'Atlantique serait conforme à l'histoire canadienne, étant donné que l'on a toujours veillé à préserver un pouvoir électoral efficace pour les populations de l'Atlantique (selon la règle de représentation au Sénat). Les chefs autochtones sont fermement convaincus qu'il ne faut pas fixer à l'avance le nombre de circonscriptions autochtones, de façon à pouvoir l'augmenter à l'avenir en fonction de l'expansion de la population autochtone des régions de l'Atlantique.

Selon la plupart des chefs, étant donné que la création de circonscriptions autochtones dans les provinces de l'Atlantique exigera une modification constitutionnelle, la question devrait rester pendante pour pouvoir être négociée ultérieurement entre le gouvernement du Canada, les chefs autochtones et les provinces.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le nombre de circonscriptions devant être créées dans les provinces de l'Atlantique fasse l'objet de discussions complémentaires entre les chefs autochtones de l'Atlantique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le Comité est fermement convaincu que l'on pourrait tout à fait justifier la création de plus d'une circonscription autochtone dans les provinces de l'Atlantique.

CONSULTATIONS ET MISE EN ŒUVRE

Aucune recommandation spécifique n'a été formulée durant les consultations sur les aspects techniques du projet. Pour le moment, les Autochtones s'intéressent avant tout aux aspects fondamentaux et aux avantages du concept des circonscriptions autochtones. Le Comité ne s'attend pas à ce que des recommandations plus précises soient formulées sur les aspects techniques avant l'étape législative.

La procédure envisagée par le Comité pour assurer la mise en œuvre de son projet repose sur une nouvelle méthode de détermination de la taille des circonscriptions électorales, étant donné que l'on ne se fondera plus sur la population totale mais seulement sur les électeurs et électrices inscrits. Pour le Comité, cette modification présente des avantages étant donné qu'elle réduit le quotient électoral et qu'elle permet au système de mieux suivre la croissance de la population autochtone. Ce facteur est d'autant plus important si l'on considère le taux de natalité relativement élevé des groupes autochtones et le nombre important de jeunes dans la population autochtone. En adoptant un système fondé sur les électeurs et électrices inscrits, conjugué à une procédure d'inscription sur les listes électorales s'appuyant sur la collectivité autochtone, on contribuera aussi à surmonter les problèmes

que connaissent traditionnellement les Autochtones aux chapitres du recensement au sein de la population et du recensement électoral.

Selon plusieurs chefs autochtones, si la Commission royale ou le Parlement décidait de ne pas modifier la procédure de redécoupage des circonscriptions en fonction des électeurs et électrices inscrits, il faudrait mettre au point un système de création des circonscriptions autochtones adapté au processus actuel de redécoupage des circonscriptions.

Recommandation 9

Le Comité recommande que les limites des circonscriptions soient modifiées plus fréquemment de façon à mieux tenir compte de la croissance démographique et des migrations de population.

Si le Parlement décidait de ne pas adopter une procédure de redécoupage des circonscriptions fondée sur les électeurs et électrices inscrits, le Comité recommande que la loi prévoyant la création des circonscriptions autochtones soit adoptée en tenant compte de la procédure actuelle de délimitation des circonscriptions.

Durant les consultations, les chefs autochtones ont souligné la nécessité de faire participer étroitement la population à l'élaboration et à la mise en œuvre du concept des circonscriptions autochtones, plusieurs affirmant que la collectivité autochtone devrait avoir de nouvelles possibilités de participation à l'étape législative. Certains chefs estiment qu'il conviendrait de tenir une autre ronde de consultations avant de soumettre la proposition au Parlement. Le Comité partage cet avis et considère que ces nouvelles consultations devraient être entreprises dans le cadre du processus législatif.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le Comité parlementaire qui sera saisi de la nouvelle loi électorale sollicite activement la participation des Autochtones à l'examen du texte de loi prévoyant la création des circonscriptions autochtones.

LA TENUE DES ÉLECTIONS

La création de circonscriptions autochtones et l'établissement de listes électorales autochtones ne suffiront pas pour résoudre toutes les difficultés que connaissent bon nombre d'Autochtones désireux de participer aux élections fédérales. Durant les consultations, le Comité a donc prêté une oreille très attentive aux intervenants exprimant des préoccupations sur la tenue même des élections. Il a ainsi pu relever des entraves importantes à la participation des Autochtones, concernant notamment le recensement, la révision des

listes électorales, et l'expression des suffrages individuels, ce qui a confirmé les conclusions de recherches antérieures. Parmi les obstacles identifiés, mentionnons :

- les problèmes que connaissent les sans-abri et les itinérants, ainsi que la tendance des assistés sociaux à ne pas révéler si une autre personne habite sous leur toit, par crainte de perdre leurs prestations;
- l'éloignement des bureaux de vote et l'absence de services de transport publics;
- l'absence d'Autochtones parmi le personnel électoral;
- les problèmes de langue et d'alphabétisation; et
- l'absence d'éducation et de sensibilisation de la population.

Le Comité recommande plusieurs modifications à la Loi électorale afin de surmonter les obstacles à la participation électorale des Autochtones, obstacles issus du recensement et des modalités d'exercice du droit de vote.

Recommandation 11

1. Les sans-abri

Le Comité appuie les recommandations adressées à la Commission royale sur l'élargissement de la notion de résidence figurant dans la *Loi électorale du Canada*, afin de tenir compte de la situation des sans-abri, et il recommande notamment :

- que les sans-abri soient autorisés à désigner comme résidence un foyer d'accueil ou un centre d'hébergement local; et
- que les électeurs et électrices qui n'ont pas été recensés soient autorisés à s'inscrire le jour même des élections.

Le Comité recommande que les sans-abri autochtones soient également autorisés à désigner comme résidence un bureau communautaire autochtone local, par exemple un bureau de bande, un centre local des Métis ou un centre d'amitié.

2. Les itinérants

Le Comité recommande que les Autochtones puissent être recensés dans leur circonscription autochtone de résidence au moment du recensement. Toutefois, un électeur ou une électrice autochtone recensé devrait avoir la possibilité de voter dans une autre circonscription, à condition d'y avoir résidé pendant une période déterminée. Étant donné la taille de chaque circonscription autochtone, les listes électorales complètes de

chaque circonscription devraient être remises à tous les bureaux de vote de la circonscription afin de permettre aux itinérants d'exprimer leur suffrage.

3. Le recensement des personnes résidant avec des assistés sociaux

Le Comité recommande que les adresses figurant sur les listes de recensement ne soient utilisées que pour la tenue des élections, qu'elles soient gardées confidentielles, et qu'il soit strictement interdit de les utiliser pour priver certaines personnes de prestations d'assistance sociale ou d'autres avantages.

Bien que cette recommandation soit utile, elle risque d'être insuffisante pour dissiper la méfiance et la crainte des personnes qui se trouvent dans une telle situation, d'autant plus que la plupart n'auront probablement pas connaissance de cette disposition et risquent même de ne pas la croire si on la leur communique.

Le Comité recommande que toute personne autochtone puisse donner comme adresse personnelle l'adresse de tout bureau communautaire autochtone.

Recommandation 12

4. L'éloignement des bureaux de vote

Le Comité recommande l'adoption des mesures suivantes pour surmonter les problèmes d'éloignement des bureaux de vote dans les circonscriptions autochtones :

- autoriser le vote par procuration pour tout électeur ou toute électrice résidant au-delà d'une distance déterminée du bureau de vote le plus proche;
- fournir à tout électeur ou toute électrice se trouvant dans cette situation des documents expliquant le vote par procuration, rédigés dans les deux langues officielles ainsi que dans la langue autochtone locale si la collectivité autochtone en fait la demande;
- autoriser le vote sur une plus longue période;
- autoriser le vote par anticipation sur une plus longue période;
- étendre le droit de voter par anticipation à tout électeur ou toute électrice résidant au-delà de la distance déterminée du bureau de vote le plus proche ou à tout électeur ou toute électrice qui prévoit se trouver au-delà de cette distance le jour des élections;

- prévoir l'ouverture de bureaux de vote itinérants durant la période électorale, en diffusant l'itinéraire bien à l'avance dans les établissements publics, les journaux communautaires et les radios locales (la Loi imposant que cet itinéraire comprenne des arrêts dans les collectivités situées au-delà d'une distance déterminée du bureau de vote le plus proche et regroupant une population minimum);
- choisir l'emplacement des bureaux de vote seulement après que le directeur du scrutin ait consulté les groupes et responsables locaux, de façon à éviter les emplacements susceptibles de causer des difficultés et à identifier des emplacements facilement accessibles; et
- veiller à ouvrir un nombre adéquat de bureaux de vote faciles d'accès, la Loi exigeant que l'emplacement des bureaux de vote soit choisi de manière à ce qu'un pourcentage donné de l'électorat ne réside pas au-delà d'une distance prédéterminée (le dernier recensement devrait normalement comporter les données démographiques requises).

Recommandation 13

5. L'emploi d'Autochtones pour la tenue des élections

Le Comité recommande que la nouvelle loi électorale contienne des dispositions rigoureuses au chapitre de l'équité en matière d'emploi et des nominations, et qu'elle impose que les Autochtones reçoivent la formation nécessaire pour pouvoir participer à toutes les activités reliées à la tenue des élections.

Recommandation 14

6. Problèmes de langue et de compréhension

Le Comité recommande :

- que tous les documents électoraux dans les circonscriptions autochtones (avis, brochures, bulletins et autres) soient fournis dans les deux langues officielles et dans la langue autochtone locale si la collectivité autochtone en fait la demande; et
- que les partis politiques et (ou) les candidats et candidates soient représentés par des symboles sur les bulletins, comme cela se fait dans d'autres pays.

Recommandation 15

7. L'éducation du public et l'inscription des électeurs et électrices

Si notre objectif fondamental est bien de rehausser la participation électorale des Autochtones, il est essentiel que nos recommandations soient mises en application et qu'elles soient accompagnées d'une campagne communautaire d'inscription et d'éducation de l'électorat, imposée par voie législative et tenue par Élections Canada durant chaque élection. L'histoire a montré que beaucoup de facteurs différents expliquent le manque de connaissances des Autochtones sur le système électoral, et seuls des efforts déterminés en matière d'éducation permettront d'y remédier. En outre, l'éducation du public est nécessaire pour lutter contre le sentiment très répandu de méfiance et de déception résultant du fait que des générations d'Autochtones ont été exclues du processus politique.

Le Comité recommande qu'Élections Canada et les organisations autochtones mettent en place un programme conjoint d'éducation et de sensibilisation du public.

Recommandation 16

8. Rapport du directeur général des élections

Étant donné qu'il faudra vérifier l'efficacité de toutes les modifications apportées au régime électoral, le Comité recommande que le directeur général des élections soit tenu de faire rapport après chaque élection sur l'efficacité du système électoral au chapitre de la participation des Autochtones, et de formuler toutes les recommandations nécessaires pour améliorer la situation.

NOTES

1. Le très honorable John Diefenbaker, Chambre des communes, 18 janvier 1960.
2. *D.G. de la Saskatchewan c. Roger Carter*, Cour suprême du Canada, n° 22345, 6 juin 1991.

CONCLUSION



SELON LE COMITÉ, rehausser la participation des Autochtones aux activités parlementaires pourrait changer considérablement la vie de tous les Canadiens et Canadiennes. Le Parlement est une tribune d'échange d'idées et d'informations, d'enseignement mutuel et de renforcement de l'unité canadienne. Jusqu'à présent, le Parlement et l'ensemble de la population n'ont pas obtenu du système électoral ce qu'ils étaient en droit d'en attendre en matière de représentation efficace des Autochtones. Certes, l'augmentation du nombre de députés autochtones ne saurait résoudre en soi tous les problèmes que connaissent les populations autochtones, mais elle peut néanmoins s'avérer un moyen efficace pour défendre les aspirations des Autochtones.

L'absence de voix autochtones à la Chambre des communes va à l'encontre de l'engagement canadien envers le pluralisme. De plus, cette absence oblige les porte-parole autochtones à défendre leurs opinions et à présenter leurs revendications à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, ce qui leur permet certes de se faire entendre mais non d'obtenir satisfaction. Aujourd'hui encore, ce sont les chefs autochtones et leurs organisations, ainsi que les gouvernements autochtones, qui sont obligés d'exprimer seuls les points de vue de la communauté autochtone. Or, les Autochtones sont aussi des citoyens et citoyennes du Canada et ils ont à ce titre le droit de participer librement au processus parlementaire, sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens et Canadiennes.

Si la population canadienne favorise vraiment un rapprochement avec la communauté autochtone, elle se doit de modifier son processus électoral de façon à garantir aux Autochtones non seulement la possibilité de participer, mais aussi le droit de participer efficacement. Les membres du Comité sont convaincus que Canadiens et Canadiennes reconnaîtront que les recommandations formulées dans ce rapport permettront aux Autochtones de se prévaloir efficacement de leur droit de vote. Ces changements auraient dû être adoptés depuis longtemps déjà.

LISTE DE RECOMMANDATIONS



Recommandation 1

Certains autochtones craignent sincèrement que des politiciens et politiciennes non autochtones ne tirent prétexte de la création de circonscriptions autochtones pour refuser de traiter de la question prioritaire pour les Autochtones qu'est l'autonomie gouvernementale. Il convient d'apaiser ces craintes en indiquant clairement dans la loi fédérale que la création de circonscriptions autochtones n'abroge ni ne réduit en rien les droits des Autochtones, les droits issus des traités et tous les autres droits ou libertés des peuples autochtones, notamment le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Recommandation 2

Considérant la dispersion de la population autochtone, la taille des circonscriptions autochtones et le récent arrêt de la Cour suprême, le Comité recommande de conserver ou d'augmenter l'écart actuellement permis par rapport au quotient électoral.

Recommandation 3

Le Comité recommande que les critères suivants soient adoptés comme lignes directrices de délimitation des circonscriptions autochtones :

- la reconnaissance des frontières des traités;
- la reconnaissance des frontières des conseils régionaux;
- la reconnaissance de la composition de la population autochtone, c'est-à-dire Amérindiens, Métis, Inuit; et
- la reconnaissance de l'histoire locale des Autochtones et de la relation des peuples autochtones avec la terre.

Le Comité recommande par ailleurs que les règles actuellement en vigueur pour délimiter les circonscriptions fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest s'appliquent également aux circonscriptions autochtones. Ces règles exigent que l'on accorde une attention spéciale aux facteurs suivants :

- la facilité des transports et des communications à l'intérieur des circonscriptions;
- la taille et la forme des circonscriptions les unes par rapport aux autres; et
- la communauté et la diversité d'intérêt des habitants des diverses régions.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le président de la Chambre des communes nomme deux membres autochtones supplémentaires au sein des commissions chargées de délimiter les circonscriptions autochtones dans les provinces ayant plus d'une seule circonscription autochtone.

Recommandation 5

Le Comité recommande d'apporter les modifications suivantes à la procédure de délimitation des circonscriptions :

- exiger que les commissions de délimitation des circonscriptions autochtones tiennent un nombre raisonnable d'audiences publiques, et que des mémoires puissent lui être adressés par écrit dans des délais prescrits;
- exiger qu'un rapport préliminaire préparé par la commission de délimitation des circonscriptions ne puisse être soumis à l'approbation du Parlement tant que la collectivité autochtone concernée n'a pas eu la possibilité d'y répondre et que sa contribution n'a pas été prise en considération;
- exiger que les audiences publiques se tiennent sur une période suffisamment longue pour faciliter la participation d'une population connaissant de sérieux problèmes de distance et de communications;
- exiger un préavis généreux des audiences publiques et de la possibilité de soumettre des mémoires et de témoigner oralement; et
- envisager de fournir des crédits aux témoins, s'il y a lieu.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le facteur déterminant de l'admissibilité à voter comme Autochtone soit l'auto-identification comme Autochtone, en plus des critères électoraux qui s'appliquent à tout l'électorat canadien.

En cas de contestation d'une personne souhaitant s'inscrire sur une liste électorale autochtone, le fardeau de la preuve appartiendra au contestataire.

En outre, le Comité recommande qu'un organisme d'appel ou un tribunal soit placé sous le contrôle des Autochtones, et soit composé d'hommes et de femmes autochtones, avec des anciens éminents.

Recommandation 7

Afin d'encourager les Autochtones ayant des opinions différentes et des moyens financiers variables à présenter leur candidature sans courir le risque de dépenses ruineuses, le Comité recommande que l'on envisage de relever la limite des dépenses électorales et les crédits de toutes les grandes circonscriptions, notamment des circonscriptions autochtones.

Le Comité recommande en outre que les vainqueurs et tous les perdants ayant obtenu un pourcentage déterminé des suffrages bénéficient du remboursement de leurs dépenses. Le pourcentage de suffrages requis

pour être remboursé devra varier en fonction du nombre de candidats et candidates, du nombre de suffrages exprimés et du nombre total de voix recueillies par les candidats et candidates.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le nombre de circonscriptions devant être créées dans les provinces de l'Atlantique fasse l'objet de discussions complémentaires entre les chefs autochtones de l'Atlantique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le Comité est fermement convaincu que l'on pourrait tout à fait justifier la création de plus d'une circonscription autochtone dans les provinces de l'Atlantique.

Recommandation 9

Le Comité recommande que les limites des circonscriptions soient modifiées plus fréquemment de façon à mieux tenir compte de la croissance démographique et des migrations de population.

Si le Parlement décidait de ne pas adopter une procédure de redécoupage des circonscriptions fondée sur les électeurs et électrices inscrits, le Comité recommande que la loi prévoyant la création des circonscriptions autochtones soit adoptée en tenant compte de la procédure actuelle de délimitation des circonscriptions.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le Comité parlementaire qui sera saisi de la nouvelle loi électorale sollicite activement la participation des Autochtones à l'examen du texte de loi prévoyant la création des circonscriptions autochtones.

Recommandation 11

1. Les sans-abri

Le Comité appuie les recommandations adressées à la Commission royale sur l'élargissement de la notion de résidence figurant dans la *Loi électorale du Canada*, afin de tenir compte de la situation des sans-abri, et il recommande notamment :

- que les sans-abri soient autorisés à désigner comme résidence un foyer d'accueil ou un centre d'hébergement local; et
- que les électeurs et électrices qui n'ont pas été recensés soient autorisés à s'inscrire le jour même des élections.

Le Comité recommande que les sans-abri autochtones soient également autorisés à désigner comme résidence un bureau communautaire autochtone local, par exemple un bureau de bande, un centre local des Métis ou un centre d'amitié.

2. Les itinérants

Le Comité recommande que les Autochtones puissent être recensés dans leur circonscription autochtone de résidence au moment du recensement. Toutefois, un électeur ou une électrice autochtone recensé devrait avoir la possibilité de voter dans une autre circonscription, à condition d'y avoir résidé pendant une période déterminée. Étant donné la taille de chaque circonscription autochtone, les listes électorales complètes de chaque circonscription devraient être remises à tous les bureaux de vote de la circonscription afin de permettre aux itinérants d'exprimer leur suffrage.

3. Le recensement de personnes résidant avec des assistés sociaux

Le Comité recommande que les adresses figurant sur les listes de recensement ne soient utilisées que pour la tenue des élections, qu'elles soient gardées confidentielles, et qu'il soit strictement interdit de les utiliser pour priver certaines personnes de prestations d'assistance sociale ou d'autres avantages.

Le Comité recommande que toute personne autochtone puisse donner comme adresse personnelle l'adresse de tout bureau communautaire autochtone.

Recommandation 12

4. L'éloignement des bureaux de vote

Le Comité recommande l'adoption des mesures suivantes pour surmonter les problèmes d'éloignement des bureaux de vote dans les circonscriptions autochtones :

- autoriser le vote par procuration pour tout électeur ou toute électrice résidant au-delà d'une distance déterminée du bureau de vote le plus proche;
- fournir à tout électeur ou toute électrice se trouvant dans cette situation des documents expliquant le vote par procuration, rédigés dans les deux langues officielles ainsi que dans la langue autochtone locale si la collectivité autochtone en fait la demande;
- autoriser le vote sur une plus longue période;
- autoriser le vote par anticipation sur une plus longue période;
- étendre le droit de voter par anticipation à tout électeur ou toute électrice résidant au-delà de la distance déterminée du bureau de vote le plus proche ou à tout électeur ou toute électrice qui prévoit se trouver au-delà de cette distance le jour des élections;
- prévoir l'ouverture de bureaux de vote itinérants durant la période électorale, en diffusant l'itinéraire bien à l'avance dans les établissements publics, les journaux communautaires et les radios locales (la Loi imposant que cet itinéraire comprenne des arrêts dans les collectivités situées au-delà d'une distance déterminée du bureau de vote le plus proche et regroupant une population minimum);
- choisir l'emplacement des bureaux de vote seulement après que le directeur du scrutin ait consulté les groupes et responsables locaux, de

façon à éviter les emplacements susceptibles de causer des difficultés et à identifier des emplacements facilement accessibles; et

- veiller à ouvrir un nombre adéquat de bureaux de vote faciles d'accès, la Loi exigeant que l'emplacement des bureaux de vote soit choisi de manière à ce qu'un pourcentage donné de l'électorat ne réside pas au-delà d'une distance prédéterminée (le dernier recensement devrait normalement comporter les données démographiques requises).

Recommandation 13

5. L'emploi d'Autochtones pour la tenue des élections

Le Comité recommande que la nouvelle loi électorale contienne des dispositions rigoureuses au chapitre de l'équité en matière d'emploi et des nominations, et qu'elle impose que les Autochtones reçoivent la formation nécessaire pour pouvoir participer à toutes les activités reliées à l'administration.

Recommandation 14

6. Problèmes de langue et de compréhension

Le Comité recommande :

- que tous les documents électoraux dans les circonscriptions autochtones (avis, brochures, bulletins et autres) soient fournis dans les deux langues officielles et dans la langue autochtone locale si la collectivité autochtone en fait la demande; et
- que les partis politiques et (ou) les candidats et candidates soient représentés par des symboles sur les bulletins, comme cela se fait dans d'autres pays.

Recommandation 15

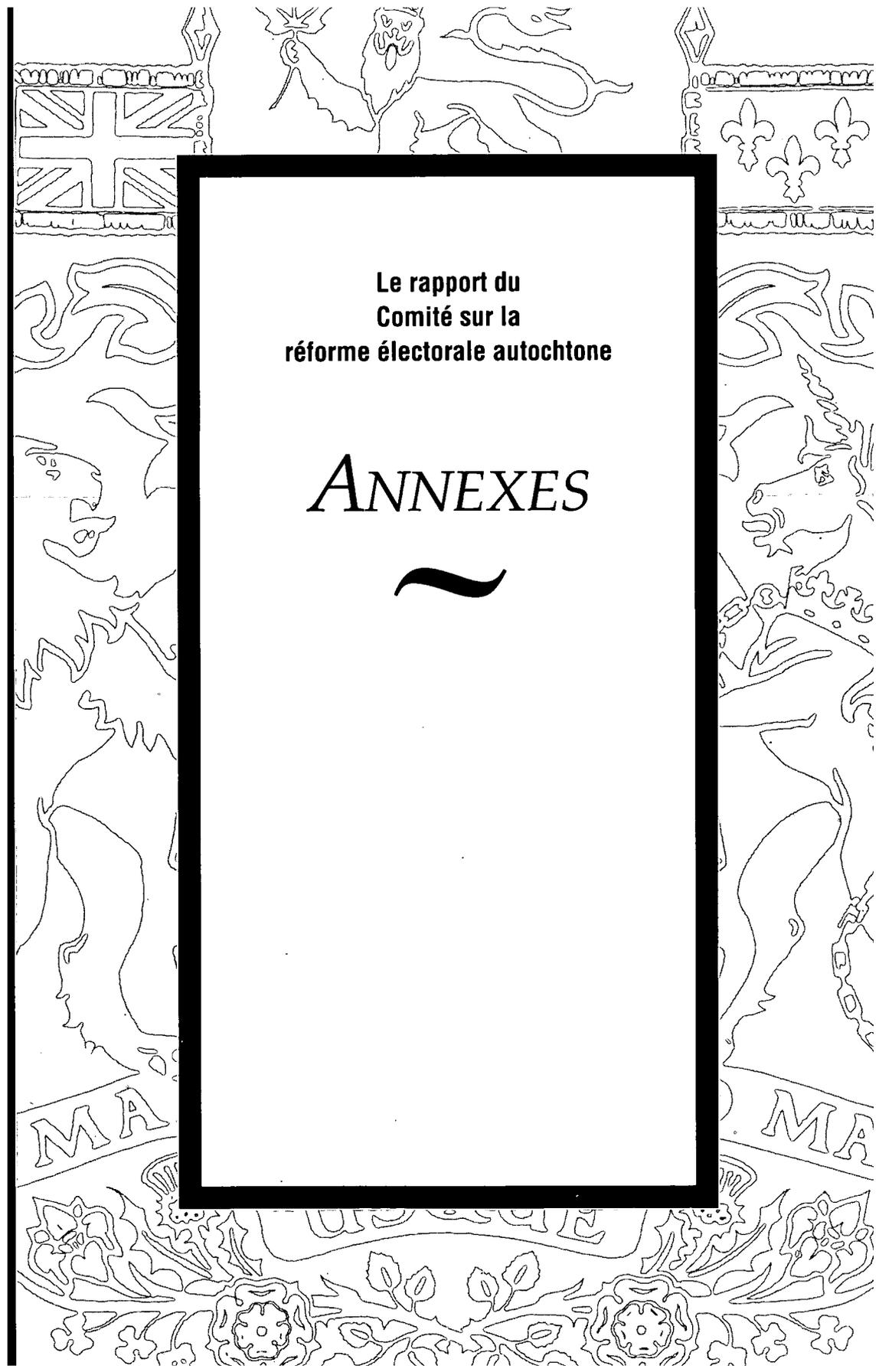
7. L'éducation du public et l'inscription des électeurs et électrices

Le Comité recommande qu'Élections Canada et les organisations autochtones mettent en place un programme conjoint d'éducation et de sensibilisation du public.

Recommandation 16

8. Rapport du directeur général des élections

Étant donné qu'il faudra vérifier l'efficacité de toutes les modifications apportées au régime électoral, le Comité recommande que le directeur général des élections soit tenu de faire rapport après chaque élection sur l'efficacité du système électoral au chapitre de la participation des Autochtones, et de formuler toutes les recommandations nécessaires pour améliorer la situation.



**Le rapport du
Comité sur la
réforme électorale autochtone**

ANNEXES



ANNEXE 1

Liste de personnes et organisations consultées



PREMIÈRE RONDE DE CONSULTATIONS

- | | |
|--|--|
| John Amagoalik, Inuit Tapirisat
du Canada | Georges Erasmus, Chef national,
Assemblée des Premières
Nations |
| J'net August, Aboriginal Youth
Council of Canada | Phil Fontaine, L'Assemblée des
chefs du Manitoba |
| Roger Augustine, Union des
Indiens du Nouveau-Brunswick | Phil Fraser, Conseil national des
Autochtones du Canada (N.-B.) |
| Gary Bohnet, Métis Association
of the Northwest Territories | Ray Funk, Député fédéral |
| Réal Boudrias, Alliance des
Autochtones du Québec | Ron George, United
Native Nations |
| Paul Chartrand, Département
des études autochtones,
Université du Manitoba | Keith Goulet, Député à
l'Assemblée législative
de la Saskatchewan |
| Bentley Cheechoo, Nation
Nishnawbe-Aski | Joe Hare, Union of
Ontario Indians |
| Matthew Cooncome,
Grand Conseil des Cris | Many Jules, Bande indienne de
Kamloops |
| Regina Crowchild, Indian
Association of Alberta | Andrew Kirkness, Indian
Council of First Nations
of Manitoba |
| Roland Crowe, Fédération
des nations indiennes de
la Saskatchewan | Chris Lafontaine, Institut
Gabriel Dumont |
| Larry Desmuelles, Association
des Métis de l'Alberta | Harry Laforme, Commission sur
les Indiens de l'Ontario |
| Russell Diabo, Algonquins
du lac Barrière | Joe Miskokomon, Union of
Ontario Indians |
| Dwight Dorey, Conseil des
Autochtones de la
Nouvelle-Écosse | Chef Bill Monture, Six Nations |
| Yvon Dumont, Manitoba Métis
Federation | Dave Nawegahbow, Indigenous
Bar Association |
| Ruby Durno, Labrador Métis
Association | Ron Rivard, Ralliement national
des Métis |
| Adam Eneas, First Nations
Congress | Viola Robinson, Conseil national
Autochtone du Canada |
| | Doris Ronnenberg, Conseil
national des Autochtones du
Canada (Alberta) |

Konrad Sioui, Vice-chef
régional, Assemblée des
Premières Nations
Saul Terry, Union des chefs de la
Colombie-Britannique
Ken Thomas, SIAP
Graham Tuplin, Conseil des
Autochtones de
l'Île-du-Prince-Édouard

Gerard Webb, Fédération des
Indiens de Terre-Neuve
Bill Wilson, First Nations
Congress
Don Worme, Indigenous
Bar Association
Chef Peter Yellowquill, Dakota
Ojibway Tribal Council
Harvey Young, Native Council of
Saskatchewan

DEUXIÈME RONDE DE CONSULTATIONS*

Alliance des conseils tribaux
Assemblée des chefs du Québec
Association des chefs tribaux
Association des Métis de
l'Alberta
Association des Métis et des
Indiens non inscrits de la
Saskatchewan
Atlantic All Chiefs Assembly
Pearl Calahassen,
députée provinciale
Caucus national autochtone
progressiste-conservateur
Comité de rédaction du
Globe & Mail de Toronto
Comité de rédaction du *Journal*
d'Edmonton
Comité de rédaction du
Leader Post de Regina
Comité de rédaction du *Star*
Phoenix de Saskatoon
Mary Simon, Conférence
circumpolaire inuit
Conseil de district Kwakiutl
Conseil de la nation Haida

Conseil national des Autochtones
du Canada
Alliance des Autochtones du
Québec
Conseil des Autochtones de
l'Île-du-Prince-Édouard
Conseil des Autochtones
de la Nouvelle-Écosse
Conseil des peuples
autochtones du
Nouveau-Brunswick
Labrador Métis Association
Native Council of Alberta
Native Council of Manitoba
Native Council of
Saskatchewan
United Native Nations
Conseil régional des Indiens du
Petit lac des esclaves
Conseil tribal Caribou
Conseil tribal Carrier Sekani
Conseil tribal d'Athabasca
Conseil tribal d'Island Lake
Conseil tribal de la Côte nord
Conseil tribal de la réserve
d'Interlake

* Organisations auxquelles le Comité a présenté oralement son projet et(ou) avec lesquelles il a tenu des rencontres à huis clos. Ces rencontres englobaient des discussions lors d'assemblées générales annuelles ou de réunions de conseils d'administration, ou des discussions avec les cadres des organisations concernées.

Conseil tribal de la vallée Nicola	Conseil tribal du district de Saskatoon
Conseil tribal des Cris des marais	Conseil tribal du district de Touchwood/File Hills/ Qu'Appelle
Conseil tribal des Gitksan Wet'suet'en	Conseil tribal du traité 6 de Battlefords
Conseil tribal de South Island	Femmes de la nation Métis
Conseil tribal de Yellowhead	Grand conseil du traité 3
Conseil tribal du Keewatin	Indigenous Bar Association
Conseil tribal High Level	Inuit Tapirisat du Canada
Conseil tribal Kaske Dena	Mary Sillett, Inuit Women's Association
Conseil tribal Ktunaxa/ Kinbasket	Sénateur Charlie Watt, société Makivik
Conseil tribal Mid Island	Manitoba Keewatinowi Okimakanak's
Conseil tribal Musgamagw	Manitoba Métis Federation
Conseil tribal national des Shuswap	Métis Association of the Northwest Territories
Conseil tribal Nishga	National Association of Native Friendship Centre
Conseil tribal Nuu-Chah-Nulth	Native Women's Association of Canada
Conseil tribal Okanagan	Ontario Métis and Aboriginal Association
Conseil tribal Sto:Lo	Union des chefs de la Colombie-Britannique
Conseil tribal Tsilhqot'in	Union des Indiens du Nord
Conseil tribal Tsimshian	Union des Indiens du Nouveau-Brunswick
Conseil tribal Whe-La-La-U	Union of Ontario Indians
Dakota Ojibway Tribal Council	Vice-chefs régionaux de l'Atlantique
Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan	
Bandes 96 et 97 de Beardy's et Okemasis	
Confederation of Tribal Nations	
Conseil tribal de Meadow Lake	
Conseil tribal du district de Prince Albert	

RÉPONSES ET COMMENTAIRES ADRESSÉS PAR ÉCRIT ET ORALEMENT

Philip Adams, gouvernement du Yukon	L'honorable Lloyd Axworthy, PC, député
Curtis Ahenakew, Shell Lake (Saskatchewan)	Alcie Bear, sénateur, MMF
L'honorable Warren Allmand, député fédéral	Gertrude Bear, La Ronge (Saskatchewan)
Gorden Antoine	L'honorable Perrin Beatty, PC, député
Sénateur Jack Austin	Brian Beaudry

- Tony Belcourt
 Cynthia Bertolin
 Don Blenkarn, député fédéral
 Sénateur Sidney Buckwold
 L'honorable Charles Caccia,
 député fédéral
 L'honorable Kim Campbell, PC,
 députée
 L. Andrew Cardozo, Conseil
 ethnoculturel du Canada
 Glenna Cayen, Saskatoon
 (Saskatchewan)
 Clem Chartier
 L'honorable Jean Chrétien, PC,
 député
 Le Très honorable Joe Clark, PC,
 député
 Comité de rédaction du *Journal*
 d'Edmonton
 Comité de rédaction du
Sun de Toronto
 Comité de rédaction du *Sun*
 de Vancouver
 Darren Cook, La Ronge
 (Saskatchewan)
 Sheila Copps, députée fédérale
 Marian Daniels (Saskatchewan)
 Christine Deom
 L'honorable Consiglio Di Nino
 Phillip Dorion
 George Eckalook, Resolute
 Bay (T. N.-O.)
 Georges Erasmus
 Michelle Falardeau-Ramsay,
 Commission canadienne des
 droits de la personne
 Douglas Fisher, *Ottawa Sun*
 Sénateur Royce Frith
 Ray Funk, député fédéral
 Richard J. N. Gamble, chef,
 Bande Beardy's et Okemasis
 Chef Wendy Grant
 Deanna Greyeyes, Regina
 (Saskatchewan)
 Jack Grieves
 Walter Guppy, Kenora
 (Colombie-Britannique)
 John Harvard, député fédéral
 Jim Hawkes, député fédéral
 Phil Holtmann, député fédéral
 Marilyn Jones
 Chef Harvy Jules
 Chef Many Jules
 Lucie Kalula, Mairesse int.,
 municipalité de Tuaktaq
 Stan Keyes, député fédéral
 James Larocque, La Ronge
 (Saskatchewan)
 Chef Robert Louie, Conseil
 Indien Westbank
 Chef Patrick Madahbee, Little
 Current (Ontario)
 Chef Joyce Manuel, Bande
 indienne Neskonlith
 Keith Mathiew
 Audrey McLaughlin, chef du
 Nouveau Parti démocratique
 Chef Nathen Mathiew
 Cynthia McNab
 Kathleen McNab
 Myriam McNab
 Fina McNeil
 Gordon R. Miller, Ottawa
 (Ontario)
 Dennis Mills, député fédéral
 Sénateur Hartland Molson
 Ken Monteith, député fédéral
 Don Moses
 Chef Joe Norton
 Roger Obonsawin
 D^r Rey D. Pagtakhan, député
 fédéral

L'honorable Steve Paproski, PC,
député
Daniel Paul; Confederacy of
Mainland Micmacs
Gorden Peters, Chefs de l'Ontario
Sophie Pierre, Conseil tribal
Ktunaxa/Kinbasket
Ross Reid, député fédéral
Claire Riddle
Ron Rivard, Conseil national
des Métis
Viola Robinson, présidente, CAC
Don Ross
Billie Russell, Conseil tribal
Okanagan
Chef Steve Sacobie, Bande
indienne Kingsclear
Marjorie Sandercock, Yellowknife
(T. N.-O.)

Robert Sheppard, *Globe & Mail*
L'honorable Tom Siddon, PC,
député
Robert E. Simon, Savona
(Colombie-Britannique)
Jim Sinclair, Assembly of
Aboriginal Peoples of
Saskatchewan
Chef Saul Terry, Union des chefs
de la Colombie-Britannique
Ken Thomas
Mary Ellen Turpel
David Walker, député fédéral
George Watts
Ruth Williams
Donald Worme, Indigenous Bar
Association

ANNEXE 2

Questions et réponses



Les circonscriptions autochtones sont-elles destinées à remplacer l'autonomie gouvernementale ?

Non. Il n'y a aucune contradiction entre avoir des représentants à la Chambre des communes et souhaiter l'autonomie gouvernementale. Ces deux formes de représentation ne sont pas exclusives mais complémentaires. Par exemple, en Europe, les citoyens d'États souverains élisent leurs représentants au Parlement européen, lesquels s'expriment sur les questions d'intérêt commun et traitent de problèmes qui dépassent les frontières nationales.

Les circonscriptions autochtones seront-elles une forme d'apartheid ?

Le simple fait de dire que les circonscriptions autochtones puissent être une forme d'apartheid est trompeur et provocateur. En effet, le projet du Comité s'inscrit dans le cadre actuel de la législation électorale. Son but essentiel est de permettre aux Autochtones de participer plus efficacement au système politique, pas de les en exclure. En outre, le projet ne garantit par de sièges distincts; il met en place et garantit un processus qui permettra aux Autochtones d'être représentés plus efficacement à la Chambre des communes. Finalement, il repose sur le principe de la pleine liberté de choix des Autochtones quant à la forme de leur participation aux élections.

Ce projet ne va-t-il pas provoquer une foule de demandes semblables d'autres groupes ?

Qu'il soit d'abord clairement entendu que le statut des Autochtones est défini dans la Constitution du Canada. Par contre, en ce qui concerne leur représentation au sein des institutions politiques, ils font face à un problème particulier du fait de leur dispersion géographique, qui annule leur poids démographique.

Ce projet vise à corriger le problème en assouplissant le système actuel, de façon à permettre la création de circonscriptions autochtones correspondant au poids démographique des Autochtones. Or, les principes fondamentaux de la Loi actuelle reconnaissent déjà la nécessité de tenir compte des communautés d'intérêts et d'identité dans la délimitation des circonscriptions électorales, et de promouvoir l'efficacité du vote. Notre projet vise à permettre aux Autochtones de profiter de ces principes d'une manière qui n'a jusqu'à maintenant jamais été possible à cause de leur dispersion géographique.

Des sièges autochtones seront-ils garantis par voie législative ou constitutionnelle ?

Non, il s'agit seulement de mettre en place, par le truchement d'une loi fédérale, un *processus* permettant de créer des circonscriptions autochtones si tel est le vœu des Autochtones. Ce sont eux qui décideront s'ils veulent des circonscriptions autochtones.

Ne pourrait-on pas tout simplement modifier les limites des circonscriptions fédérales afin de créer des circonscriptions à majorité autochtone ?

Cela ne semble pas possible du fait de l'extrême dispersion des peuples autochtones. À l'heure actuelle, il n'existe que quatre circonscriptions où les Autochtones représentent plus de 25 % de la population totale.

Combien de circonscriptions autochtones pourrait-on créer ?

Le nombre de circonscriptions autochtones qui pourraient être créées dépendra du nombre de citoyens autochtones et du quotient électoral de chaque province. Il y aura au moins une circonscription autochtone dans chaque province sauf dans les provinces de l'Atlantique. Dans celles où la population autochtone est importante, c'est-à-dire en Colombie-Britannique, en Ontario et dans les Prairies, il sera possible de créer deux circonscriptions autochtones. La décision finale dépendra de l'obtention de statistiques plus exactes et plus fiables.

Les circonscriptions autochtones pourront-elles être créées avant la prochaine élection ?

Probablement pas. La nouvelle délimitation des circonscriptions ne peut se faire avant la divulgation, fin 1992, des données du recensement de 1991. En vertu de la Loi actuelle, le redécoupage des circonscriptions prend ensuite à peu près deux ans. Nous croyons cependant qu'il devrait être possible de créer des circonscriptions autochtones pour les élections générales qui suivront immédiatement les prochaines.

Les Autochtones des provinces de l'Atlantique seront-ils exclus de cette proposition ?

Étant donné la taille de la population autochtone dans ces provinces, il ne sera pas possible de créer une circonscription dans chacune d'entre elles. Voilà pourquoi nous recommandons une modification constitutionnelle qui permettrait de créer une circonscription autochtone pour toute la région de l'Atlantique.

Le nombre de sièges à la Chambre des communes augmentera-t-il suite à la création des circonscriptions autochtones ?

Non. À l'heure actuelle, le nombre de circonscriptions de chaque province est déterminé par la Constitution, et ce nombre devra comprendre les circonscriptions autochtones.

Les circonscriptions autochtones chevaucheront-elles les frontières provinciales ?

Non. La Constitution exige que les circonscriptions électorales soient délimitées à l'intérieur des frontières provinciales. Comme nous proposons de créer une seule circonscription pour toutes les provinces de l'Atlantique, une modification constitutionnelle sera nécessaire.

Si des circonscriptions autochtones sont créées, les électeurs et électrices autochtones auront-ils la possibilité de voter deux fois ?

Non. Les électeurs et électrices autochtones auront le droit de choisir s'ils veulent voter dans une circonscription autochtone ou dans leur circonscription de résidence. Ce choix est déjà offert aux étudiants et étudiantes qui quittent leur foyer pour faire des études collégiales ou universitaires, ainsi qu'aux membres des Forces armées et aux fonctionnaires fédéraux en poste à l'étranger. Il y a donc des précédents.

Les Autochtones auront-ils leur mot à dire sur la délimitation de chaque circonscription autochtone ?

Oui. Lorsqu'on devra créer plus d'une circonscription autochtone dans une province, la commission indépendante de délimitation des circonscriptions consultera les Autochtones à ce sujet. Cela signifie que l'on pourrait créer à l'intérieur d'une même province des circonscriptions distinctes pour les Indiens et les Métis, par exemple, à condition que ces deux groupes aient suffisamment d'électeurs et d'électrices pour atteindre le quotient électoral de la province.

Les Autochtones devront-ils adhérer aux partis politiques ?

Ce sont eux qui choisiront. Les Autochtones d'une circonscription autochtone auront le droit de proposer des candidatures et d'élire qui ils voudront. Les candidats pourront donc se présenter comme indépendants ou représentants officiels de partis politiques reconnus.

La création de circonscriptions autochtones va-t-elle inciter les Autochtones à participer aux élections ?

Il paraît raisonnable de penser que les Autochtones participeront en plus grand nombre aux élections s'ils savent que cela peut leur permettre d'envoyer des députés autochtones à la Chambre des communes. On a constaté dans le passé une hausse de la participation électorale des Autochtones lorsque des candidats et candidates autochtones étaient en lice. À preuve, le degré de participation des Autochtones aux élections fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le système des circonscriptions autochtones n'aura-t-il pas pour effet d'isoler les Autochtones sur le plan politique ?

Étant donné le petit nombre de représentants autochtones élus jusqu'à présent, il est évident que les Autochtones sont déjà isolés. En créant des circonscriptions autochtones, on aidera le peuple autochtone à sortir de cet isolement politique, et on l'encouragera à participer plus activement au gouvernement du pays.

Le système ne va-t-il pas isoler les députés des circonscriptions autochtones ? Les autres députés ne risquent-ils pas de se désintéresser de l'électorat autochtone ? Ne vont-ils pas dire à l'électorat autochtone de s'adresser à leurs députés ?

Normalement, tous les députés doivent collaborer pour répondre aux besoins de tous les électeurs et électrices. Certes, rien ne saurait obliger les députés à collaborer, mais tous les élus doivent bien comprendre que c'est précisément parce que le système électoral actuel n'a pas permis aux Autochtones d'être représentés efficacement que l'on a décidé de créer des circonscriptions autochtones. Tous et toutes devront faire preuve de coopération pour veiller à ce que l'ensemble du système démocratique réponde adéquatement aux besoins de tous les Canadiens et Canadiennes, autochtones ou non.

Les députés autochtones ne vont-ils pas s'occuper que des questions autochtones ?

Non. Les députés des circonscriptions autochtones jouiront des mêmes droits et privilèges que les autres députés fédéraux, et ils interviendront sur toutes les questions portées devant le Parlement. Les Autochtones sont des citoyens canadiens comme les autres, et leurs députés s'occuperont donc de toutes les questions qui intéressent les Canadiens et Canadiennes.

Étant donné le nombre limité de circonscriptions autochtones, comment chacune d'entre elles pourra-t-elle tenir compte des intérêts des groupes autochtones moins peuplés ?

Il s'agit là d'un problème important qui retiendra l'attention des chefs autochtones du pays. La tradition autochtone est de prendre des décisions par voie consensuelle, et il est probable que cette tradition continuera.

Quels seront les avantages de cette proposition pour le petit nombre d'Inuit du nord du Québec et du nord du Manitoba ?

Les Inuit auront le droit de voter dans les circonscriptions autochtones comme tous les autres Autochtones qui le désirent. Il faudra que les députés élus dans ces circonscriptions soient conscients qu'ils doivent travailler dans l'intérêt de tous leurs électeurs et électrices autochtones. Tout député élu dans une circonscription autochtone devrait être sensible aux buts et aspirations de l'ensemble des Autochtones de sa circonscription.

Les circonscriptions autochtones ne seront-elles pas trop vastes ?

Il est vrai que les circonscriptions autochtones couvriront une très grande superficie. Cependant, la loi électorale fédérale contient déjà des dispositions spéciales pour ce qui est des dépenses des députés dans les circonscriptions les plus étendues. Nous avons cru comprendre que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis réexamine actuellement ces dispositions.

Si l'objectif est d'assurer à tout le monde un traitement égal sur le plan électoral, pourquoi devrait-on accorder un traitement de faveur aux Autochtones ?

Il ne s'agit aucunement d'un traitement de faveur. Les circonscriptions autochtones visent à corriger un phénomène structurel de discrimination résultant du système électoral. Toutes les règles électorales s'appliqueront de la même manière dans les circonscriptions autochtones. La proposition vise à garantir que les Autochtones soient représentés à la Chambre des communes proportionnellement à leur poids démographique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Depuis la Confédération, seulement 12 députés s'identifiant comme Autochtones ont été envoyés à la Chambre des communes, sur 10 966 sièges mis en lice lors d'élections générales et partielles.

Comment le projet sera-t-il mis en œuvre ?

L'un des principaux avantages de ce projet est qu'il pourra être mis en œuvre par le Parlement au moyen d'amendements à la Loi électorale du Canada.

Le document de consultation est-il « à prendre ou à laisser » ?

Non. Le document de consultation sert à recueillir l'opinion des Autochtones sur une proposition globale de représentation politique des Autochtones. Le Comité examinera avec beaucoup d'attention toutes les améliorations qui pourront être proposées. Le Comité souhaite dégager un consensus parmi la collectivité autochtone, et il invite tous les Autochtones intéressés, ainsi que tous les autres citoyens et citoyennes du Canada, à participer activement à cette réflexion.

Les Autochtones seront-ils consultés sur cette proposition ?

Oui. Le sénateur Len Marchand a déjà consulté les chefs nationaux et régionaux des organisations autochtones, au mois de janvier. Ces chefs ayant demandé de nouvelles consultations plus approfondies, celles-ci sont en cours.

Qui va mener ces consultations ?

Un groupe de députés et d'anciens députés autochtones de la Chambre des communes, composant le Comité sur la réforme électorale autochtone, mèneront ces consultations.

Comment seront menées les consultations ?

Le projet sera envoyé directement par la poste aux Premières Nations autochtones et aux représentants des organisations de prestation de services aux Autochtones. Le Comité diffusera de la publicité dans la presse écrite autochtone, pour informer les particuliers et les organisations. Ensuite, il effectuera des visites locales pour recueillir l'opinion des dirigeants des organisations politiques autochtones, à l'échelle nationale et régionale.

Que fera le Comité après les consultations ?

Il préparera un rapport final, avec des recommandations. Ce rapport englobera les opinions exprimées lors des consultations par les particuliers et les organisations autochtones. Il sera adressé à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, qui le prendra en considération dans ses propres travaux.

Cette initiative émane-t-elle du gouvernement ou d'un parti politique ?

Non, elle émane de députés et d'anciens députés fédéraux, qui souhaitent modifier le système électoral de façon à garantir aux Autochtones une possibilité de représentation à la Chambre des communes proportionnelle à leur poids démographique.

Quelle est la position de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis face à ce projet ?

Le Comité sur la réforme électorale autochtone a rencontré les membres de la Commission royale. Celle-ci fournit des services de soutien technique au Comité et attend son rapport pour mesurer le degré de consensus de la collectivité autochtone autour du projet.

ANNEXE 3

Chronologie du droit de vote des Autochtones



- 1867 Les députés sont élus en fonction des lois électorales des provinces. Aucune province ne donne le droit de vote aux Amérindiens.
- 1875 La Colombie-Britannique prive expressément « les Amérindiens et les Chinois » du droit de vote.
- 1876 L'Ontario prive expressément les Amérindiens des réserves du droit de vote.
- 1881 Les Territoires du Nord-Ouest privent du droit de vote les Amérindiens affranchis.
- 1884 L'Ontario interdit aux Amérindiens vivant à l'extérieur des réserves de voter lorsqu'ils reçoivent des paiements, des rentes ou de l'argent de leur bande en vertu d'un traité.
- 1885 La *Loi électorale fédérale* donne aux Amérindiens de l'est du Canada le droit de voter à condition qu'ils satisfassent à un critère de propriété assez modeste.
- 1886 Le Manitoba prive du droit de vote les Amérindiens et les personnes de sang indien qui reçoivent des rentes.
- 1889 Le Nouveau-Brunswick adopte une loi interdisant aux Amérindiens de voter.
- 1898 La *Loi électorale fédérale* est abrogée et les lois électorales des provinces s'appliquent à nouveau. Toutes les provinces interdisent aux Amérindiens de voter.
- 1908 La Saskatchewan prive les Amérindiens du droit de vote.
- 1909 L'Alberta prive du droit de vote toute personne de sang indien qui appartient à une bande amérindienne donnée ou déclare y appartenir.
- 1915 Le Québec prive du droit de vote les Amérindiens et les Métis résidant sur les terres réservées aux Amérindiens.
- 1917 La *Loi sur les élections en temps de guerre* accorde le droit de vote aux Amérindiens faisant leur service militaire actif.
- 1919 Le Yukon prive les Amérindiens du droit de vote.

- 1920 La Loi sur les élections fédérales (*Dominion Elections Act*) interdit aux Amérindiens des réserves de voter à moins qu'ils n'aient servi dans l'armée de mer, de terre ou de l'air durant la Première Guerre mondiale.
- 1922 L'Île-du-Prince-Édouard prive les Amérindiens des réserves du droit de vote.
- 1934 Les Esquimaux (Inuit) sont privés du droit de vote à l'échelle fédérale (et aucune exception n'est faite pour les membres des Forces armées).
- 1944 Une loi modifiant la Loi sur les élections fédérales accorde le droit de vote aux Amérindiens qui ont participé à la Deuxième Guerre mondiale. Le droit de vote est également accordé à leur conjointe.
- 1949 La Colombie-Britannique accorde le droit de vote provincial aux Amérindiens.
- 1950 Une loi modifiant la Loi sur les élections fédérales accorde le droit de vote aux Amérindiens qui renoncent à l'exonération fiscale concernant leurs biens personnels.
- Les Inuit reçoivent le droit de vote sans restriction à l'échelle fédérale.
- 1952 Le Manitoba accorde le droit de vote provincial à tous les Amérindiens.
- 1954 L'Ontario accorde le droit de vote provincial à tous les Amérindiens.
- 1960 La Saskatchewan accorde le droit de vote provincial à tous les Amérindiens.
- Le suffrage universel fédéral est accordé à tous les Amérindiens.
- 1963 L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick accordent le droit de vote provincial à tous les Amérindiens.
- 1965 L'Alberta accorde le droit de vote provincial à tous les Amérindiens.
- 1969 Le Québec accorde le droit de vote provincial à tous les Amérindiens.
- 1982 Le Parti libéral du Canada met sur pied un Comité permanent de 12 membres sur les peuples autochtones.
- 1983 Le Parti progressiste-conservateur du Canada reconnaît une Association autochtone nationale des progressistes-conservateurs.
- 1989 L'Exécutif national du Parti libéral du Canada approuve la création d'une Commission des peuples autochtones au sein du Parti libéral.

ANNEXE 4

Scénario de mise en œuvre



Voici le scénario envisagé pour la mise en œuvre du projet de création de circonscriptions autochtones dans le cadre de la réforme électorale.

1. Recensement décennal effectué en 1991.
2. Après la publication des résultats du recensement, en 1992, chaque province se voit attribuer un certain nombre de sièges à la Chambre des communes.
3. Plus tard la même année, le nombre maximum de circonscriptions autochtones pouvant être créées est annoncé, en fonction des chiffres du recensement sur les Autochtones.
4. Le déclenchement des élections générales suivantes entraîne la confection des listes électorales, par Élections Canada, selon la méthode de recensement traditionnelle.
5. Pour surmonter les difficultés traditionnelles de recensement des Autochtones, Élections Canada collabore avec les organisations autochtones afin de s'assurer que les électeurs et électrices autochtones sont inscrits.
6. Suite aux élections, un nouveau quotient électoral est établi pour chaque province, afin d'attribuer des sièges à chacune d'entre elles.
7. Dans chaque province, une Commission de délimitation des circonscriptions est mise sur pied pour tracer les nouvelles cartes électorales.
8. La première activité des commissions consiste à déterminer combien de circonscriptions autochtones seront créées dans chaque province.
9. Les commissions se fondent sur le nombre d'électeurs et d'électrices autochtones figurant sur les listes électorales autochtones de l'élection précédente, ainsi que sur le résultat d'une campagne d'inscription spéciale coordonnée par Élections Canada et menée conjointement avec les organisations autochtones.
10. Dès que les listes électorales autochtones sont achevées et adressées aux Commissions de délimitation des circonscriptions, celles-ci calculent le nombre de circonscriptions autochtones en divisant le nombre d'électeurs et d'électrices inscrits par le quotient électoral de leur province. (Par exemple, si le quotient électoral d'une province est de 40 000 personnes et qu'il y a 81 000 électeurs et électrices autochtones inscrits, la

Commission de délimitation des circonscriptions doit créer deux circonscriptions autochtones).

11. S'il est possible de créer plus d'une circonscription autochtone dans une province, la Commission de délimitation des circonscriptions effectue la délimitation des circonscriptions autochtones en consultant les peuples autochtones concernés.
12. Après chaque élection générale, Élections Canada détermine s'il convient de modifier la carte électorale du fait des changements démographiques.
13. Pour ce faire, Élections Canada évalue si le nombre d'électeurs et d'électrices inscrits a augmenté de manière suffisante pour créer de nouvelles circonscriptions autochtones.
14. Si Élections Canada décide que les limites des circonscriptions d'une province doivent être modifiées après une élection, un nouveau quotient électoral est calculé pour cette province.
15. La Commission de délimitation des circonscriptions des provinces concernées procède à la délimitation des circonscriptions générales et des circonscriptions autochtones, elle tient des audiences publiques et adresse un rapport au président de la Chambre des communes, conformément au système actuel.