



LE SYSTÈME ÉLECTORAL DU CANADA

***CONSOLIDER  
LES ASSISES***

ANNEXE DU RAPPORT DU  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA  
SUR LA 35<sup>e</sup> ÉLECTION GÉNÉRALE

*Publié par le directeur général des élections du Canada*



LE SYSTÈME ÉLECTORAL DU CANADA

***CONSOLIDER  
LES ASSISES***

ANNEXE DU RAPPORT DU  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA  
SUR LA 35<sup>e</sup> ÉLECTION GÉNÉRALE

*Publié par le directeur général des élections du Canada*

© Directeur général des élections du Canada, 1996

N° de catalogue SE1-5/1-1993

ISBN 0-662-62248-0

TOUS DROITS RÉSERVÉS

IMPRIMÉ AU CANADA

---

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Élections Canada

Consolider les assises : le système électoral du Canada :  
annexe du rapport du directeur général des élections  
du Canada sur la 35<sup>e</sup> élection générale

Texte en français et en anglais.

Titre de la p. de t. addit., tête-bêche : Strengthening the  
foundation.

ISBN 0-662-62248-0

N° de cat. SE1-5/1-1993

1. Élections-Canada.
2. Liste électorale-Canada.
3. Élection-Observation-Canada.
- I. Titre.
- II. Titre : Le système électoral du Canada.
- III. Titre : Annexe du rapport du directeur général des  
élections du Canada sur la 35<sup>e</sup> élection générale.
- IV. Titre : Strengthening the Foundation.

JL193.E43 1996    324.69 0971    C96-980035-5F

---

Pour renseignements, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements

Élections Canada

1595, cour Télésat

Ottawa (Ontario)

K1A 0M6

Tél. : 1-800-INFO-VOTE (1-800-463-6868)

ATS/ATM 1-800-361-8935



Le 28 février 1996

L'honorable Gilbert Parent  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0M6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre une Annexe à mon dernier rapport portant sur la 35<sup>e</sup> élection générale soumis le 19 janvier 1994.

Cette Annexe, *Le système électoral du Canada: consolider les assises*, est présentée en vue d'être déposée à la Chambre des communes le 29 février 1996 conformément à l'alinéa 195(1)d), et propose des modifications à la *Loi électorale du Canada* qui, à mon avis, contribueraient à une meilleure application de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

A handwritten signature in cursive script, reading "Jean-Pierre Kingsley".

Jean-Pierre Kingsley

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UN PROCESSUS ÉLECTORAL PLUS ACCESSIBLE     ET PLUS EFFICACE .....</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 Le recensement de l'électorat .....</b>	<b>11</b>
Lieu de résidence temporaire .....	11
Élection sans recensement—Réutilisation des listes d'électeurs .....	11
<b>Chapitre 2 La révision des listes et l'inscription le jour     du scrutin .....</b>	<b>12</b>
Réviseurs .....	13
Bureaux de révision accessibles de plain-pied .....	13
Modifications liées à des demandes d'inscription .....	14
Sensibilisation de l'électorat aux révisions .....	14
Identification des électeurs en période de révision .....	15
Obtention d'informations pendant la période de révision ..	15
Relevé des changements .....	15
Inscription le jour du scrutin .....	16
Inscription des électeurs aux bureaux spéciaux de scrutin .....	16
<b>Chapitre 3 Les listes des électeurs .....</b>	<b>16</b>
Diffusion des listes .....	16
Modifications apportées aux listes définitives .....	17
Partage des listes .....	17
<b>Chapitre 4 Le scrutin .....</b>	<b>17</b>
Certificats de transfert .....	17
Certificats de transfert délivrés aux candidats .....	18
Certificats de transfert délivrés aux membres du personnel électoral .....	18
Certificats de transfert délivrés aux personnes handicapées .....	19
Bulletin de vote .....	19
Forme du bulletin .....	19
Logos des partis politiques enregistrés.....	19

<b>Chapitre 5</b>	<b>Le jour du scrutin</b> .....	20
	Heures du scrutin .....	20
	Personnes pouvant être présentes dans les bureaux de scrutin .....	22
	Représentants des candidats .....	23
	Âge minimum .....	23
	Nombre de représentants .....	23
<b>Chapitre 6</b>	<b>Les Règles électorales spéciales</b> .....	23
	Inscription des électeurs membres des Forces canadiennes .....	24
	Aide aux électeurs ayant une déficience .....	24
	Présentation des bulletins de vote .....	24
	Exercice du droit de vote .....	25
	Délai pour la remise des bulletins de vote .....	25
	Rejet des bulletins de vote spéciaux .....	25
<b>Chapitre 7</b>	<b>Les résultats du scrutin</b> .....	25
	Addition officielle des votes .....	26
	Recomptage .....	26
	Annulation d'une élection .....	26
<b>PARTIE II</b>	<b>LA PARTICIPATION DES CANDIDATS ET DES PARTIS</b> .....	29
<b>Chapitre 1</b>	<b>La participation des candidats</b> .....	31
	Droit de se porter candidat .....	31
	Clôture des présentations .....	31
	Présentation des candidatures dans les circonscriptions éloignées .....	32
	Permission d'entrer dans les immeubles en période électorale .....	32
<b>Chapitre 2</b>	<b>L'agent officiel</b> .....	33
	Remplacement de l'agent ou du vérificateur d'un candidat .....	33
	Délégation des pouvoirs de l'agent .....	33
	Compte de campagne .....	33
<b>Chapitre 3</b>	<b>La participation des partis</b> .....	34
	Fusion de partis politiques enregistrés .....	34
	Radiation du registre .....	34
	Situation du parti après la publication de l'avis de radiation .....	35
	Liquidation de l'actif d'un parti .....	35

<b>PARTIE III</b>	<b>UN FINANCEMENT ÉLECTORAL PLUS TRANSPARENT.....</b>	<b>37</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Les domaines où la divulgation est incomplète .....</b>	<b>39</b>
	Associations locales des partis politiques .....	39
	Fonds en fiducie .....	41
	Campagnes de direction des partis .....	41
	Contributions versées aux députés .....	42
	Transferts entre partis et candidats .....	42
	Excédents de campagne .....	42
	Excédents des candidats indépendants ou sans appartenance politique .....	43
<b>Chapitre 2</b>	<b>Des définitions plus précises .....</b>	<b>44</b>
	Dépenses d'élection .....	44
	Dépenses personnelles des candidats .....	45
	État des dépenses personnelles .....	45
	Dépenses liées aux activités de financement .....	46
	Valeur commerciale des biens et services .....	46
	Travail bénévole .....	46
	Contributions.....	47
	Créances impayées et contributions.....	47
<b>Chapitre 3</b>	<b>Les rapports des candidats et des partis .....</b>	<b>47</b>
	Contenu des rapports des partis .....	48
	Contenu des rapports des candidats .....	48
	Date limite de remise des rapports relatifs à la période électorale .....	48
	Remise tardive des rapports et corrections .....	49
	Rapports relatifs aux élections partielles .....	49
	Processus de vérification .....	49
	Indexation des plafonds .....	50
<b>PARTIE IV</b>	<b>UN FINANCEMENT ÉLECTORAL PLUS ÉQUITABLE ....</b>	<b>51</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Le temps d'émission .....</b>	<b>53</b>
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les sondages d'opinion .....</b>	<b>53</b>
<b>Chapitre 3</b>	<b>Les restrictions sur les dépenses .....</b>	<b>55</b>
	Augmentation du plafond des dépenses en cas de décès d'un candidat .....	55
	Dépenses d'investissement.....	56

<b>Chapitre 4</b>	<b>Le financement public</b> .....	56
	Niveaux de remboursement .....	56
	Remboursement du dépôt des candidats .....	57
	Désistement d'un candidat .....	58
	Remboursement des dépenses d'élection en cas de retrait du bref.....	58
	Reçus d'impôt pour contributions.....	58
	Remboursement des contributions .....	59
<b>PARTIE V</b>	<b>LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL</b> .....	61
<b>Chapitre 1</b>	<b>Le personnel électoral</b> .....	63
	Nomination des directeurs du scrutin .....	63
	Recenseurs, scrutateurs et greffiers du scrutin.....	64
	Définition de fonctionnaire électoral .....	65
	Statut juridique du personnel électoral .....	65
<b>Chapitre 2</b>	<b>La répartition des pouvoirs en vertu de la Loi</b> .....	66
	Tarif des honoraires .....	66
	Paieement des réclamations .....	66
	Exercice des pouvoirs d'un juge de paix .....	66
<b>Chapitre 3</b>	<b>Le Bureau du directeur général des élections</b> .....	67
	Nomination du directeur général adjoint des élections .....	67
	Pouvoir d'innover du directeur général des élections .....	67
	Droit de grève .....	67
	Autorisations budgétaires du Bureau .....	68
	Rapports du directeur général des élections .....	69
	Rapport statutaire sur une élection générale .....	69
	Rapports sur des élections partielles .....	70
	Rapports statutaires entre les élections générales .....	71
	Rapports financiers .....	71
	Publication des rapports des candidats .....	71
<b>Chapitre 4</b>	<b>L'application de la Loi : le commissaire aux élections fédérales</b> .....	71
<b>RÉFÉRENCES</b>	.....	75



---

<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	81
A. L'inscription .....	83
B. Les listes des électeurs .....	84
C. Le scrutin .....	84
D. Les <i>Règles électorales spéciales</i> .....	85
E. Les résultats du scrutin .....	86
F. La participation des candidats .....	87
G. L'agent officiel .....	87
H. La participation des partis .....	88
I. Les domaines où la divulgation est incomplète .....	88
J. Le financement des élections .....	89
K. Les rapports .....	91
L. Le temps d'émission et les sondages d'opinion .....	93
M. Les dépenses d'élection des candidats .....	93
N. Le remboursement des dépenses d'élection .....	93
O. Le personnel électoral .....	94
P. Les pouvoirs en vertu de la Loi .....	94
Q. Le Bureau du directeur général des élections et l'application de la Loi .....	95
 <b>LISTE DES RECOMMANDATIONS À RÉEXAMINER DANS L'OPTIQUE D'UN REGISTRE DES ÉLECTEURS</b> .....	 97

---

# ***INTRODUCTION***

---



Le 19 janvier 1994, le rapport du directeur général des élections intitulé *Vers la 35<sup>e</sup> élection générale* (Directeur général des élections du Canada 1994b) était déposé au Parlement, conformément au paragraphe 195(1) de la *Loi électorale du Canada*. On précisait alors qu'une annexe, rédigée en vertu de l'alinéa 195(1)d) de la Loi, serait déposée ultérieurement. La présente annexe porte donc sur les modifications que le directeur général des élections estime souhaitable d'apporter à la *Loi électorale du Canada* pour en améliorer l'administration. Les propositions qu'elle contient ont pour objet de faciliter la tâche du Parlement en matière électorale. Ce document vise à susciter le dialogue sur des questions qui apparaissent importantes au directeur général des élections. Il ne constitue pas un avant-projet de loi et, par conséquent, n'est pas aussi détaillé qu'un texte à caractère législatif.

Depuis quelques années, le Bureau du directeur général des élections joue un rôle grandissant dans la réforme électorale, notamment par ses avis et ses conseils. Administrateur de la *Loi électorale du Canada* au nom du Parlement, le directeur général des élections est bien placé pour évaluer la nécessité d'une réforme électorale ainsi que la viabilité des changements envisagés.

Dans un rapport statutaire présenté au président de la Chambre des communes en 1991, le directeur général des élections a confirmé qu'il lui incombait d'être à l'affût des innovations qui permettraient au Canada de demeurer à l'avant-scène du développement démocratique. En prenant cet engagement, il mesurait pleinement le caractère évolutif de la réforme électorale et le rôle particulier qui lui revient dans l'amélioration de la gestion des élections et des référendums.

Le Bureau du directeur général des élections conçoit son rôle comme évoluant de l'administration électorale proprement

dite à la gestion du processus électoral. L'« administration électorale » correspond aux fonctions du directeur général des élections telles qu'elles sont définies dans la Loi. Selon un récent document intitulé *Au service de la démocratie : Le plan stratégique d'Élections Canada* (Directeur général des élections du Canada 1994a, p. 2), ces fonctions sont de « diriger les scrutins et référendums fédéraux ainsi que les élections dans les Territoires du Nord-Ouest; de mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire; et de prêter son concours aux commissions de délimitation des circonscriptions fédérales ». La « gestion du système électoral » est une notion plus large : elle comprend aussi l'élaboration d'un plan stratégique pour affronter les défis de l'avenir, notamment l'évolution rapide de la technologie et les exigences croissantes du public, qui réclame un meilleur service, une gestion plus efficace et des contrôles plus serrés.

Le Bureau du directeur général des élections a pour mission de « répondre aux besoins de l'électorat et du législateur de manière novatrice, rentable et professionnelle » (Directeur général des élections du Canada 1994a, p. 8) et il adhère aux valeurs qui en découlent. Il s'engage ainsi à :

- garantir l'intégrité et la transparence dans le processus électoral;
- offrir un système équitable, ouvert et accessible à tout l'électorat du Canada;
- faciliter la participation de tous les Canadiens et Canadiennes au processus électoral (Directeur général des élections du Canada 1994a).

Au Canada, comme dans de nombreux autres pays, les élections sont le moyen démocratique par lequel la population confère à un groupe choisi le droit légitime d'exercer le pouvoir en son nom (White *et al.* 1994, p. 117). Pour assurer l'accessibilité totale du système électoral, il faut faciliter la participation de l'électorat, des

candidats et candidates, des partis politiques et des associations locales, en tenant compte également des groupes autres que les candidats et les partis.

Comme chaque député est élu pour représenter une circonscription à la Chambre des communes, les circonscriptions forment la base du système électoral canadien. Dans chacune d'elles, les associations locales des partis choisissent habituellement les candidats aux élections fédérales et les délégués aux congrès de direction des partis.

Au cours des dernières années, les personnes et les groupes autres que les candidats et les partis ont pris de l'importance sur la scène électorale. À l'élection générale de 1988, marquée notamment par le débat sur le libre-échange, les groupes indépendants ont joué un rôle plus actif que dans le passé (Hiebert 1991, p. 22-33; Tanguay et Kay 1991, p. 90), attirant ainsi l'attention sur leurs activités électorales.

De tout temps, la législation électorale canadienne a évolué en fonction des changements sociaux. Depuis la Seconde Guerre mondiale, deux grandes réformes ont marqué l'évolution de la *Loi électorale du Canada* : la première concernait le financement des élections, et la seconde, le déroulement du scrutin. Ensemble, elles ont conduit à la loi actuelle, qui fait l'objet du présent rapport.

En 1970, le Parlement a décrété que les partis politiques devaient s'inscrire auprès du directeur général des élections, jetant ainsi les bases de la réglementation du financement électoral. En 1974, il adoptait la *Loi sur les dépenses d'élection*, fondée essentiellement sur les recommandations du Comité des dépenses électorales (1966) et du Comité spécial sur les dépenses électorales (1971).

Les dispositions sur le financement contenues dans la *Loi électorale du Canada* reposent sur trois principes : l'équité, la

transparence et la participation. Selon Stanbury, la loi de 1974 visait à favoriser l'égalité des chances entre les candidats et entre les partis enregistrés, à accroître la confiance de la population dans le système électoral en assurant la divulgation des sources de revenus et du montant des dépenses des partis et des candidats, et à encourager le public à participer davantage au processus électoral par le biais de dons en argent et de travail bénévole (Stanbury 1991, p. 7; Boyer 1983, p. 58).

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, a entraîné de nombreuses autres modifications à la Loi. Avec son entrée en vigueur, en effet, le droit de vote était conféré à tous les citoyens et citoyennes, et l'exclusion d'un groupe ou d'une personne quelconque du processus électoral devait être justifiée par des motifs constitutionnels (Eagles 1994, p. 144). On reconnaissait largement la nécessité d'une réforme électorale, par suite de l'adoption de la Charte (Directeur général des élections du Canada 1983, 1984, 1989 et 1991; Hnatyshyn 1986; Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991). La *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées* (projet de loi C-78), adoptée en 1992, et la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* (projet de loi C-114), adoptée en 1993, ont apporté des changements importants aux mécanismes de vote. Ces mesures découlaient des recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et du Comité spécial sur la réforme électorale (1992).

Les modifications de 1992 portaient notamment sur l'accès de plain-pied aux bureaux de scrutin, les bureaux de scrutin itinérants, les gabarits à l'usage des électeurs ayant une déficience visuelle, et les certificats de transfert pour électeurs handicapés. Le législateur chargeait aussi le directeur général des élections de mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire pour mieux faire

connaître le processus électoral. Certaines de ces dispositions découlaient de mesures administratives adoptées pendant les années 1980.

Les modifications de 1993, introduites par le projet de loi C-114, donnaient le droit de vote aux juges, aux personnes handicapées et aux détenus purgeant une peine de moins de deux ans. Elles éliminaient aussi la distinction entre électeurs ruraux et urbains, relativement au recensement, à la révision et au scrutin. Entre autres, l'inscription le jour du scrutin devenait possible dans les sections de vote urbaines. Par ailleurs, la période électorale minimale était ramenée de 50 à 47 jours et les listes électorales étaient automatisées. En outre, les *Règles électorales spéciales* s'appliquaient dorénavant aux citoyens canadiens qui étaient établis à l'étranger depuis moins de cinq années consécutives et avaient l'intention de revenir résider au Canada, aux détenus purgeant une peine de moins de deux ans et aux électeurs qui, au Canada, étaient incapables de voter par anticipation ou le jour même du scrutin dans leur circonscription.

Les modifications de 1993 touchaient aussi la présentation des candidatures : le nombre de signatures nécessaires passait de 25 à 100; le montant du dépôt était porté à 1 000 \$ et devenait remboursable en deux parties; et les candidats obtenaient le droit de se désister au plus tard trois heures après la clôture des présentations. Les candidats étaient en outre autorisés à entrer dans tout immeuble d'habitation à des heures raisonnables pour faire campagne.

Le projet de loi C-114 autorisait les partis politiques à faire figurer leurs logos dans le registre des partis et prévoyait la radiation automatique de tout parti qui ne présentait pas de candidats dans au moins 50 circonscriptions électorales lors d'une élection. Il interdisait aussi les contributions politiques d'origine étrangère et restreignait la diffusion des résultats de

sondages d'opinion entre minuit, le vendredi précédant le jour du scrutin, et la fermeture de tous les bureaux de vote.

### Structure du rapport

Ce rapport à l'intention des parlementaires passe en revue la *Loi électorale du Canada*, en mettant l'accent sur les dispositions qu'il importe de mettre à jour. Deux raisons militent en faveur de la modernisation de la Loi. D'abord, celle-ci doit tenir compte des changements technologiques, démographiques, politiques et socioéconomiques en cours dans la société canadienne. Ensuite, bien que le financement électoral soit réglementé depuis plus de 20 ans, certains de ses aspects échappent toujours à la Loi.

Notre examen repose sur les principes de la participation, de l'équité et de la transparence qui, comme nous l'avons déjà dit, sous-tendaient les dispositions sur le financement électoral adoptées dans les années 1970. L'Union interparlementaire (UI), qui représente les parlements de 129 pays, dont le Canada, a choisi des principes semblables quand elle a adopté sa *Déclaration sur les critères pour la tenue d'élections libres et équitables* (UI 1994).

Le présent rapport comporte cinq grandes parties. La première traite des moyens à prendre pour assurer *un processus électoral plus accessible et plus efficace*. On y examine notamment des mécanismes destinés à faciliter la participation de l'électorat et diverses questions relatives aux résultats des scrutins. En dépit des modifications apportées par le projet de loi C-114 en 1993, on a pu constater, lors de la 35<sup>e</sup> élection générale, que des changements supplémentaires s'imposaient pour abattre certaines barrières techniques à l'exercice du droit de vote. Les propositions formulées ici ont pour objet d'accroître l'efficacité des scrutins et d'assurer un traitement égal à tous les électeurs.

Il convient de noter que les recommandations sur le processus d'inscription risquent d'être temporaires. Il faudra en effet réexaminer ce processus en entier si un registre électoral est constitué. Comme nous le précisons plus loin, un rapport sur cette question destiné au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, est en voie de préparation.

La partie II, intitulée *La participation des candidats et des partis*, porte sur la présentation des candidats et candidates, le registre des partis, ainsi que le rôle et les responsabilités de l'agent officiel. Les conditions de présentation et d'enregistrement revêtent une grande importance, car elles déterminent la reconnaissance légale des partis, et par conséquent leur accès au soutien financier public. Les recommandations visent à améliorer les structures existantes afin d'augmenter à la fois l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral.

Les parties III et IV concernent divers aspects du financement des élections. Les recommandations à cet égard visent à renforcer les dispositions adoptées en 1974, plutôt que de créer de nouvelles structures. Comme le souligne Stanbury, ces dispositions demeurent globalement valables (1996b, p. 399).

La partie III (*Un financement électoral plus transparent*) discute de mesures destinées à élargir la divulgation des informations, clarifier certaines définitions et améliorer les dispositions sur les rapports exigés des candidats et des partis. La partie IV (*Un financement électoral plus équitable*) porte sur les dépenses d'élection des candidats et des partis, le financement public ainsi que la répartition du temps d'antenne et la diffusion des résultats des sondages d'opinion en période électorale.

Les recommandations de ces deux parties visent à mieux garantir l'équité et la transparence du processus électoral, notamment

en étendant la portée des règles financières existantes et en resserrant les exigences relatives à la présentation de rapports et à la divulgation d'informations.

La partie V (*La gestion du processus électoral*), examine entre autres la nomination et le rôle de certains membres du personnel électoral, certains pouvoirs particuliers conférés par la Loi et la mise en application de cette dernière. Les recommandations ont pour but de faciliter l'administration des élections, compte tenu de la complexité croissante de la tâche.

À la fin du rapport, une liste de l'ensemble des recommandations, regroupées par domaine, facilitera les recherches des lecteurs intéressés à des points particuliers.

Certains sujets ne sont pas abordés dans le présent document. Ainsi, la question d'un registre des électeurs, dont l'élaboration constitue l'objectif stratégique primordial du Bureau du directeur général des élections, n'est pas examinée directement ici. Un rapport distinct détaillant des propositions précises sur la création et l'utilisation d'un tel registre est en préparation, à l'intention du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le présent rapport contient des recommandations visant à donner plus de flexibilité au directeur général des élections dans la mise sur pied d'un registre. On trouvera à la fin du rapport une liste des recommandations qui présupposent le maintien du système actuel d'inscription électorale (recensement et révision) et qu'il faudrait revoir sous un autre éclairage si un registre des électeurs était créé.

Par ailleurs, le présent document ne traite pas des mesures qui, selon le directeur général des élections, faciliteraient l'administration de la *Loi référendaire*. Ce dernier fournira au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre toute l'aide requise durant la révision de cette loi.

Le rapport ne traite pas non plus de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, car le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre vient de l'examiner, avec le concours actif du Bureau du directeur général des élections.

Un certain nombre de dispositions de la Loi, qui retiennent actuellement l'attention des tribunaux, sont également exclues du rapport. Ce sont : les paragraphes 28(2) et 31(11) à 31(14) relatifs à la radiation d'un parti politique [*Figuroa et al. c. Canada (Procureur général)*, Cour de l'Ontario, division générale]; l'alinéa 51e) relatif au droit de certains détenus de voter [*Sauvé c. Directeur général des élections et McCorrister c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel fédérale]; le paragraphe 213(1) relatif à la période d'interdiction de la publicité [*Somerville c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel de l'Alberta]; les paragraphes 259.1(1) et 259.2(2), qui limitent les dépenses d'élection des particuliers et des groupes indépendants [*Somerville c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel de l'Alberta]; et l'article 322.1 relatif à l'interdiction de diffuser les résultats des sondages pendant les trois derniers jours de la période électorale [*Thompson Newspapers c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel de l'Ontario]. Quand des décisions finales auront été prises dans ces dossiers, le directeur général des élections pourra communiquer ses opinions au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre; il se fera aussi un plaisir de répondre à toute demande du Comité à ce chapitre.

En outre, comme ce rapport est constitué de propositions générales, il ne fait pas état des modifications techniques qu'il serait souhaitable d'apporter à la Loi en raison du temps qui s'est écoulé depuis son adoption et des diverses révisions qu'elle a subies. Il conviendrait d'examiner les détails de cette nature au stade de l'avant-projet de loi.

Enfin, le rapport n'aborde pas directement le problème de la représentation à la Chambre des communes. Les recherches de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis ont confirmé la sous-représentation des électeurs et électrices autochtones (Gibbins 1991), des femmes (Brodie et Chandler 1991), et des membres des communautés ethnoculturelles (Pelletier 1991). À cet égard, la Commission a recommandé la création de circonscriptions autochtones là où le nombre d'électeurs autochtones le justifiait (recommandations 1.4.12 à 1.4.17 et 2.5.13), et l'adoption de mesures financières visant à inciter les partis à favoriser l'élection de femmes à la Chambre des communes (recommandation 1.5.11). En ce qui concerne la représentation des communautés ethnoculturelles, la Commission estimait que la mise en œuvre intégrale des réformes proposées par elle ferait « disparaître bon nombre des obstacles auxquels se heurtent les membres des minorités visibles, et contribuer[ait] à faciliter et à promouvoir leur accès au processus démocratique » (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 109). La sous-représentation des électeurs autochtones, des femmes et des membres des communautés ethnoculturelles n'ayant pas encore fait l'objet de mesures législatives, le Parlement pourra se reporter à cet égard aux propositions de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et à celles que doit bientôt présenter la Commission royale sur les peuples autochtones.

Les recommandations formulées dans les pages qui suivent s'inspirent des divers rapports et études cités et de l'expérience acquise lors de la 35<sup>e</sup> élection générale du Canada, tenue le 25 octobre 1993 avec tous les changements déjà évoqués.

Le Bureau du directeur général des élections a profité de ce scrutin pour réaliser une série d'études. Ainsi, les firmes



Environics Research Group de Toronto et CROP de Montréal ont mené une enquête préélectorale à sa demande auprès de l'électorat canadien. L'enquête portait sur deux thèmes généraux concernant des changements législatifs et administratifs : l'inscription des électeurs et les mécanismes de vote. Après l'élection, ces deux firmes ont aussi constitué des groupes de discussion pour évaluer les stratégies de communications visant les jeunes et les efforts déployés pour rendre le système plus accessible aux personnes ayant une déficience.

Un sondage a été mené auprès des directeurs et directrices du scrutin pour obtenir des informations sur l'administration locale du processus électoral. Le Bureau du directeur général des élections a par ailleurs organisé à Ottawa une série de rencontres postélectorales où des directeurs du scrutin et des directeurs adjoints ont pu fournir des commentaires détaillés sur leur travail. En outre, afin d'évaluer l'incidence du projet de loi C-114 sur l'inscription des électeurs, un sondage a été mené auprès des recenseurs, des agents réviseurs ainsi que des réviseurs du jour du scrutin.

Le Bureau du directeur général des élections a reçu de nombreuses demandes de renseignements de la part du public, des candidats, des députés et des partis. Il a aussi recueilli des commentaires provenant de divers groupes, tels les collectivités autochtones, les communautés ethnoculturelles et les électeurs canadiens vivant à l'étranger. Ces divers contacts aident à déterminer la nécessité ou non de revoir certains aspects de la Loi. Par conséquent, ces éléments ont été pris en considération dans le présent rapport.

Le rapport tient compte également des projets de loi et motions d'initiative parlementaire présentés sur des questions électorales pendant la 35<sup>e</sup> législature, dans la mesure où ils portaient sur des sujets abordés dans le cadre de ce document.

Enfin, il convient de remercier Joseph Wearing (Université Trent) de son importante contribution à l'élaboration et à la rédaction d'une version antérieure du rapport. Nous remercions aussi les personnes suivantes, qui ont formulé des commentaires éclairés sur une ébauche du document : Peter Aucoin (Université Dalhousie), Jerome H. Black (Université McGill), Robert Boily (Université de Montréal), Patrick Boyer (Université de Toronto), R. Kenneth Carty (Université de la Colombie-Britannique), John C. Courtney (Université de la Saskatchewan), Lynda Erickson (Université Simon Fraser), Janet Hiebert (Université Queen's); Jane Jenson (Université de Montréal), Richard G.C. Johnston (Université de la Colombie-Britannique), Vincent Lemieux (Université Laval), Louis Massicotte (Université de Montréal), F. Leslie Seidle (Institut de recherches politiques), William T. Stanbury (Université de la Colombie-Britannique) et A. Brian Tanguay (Université Wilfrid Laurier). Par leurs observations et leurs écrits sur les élections et la réforme électorale, toutes ces personnes ont contribué à améliorer sensiblement le contenu du rapport, dont le directeur général des élections assume l'entière responsabilité dans sa version finale.

---

# ***PREMIÈRE PARTIE***

UN PROCESSUS ÉLECTORAL  
PLUS ACCESSIBLE ET PLUS EFFICACE

---



Les Canadiens et Canadiennes veulent que le droit de vote soit largement accessible et facile à exercer. À l'époque actuelle, ils sont plus nombreux à participer aux élections qu'auparavant, mais le taux de participation électorale relativement constant observé depuis la Seconde Guerre mondiale montre qu'il y a encore des progrès à accomplir. Il importe donc de prendre les mesures voulues pour s'assurer que chaque électeur et électrice est inscrit et peut voter; que les résultats des scrutins sont calculés avec rapidité et équité; et qu'il existe des mécanismes de recomptage équitables et accessibles, de même qu'une procédure moderne et efficace pour annuler une élection.

## Chapitre 1 Le recensement de l'électorat

Depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le Canada utilise un système d'inscription des électeurs qui consiste à dresser, avant chaque scrutin, des listes des personnes qui ont le droit de voter. Le processus actuel—recensement de porte à porte au début de la période électorale, période de révision et inscription le jour du scrutin—est long, lourd et onéreux. L'évolution constante de la technologie de l'information rend de plus en plus attrayante l'idée d'un registre des électeurs. Voilà pourquoi le directeur général des élections examine activement diverses façons de constituer un tel registre. Entre autres hypothèses, le Bureau du directeur général des élections envisage la possibilité de créer un registre avant la prochaine élection générale. Cependant, comme le personnel électoral a constaté certains problèmes dans la procédure d'inscription actuelle lors de la dernière élection générale, les recommandations formulées ici, ainsi que dans les chapitres 2 et 3, visent à éliminer les éléments superflus du processus tout en facilitant la mise sur pied d'un registre des électeurs. À la fin du présent rapport, on trouvera les recommandations qu'il faudrait réviser si un tel registre était constitué.

### Lieu de résidence temporaire

Une des difficultés relatives à l'inscription découle du paragraphe 53(1), qui donne à chaque personne ayant qualité d'électeur le droit de figurer sur la liste électorale de la section de vote où elle réside ordinairement le jour du recensement. Cependant, quiconque habite temporairement dans un lieu tel qu'un centre pour itinérants, une pension, un refuge ou un établissement semblable doit y avoir résidé pendant au moins 10 jours avant la date du recensement (article 59).

Cette condition empêche certaines personnes d'exercer leur droit de vote, et ce, pour deux raisons. D'abord, dans bien des cas, un sans-abri qui dort dans un refuge ou un centre pour itinérants ne peut pas y revenir 10 jours de suite. Cette personne n'a donc pas le droit d'être recensée. Ensuite, tout électeur qui est admis dans un sanatorium ou un établissement de soins de longue durée moins de 10 jours avant le recensement ne peut y être recensé, même s'il prévoit y rester de façon permanente.

La *Loi électorale du Canada* a pour objet fondamental de permettre aux citoyens et citoyennes du pays d'exercer leur droit de vote, tel qu'il est garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Or, le critère des 10 jours de résidence peut priver des électeurs de ce droit. Il est donc nécessaire de remédier à la situation.

1. Nous recommandons que soit supprimée la condition suivant laquelle une personne résidant dans un établissement temporaire, tel un sanatorium ou un refuge, doit y avoir résidé pendant 10 jours de suite pour pouvoir être recensée.

### Élection sans recensement—Réutilisation des listes d'électeurs

Par suite de l'adoption du projet de loi C-114, le directeur général des élections peut réutiliser les listes électorales établies

pour une élection ou un référendum antérieurs si le second scrutin a lieu moins d'un an après le précédent [paragraphe 63(3)]. Cette disposition a été appliquée pour la première fois à la 35<sup>e</sup> élection générale, où le directeur général des élections a utilisé les listes officielles du référendum de 1992 comme listes préliminaires dans tous les territoires et provinces, sauf au Québec où le référendum de 1992 s'est tenu selon la loi provinciale. Comme le directeur général des élections doit être prêt à toute éventualité et que les scrutins ne se tiennent pas à dates fixes, on y gagnerait en souplesse si les listes pouvaient servir au-delà de l'échéance d'un an.

De plus, le paragraphe 63(3) prévoit actuellement la réutilisation des listes officielles qui sont dressées trois jours avant le jour du scrutin et qui, par conséquent, ne comprennent pas les noms des personnes inscrites le jour même du scrutin. Deux changements rendraient cette disposition plus efficace. D'abord, il faudrait parler de la réutilisation des listes électorales définitives dressées après le jour du scrutin, plutôt que des listes électorales officielles. Deuxièmement, le directeur général des élections devrait pouvoir décider, après une analyse des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes finales du scrutin précédent ou d'effectuer un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.

2. Nous recommandons que le paragraphe 63(3) soit modifié de manière à faire référence aux listes électorales définitives, et que ces dernières soient définies comme les listes établies conformément à l'article 71.32 et contenant les noms des personnes inscrites sur les listes révisées, ceux des personnes inscrites le jour du scrutin, et ceux des personnes inscrites en vertu des *Règles électorales spéciales*.

3. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse décider, en fonction des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes définitives du scrutin le plus récent dans une circonscription particulière ou de procéder à un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.

## Chapitre 2 La révision des listes et l'inscription le jour du scrutin

La révision est le processus par lequel des noms sont ajoutés, supprimés ou corrigés dans les listes électorales préliminaires (articles 71.14 à 71.3). Après un recensement, la période de révision commence le 28<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin et se termine le 5<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin, à 18 h. Des séances officielles de révision ont également lieu à trois dates déterminées; c'est à ce moment que se règle tout différend au sujet du droit d'un électeur de figurer sur les listes. Pour chaque district de révision de la circonscription, le directeur du scrutin désigne un réviseur qui préside les séances de révision. Cependant, le directeur du scrutin et son adjoint ont tous deux les mêmes pouvoirs qu'un réviseur dans la circonscription en question. Le directeur du scrutin nomme aussi des agents réviseurs, qui peuvent intervenir n'importe où dans la circonscription. Des réviseurs sont également nommés dans les sections de vote urbaines pour recevoir les demandes d'inscription le jour du scrutin.

Les agents réviseurs aident à réviser les listes électorales préliminaires. Ils peuvent se rendre chez un électeur si le directeur du scrutin ou le réviseur a des raisons de croire que cette personne n'a pas été recensée. À la demande du directeur du scrutin, les agents réviseurs peuvent aussi exécuter un deuxième recensement. Par ailleurs, les agents réviseurs et les réviseurs peuvent

ajouter ou corriger le nom d'un électeur si ce dernier en fait la demande. Chaque fois qu'un agent réviseur reçoit une demande d'ajout ou de correction, il doit la faire approuver par le directeur du scrutin. Les réviseurs peuvent rayer le nom d'un électeur. S'ils reçoivent une demande personnelle de radiation, les agents réviseurs doivent la soumettre au directeur du scrutin, qui peut statuer sur le cas ou en saisir le réviseur. Enfin, les réviseurs sont autorisés à traiter toute objection émanant d'un électeur.

Le présent chapitre porte sur les ressources humaines affectées à la révision, sur l'accessibilité du système et sur les procédures connexes.

### Réviseurs

L'expérience des dernières années amène à conclure que le poste de réviseur est désormais superflu, sauf le jour du scrutin. Les réviseurs traitent les demandes d'ajout, de correction et de radiation relatives aux listes préliminaires, et les objections formulées par des électeurs. Cependant, le directeur du scrutin et son adjoint ont tous les pouvoirs d'un réviseur dans la circonscription [paragraphe 71.16(4)] et sont donc autorisés à traiter les demandes d'inscription, de radiation et de correction. La plupart des directeurs et directrices du scrutin s'entendent pour dire que le poste de réviseur est désormais inutile, et le Bureau du directeur général des élections partage cet avis.

Un examen des coûts associés aux réviseurs et du travail qu'ils ont accompli à l'élection générale de 1993 porte à croire que l'on y gagnerait en efficacité en éliminant cette fonction. À la dernière élection, environ 20 objections ont été présentées dans tout le Canada aux quelque 3 000 réviseurs que les directeurs du scrutin avaient dû nommer en vertu de la Loi, au coût approximatif de 1,3 million de dollars.

4. Nous recommandons que le poste de réviseur soit aboli et que la responsabilité des séances de révision, auxquelles les électeurs font entendre leurs objections, soit confiée au directeur du scrutin et/ou à son adjoint.
5. Nous recommandons que le poste de réviseur du jour du scrutin soit conservé, mais sous la nouvelle appellation de « agent d'inscription », pour bien traduire la nature de la fonction et éviter toute confusion.

### Bureaux de révision accessibles de plain-pied

La Loi prévoit au moins un bureau de révision par district de révision. Ces bureaux servent aux réviseurs et aux agents réviseurs; même si le poste de réviseur était aboli, ils demeureraient nécessaires. À l'heure actuelle, la Loi n'exige cependant pas l'accès de plain-pied à ces bureaux [paragraphe 71.17(2)]. Depuis l'adoption du projet de loi C-78 (*Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées* 1992), la *Loi électorale du Canada* garantit l'accès de plain-pied à tous les bureaux spéciaux ou ordinaires de scrutin ainsi qu'aux bureaux des directeurs du scrutin. Depuis 1988, le directeur général des élections a pour politique d'exiger que tous les bureaux de révision soient également installés dans des locaux accessibles de plain-pied. La Loi devrait sanctionner cette pratique.

6. Nous recommandons que l'accès de plain-pied soit assuré aux bureaux de révision (sauf autorisation du directeur général des élections, comme c'est déjà le cas pour les bureaux de scrutin ordinaires).

### **Modifications liées à des demandes d'inscription**

Les agents réviseurs peuvent intervenir n'importe où dans leur circonscription d'affectation. À l'heure actuelle, l'électeur qui vient de déménager dans une circonscription et y demande l'inscription n'est pas tenu de fournir son adresse antérieure pour se faire radier de la liste de son ancienne circonscription. Cela peut faire problème, surtout dans le cadre d'une élection tenue sans recensement [conformément au paragraphe 63(3)], où il y a plus de révisions, car de nombreux noms figurent alors sur deux listes.

Par exemple, à l'élection générale de 1993, les listes du référendum de 1992 ont servi de listes préliminaires dans toutes les provinces et territoires, sauf au Québec où un recensement intégral a eu lieu. À l'extérieur du Québec, il a donc fallu adapter le processus de révision partout où une forte mobilité de la population avait été observée.

La Loi faisait alors problème, car le nom d'un électeur dont on savait qu'il avait déménagé entre le référendum de 1992 et l'élection générale de 1993 ne pouvait être radié de la liste sans qu'il en fasse lui-même la demande [paragraphe 71.26(2)]. En effet, la Loi ne permet pas à un directeur du scrutin de demander la radiation d'un nom dans une circonscription autre que la sienne. Par conséquent, les personnes chargées de la révision n'ont pas le pouvoir d'accepter une radiation demandée par un électeur qui habitait autrefois dans une autre circonscription. Ils ne peuvent traiter que les modifications venant d'électeurs domiciliés dans leur propre circonscription. Le nombre total de noms inscrits sur la liste électorale finale de 1993 était donc plus élevé qu'il aurait dû l'être, ce qui a entraîné un taux de participation électorale inférieur à la réalité.

7. Nous recommandons que tout électeur qui demande de faire ajouter son nom à une liste électorale soit tenu d'indiquer son adresse antérieure sur le formulaire d'inscription.
8. Nous recommandons que tout électeur ayant rempli un formulaire d'inscription en y indiquant notamment son adresse antérieure soit réputé avoir consenti à ce que son nom soit rayé de la liste de la section de vote où il était anciennement domicilié.

### **Sensibilisation de l'électorat aux révisions**

Selon l'article 71.23 de la Loi, chaque directeur ou directrice du scrutin doit annoncer publiquement la révision en diffusant un avis dans au moins un journal à grand tirage dans la circonscription, ou en recourant à d'autres méthodes laissées à sa discrétion, ce qui pourrait entraîner un manque d'uniformité d'une circonscription à l'autre.

C'est pourquoi le directeur général des élections demande aux directeurs du scrutin de rédiger un avis annonçant la date, l'heure et le lieu des séances de révision et de le distribuer aux candidats et candidates de la circonscription. En outre, il annonce à l'échelle nationale les dates de révision et invite les électeurs à communiquer au besoin avec leur directeur du scrutin. Cette façon de procéder assure une diffusion relativement équitable et économique de l'information. En sanctionnant formellement la pratique actuelle, on garantirait l'observation des instructions du directeur général des élections.

9. Nous recommandons que les avis et la publicité sur la révision des listes électorales soient établis et diffusés selon les indications du directeur général des élections.

### Identification des électeurs en période de révision

Depuis l'adoption du projet de loi C-114 en 1993, des électeurs se plaignent des incohérences de la Loi au sujet des exigences d'identification. Pendant un recensement, par exemple, il n'est pas nécessaire de prouver son identité pour être inscrit sur la liste électorale, et la même règle vaut si l'on s'inscrit par la poste. Au cours du processus de révision, cependant, les électeurs doivent fournir des pièces d'identité pour eux-mêmes et pour les électeurs absents (article 71.26). Les exigences à cet égard devraient être uniformes à tous les stades du processus d'inscription.

10. Nous recommandons :
  - a) qu'une pièce d'identité soit exigée quand, pendant le processus de révision, un électeur présente une demande d'inscription au nom d'un autre électeur ne résidant pas avec lui. En pareil cas, on exigerait une preuve d'identité en bonne et due forme de l'électeur au nom de qui la demande serait faite;
  - b) que, lorsqu'un fonctionnaire électoral se rend à une résidence pendant la révision, tout électeur domicilié à cette adresse puisse demander l'inscription de tous les autres électeurs qui y vivent, sans avoir à fournir de pièces d'identité pour eux, comme cela se fait pendant un recensement;
  - c) que, lorsqu'un électeur se rend au bureau du directeur du scrutin ou à un bureau de révision, il puisse, après avoir montré les pièces d'identité requises, demander sa propre inscription et celle de tout électeur habitant à la même adresse, sans avoir à fournir des pièces d'identité pour cette autre personne.

### Obtention d'informations pendant la période de révision

À l'heure actuelle, les agents réviseurs n'ont d'autre choix que de communiquer personnellement avec les électeurs et électrices pour obtenir les informations et les preuves d'identité nécessaires (article 71.24). Cela est parfois difficile, voire impossible, dans les grandes circonscriptions rurales, vu les distances à parcourir. En pareils cas, d'autres méthodes de communication, comme la télécopie ou le courrier électronique, pourraient s'avérer plus efficaces. Il est à noter que le paragraphe 67(1) accorde déjà plus de latitude aux recenseurs.

11. Nous recommandons que les agents réviseurs soient autorisés à obtenir des renseignements et des preuves d'identité auprès de tout électeur qui demande son inscription ou celle d'électeurs résidant à la même adresse, en utilisant des moyens autres que les contacts personnels (y compris les techniques de transmission des données, telles que la télécopie ou le courrier électronique).

### Relevé des changements

Les paragraphes 71.3(1) et 71.3(2) de la Loi exigent que chaque directeur du scrutin envoie à chaque candidat, les 11<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> jours précédant le jour du scrutin, un relevé des changements apportés à la liste des électeurs pendant la période de révision. Le relevé doit indiquer le nom, l'adresse et le sexe de chaque personne ajoutée à la liste ou rayée de celle-ci, ainsi que toutes les autres corrections. Cette pratique fastidieuse et coûteuse constitue un autre élément superflu de la législation actuelle.

D'après les directeurs et directrices du scrutin, les candidats n'utilisent plus les relevés des changements : ils préfèrent les



listes électorales automatisées, qui leur sont remises à deux reprises avant le jour du scrutin, conformément à la Loi. Ces dernières indiquent non seulement toutes les informations figurant dans les listes préliminaires, mais aussi tous les changements apportés à ce jour (ajout, correction, radiation).

12. Nous recommandons que soit abrogé l'article 71.3, qui oblige le directeur du scrutin à produire et à distribuer les relevés des changements apportés aux listes électorales.

### **Inscription le jour du scrutin**

Depuis 1993, il est possible de s'inscrire le jour même du scrutin, tant dans les régions urbaines (article 147.1) que rurales (article 147). Les paragraphes 147(3) et 147(4) précisent que, dans les régions rurales, il incombe au scrutateur de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs. Or, ce système n'est tout simplement plus viable. Le greffier du scrutin est mieux placé pour faire ce travail, car il a la responsabilité générale de tenir les registres du scrutin (article 125). Les directeurs du scrutin ont signalé que les greffiers exécutent effectivement ces tâches et, par conséquent, certains d'entre eux ont recommandé d'en tenir compte dans la Loi.

13. Nous recommandons que le scrutateur ou le greffier du scrutin soit chargé de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs inscrits ce jour-là dans les régions rurales.

### **Inscription des électeurs aux bureaux spéciaux de scrutin**

Selon les dispositions existantes, seul un électeur ou une électrice dont le nom figure sur la liste électorale dressée avant le scrutin par anticipation peut voter à ce

scrutin (article 283). Pourtant, un électeur peut se rendre au bureau du directeur du scrutin et y voter par bulletin de vote spécial, peu importe qu'il ait déjà été inscrit ou non. En outre, l'impossibilité de s'inscrire le jour même du scrutin par anticipation ne concorde pas avec la disposition générale sur l'inscription le jour du scrutin ordinaire. Il serait donc préférable de permettre aux électeurs de s'inscrire aux bureaux spéciaux de scrutin. Pour cela, il conviendrait d'adopter la pratique actuellement en usage dans les régions rurales : on confierait la tâche au scrutateur et au greffier, au lieu d'exiger la présence d'un agent d'inscription attitré au bureau spécial de scrutin.

14. Nous recommandons que les demandes d'inscription soient acceptées aux bureaux spéciaux de scrutin et soient traitées par le scrutateur ou le greffier.

## **Chapitre 3 Les listes des électeurs**

On a constaté, à l'élection générale de 1993, que les listes des électeurs pourraient être améliorées de plusieurs façons. Le présent chapitre porte sur la diffusion des listes, les modifications apportées aux listes finales et le partage des listes.

### **Diffusion des listes**

Le directeur du scrutin est tenu de distribuer une copie imprimée et, s'il en existe, une copie lisible par ordinateur des listes préliminaires, à tous les candidats qui en font la demande [paragraphe 71.12(2)]. Il doit aussi remettre à chaque candidat deux copies de la liste révisée, dont une en format lisible par ordinateur, si une telle copie existe [paragraphe 71.31(3)]. En outre, chaque parti politique enregistré et chaque député a droit à deux copies des listes définitives, dont une en format lisible par ordinateur, si une telle copie existe [paragraphe 71.32(2)]. Dans chaque cas, les intéressés peuvent demander des copies imprimées supplémentaires [au

maximum quatre et neuf, aux termes des paragraphes 71.31(4) et 71.12(2), respectivement; et un nombre indéterminé, en vertu du paragraphe 71.32(3)].

Ces règles ont pour objet de faciliter la vérification des listes par les intéressés. Comme les partis, les candidats et les députés sont de plus en plus disposés à accepter des disquettes d'ordinateur, il serait possible de réduire le nombre de copies imprimées des listes distribuées à divers stades de la période électorale. Cela étant, et vu la nécessité de diminuer les frais, il conviendrait de réévaluer le nombre d'imprimés à distribuer.

15. Nous recommandons que les candidats, les partis politiques et les députés puissent recevoir un maximum de deux copies imprimées supplémentaires des listes électorales.

### **Modifications apportées aux listes définitives**

Par suite des modifications introduites par le projet de loi C-114, on ne peut changer les listes électorales officielles d'un scrutin même si elles servent de listes préliminaires pour un scrutin ultérieur [comme le permet le paragraphe 63(3)]. La Loi interdit même d'y intégrer des changements administratifs majeurs tels qu'un nouveau code postal ou un nouveau nom de ville ou de rue. Or, il importe d'autoriser l'intégration de tels changements aux listes définitives, quand celles-ci sont réutilisées, car cela assure de meilleures listes préliminaires pour le scrutin ultérieur.

16. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à apporter des changements administratifs à la base de données contenant les listes électorales définitives d'un scrutin, quand l'adresse d'un électeur change après ce scrutin, sans que l'électeur y soit pour quelque chose.

### **Partage des listes**

Les dispositions actuelles régissant l'utilisation des listes électorales sont très précises. Mis à part les partis, les candidats et les députés, le directeur général des élections peut remettre des exemplaires des listes à ses homologues provinciaux et aux greffiers municipaux [paragraphe 94(4)]. Il peut aussi « exiger une contrepartie valable et suffisante » des fonctionnaires électoraux des provinces ou des municipalités autorisés à recevoir une copie des listes [paragraphe 94(5)].

Depuis la dernière élection générale, de nombreux conseils (ou commissions) scolaires ont demandé des exemplaires des listes électorales de leur secteur aux fins des élections scolaires. Les provinces et les municipalités ont pu réaliser des économies depuis qu'il a été décidé, en 1993, de leur remettre les listes. Comme tous les conseils scolaires n'ont pas les budgets et le savoir-faire voulus en la matière, il serait sans doute avantageux de partager les listes électorales avec eux.

17. Nous recommandons que les listes fédérales des électeurs soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.

## **Chapitre 4 Le scrutin**

Le droit de vote ne garantit pas à lui seul la participation au processus électoral. Il faut aussi des modalités administratives appropriées pour assurer le libre exercice de ce droit (Butler 1981, p. 9). Le projet de loi C-114 a donné lieu à de nombreuses améliorations administratives, mais des progrès demeurent possibles. Le présent chapitre porte sur les certificats de transfert et les bulletins de vote.

### **Certificats de transfert**

Le certificat de transfert permet à certains électeurs de voter dans un bureau de scrutin autre que celui de la section de

vote où ils sont inscrits. Trois dispositions générales régissent l'attribution des certificats de transfert. D'abord, un certificat est délivré à tout candidat qui en fait la demande et, dans ce cas, aucune date limite n'est stipulée [paragraphe 126(3)].

En deuxième lieu, tout électeur qui, en raison d'une déficience, aurait de la difficulté à voter dans un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, a droit à un certificat de transfert. Il doit cependant présenter une demande à cet effet au directeur du scrutin avant 22 h le vendredi précédant immédiatement le jour du scrutin [paragraphe 126.1(1)].

Enfin, tout électeur appelé à travailler le jour du scrutin comme scrutateur ou greffier, dans une section de vote autre que celle où il réside, a droit à un certificat de transfert s'il a été nommé après le dernier jour du vote par anticipation [paragraphe 126(4)]. La Loi précise seulement que le directeur du scrutin est autorisé à délivrer à une telle personne un certificat lui permettant de voter à un autre bureau de scrutin.

Les dispositions relatives aux certificats de transfert suscitent divers problèmes pratiques qu'il y a eu lieu de corriger.

#### ***Certificats de transfert délivrés aux candidats***

Le paragraphe 126(3) de la Loi autorise tout candidat ou candidate à recevoir un certificat de transfert et à voter dans tout bureau de scrutin « spécifié », au lieu de celui dont la liste électorale contient son nom. À l'élection générale de 1993, certains candidats ont invoqué cette disposition pour faire valoir au directeur du scrutin et au directeur général des élections qu'ils auraient dû pouvoir obtenir un certificat pour voter dans la circonscription où ils briguaient les suffrages, même s'ils n'y étaient pas inscrits comme électeurs. Cette interprétation n'est pas compatible avec les autres dispositions de la Loi. Il faut

donc clarifier celle-ci pour dissiper toute ambiguïté et éviter toute discussion inutile.

D'autre part, l'article 60 permet aux candidats siégeant à la Chambre des communes juste avant la dissolution de s'inscrire comme électeurs à plusieurs endroits, y compris dans la circonscription où ils se présentent, même si leur lieu de résidence ordinaire est ailleurs. Ce privilège accordé aux députés n'a aucun fondement. Par souci d'équité et de cohérence, il faut abroger l'article 60. On garantira ainsi que tous les candidats sont assujettis aux mêmes règles que les autres électeurs quant au lieu où ils peuvent s'inscrire, c'est-à-dire dans leur circonscription de résidence ordinaire.

18. Nous recommandons que soit abrogé l'article 60, qui autorise les candidats siégeant à la Chambre des communes au moment de la dissolution du Parlement ayant précédé immédiatement l'élection, à s'inscrire dans des circonscriptions autres que celle où ils résident.
19. Nous recommandons que des certificats de transfert continuent d'être délivrés aux candidats qui désirent voter dans une section de vote autre que celle où ils résident.

#### ***Certificats de transfert délivrés aux membres du personnel électoral***

Le paragraphe 126(4) autorise le directeur du scrutin à délivrer un certificat de transfert à tout scrutateur ou tout greffier nommé après le dernier jour du scrutin par anticipation. Le libellé actuel de la Loi exclut donc les superviseurs de centre de scrutin, les réviseurs chargés d'inscrire les électeurs dans les circonscriptions urbaines le jour du scrutin, les personnes chargées de maintenir l'ordre, les agents d'information et les personnes servant d'interprètes le jour du scrutin.

De plus, le paragraphe 126(4) donne le choix au directeur du scrutin. Ce dernier peut en effet choisir de refuser un certificat à un électeur nommé fonctionnaire électoral à la dernière minute, ce qui équivaudrait à lui retirer son droit de vote. Or, aucun électeur ne devrait être privé de voter parce qu'il fait partie du personnel électoral le jour du scrutin.

20. Nous recommandons qu'un certificat de transfert soit délivré à toute personne à qui le directeur du scrutin confie des fonctions dans un bureau de vote.
21. Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient tenus de délivrer un certificat de transfert à toute personne qui, le jour du scrutin, doit travailler ailleurs qu'au bureau de vote où elle est inscrite et qui a été nommée après le scrutin par anticipation.

### ***Certificats de transfert délivrés aux personnes handicapées***

L'article 126.1(1) stipule que tout électeur ou électrice qui, en raison d'une déficience, aurait de la difficulté à voter à un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, peut demander un certificat de transfert avant 22 h le vendredi précédant immédiatement le jour du scrutin. Comme on l'a constaté à l'élection générale de 1993, il conviendrait de prolonger cette échéance pour améliorer l'accès au processus électoral.

22. Nous recommandons que les électeurs qui, en raison d'une déficience, auraient de la difficulté à voter dans un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, puissent demander un certificat de transfert n'importe quand avant la fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.

### **Bulletin de vote**

Le bulletin de vote est important : c'est par ce document que l'électeur exerce ses droits démocratiques. À cet égard, l'expérience a montré que les règles en vigueur sont susceptibles d'amélioration.

### ***Forme du bulletin***

Selon le paragraphe 102(1), le bulletin de vote doit comporter un talon et une souche, avec une ligne perforée entre le bulletin et le talon, et entre le talon et la souche. Cela garantit le secret du vote et prévient la fraude. Il est précisé aussi que le bulletin doit être « selon la formule 3 » (Annexe I de la Loi), mais cela cause des difficultés. En effet, comme les noms sont loin d'être de longueur égale dans certains cas, les imprimeurs doivent distancer les lettres pour remplir tout l'espace disponible. Ce procédé peut créer un déséquilibre visuel et faire croire à un traitement préférentiel.

23. Nous recommandons que la formule 3 de l'Annexe I soit modifiée de manière à assurer que le nom de chaque candidat soit centré et que, s'il reste de l'espace de chaque côté du nom, cet espace soit rempli de points, comme on le fait déjà pour l'appartenance politique.

### ***Logos des partis politiques enregistrés***

Conformément à l'Annexe I (formule 3), les logos des partis enregistrés ne figurent pas sur le bulletin de vote. Cependant, environ le quart des adultes canadiens sont considérés comme analphabètes : ils ne peuvent pas lire, ou ont beaucoup de mal à le faire. Il est donc raisonnable de penser que de nombreuses personnes ont de la difficulté à voter et à lire des documents relatifs au processus électoral. En ajoutant au bulletin de vote les logos des partis enregistrés, on aiderait les électeurs analphabètes à reconnaître les candidats et leurs partis respectifs. Les logos seraient imprimés en noir du côté gauche du bulletin, devant les noms des candidats et

candidates. Il n'est pas souhaitable de les imprimer en couleurs : comme l'impression se fait au niveau local sous la surveillance du directeur du scrutin, il serait difficile de garantir l'exactitude et l'uniformité des couleurs de chaque parti dans chaque circonscription.

Cette disposition entrerait en vigueur après la prochaine élection générale, par souci d'économie, car le papier nécessaire pour la prochaine élection générale a déjà été commandé et taillé.

24. Nous recommandons que le logo des partis politiques enregistrés soit imprimé en noir du côté gauche du bulletin de vote, devant les noms des candidats, en vertu d'une disposition qui entrerait en vigueur après la prochaine élection générale.

## Chapitre 5 Le jour du scrutin

Avec l'adoption du *Dominion Elections Act* en 1874, la durée du scrutin au Canada a été limitée à une journée. Depuis 1929, le scrutin a lieu un lundi, sauf si c'est un jour férié, auquel cas il se tient le lendemain [paragraphe 79(3) de la *Loi électorale du Canada*]. Ce chapitre porte sur les heures du scrutin, sur les personnes pouvant être présentes dans le bureau de scrutin et sur les représentants des candidats.

### Heures du scrutin

La *Loi électorale du Canada* stipule que les bureaux de vote doivent être ouverts de 9 h à 20 h, heure locale, partout au Canada [paragraphe 105(5)] et l'article 324 autorise quelques exceptions à cette règle. Or, comme il y a six fuseaux horaires au Canada, l'électorat est encore aux urnes dans l'Ouest du pays quand les résultats sortent dans l'Est et le Centre. La Loi tente d'empêcher la diffusion des premiers résultats par la radio, la télévision, les journaux et tout autre média dans les régions où les bureaux de vote sont encore ouverts [paragraphe 328(1)]. Cependant, la

disponibilité croissante de technologies de pointe et la couverture des élections par la presse électronique compliquent toujours davantage l'application de cette disposition, qu'il sera sans doute impossible de faire respecter à la prochaine élection générale en raison des progrès de la technologie.

Même si les résultats ne sont pas diffusés avant la fermeture des bureaux de scrutin locaux, il reste que les électeurs et électrices de l'Ouest canadien sont fort mécontents quand ils constatent, en synthonisant les réseaux nationaux, que l'issue de l'élection est déjà connue. Le problème tient plus à la perception qu'à la réalité, dans la mesure où les décalages horaires ne modifient en rien l'importance du vote individuel. On doit cependant tenir compte du problème de perception. Comme le note Whitehorn (1990, p. 4), la population de l'Ouest canadien se sent loin d'Ottawa et souvent moins à même d'influer sur le cours de la politique fédérale; la variation des heures du scrutin accentue cette perception qui ne date pas d'hier et elle nuit aux efforts faits pour promouvoir l'harmonie entre les régions.

Le problème découle essentiellement du fait que plus de la moitié des circonscriptions du pays se trouvent dans le fuseau horaire de l'Est, qui a trois heures d'avance sur celui du Pacifique. En principe, on pourrait résoudre le problème en ouvrant et en fermant tous les bureaux de scrutin en même temps, quelle que soit l'heure locale. C'est ce qui se fait dans divers territoires plus petits où il n'y a que deux fuseaux horaires, comme en Ontario ou dans les États américains de l'Indiana, du Nebraska, du Dakota du Sud et du Tennessee (Coulson et Pelletier 1995). Dans le contexte canadien, où il y a six fuseaux horaires, cette solution entraînerait toutefois d'autres problèmes : par exemple, des bureaux de vote fermeraient trop tôt dans certaines zones, et trop tard ailleurs. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des

partis et le Comité spécial sur la réforme électorale (1993) ont tous deux proposé un décalage des heures d'ouverture des bureaux de scrutin.

La Commission a recommandé d'ouvrir les bureaux de scrutin pendant 12 heures et d'adopter les horaires locaux suivants :

- de 9 h 30 à 21 h 30 à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario;
- de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan;
- de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest;
- de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Le Comité a recommandé d'ouvrir les bureaux de vote pendant 10 heures selon les horaires locaux suivants :

- de 11 h à 21 h à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario;
- de 10 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et dans la partie de la Saskatchewan située dans le même fuseau horaire que le Manitoba;
- de 9 h 30 à 19 h 30 dans la partie de la Saskatchewan située dans le même fuseau horaire que l'Alberta, en Alberta même, et dans les Territoires du Nord-Ouest;
- de 9 h 30 à 19 h 30 en Colombie-Britannique et au Yukon.

Les deux propositions visent à réduire l'écart entre les heures de fermeture des bureaux de vote des diverses régions, mais laissent malgré tout une heure et demie d'écart où le dépouillement peut commencer dans l'Est et le Centre du Canada, avant la fermeture des bureaux de scrutin en Colombie-Britannique. C'est sans doute là plus de temps qu'il n'en faut pour que

les réseaux proclament le vainqueur au moment même où les électeurs de la Colombie-Britannique allument leur téléviseur.

Une autre solution consisterait à adopter un décalage horaire tout en retardant le dépouillement du scrutin de manière à ce que les résultats soient communiqués plus tard aux médias. Comme tous ne sont pas d'accord pour que les bureaux de scrutin restent ouverts jusque tard en soirée (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 2, p. 84), la proposition du Comité spécial sur la réforme électorale constitue un bon point de départ. Si on l'adoptait telle quelle, il faudrait retarder le début du dépouillement d'une heure et demie dans certaines régions. On peut cependant adapter légèrement l'horaire proposé et hâter ainsi le début du dépouillement. Le tableau de la page suivante montre ce que cela donnerait, à supposer que le dépouillement dure environ une demi-heure.

Ainsi, même si les résultats à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse étaient connus avant la fermeture des bureaux de vote dans le fuseau horaire du Pacifique, ils ne le seraient pas dans les autres provinces avant environ l'heure où les bureaux fermeraient en Colombie-Britannique. On réduirait ainsi de beaucoup le problème des fuseaux horaires. Les résultats du scrutin dans les provinces atlantiques seraient communiqués aux médias avant 23 h et, dans le reste du pays, les résultats nationaux seraient connus à cette heure-là.

Vu la géographie particulière du Canada, avec ses six fuseaux horaires, le problème n'est pas facile à résoudre. Chacune des trois propositions a ses lacunes. Néanmoins, un compromis s'impose si l'on admet la légitimité des préoccupations de la population de l'Ouest canadien.

**Proposition — Décalage modifié des heures du scrutin,  
conjugué à des dispositions spéciales sur le dépouillement**

<b>Province/Région</b>	<b>Heures du scrutin</b>	<b>Début du dépouillement (heure locale)</b>	<b>Heures où les résultats sont connus</b>
Terre-Neuve	De 11 h à 21 h	22 h	22 h 30, heure locale 18 h, heure du Pacifique
Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard	De 11 h à 21 h	22 h	22 h 30, heure locale 18 h 30, heure du Pacifique
Québec et Ontario	De 11 h à 21 h	22 h	22 h 30, heure locale 19 h 30, heure du Pacifique
Manitoba et Saskatchewan	De 10 h à 20 h	21 h	21 h 30, heure locale 19 h 30, heure du Pacifique
Alberta et Territoires du Nord-Ouest	De 10 h à 20 h	20 h	20 h 30, heure locale 19 h 30, heure du Pacifique
Colombie-Britannique et Yukon	De 9 h 30 à 19 h 30	19 h 30	20 h, heure locale (Pacifique)

25. Nous recommandons que soit envisagée l'adoption des heures du scrutin proposées soit par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, soit par le Comité spécial sur la réforme électorale, soit encore par le directeur général des élections.

**Personnes pouvant être présentes dans les bureaux de scrutin**

Le paragraphe 114(1) de la Loi précise qui peut être présent dans le bureau de vote, le jour du scrutin. Seuls les scrutateurs et les greffiers du scrutin ainsi que les candidats et leurs représentants sont autorisés à demeurer à cet endroit pendant plus de temps qu'il n'en faut pour voter. Cette règle est importante, tant pour protéger le secret du vote que pour préserver l'image d'intégrité du système électoral.

Cependant, d'autres membres du personnel électoral ont aussi un rôle à jouer au bureau de vote : les superviseurs de centre de scrutin, les personnes chargées de maintenir l'ordre, les préposés à l'information et les réviseurs du jour du scrutin. En outre, le directeur général des élections accueille régulièrement des délégations étrangères et des fonctionnaires électoraux des provinces, qui viennent se familiariser avec le système électoral fédéral du Canada et qui aimeraient se rendre dans des bureaux de vote. Malheureusement, les règles susmentionnées l'interdisent.

26. Nous recommandons que tous les membres du personnel électoral dont la présence est nécessaire dans les bureaux de scrutin soient autorisés à y être, de même que les observateurs et/ou membres du

personnel du directeur général des élections qui auraient obtenu l'approbation préalable de ce dernier.

### Représentants des candidats

L'article 115 de la Loi régit la nomination et les fonctions des représentants des candidats aux bureaux de scrutin. Deux points sont à réexaminer à cet égard : l'absence d'un âge minimum pour les représentants et le nombre de représentants autorisés dans chaque bureau de vote.

#### Âge minimum

Dans le passé, certains candidats ont eu des représentants très jeunes, même de 12 ans. Or, en raison de leurs fonctions, les représentants doivent comprendre à fond les règles et dispositions électorales, car il leur appartient de voir si elles sont observées dans les bureaux de vote.

La Loi impose un âge minimum pour les titulaires d'autres postes de responsabilité. En règle générale, les membres du personnel électoral doivent avoir 18 ans. Le projet de loi C-114 a introduit deux exceptions. D'abord, quiconque a 16 ans peut être recenseur. Ensuite, si le directeur du scrutin ne réussit pas à trouver des fonctionnaires électoraux de 18 ans, il peut, avec l'approbation du directeur général des élections, désigner des personnes de 16 ans. Ces deux exceptions ont été prévues à cause des difficultés de recrutement de fonctionnaires électoraux. Comme la Loi exige que ces derniers aient au moins 16 ans, il semble logique d'appliquer le même critère aux représentants des candidats.

27. Nous recommandons que les représentants des candidats dans les bureaux de scrutin soient tenus d'avoir au moins 16 ans.

### Nombre de représentants

Selon le paragraphe 115(2), un candidat ou son agent officiel peut nommer autant de représentants qu'il estime nécessaire dans un bureau de scrutin, pourvu que seulement deux d'entre eux y soient présents en même temps. Cette règle risque de causer des problèmes si le nombre de candidats continue de croître, comme c'est le cas dans bien des circonscriptions : à l'élection générale de 1993, jusqu'à 13 candidats ont brigué les suffrages dans certaines d'entre elles. En acceptant de nombreux représentants à chaque bureau de vote, on risque d'encombrer les lieux et de nuire au bon déroulement du scrutin. Dans la majorité des provinces, chaque candidat a droit à un seul représentant par bureau de vote.

28. Nous recommandons que chaque candidat ait droit à un seul représentant par bureau de scrutin.

## Chapitre 6 Les Règles électorales spéciales

L'application des *Règles électorales spéciales* (Annexe II de la Loi) à plusieurs nouvelles catégories d'électeurs, lors de l'élection générale de 1993, a mis en lumière certaines difficultés administratives. C'était la première fois que les nouvelles *Règles électorales spéciales* étaient appliquées. Les principes fondant ces dernières ont été adoptés pendant la Première Guerre mondiale à l'intention des soldats canadiens en poste au pays et à l'étranger. Depuis 1955, les conjoints des militaires sont assujettis aux *Règles électorales spéciales*, et, depuis 1970, c'est aussi le cas des fonctionnaires en poste à l'étranger et des personnes à la charge de ces derniers et des militaires. L'adoption du projet de loi C-114 en 1993 a accru encore davantage la portée de ces règles.



À l'heure actuelle, les personnes suivantes peuvent voter sous le régime des *Règles électorales spéciales* :

- a) les électeurs membres des Forces canadiennes;
- b) les électeurs membres de l'administration publique du Canada ou d'une province en poste à l'étranger;
- c) les citoyens canadiens qui sont en poste à l'étranger au service d'organismes internationaux dont le Canada est membre et auxquels il verse une contribution;
- d) les électeurs qui sont absents du Canada depuis moins de cinq années consécutives et qui ont l'intention de revenir résider au Canada;
- e) les personnes incarcérées qui ont le droit de vote;
- f) tout autre électeur résidant au Canada qui n'est pas chez lui pendant les jours de scrutin ou qui, pour une raison ou une autre, ne peut se rendre à un bureau spécial ou ordinaire de scrutin.

Le présent chapitre porte sur divers points qui ont été soulevés pendant l'élection générale de 1993.

### **Inscription des électeurs membres des Forces canadiennes**

L'Annexe II de la Loi oblige le directeur général des élections à transmettre au directeur du scrutin de chaque circonscription une liste des noms, numéros militaires et adresses postales des électeurs membres des Forces canadiennes [Annexe II, paragraphe 57(2)]. À la suite de la dernière élection générale, un membre des Forces canadiennes a porté plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée en faisant valoir que le numéro militaire ne devrait pas figurer sur la liste électorale. Ce numéro, en effet, ne sert à rien dans le contexte électoral, mais on peut l'utiliser pour obtenir des renseignements personnels.

29. Nous recommandons qu'il ne soit plus obligatoire d'inscrire le numéro militaire sur la liste électorale des Forces canadiennes.

### **Aide aux électeurs ayant une déficience**

La promulgation des *Règles électorales spéciales* semble avoir donné lieu à une anomalie involontaire; d'après l'article 70 de l'Annexe II, seul un électeur qui a une déficience et qui est aussi membre des Forces canadiennes peut demander l'aide du scrutateur pour voter au moyen d'un bulletin de vote spécial. Il ne semble y avoir aucune raison particulière pour ne pas autoriser d'autres électeurs votant de cette façon (par exemple, les électeurs incarcérés qui votent dans les établissements correctionnels provinciaux ou les électeurs qui votent dans le bureau du directeur du scrutin) à solliciter l'aide des fonctionnaires électoraux.

30. Nous recommandons que tout électeur votant sous le régime des *Règles électorales spéciales* dans un bureau de scrutin ou au bureau du directeur du scrutin soit autorisé à demander l'aide des fonctionnaires électoraux pour exercer son droit.

### **Présentation des bulletins de vote**

Conformément à l'article 32 des *Règles électorales spéciales*, un électeur ou une électrice qui réside temporairement en dehors du Canada peut présenter son bulletin de vote de diverses façons. Il peut l'envoyer au directeur général des élections par la poste ou autrement, ou encore le remettre à une ambassade, un haut-commissariat, un consulat, une base des Forces canadiennes, ou tout autre endroit désigné par le directeur général des élections. Cependant, ce privilège n'est pas accordé à un électeur qui réside au Canada mais séjourne temporairement à l'étranger.

31. Nous recommandons que tous les citoyens canadiens qui séjournent temporairement à l'étranger, peu importe leur lieu de résidence, puissent remettre leur bulletin de vote à une ambassade, un haut-commissariat, un consulat, une base des Forces canadiennes, ou tout autre endroit désigné par le directeur général des élections.

### Exercice du droit de vote

L'électeur qui choisit de voter en vertu des *Règles électorales spéciales* au bureau du directeur du scrutin, et qui le fait après l'impression des bulletins de vote, reçoit un bulletin ordinaire. Il vote alors sans délai et place le bulletin ordinaire dans l'enveloppe intérieure (Annexe II, article 39). Si, par inadvertance, l'électeur rend son bulletin de vote inutilisable, le scrutateur ne peut lui en remettre un autre. Quand le problème se produit dans une situation de vote ordinaire, la *Loi électorale du Canada* stipule qu'il faut remplacer le bulletin gâté (article 133). Il importe donc de faire concorder l'article 39 de l'Annexe II avec les règles applicables au vote ordinaire.

32. Nous recommandons que les *Règles électorales spéciales* soient modifiées de façon à prévoir le remplacement de tout bulletin de vote qu'un électeur rend inutilisable par inadvertance au bureau du directeur du scrutin.

### Délai pour la remise des bulletins de vote

Aux termes de l'Annexe II, les électeurs sont tenus de faire parvenir leur bulletin de vote spécial au Bureau du directeur général des élections au plus tard à 16 h le troisième jour précédant le jour du scrutin (article 33 de l'Annexe II). Il est certes nécessaire de fixer un délai pour que le vote par bulletin spécial ne retarde pas le dépouillement des voix. Mais la disposition actuelle est trop rigoureuse. Il serait encore possible de respecter les exigences

de l'Annexe II, et de faciliter ainsi l'accès au processus électoral, en reportant l'heure limite de présentation des bulletins spéciaux à l'heure de fermeture des bureaux de vote, le jour du scrutin.

33. Nous recommandons que l'heure limite de présentation des bulletins de vote spéciaux soit reportée à l'heure de fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.

### Rejet des bulletins de vote spéciaux

Les critères de rejet des bulletins spéciaux, énoncés dans les articles 92 et 104 de l'Annexe II, ne concordent pas. Conformément au paragraphe 92(1), tout bulletin reçu au Bureau du directeur général des élections est rejeté s'il ne semble pas avoir été fourni pour l'élection, ou s'il n'a pas été marqué conformément aux *Règles électorales spéciales*. Cependant, l'article 104 pose d'autres critères : tout bulletin de vote reçu au bureau du directeur du scrutin est rejeté s'il ne semble pas avoir été fourni pour l'élection, s'il n'est pas marqué en faveur d'un candidat, s'il est marqué pour plus d'un candidat, ou s'il est marqué d'une façon qui permet d'identifier l'électeur. Il importe d'appliquer des critères uniformes et équitables.

34. Nous recommandons que les critères définis dans l'article 104 de l'Annexe II relativement au rejet des bulletins de vote spéciaux soient appliqués uniformément dans toutes les circonstances prévues par les *Règles électorales spéciales*.

### Chapitre 7 Les résultats du scrutin

Il incombe au scrutateur de recueillir les votes le jour du scrutin et de les compter immédiatement après la fermeture du bureau de scrutin. Cependant, les résultats ne sont pas officiels tant que le directeur du scrutin n'a pas reçu toutes les urnes après l'élection et qu'il n'a pas additionné les votes accordés à chaque candidat. Le

présent chapitre examine diverses questions relatives au recensement officiel des votes, au recomptage et à l'annulation d'une élection.

### **Addition officielle des votes**

Un léger changement de procédure pourrait entraîner une grande économie de temps à l'étape où les résultats sont officiellement additionnés et qu'un candidat est déclaré élu, et cela sans qu'on porte atteinte aux contrôles rigoureux exercés sur ce processus. L'addition officielle est une tâche importante exécutée dès que possible après la fermeture des bureaux de vote, quand le directeur ou la directrice du scrutin a reçu et ouvert toutes les urnes en présence des candidats ou de leurs représentants. Il n'y a pas de recomptage des bulletins ce jour-là. On procède plutôt à l'addition officielle des votes en additionnant les totaux inscrits sur les relevés officiels établis par chaque bureau de scrutin, ce qui permet de proclamer le candidat élu.

L'article 169 impose au directeur du scrutin une tâche extrêmement fastidieuse : ouvrir chaque urne (il peut y en avoir plusieurs centaines) et en retirer le relevé officiel du scrutin placé là par le scrutateur à la fermeture du bureau de vote. En fait, cette pratique est inutile, puisque le directeur du scrutin a déjà un exemplaire du relevé qui, conformément au paragraphe 165(1), lui a été remis avec l'urne correspondante, mais à l'extérieur de celle-ci.

35. Nous recommandons que le directeur du scrutin exécute l'addition officielle en utilisant les relevés du scrutin qui lui sont remis avec l'urne correspondante, mais à l'extérieur de celle-ci. Il ne sera tenu d'ouvrir l'urne pour obtenir un autre relevé que dans les cas où le relevé extérieur sera introuvable ou semblera avoir été modifié, ou encore quand il y aura contestation de la part d'un candidat ou de son représentant.

### **Recomptage**

À l'heure actuelle, il existe un léger manque d'uniformité quant au remboursement des frais réels et raisonnables que les candidats et candidates doivent assumer en cas de recomptage. Aux termes du paragraphe 171(5), une limite de 500 \$ par jour s'applique s'il y a recomptage automatique, c'est-à-dire en cas d'égalité des voix, ou quand l'écart entre les deux candidats en tête est inférieur à un millième des votes exprimés [paragraphe 171(1)]. En revanche, aucune limite financière de ce genre ne s'applique (article 184.1) lorsqu'un candidat ou une autre personne demande un recomptage en affirmant qu'un scrutateur ou le directeur du scrutin a mal additionné les votes (article 177).

36. Nous recommandons que la limite maximale de 500 \$ prévue au paragraphe 171(5) relativement au remboursement des frais réels s'applique à toutes les demandes de recomptage, quelle qu'en soit la nature.

### **Annulation d'une élection**

Le texte législatif en vertu duquel les résultats d'une élection peuvent être contestés, à savoir la *Loi sur les élections fédérales contestées*, est lourd, et son application est coûteuse et laborieuse. Cette loi est appliquée conjointement avec la *Loi électorale du Canada*, par l'entremise d'une série compliquée de renvois (Boyer 1987, vol. 2, p. 1058-1059). La réforme du processus de contestation, y compris son intégration à la *Loi électorale du Canada*, s'impose depuis longtemps. Dans le rapport statutaire qu'il adressait au Parlement en 1984, le directeur général des élections décrivait la *Loi sur les élections fédérales contestées* comme « déplorablement démodée » (Directeur général des élections du Canada 1984, p. 29). Ce texte de loi, qui compte maintenant 112 articles, date du XIX<sup>e</sup> siècle, époque où la fraude était beaucoup plus répandue qu'aujourd'hui. Il n'était pas rare, alors,

qu'après une élection générale on contestât les résultats dans un certain nombre de circonscriptions. Depuis 1949, cependant, il n'y a eu que 13 contestations, le cas le plus récent étant celui de York-Nord (Ontario), qui s'est produit après l'élection générale de 1988 et se fondait sur des motifs administratifs.

N'importe quel candidat ou électeur peut contester une élection dans une circonscription devant les tribunaux, en invoquant à peu près n'importe quel aspect du droit électoral. Le recours, accompagné d'un dépôt de 1 000 \$, doit être présenté dans les 28 jours de la publication des résultats de l'élection dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 28 jours suivant la condamnation d'un candidat pour manœuvre frauduleuse.

L'affaire est entendue par deux juges de la cour supérieure de la province, qui peuvent décider d'annuler l'élection, de proclamer vainqueur un autre candidat, ou de rejeter le recours. La *Loi sur les élections fédérales contestées* définit diverses situations qui entraînent l'annulation de l'élection, et d'autres où, malgré l'existence d'une manœuvre frauduleuse, les résultats de l'élection sont maintenus. Quand la cour supérieure rend sa décision, les plaignants ont huit jours pour en appeler devant la Cour suprême du Canada.

Outre qu'elle est démodée, la *Loi sur les élections fédérales contestées*, qui confie à la cour supérieure de chaque province le soin de statuer en la matière, empêche de constituer une jurisprudence en matière électorale dans une seule instance judiciaire. Par conséquent, un seul juge de la division de première instance de la Cour fédérale du Canada, plutôt que deux juges de la cour supérieure d'une province, devrait être chargé de statuer sur les cas de contestation. En confiant cette responsabilité à la Cour fédérale, on favoriserait la constitution de la jurisprudence susmentionnée, et l'on y gagnerait en uniformité avec le temps. De plus, en révoquant la *Loi sur les*

*élections fédérales contestées* et en intégrant à la *Loi électorale du Canada* les dispositions concernant la contestation d'une élection, on éliminerait des complications inutiles et l'on compléterait les dispositions de la *Loi électorale du Canada* qui se rapportent à l'annulation d'une élection. Divers territoires et provinces (Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest) ont déjà intégré des dispositions de ce genre à leur législation électorale (Boucher et Pelletier 1991).

37. Nous recommandons que soit abrogée la *Loi sur les élections fédérales contestées* et que les dispositions qui la remplaceront soient intégrées à la *Loi électorale du Canada*.
38. Nous recommandons :
  - a) que la division de première instance de la Cour fédérale du Canada soit chargée de statuer sur les résultats électoraux contestés, plutôt que la cour supérieure des diverses provinces;
  - b) que les seuls motifs acceptables de contestation soient l'inéligibilité du candidat ou l'existence d'irrégularités ou de manœuvres frauduleuses qui ont influé sur les résultats;
  - c) que la période où le recours judiciaire peut être présenté soit limitée à 28 jours après la publication des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou à 28 jours après la découverte d'une irrégularité influant sur les résultats, ou encore aux 28 jours suivant la condamnation d'un candidat pour fraude électorale dans la circonscription;
  - d) qu'un dépôt de 1 000 \$ soit exigé au moment de la présentation du recours;

- e) que les règles de la division de première instance de la Cour fédérale relatives aux procès civils s'appliquent aussi à une demande d'annulation d'élection, moyennant tout changement dicté par les circonstances;
- f) que le député dont l'élection fait l'objet d'un recours judiciaire dispose de 15 jours pour présenter sa défense, à compter de la date où il en est informé;
- g) que le juge ait le pouvoir de refuser tout recours lui paraissant dénué de fondement ou de sérieux ou empreint de mauvaise foi, de rejeter la plainte, d'annuler l'élection ou de déclarer élu un autre candidat;
- h) que le juge ait le pouvoir d'annuler une élection s'il est établi que i) la fraude et les irrégularités étaient suffisamment répandues pour influencer sur les résultats de l'élection, ou que ii) le candidat déclaré élu ou son agent sont coupables de fraude électorale, même si celle-ci n'a pas déterminé l'issue du scrutin;
- i) que, si la cour annule l'élection, elle ait le pouvoir de démettre la personne élue de ses fonctions, de décréter qu'une autre personne a été élue à sa place ou de déclarer qu'une nouvelle élection doit avoir lieu;
- j) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale;
- k) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel devant la Cour suprême du Canada, à partir de la date où la Cour d'appel fédérale rend sa décision.

---

## ***PARTIE II***

LA PARTICIPATION DES CANDIDATS  
ET DES PARTIS

---



La *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît à chaque citoyen et citoyenne le droit de briguer les suffrages à une élection fédérale ou provinciale (article 3). Depuis 1874, tout candidat à une élection fédérale doit remettre une déclaration de candidature au directeur du scrutin de la circonscription où il compte se présenter. Les règles de mise en candidature, qui ont évolué au fil des années, ont pour but de garantir que personne ne se présente à moins de bénéficier d'un certain appui populaire.

Contrairement à d'autres pays, le Canada ne reconnaît pas explicitement les partis politiques dans sa constitution. Depuis 1970, cependant, les partis canadiens peuvent adresser une demande d'enregistrement au directeur général des élections. C'est une façon de leur accorder une reconnaissance légale et de les rendre « légalement responsables de leurs actes quant à la perception et à la dépense des fonds électoraux » (Comité des dépenses électorales 1966, p. 39–42; voir aussi Paltiel 1989, p. 57–59). Les principales dispositions relatives au financement des élections datent de 1974.

La présentation des candidatures et l'enregistrement des partis constituent deux éléments importants du processus électoral canadien. Ils favorisent la participation équitable des candidats et des partis à ce processus et sont la pierre angulaire du contrôle du financement des candidats et des élections. Des recherches antérieures et l'expérience montrent qu'il est possible d'améliorer les procédures actuelles.

## Chapitre 1 La participation des candidats

Le présent chapitre aborde trois points : le droit des candidats d'obtenir un congé de leur employeur, la présentation des candidatures et le droit des candidats d'entrer dans tout immeuble pour y faire campagne.

### Droit de se porter candidat

L'article 87 de la *Loi électorale du Canada* oblige les employeurs à accorder un congé, payé ou non, à tout employé souhaitant briguer une investiture et être candidat à une élection. Cet article ne vise toutefois que les employés régis par la partie III du *Code canadien du travail*.

On peut y voir une forme de discrimination envers les personnes dont l'emploi ne relève pas d'une loi fédérale. L'attribution du droit au congé à tous les employés respecterait l'esprit de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il convient de souligner que l'article 148 de la Loi, qui garantit à tout employé quatre heures consécutives pour aller voter, s'applique à tous les employeurs.

39. Nous recommandons que le droit à un congé non payé pour se porter candidat à une élection fédérale soit accordé à tous les employés sans exception, qu'ils soient régis par une loi fédérale, provinciale ou territoriale, et que cette disposition n'empêche pas l'employeur d'accorder un congé payé.

### Clôture des présentations

Selon le libellé actuel de la Loi, le directeur du scrutin ne peut recevoir aucune candidature après 14 h le jour des présentations [paragraphe 85(2)], ce qui l'autorise à refuser la présentation d'un candidat ou d'une candidate qui n'aurait pas encore déposé son bulletin à l'heure limite, tout en étant présent sur les lieux. On y gagnerait en équité si le directeur du scrutin pouvait accepter le bulletin de présentation de tout candidat éventuel se trouvant, à 14 h, au lieu fixé pour la présentation des candidatures. Cette mesure concorderait avec le paragraphe 137(2) de la Loi, en vertu duquel sont autorisés à voter les électeurs se trouvant dans le bureau de scrutin ou en file à la porte à l'heure de fermeture du scrutin.



40. Nous recommandons que le directeur du scrutin soit tenu d'accepter le bulletin de présentation de tout aspirant candidat qui, à 14 h, se trouve au lieu fixé pour la présentation des candidatures.

### **Présentation des candidatures dans les circonscriptions éloignées**

Dans les circonscriptions éloignées, énumérées dans l'Annexe III de la Loi, le directeur du scrutin peut autoriser une tierce personne à recevoir, au lieu désigné, la déclaration de candidature de toute personne qui ne pourrait autrement se présenter à son bureau. La Loi permet en outre aux directeurs et directrices du scrutin de ces circonscriptions d'accepter les déclarations de candidature qui leur sont transmises par d'autres moyens (article 80.1).

À l'élection générale de 1993, divers candidats de circonscriptions autres que celles figurant dans l'Annexe III ont demandé à remettre leurs documents de présentation ailleurs qu'au bureau du directeur du scrutin. Or, il serait plus utile de permettre aux candidats, dans toutes les circonscriptions, de recourir aux techniques de transmission des données (la télécopie ou le courrier électronique, par exemple), pour envoyer leurs documents, pourvu que le directeur du scrutin reçoive le dépôt de 1 000 \$ avant la clôture des présentations et que tous les originaux lui parviennent dans les 10 jours suivant la date fixée pour les présentations (comme l'exige actuellement l'article 80.1).

41. Nous recommandons que le renvoi à l'Annexe III soit supprimé de l'article 80.1 et que des mesures soient adoptées pour permettre aux candidats de toutes les circonscriptions de recourir aux techniques de transmission des données (la télécopie ou le courrier électronique, par exemple) pour envoyer leur

bulletin de présentation, pourvu que le directeur du scrutin reçoive le dépôt de 1 000 \$ avant la clôture des présentations et que tous les originaux lui parviennent dans les 10 jours suivant le jour des présentations.

42. Nous recommandons que les dispositions voulues soient prises pour statuer sur le cas d'un candidat qui ne remet pas son bulletin de présentation dans les délais prescrits.

### **Permission d'entrer dans les immeubles en période électorale**

Depuis l'adoption du projet de loi C-114 en 1993, les candidats et leurs représentants peuvent entrer dans tout immeuble d'habitation à des heures raisonnables pour y faire campagne (article 82.1). L'élection générale de 1993 a fait ressortir le besoin de renforcer le libellé de cette disposition de manière à bien préciser que le droit d'un candidat ou d'un représentant d'entrer dans tout immeuble ou autre édifice à logements multiples à des heures raisonnables pour y faire campagne ne souffre aucune exception. Afin de dissiper toute ambiguïté, il importe d'établir que, dans ce contexte, on entend par « heures raisonnables » la période allant de 9 h à 21 h. Enfin, pour donner du poids à ces dispositions, il faudrait parallèlement décréter que quiconque y contrevient se rend coupable d'une infraction.

43. Nous recommandons que la Loi précise explicitement que le droit d'un candidat ou de son représentant d'entrer dans tout immeuble ou autre édifice à logements multiples, entre 9 h et 21 h, pour y faire campagne ne souffre aucune exception.
44. Nous recommandons qu'il soit décrété que quiconque contrevient à la disposition autorisant les candi-

dates à entrer dans un immeuble se rend coupable d'une infraction.

## Chapitre 2 L'agent officiel

L'agent officiel d'un candidat, c'est-à-dire la personne chargée de contrôler ses dépenses électorales et d'en faire rapport, tient un rôle important dans le régime canadien de financement électoral. On ne saurait garantir l'équité du processus électoral sans la coopération de l'agent qui gère les comptes de campagne du candidat et prépare les rapports afférents (Carty 1991b, p. 91).

### Remplacement de l'agent ou du vérificateur d'un candidat

Le paragraphe 215(4) de la Loi prévoit qu'un candidat ne peut remplacer son agent officiel qu'en cas de décès ou d'incapacité légale de celui-ci. En raison de cette disposition, plusieurs candidats hésitent à renvoyer un agent officiel qui ne remplit pas ses fonctions convenablement. Par contre, le paragraphe 226(2) stipule que le candidat doit immédiatement nommer un autre vérificateur si celui qu'il a désigné à l'origine cesse pour quelque raison d'occuper son poste. Par souci d'uniformité et de clarté, il conviendrait d'autoriser les candidats à renvoyer leur agent officiel lorsqu'ils le jugent opportun.

45. Nous recommandons que les candidats puissent renvoyer leur agent officiel en tout temps au moyen d'un avis écrit dont ils transmettent copie au directeur du scrutin et au directeur général des élections.
46. Nous recommandons que le nouvel agent officiel soit tenu d'accepter sa nomination par écrit et qu'il fournisse un double de sa lettre d'acceptation au directeur du scrutin et au directeur général des élections.

### Délégation des pouvoirs de l'agent

Aux termes de l'alinéa 217(1)b) de la Loi, toute contribution faite à une campagne doit être versée à l'agent officiel exclusivement. Cependant, on y gagnerait en souplesse si l'on permettait à l'agent officiel d'autoriser par écrit une autre personne à percevoir des dons au nom du candidat, ce qui favoriserait en outre la reddition des comptes.

47. Nous recommandons que l'agent officiel soit autorisé, avec l'approbation du candidat, à permettre par écrit à d'autres personnes d'accepter des dons au nom de ce dernier.

### Compte de campagne

La Loi est imprécise quant au compte de campagne que l'agent officiel doit ouvrir à son nom. Dans le passé, des agents officiels ont mal interprété les termes « maintenir à son nom » employés au paragraphe 216(1) pour décrire ce compte. Il est arrivé que des agents officiels omettent d'ouvrir un compte distinct et se servent plutôt de comptes existants, de sorte que des opérations bancaires étrangères à la campagne ont été mêlées par inadvertance aux finances de celle-ci. On éviterait toute confusion en exigeant des agents officiels qu'ils ouvrent un nouveau compte bancaire réservé à la campagne.

48. Nous recommandons que l'agent officiel du candidat soit tenu d'ouvrir un nouveau compte réservé à chaque campagne et que ce compte soit fermé, une fois le solde liquidé selon les règles.
49. Nous recommandons qu'un compte de campagne soit ouvert au nom de l'agent officiel, sous le titre « agent officiel de (nom du candidat) ».

### Chapitre 3 La participation des partis

Les partis politiques canadiens, on l'a vu, peuvent adresser une demande d'enregistrement au directeur général des élections (article 24). La Loi impose à cet égard plusieurs conditions, y compris l'obligation de joindre à la demande les signatures de 100 électeurs membres du parti, et précise que l'enregistrement ne prendra effet qu'au moment où le parti aura présenté des candidats à une élection générale dans au moins 50 circonscriptions. Dans le passé, ces dispositions ont permis l'entrée dans le processus électoral d'un bon nombre de nouveaux partis et l'exclusion de ceux qui étaient en déclin (Seidle 1994, p. 22-23).

La Loi prévoit aussi la radiation de partis du registre. Par suite des modifications apportées à la Loi en 1993, tout parti qui ne présente pas un candidat dans au moins 50 circonscriptions pendant une élection doit être rayé du registre. Le présent chapitre porte sur la fusion de partis enregistrés et sur les situations entraînant la radiation d'un parti.

#### Fusion de partis politiques enregistrés

Au nom de la transparence, la Loi impose aux partis politiques qui voudraient se fusionner des exigences qui se révèlent déraisonnables, en raison de l'absence de toute disposition permettant le fusionnement de partis. En effet, l'article 30 oblige, dans un premier temps, les partis à demander au directeur général des élections leur radiation du registre, avant que le nouveau parti puisse solliciter son enregistrement. La demande de radiation oblige toutefois l'agent principal à d'abord liquider l'actif du parti, remettre au directeur général des élections tout rapport sur les recettes et les dépenses ou sur les dépenses d'élection n'ayant pas encore été présenté [paragraphe 31(10)], acquitter les dettes du parti, et transmettre le solde au directeur général des élections qui le fait parvenir au receveur général [paragraphe

31(11)]. Les partis qui fusionnent perdent par conséquent tout leur actif.

Le concept de la fusion est reconnu à d'autres paliers de gouvernement. Ainsi, en vertu de la *Loi électorale* du Québec, les partis souhaitant fusionner doivent présenter une demande conjointe et d'autres renseignements pertinents au directeur général des élections, qui peut, pour certains motifs financiers prévus par la loi, refuser d'autoriser la fusion (articles 53 à 58 de la *Loi électorale* du Québec).

50. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions sur la fusion de gré à gré de partis politiques et qu'on y stipule que le parti issu de la fusion garde l'actif des deux anciens partis.

#### Radiation du registre

Le directeur général des élections peut radier un parti politique pour diverses raisons relatives au non-respect de la *Loi électorale du Canada* [paragraphe 28(1)], et il doit nécessairement le faire si le parti ne présente pas de candidats dans au moins 50 circonscriptions à une élection générale [paragraphe 28(2)].

Selon le libellé actuel de la Loi, un parti qui s'apprête à cesser ses activités dispose d'une longue période pour liquider son actif, acquitter ses dettes, et, le cas échéant, remettre le solde au directeur général des élections, conformément aux paragraphes 31(11) et 31(14). Au plus tard six mois après réception d'un avis de radiation et sa publication dans la *Gazette du Canada*, l'agent principal d'un parti doit transmettre au directeur général des élections un bilan portant sur la partie de son exercice financier qui précède la radiation [paragraphe 31(10)]. Il dispose de trois autres mois pour remettre le solde ou informer le directeur général des élections qu'il ne reste aucun solde.

La transparence veut que tout parti politique qui cesse d'exister liquide ses affaires au vu et au su du public.

***Situation du parti après la publication de l'avis de radiation***

La situation du parti est ambiguë pendant les neuf mois qui s'écoulent entre la date où l'avis de radiation du registre paraît dans la *Gazette du Canada* [paragraphe 31(9)] et celle où la radiation prend effet aux termes du paragraphe 31(15). Pour éviter toute confusion, il conviendrait de préciser que l'avis publié dans la *Gazette du Canada* est l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre. De même, il serait utile de préciser que la radiation prend effet à la date où le directeur général des élections reçoit le solde ou l'avis indiquant qu'il ne reste aucun solde.

51. Nous recommandons que l'avis publié dans la *Gazette du Canada*, conformément au paragraphe 31(9), soit désigné comme l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre, et que la radiation prenne effet le jour où le directeur général des élections reçoit le solde ou est informé qu'il ne reste aucun solde, conformément au paragraphe 31(15).

***Liquidation de l'actif d'un parti***

La Loi ne précise pas à quel moment doit être calculée la juste valeur commerciale de l'actif du parti. Au lieu d'accorder un délai de neuf mois entre la date à laquelle le directeur général des élections annonce son intention de radier le parti dans la *Gazette du Canada* et celle où la radiation prend effet, il vaudrait mieux obliger le parti à déposer, au moment où il présente le rapport de son dernier exercice financier, un état vérifié de l'actif à sa juste valeur commerciale. Celle-ci devrait être établie à la date où l'avis d'intention du directeur général des élections paraît dans la *Gazette du Canada*.

52. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré qui est radié du registre soit tenu de présenter une déclaration vérifiée de la juste valeur commerciale qu'avait son actif à la date où l'avis d'intention de le radier a paru dans la *Gazette du Canada*, et de la déposer en même temps que le rapport du dernier exercice financier.



---

## ***PARTIE III***

UN FINANCEMENT ÉLECTORAL  
PLUS TRANSPARENT

---



Le principe de la transparence dont s'inspire la *Loi électorale du Canada* repose fondamentalement sur la divulgation complète et précise de toutes les opérations financières. La transparence contribue à prévenir l'abus d'influence et assure la confiance du public en ce qui a trait à l'intégrité du régime de financement politique. À cet effet, il importe que les renseignements divulgués soient complets, organisés de façon utile, mis en contexte et facilement accessibles au public et aux médias (Young 1991, p. 39).

La divulgation complète est donc essentielle à l'application des règles régissant le financement politique. Sans elle, il est impossible de savoir si la loi a bel et bien été respectée. Comme le soulignait le Groupe de travail de la profession comptable mis sur pied par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la divulgation des informations doit être au cœur de toute réforme des finances électorales (Groupe de travail de la profession comptable 1991, p. 3).

Il est nécessaire d'examiner divers domaines où la divulgation est incomplète ou ambiguë, et où certaines améliorations administratives pourraient favoriser la transparence financière des entités politiques. Il importe de renforcer les dispositions existantes de manière à rendre le financement des élections plus transparent à tous points de vue.

### **Chapitre 1 Les domaines où la divulgation est incomplète**

Les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, puis ceux du Comité spécial sur la réforme électorale ont mis en lumière un certain nombre de domaines où la divulgation des informations fournies par les candidats et les partis est incomplète. La Loi se limite plus ou moins à reconnaître l'existence des associations locales et ne réglemente aucunement les fonds en fiducie ou les campagnes de direction. De plus, les

députés ne sont pas tenus de déclarer les contributions reçues entre les élections.

On sait maintenant que des sommes importantes circulent à l'intérieur du système de financement politique sans être clairement déclarées (Stanbury 1991, p. 365–368, 419, 488–489). Il faut mentionner en particulier les transferts entre partis et candidats ainsi que les fonds de campagne excédentaires dont les candidats disposent après une élection.

### **Associations locales des partis politiques**

Malgré la large gamme d'informations financières fournies par les partis, un élément important échappe au regard public, soit les opérations financières des associations locales. Pourtant, ces associations financent parfois les activités préélectorales de leurs candidats, recueillent des fonds entre les élections sans délivrer de reçus, et reçoivent des sommes importantes (dont une bonne partie provient de fonds publics) sous la forme d'excédents électoraux transférés par les candidats aux termes de l'alinéa 232*h*) de la *Loi électorale du Canada*. Souvent, même les autorités du parti national ne savent rien des finances des associations locales (Stanbury 1991, p. 419). Comme les associations ne sont soumises à aucune règle de divulgation, elles constituent, selon Stanbury, la « zone grise » du financement politique au Canada (Stanbury 1991, p. 470). Certaines provinces (la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique) obligent les associations locales à s'enregistrer et à divulguer leurs activités financières.

La *Loi électorale du Canada* ne reconnaît qu'indirectement l'existence des associations locales. Le paragraphe 33(3) mentionne qu'une association peut, à sa discrétion, communiquer au parti enregistré le nom de son agent, tandis que les paragraphes 45(1) et 229(1) obligent le parti ou le candidat ayant reçu d'une association locale un



don excédant 100 \$ à divulguer les noms des personnes dont les contributions à l'association locale dépassaient 100 \$. Enfin, l'alinéa 232h) permet à l'agent officiel d'un candidat parrainé par un parti enregistré de transférer l'excédent de campagne à l'association locale de sa circonscription. Ce sont là les seules règles visant les associations.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et le Comité spécial sur la réforme électorale, parmi bien d'autres, ont recommandé que les associations locales soient enregistrées. Dans la mesure où il s'agit d'assurer une plus grande transparence sans nuire au fonctionnement des partis politiques, il existe cependant une autre voie de solution.

En vertu du paragraphe 33(3) de la Loi, une association locale peut nommer un agent de circonscription et en aviser le parti enregistré, lequel peut à son tour transmettre l'information au directeur général des élections. Le cas échéant, ce dernier inscrit le nom de l'agent de circonscription sur le registre des agents des partis enregistrés.

On pourrait modifier cette disposition pour exiger l'intervention d'un agent enregistré dans toute opération financière effectuée au niveau des associations locales. Le rôle et les fonctions de ces agents pourraient être élargis et reconnus officiellement dans la Loi. Cette solution aurait l'avantage d'assurer la transparence financière des associations locales sans alourdir le processus d'enregistrement.

Dans le régime proposé, toute association locale engagée dans des opérations financières serait tenue de communiquer, par l'entremise de l'agent principal du parti, le nom de son agent au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques. Cet agent aurait l'entière responsabilité des opérations financières de l'association, et lui seul

serait autorisé à recevoir les contributions et à délivrer les reçus d'impôt. Il lui incomberait en outre de présenter chaque année un rapport financier vérifié à l'agent principal du parti ainsi qu'au directeur général des élections. Enfin, l'excédent électoral d'un candidat ne pourrait être versé par son agent officiel qu'à l'agent principal du parti ou à l'agent enregistré de l'association locale.

Il faudrait que cette mesure soit assortie de dispositions sur la radiation des agents de circonscription. Par exemple, l'agent pourrait être radié au moment de la radiation du parti national, à la demande de ce dernier, ou au moment de l'élimination de sa circonscription par suite d'un redécoupage.

53. Nous recommandons que :

- a) le paragraphe 33(3) soit modifié de manière à exiger des associations locales qui effectuent des opérations financières la nomination d'un agent dont le nom devrait être communiqué, par l'entremise de l'agent principal du parti, au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques;
- b) l'agent de circonscription soit responsable de toutes les opérations financières de l'association locale;
- c) l'agent soit autorisé à recevoir des contributions et à délivrer des reçus d'impôt;
- d) l'agent soit tenu de présenter chaque année un rapport financier vérifié à l'agent principal du parti et au directeur général des élections;
- e) l'agent enregistré d'une association locale ou l'agent principal d'un parti enregistré soient les seules personnes autorisées à recevoir l'excédent de campagne de l'agent officiel d'un candidat. (L'agent de circonscription n'aurait pas le droit

d'engager des dépenses d'élection, mais pourrait verser des fonds à l'agent officiel d'un candidat.)

54. Nous recommandons que des dispositions soient adoptées pour que l'agent de circonscription soit radié au moment de la radiation du parti national, à la demande de ce dernier, ou au moment de l'élimination de sa circonscription par suite d'un redécoupage des circonscriptions électorales.

### Fonds en fiducie

Divers fonds en fiducie ont été constitués pour soutenir des candidats ou des partis. De tels fonds sont contraires au principe de transparence du financement des élections. Stanbury a recommandé d'interdire la création de nouveaux fonds en fiducie et le versement de nouvelles contributions aux fonds existants (Stanbury 1991, p. 487). Or, ces fonds peuvent servir à des fins valables, comme par exemple l'accroissement de la représentation politique des femmes. Au lieu de les éliminer, il serait donc préférable de veiller à ce qu'ils soient soumis à l'examen public et d'exiger à cette fin la nomination d'un agent enregistré pour chaque fonds.

55. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit nommé pour tout fonds en fiducie associé à un parti politique, et que cet agent ait les mêmes droits et responsabilités que l'agent de circonscription enregistré, y compris l'obligation de présenter chaque année un rapport financier vérifié au directeur général des élections et au parti enregistré.

### Campagnes de direction des partis

Le fait qu'aucune loi ne régit les activités financières des candidats à la direction des partis politiques constitue une lacune importante. Comme Stanbury le souligne, les campagnes de direction des partis

« supposent la collecte et le déboursement de millions de dollars et [sont] souvent financées, en partie, par des dons pour lesquels des reçus d'impôt sont délivrés » (Stanbury 1991, p. 412). Les contributions versées aux candidats à la direction passent souvent par l'agent officiel du parti, ce qui permet au donateur de recevoir un reçu d'impôt (Stanbury 1991, p. 415; 1996b, p. 392); pourtant, le rapport annuel du parti ne précise ni la provenance des contributions ni le nom des candidats qui en ont bénéficié. Ce manque de transparence sème le doute quant à l'équité et à l'intégrité du processus de sélection des chefs de parti et le pouvoir de l'argent dans ce contexte (Courtney 1995, p. 71-77).

La législation ontarienne exige des candidats à la direction d'un parti qu'ils divulguent, dans les six mois suivant l'élection du nouveau chef, leurs revenus et dépenses ainsi que la liste des donateurs leur ayant versé plus de 100 \$ [Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*, paragraphe 43(4) et alinéa 35(1)c]. La loi limite aussi à 750 \$ la contribution qu'un donateur peut faire à un candidat à la direction (Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*, article 15; Commission sur le financement des élections de l'Ontario 1988, p. 88-89). Enfin, ces contributions ne sont pas déductibles du revenu imposable, aux termes de la loi ontarienne, et les associations de circonscription ainsi que les organismes politiques affiliés ne sont pas autorisés à soutenir les candidats financièrement [Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*, paragraphe 30(2); Commission sur le financement des élections de l'Ontario 1988, p. 89].

Dans une étude récente sur la désignation des chefs politiques au Canada, John Courtney fait valoir que le moment est propice à une intervention de l'État dans la définition des conditions applicables aux futures campagnes de direction des partis (Courtney 1995, p. 77). Sans nier que les partis politiques sont perçus depuis

longtemps comme des organismes indépendants, privés et à adhésion volontaire, l'auteur plaide vigoureusement en faveur du plafonnement des dépenses que tout candidat à la direction d'un parti serait autorisé à engager (Courtney 1995, p. 71-75). Si, comme le soutient Courtney, le choix des chefs de parti relève du domaine public, nulle raison ne saurait alors justifier qu'on soustraie au regard public le financement des candidats à la direction.

56. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit obligatoirement désigné pour chaque candidat à la direction d'un parti enregistré, que cet agent soit responsable de toutes les opérations financières afférentes à la campagne du candidat, et qu'il soit tenu de présenter au directeur général des élections et à l'agent principal du parti, dans les quatre mois qui suivent l'élection du nouveau chef, un rapport financier vérifié et un rapport sur le travail bénévole accompli.
57. Nous recommandons que l'agent enregistré de tout candidat à la direction d'un parti politique enregistré soit tenu de remettre au parti tous les fonds de campagne excédentaires.

### **Contributions versées aux députés**

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a soulevé la question des dons faits directement par le public à des députés, en dehors d'une période électorale (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 447-448). Les députés devraient être tenus de divulguer les contributions de ce genre, au nom de la transparence et du droit d'examen du public. Une recommandation analogue est faite au chapitre 3 de la partie IV, concernant la divulgation des contributions faites

à des candidats présentés par un parti avant l'émission des brefs.

58. Nous recommandons que les députés soient tenus de divulguer toute contribution reçue en dehors d'une période électorale, d'une manière et sous une forme qui correspondent aux règles de divulgation appliquées aux candidats et aux partis enregistrés.

### **Transferts entre partis et candidats**

Stanbury a fait ressortir l'impossibilité de concilier la comptabilité des transferts de fonds entre les sièges nationaux des partis et leurs candidats. En analysant les transferts effectués pendant les années électorales, entre 1979 et 1988, Stanbury a relevé, tant chez le Parti libéral que chez le Parti progressiste-conservateur, un écart supérieur à un million de dollars dans au moins un cas (Stanbury 1991, p. 365-368, tableau 12.4a). La déclaration de ces mouvements de fonds au directeur général des élections rehausserait la transparence du financement des élections.

59. Nous recommandons que tous les transferts de fonds effectués entre des partis politiques enregistrés et des candidats soient clairement déclarés au directeur général des élections dans les rapports des partis et dans ceux des candidats.

### **Excédents de campagne**

Les excédents de campagne des candidats, et les transferts qui en résultent, fournissent un autre exemple de manque de transparence. La Loi en est en partie responsable, du fait qu'elle ignore la pratique récente par laquelle les candidats remettent une partie ou la totalité du remboursement de leurs dépenses d'élection à leur parti, lequel leur retourne parfois certains fonds. Les sommes en cause sont importantes : l'excédent combiné, après remboursement, dépassait 9 millions de dollars en 1988

(Stanbury 1991, p. 399) et atteignait 13,5 millions en 1993 (Stanbury 1996b, p. 376).

À l'heure actuelle, l'agent officiel d'un candidat doit liquider l'excédent de campagne en le transférant à l'association locale du parti, à l'agent enregistré du parti ou, dans le cas de candidats indépendants ou sans appartenance politique, au receveur général. Cette opération doit se faire dans le mois qui suit la réception du remboursement des dépenses d'élection, ou dans les deux mois qui suivent le dépôt du rapport concernant les dépenses d'élection du candidat, selon la dernière éventualité qui se réalise (article 232). Ce procédé pose des problèmes administratifs et risque de retarder longtemps après l'élection la liquidation des fonds excédentaires. Il serait préférable que le Bureau du directeur général des élections adresse un avis d'évaluation aux agents officiels des candidats, une fois terminée la vérification de leurs rapports de dépenses. Les candidats disposeraient de 60 jours à compter de la réception de l'avis d'évaluation pour liquider leur excédent et en notifier le directeur général des élections dans les règles. Il importe enfin de s'assurer qu'une fois l'excédent transféré à un parti, ces fonds ne puissent être remis à des candidats non élus, qui échappent à l'examen public.

60. Nous recommandons que tous les transferts de fonds au niveau des partis politiques enregistrés ou des associations locales soient déclarés au directeur général des élections, pour divulgation publique.
61. Nous recommandons que l'article 232 soit révisé pour y préciser la méthode de calcul de l'excédent en tenant compte des transferts entre candidats et partis.
62. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions autorisant le Bureau du directeur général des élections à adresser un avis d'éva-

luation aux agents officiels des candidats, une fois terminée la vérification de leurs rapports des dépenses d'élection. Les agents seraient tenus de liquider l'excédent dans les 60 jours suivant la réception de l'avis, d'en notifier le directeur général des élections dans les règles et de fournir des preuves attestant que les fonds ont bel et bien été liquidés.

63. Nous recommandons qu'après le jour du scrutin, il soit interdit aux partis politiques et aux agents de circonscription enregistrés de transférer des fonds à des candidats non élus, sauf pour acquitter des créances impayées déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection.

#### **Excédents des candidats indépendants ou sans appartenance politique**

Une autre incohérence du système concerne les fonds excédentaires des candidats et candidates indépendants ou sans appartenance politique. L'article 232 de la *Loi électorale du Canada* oblige ces candidats à remettre tout excédent au receveur général, alors qu'il permet à ceux d'un parti enregistré de transférer leurs fonds excédentaires à une association locale ou à l'agent principal du parti. On a fait valoir que cette disposition est discriminatoire à l'endroit des candidats indépendants ou sans appartenance politique qui se présenteraient à des élections ultérieures. On pourrait remédier à la situation en autorisant ces personnes à récupérer leurs fonds excédentaires si elles sont officiellement mises en candidature à une élection ultérieure.

64. Nous recommandons que le directeur général des élections, agissant au nom du receveur général, soit autorisé à remettre les fonds de campagne excédentaires aux candidats indépendants ou sans appartenance politique s'ils sont officiellement mis en candidature à une élection ultérieure.

## Chapitre 2 Des définitions plus précises

Les dépenses d'élection et les contributions sont des notions fondamentales dans la réglementation du financement électoral, et il importe de bien les définir dans l'intérêt de la transparence. Le présent chapitre aborde ces questions et divers points connexes.

### Dépenses d'élection

Au paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada*, on définit les dépenses d'élection comme celles que l'on engage « dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement, en période électorale, un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier ». Dans les faits, diverses dépenses importantes liées aux campagnes, les sondages d'opinion publique par exemple, échappent à cette définition (Stanbury 1991, p. 441–442, 472–473; 1996b, p. 389–392). Le Groupe de travail de la profession comptable a signalé la confusion qui entoure l'inclusion ou l'exclusion de divers autres éléments dans les dépenses d'élection (Groupe de travail de la profession comptable 1991, p. 4). Le Groupe a donc proposé une définition plus large selon laquelle tous les frais des partis politiques et des candidats au titre de biens et services utilisés en tout ou en partie pendant une campagne seraient inclus dans les dépenses d'élection (Groupe de travail de la profession comptable 1991, avant-projet de loi).

Les exclusions autorisées par la définition actuelle des dépenses d'élection vont à l'encontre de la transparence, car elles « ne sont pas visibles pour le public » (Stanbury 1991, p. 386). L'équité en subit aussi le contrecoup : à l'élection générale de 1988, par exemple, 74 candidats ont consacré plus de 15 000 \$ chacun à des éléments exclus des dépenses d'élection (Stanbury 1991, p. 385). Il importe donc de clarifier le concept pour dissiper toute ambiguïté.

65. (1) Nous recommandons que les « dépenses d'élection » soient définies comme la valeur de tout bien ou service utilisé pendant une période électorale par un candidat ou un parti enregistré, ou en son nom, pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat ou d'un parti, et que, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, soient compris dans cette définition :

- a) le coût des enquêtes et sondages menés pendant la période électorale;
- b) le coût de la formation des représentants de parti et des bénévoles de campagne;
- c) le coût de la production des messages et annonces publicitaires de la campagne;
- d) les dépenses personnelles, sauf celles qui sont imputables au handicap d'un candidat ou encore à la garde d'enfants ou d'autres personnes à charge, pendant la période électorale;
- e) tous les frais qu'encourt, après le déclenchement de l'élection, un candidat ayant officiellement présenté sa candidature après la date d'émission des brefs;
- f) toutes les dépenses d'élection engagées par le chef d'un parti politique enregistré pour le compte de ce parti, sauf celles ayant trait directement à la campagne qu'il mène dans sa propre circonscription à titre de candidat.

(2) Cependant, il conviendrait d'exclure des dépenses d'élection les éléments suivants qui seraient soustraits aux règles définissant le plafond des dépenses et le calcul du remboursement :

- a) le dépôt du candidat;

- b) les frais liés à l'organisation d'activités de financement, sauf les dépenses de publicité;
- c) les services professionnels nécessaires pour respecter la Loi;
- d) l'intérêt payé sur un prêt consenti à un candidat ou à un parti enregistré aux fins de la campagne;
- e) le travail bénévole;
- f) les sommes payées aux représentants des candidats aux bureaux de scrutin;
- g) les frais liés exclusivement à l'administration courante du parti enregistré ou d'une association locale représentée par un agent de circonscription enregistré;
- h) le coût des réceptions organisées après l'élection et des messages de remerciement publiés après la clôture du scrutin.

### Dépenses personnelles des candidats

Les dépenses personnelles des candidats ne sont soumises à aucun plafond depuis l'adoption du projet de loi C-169 qui a modifié la *Loi électorale du Canada* en 1983, mais elles entrent dans le calcul du remboursement des dépenses d'élection. La Loi actuelle définit les dépenses personnelles d'un candidat comme « tout montant raisonnable engagé relativement aux frais de déplacement, de séjour ou autres frais assimilés », y compris les dépenses faites par un candidat handicapé relativement à son handicap, « tels que peut les désigner le directeur général des élections » [paragraphe 2(1)].

Pour éviter de laisser croire qu'un candidat engageant des dépenses personnelles supérieures à la moyenne aurait un avantage sur les autres, Stanbury a proposé d'inclure ces dépenses dans les dépenses d'élection et de relever la limite des dépenses d'élection pour tenir compte de ces frais supplémentaires (Stanbury 1991 p. 445-446). Le cas échéant, il faudrait envisager

l'exclusion de certaines catégories de dépenses personnelles, telles que celles relatives au handicap d'un candidat ou les frais de garde d'enfants ou d'autres personnes à charge, pendant une élection (Groupe de travail de la profession comptable 1991, avant-projet de loi). Le Comité spécial sur la réforme électorale avait d'ailleurs défini ces dépenses particulières comme des dépenses personnelles remboursables à 75 % (Comité spécial sur la réforme électorale 1993, Annexe C, alinéa 8).

66. Nous recommandons que les dépenses personnelles des candidats soient incluses dans leurs dépenses d'élection. Bien que les dépenses relatives au handicap d'un candidat ou les frais de garde d'enfants ou d'autres personnes à charge ne soient pas considérés comme des dépenses d'élection, on pourrait en tenir compte dans le calcul du remboursement.

### État des dépenses personnelles

Les candidats omettent souvent de faire parvenir un état de leurs dépenses personnelles à l'agent officiel, comme l'exige le paragraphe 224(2). Il est parfois difficile d'interpréter cette omission : ou le candidat n'a pas eu de dépenses personnelles, et l'on suppose alors que l'exigence de fournir un état ne tient plus, ou le candidat a oublié de le fournir. Les dépenses personnelles sont remboursées par le trésor public, bien qu'aucun reçu ou pièce justificative ne soit exigé. Il serait souhaitable d'exiger un état des dépenses personnelles dans tous les cas, y compris lorsque aucune dépense n'a été engagée, et qu'on y joigne obligatoirement les pièces justificatives et reçus.

67. Nous recommandons que tous les candidats soient tenus de remettre à leur agent officiel un état de leurs dépenses personnelles, même en l'absence de telles dépenses, auquel

cas serait présenté un état portant la mention « néant », de la manière prescrite par le directeur général des élections.

68. Nous recommandons que les candidats soient tenus de joindre des pièces justificatives à leur état de dépenses personnelles.

### Dépenses liées aux activités de financement

À l'heure actuelle, les dépenses occasionnées par une activité de financement ne sont pas assujetties aux règles régissant les dépenses d'élection. Pour dissiper toute équivoque, il faut préciser ce qu'on entend par *activité de financement*. Il importe en outre de déterminer si les frais engagés pour annoncer une telle activité s'inscrivent parmi les dépenses d'élection. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé de définir l'activité de financement comme toute manifestation ou réception organisée essentiellement pour recueillir des fonds au profit d'un parti, d'une association locale ou d'un candidat, et pour laquelle des billets sont vendus; en sont exclues toute réunion courante de nature commerciale, administrative ou sociale et toute méthode de collecte de fonds autre que la vente de billets de participation à une telle activité (Groupe de travail de la profession comptable 1991, avant-projet de loi). Cette approche générale devrait être retenue.

69. Nous recommandons qu'une activité de financement soit définie comme toute manifestation ou activité organisée essentiellement pour recueillir des fonds au profit d'un parti et/ou d'un candidat par lequel ou au nom duquel l'activité est organisée, à l'exclusion de toute réunion courante de nature administrative ou sociale et de toute méthode de collecte de fonds autre que la vente de billets de participation à une telle activité.

70. Nous recommandons que les frais d'organisation d'une activité de financement, sauf les frais de publicité, soient exclus des dépenses d'élection.

### Valeur commerciale des biens et services

La définition de « valeur commerciale » inscrite dans la Loi est d'une complexité inutile : elle établit une distinction superflue entre les donateurs dont c'est le travail normal de fournir de tels biens et services et ceux dont ce n'est pas le cas [paragraphe 2(1)]. Pour comptabiliser précisément les dépenses d'élection d'un candidat ou d'un parti politique enregistré, il faut une définition claire et concise de la valeur commerciale. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé que celle-ci soit définie comme le plus faible montant demandé sur le marché, au moment considéré, pour un volume équivalent des mêmes biens ou services.

71. Nous recommandons que la valeur commerciale des biens ou services utilisés pendant une élection et provenant de donateurs soit définie comme le plus faible montant demandé sur le marché, au moment considéré, pour un volume équivalent des mêmes biens ou services, excepté le travail bénévole.

### Travail bénévole

Pour encourager la participation des citoyens aux campagnes électorales, on exclut depuis toujours le travail bénévole du calcul des dépenses d'élection. Le manque de transparence qui en résulte fait toutefois craindre les abus d'influence et mine l'intégrité du système électoral (Stanbury 1996a, p. 89-90). D'après Stanbury, la valeur du travail bénévole dépasse parfois, et de loin, celle des dons anonymes en argent comptant (Stanbury 1994, p. 13-14). Dans l'intérêt de la transparence, il importe de fixer un seuil au-delà duquel la divulgation du travail bénévole devient obligatoire.

Le paragraphe 2(1) définit le travail bénévole comme les « services gratuits offerts par une personne en dehors de ses heures de travail, à l'exclusion des services offerts par une personne à son compte et qui sont de ceux qu'elle vend habituellement ou pour lesquels elle demande une rémunération ». Cette définition, inutilement complexe, est difficile à appliquer et gagnerait à être simplifiée.

72. Nous recommandons que le travail bénévole soit défini comme tout travail fait gratuitement par une personne qui ne reçoit aucune rémunération de quiconque pour les heures de bénévolat fournies.
73. Nous recommandons que les candidats et les partis politiques enregistrés soient tenus de soumettre, parallèlement à leurs rapports des dépenses d'élection, un compte rendu donnant le nom, la profession et le nombre d'heures de bénévolat de toute personne ayant accompli plus de 40 heures de bénévolat au cours d'une période électorale.

### Contributions

Actuellement, le terme *contribution* n'est défini dans la Loi qu'au paragraphe 229(3), à propos des contributions versées par les associations locales des partis. Il conviendrait d'élargir cette définition pour assurer la pleine divulgation des contributions faites aux candidats et aux partis.

74. Nous recommandons qu'une contribution soit définie comme toute somme offerte et non remboursable, ainsi que la valeur commerciale des biens et services fournis sous la forme d'un don, d'une avance, d'un dépôt ou d'un escompte, ou la valeur commerciale de tout bien personnel ou service quelconque, qu'il soit industriel, commercial, professionnel ou autre, exception faite du travail bénévole.

### Créances impayées et contributions

En vertu des règles actuelles de financement, les biens et services obtenus durant une campagne restent parfois impayés longtemps après une élection. Dans bien des cas, ces créances ne sont jamais réglées. Cette situation pose un problème dans la mesure où les biens et services non payés sont en fait des contributions et doivent être considérés comme tels dans les rapports et aux fins de la divulgation.

75. Nous recommandons que toute créance impayée déclarée dans le rapport des dépenses d'élection et qui n'est toujours pas réglée six mois après la date de remise obligatoire du rapport, soit considérée comme une contribution, à moins que le créancier ait entamé des poursuites en justice ou pris d'autres dispositions pour récupérer son dû.
76. Nous recommandons que les candidats soient autorisés, après en avoir fait la demande en bonne et due forme au directeur général des élections, à régler, dans les six mois après la date de remise obligatoire du rapport des dépenses d'élection, les créances électorales impayées et auparavant déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection, au lieu de devoir obtenir une ordonnance judiciaire, comme la Loi l'exige à l'heure actuelle.

### Chapitre 3 Les rapports des candidats et des partis

La transparence du financement électoral suppose des rapports complets et précis. Le présent chapitre porte sur les rapports exigés des partis politiques et des candidats et sur la vérification de ces documents.



### Contenu des rapports des partis

Les rapports financiers qu'établissent les partis politiques aux termes de la Loi ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre une évaluation précise de leurs activités. Les états annuels de dépenses exigés des partis nationaux ne comportent que 10 rubriques, dont l'une, intitulée « divers », englobe parfois jusqu'au tiers du total des coûts d'exploitation. Seuls les noms des donateurs et la valeur des contributions sont déclarés, sans autre mention (Wearing 1991, p. 325), ce qui limite l'examen public des activités financières des partis et empêche de confirmer ou d'infirmier les critiques. Le Bureau du directeur général des élections doit aussi pouvoir compter sur des données complètes pour s'assurer que les partis respectent les règles en matière de dons. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis ainsi que le Comité spécial sur la réforme électorale (1993) ont reconnu le besoin de rapports plus détaillés de la part des partis.

77. Nous recommandons que les partis politiques soient tenus de fournir des états financiers plus détaillés, tels qu'un bilan, un état des résultats et un état de l'évolution de la situation financière, et que les principes comptables généralement reconnus soient appliqués.
78. Nous recommandons que tous les donateurs soient désignés par leur nom, leur adresse et un critère d'identification unique (la date de naissance, par exemple) et que soient ajoutées aux catégories actuelles de donateurs les catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques autres que les partis », et « autres ».

### Contenu des rapports des candidats

Plusieurs déplorent l'insuffisance des renseignements financiers soumis actuellement par les agents officiels des candidats. Les dons ne sont déclarés que selon le nom du donateur et la valeur du don; aucune mention n'est faite d'une adresse ou de toute autre information qui permettrait de vérifier ou de réfuter les critiques. L'adoption d'une présentation plus rigoureuse de ces rapports financiers servirait davantage la transparence. Il conviendrait par ailleurs d'instituer un rapport succinct à l'intention des candidats qui ne dépassent pas un certain seuil de dépenses, ce qui réduirait les frais et les délais administratifs.

79. Nous recommandons que les candidats soient tenus, dans leurs rapports, de déclarer les donateurs selon les catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques autres que les partis » et « autres », et qu'ils soient tenus d'indiquer pour chaque donateur le nom, l'adresse et un critère d'identification unique tel que la date de naissance.
80. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à instituer un rapport-formulaire succinct destiné aux candidats dont les dépenses sont inférieures à 10 % de la limite permise.

### Date limite de remise des rapports relatifs à la période électorale

Aucune raison apparente ne justifie l'établissement d'échéances différentes pour la remise des rapports des candidats et des partis relativement à la période électorale. Les candidats doivent s'exécuter dans les quatre mois suivant le jour du scrutin, tandis que les partis ont jusqu'à six mois après le jour du scrutin pour déposer leur rapport relatif à la période électorale et

jusqu'à six mois après la fin de l'exercice financier pour remettre leur rapport financier. Si tous les rapports de dépenses des candidats et des partis étaient remis dans un délai de quatre mois, il serait plus facile de les vérifier.

81. Nous recommandons que les partis politiques et les candidats soient tenus de remettre leurs rapports respectifs dans les quatre mois suivant le jour du scrutin et que les rapports financiers annuels des partis soient déposés dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice.

### **Remise tardive des rapports et corrections**

Aux termes de la Loi, le candidat ou son agent officiel peut demander à un juge d'émettre une ordonnance autorisant le dépôt tardif du rapport des dépenses d'élection ou la correction d'erreurs. L'agent officiel doit suivre la même démarche pour régler toute facture reçue plus de trois mois après le jour du scrutin, par suite du décès du créancier. Aucune disposition analogue n'est prévue au sujet du rapport annuel ou du rapport des dépenses d'élection des partis. Coûteuses et inutilement complexes, ces dispositions traitent essentiellement de problèmes d'ordre administratif qui ne devraient pas nécessiter l'intervention des tribunaux.

82. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à prolonger le délai de remise de tout rapport annuel ou rapport des dépenses d'élection, et à permettre la correction de ces documents aux mêmes conditions que celles actuellement en vigueur.

### **Rapports relatifs aux élections partielles**

Les données financières que les partis déclarent relativement aux élections partielles ne permettent pas de déterminer s'ils ont respecté les termes de la Loi, car

ces données sont intégrées à leur rapport annuel. La qualité des contrôles serait rehaussée si l'on obligeait les partis à soumettre, après chaque élection partielle, un rapport financier détaillé semblable à celui qui leur est demandé après une élection générale.

83. Nous recommandons que chaque parti soit tenu de présenter un rapport des dépenses d'élection distinct et détaillé pour chaque élection partielle, dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.

### **Processus de vérification**

Actuellement, la Loi exige de l'agent officiel du candidat qu'il soumette le rapport des dépenses d'élection de ce dernier, le rapport du vérificateur et les pièces justificatives au directeur du scrutin. Le public peut examiner ces documents, mais les directeurs du scrutin ne reçoivent guère de demandes en ce sens. Par le passé, cette façon de procéder a retardé le travail des vérificateurs au Bureau du directeur général des élections et, par conséquent, le remboursement des candidats. On remédierait à la situation en exigeant que les rapports financiers soient directement adressés au directeur général des élections.

D'autres lacunes ont été observées dans le processus de vérification externe, qui risquent de susciter des erreurs importantes dans les rapports des candidats. Il faudrait, en particulier, considérer l'obligation d'examiner l'intégralité des opérations enregistrées. En comblant ces lacunes, on améliorerait sensiblement la fiabilité des renseignements fournis dans les rapports financiers des candidats.

Enfin, compte tenu de la pénétration croissante de la technologie, il conviendrait d'autoriser la présentation des rapports sous forme électronique.

84. Nous recommandons que le processus de vérification soit simplifié en exigeant que les candidats remettent leurs rapports financiers, pièces justificatives, chèques oblitérés, traites et relevés bancaires directement au Bureau du directeur général des élections.
85. Nous recommandons qu'un nouveau certificat de vérification soit établi et que le vérificateur soit tenu de remplir et de signer une liste de contrôle comportant notamment des questions sur les registres comptables tenus par l'agent officiel.
86. Nous recommandons que soit autorisée la présentation, sous forme électronique, de tous les rapports financiers exigés en vertu de la Loi, dans la forme prescrite par le directeur général des élections, et qu'une déclaration signée y soit jointe.
87. Nous recommandons que soit portée à 250 \$ la contribution minimale pour laquelle toute entité tenue de rendre des comptes doit divulguer le nom du donateur.
88. Nous recommandons qu'une pièce justificative soit exigée pour toute dépense d'au moins 50 \$, au lieu de 25 \$.
89. Nous recommandons que les honoraires des vérificateurs payés par la Couronne soient révisés en fonction des nouvelles exigences de vérification proposées dans le présent rapport.

### **Indexation des plafonds**

Certains plafonds inscrits dans la *Loi électorale du Canada* n'ont jamais été modifiés depuis leur adoption en 1974. Il conviendrait

---

# ***PARTIE IV***

UN FINANCEMENT ÉLECTORAL  
PLUS ÉQUITABLE

---



Les élections démocratiques n'ont jamais été une affaire de tout repos. Une campagne électorale est la plus grande compétition que puisse tenir une société démocratique, et les citoyens et citoyennes ont le droit d'y participer avec enthousiasme. Toutefois, pour assurer une concurrence équitable, il faut trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression, y compris la liberté de la presse, et le droit de l'électorat à une information complète et précise.

Comme l'a souligné le Comité des dépenses électorales (1966), l'équité commande que l'on contrôle l'accès aux médias pour la diffusion des messages politiques payés, afin de limiter le coût des campagnes. Les restrictions générales sur les dépenses d'élection sont légitimes et nécessaires pour assurer l'égalité des chances entre les candidats et entre les partis politiques enregistrés. Le remboursement partiel des dépenses des candidats et des partis, ainsi que les crédits d'impôt pour contributions politiques, encouragent la participation au processus électoral et favorisent l'équité des campagnes.

La présente partie concerne la répartition du temps d'émission (ou temps d'antenne), la publication des résultats de sondages, les dépenses d'élection des candidats et les dispositions relatives au financement public des candidats et des partis.

### Chapitre 1 Le temps d'émission

Par souci de justice et d'équité, le temps d'émission est réparti entre les partis politiques, et la publicité électorale est permise uniquement dans un délai fixé. Ces dispositions ont été prises en partie pour empêcher que les coûts de la publicité n'augmentent démesurément et pour favoriser l'équité dans le processus électoral. Comme nous l'avons déjà mentionné, la période d'interdiction de publicité par les candidats et candidates est actuellement contestée devant les tribunaux [*Somerville c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel

de l'Alberta], de sorte que nous n'en traiterons pas dans le présent rapport.

Dans l'affaire *Reform Party of Canada et al. c. Canada (Procureur général)*, la Cour d'appel de l'Alberta a statué que les dispositions exigeant une répartition du temps d'émission (pour les fins de la publicité électorale des partis) sont constitutionnelles, mais que celles qui empêchent un parti d'acheter du temps d'émission supplémentaire (dans les limites prescrites pour les dépenses d'élection) ne le sont pas [alinéa 319c) et article 320]. Le délai d'appel devant la Cour suprême du Canada étant expiré, la décision de la Cour d'appel de l'Alberta est maintenant finale. Par conséquent, il faut abroger les articles de la *Loi électorale du Canada* que la Cour a jugés inconstitutionnels.

90. Nous recommandons que soient abrogés l'alinéa 319c) et l'article 320 de la Loi, qui interdisent à un parti politique d'acheter du temps d'émission en sus du temps d'émission qui lui a été attribué.

### Chapitre 2 Les sondages d'opinion

Les sondages d'opinion en période électorale se sont multipliés au cours des années 1970 et 1980; leur nombre a atteint le record de 22 en 1988, puis est tombé à 13 en 1993 (Frizzell et Westell 1994, p. 100). Ce phénomène reflète l'intérêt du public pour les campagnes électorales.

La question de savoir si la publication des sondages en période électorale devrait être réglementée fait l'objet d'un débat depuis un certain temps (Boyer 1983, p. 583–587). Les tenants de la réglementation préconisent deux mécanismes principaux : l'interdiction de publier des sondages pendant toute la durée de la campagne ou une partie de celle-ci, et/ou l'obligation de divulguer la méthodologie. À la suite de l'adoption du projet de loi C-114, la *Loi électorale du Canada* interdit maintenant la

publication des résultats des sondages à compter de minuit le vendredi précédant le jour du scrutin jusqu'à la fermeture de tous les bureaux de scrutin (article 322.1). Cette disposition est actuellement contestée par la société Thompson Newspapers devant la Cour d'appel de l'Ontario. Le second mécanisme n'a pas encore fait l'objet d'une mesure législative au niveau fédéral.

Pour être capable d'exercer son droit de vote à partir d'une information rigoureuse, l'électeur doit pouvoir évaluer la fiabilité des sondages d'opinion. Un parti ou un candidat doit aussi être en mesure de juger de la justesse d'un sondage durant la campagne, car tous deux ont le droit d'en contester les résultats en raison de la méthodologie utilisée ou de la façon dont les médias ont présenté les résultats. Il semble y avoir consensus dans l'industrie journalistique pour que la méthodologie d'un sondage soit publiée en même temps que les résultats (Strauss 1995). Cette opinion est d'ailleurs largement partagée. Une disposition de ce genre a été proposée dans un livre blanc de 1986 (Hnatyshyn 1986, p. 26–28), ainsi que par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (recommandations 1.7.15 et 1.7.16) et le Comité spécial sur la réforme électorale (1993).

En l'absence de cadre législatif, l'industrie des sondages a cependant pris des mesures louables d'autoréglementation. À titre d'exemple, les entreprises membres de la Canadian Association of Marketing Research Organizations font périodiquement l'objet de vérifications d'ordre méthodologique (Lachapelle 1991, p. 85; Saykaly 1994, p. 141). Pour leur part, les quelque 1 200 membres de la Société professionnelle de recherche en marketing (SPRM) du Canada doivent obligatoirement respecter un code de déontologie selon lequel pour chaque sondage, le sondeur doit fournir au client (soit sous forme de rapport, soit par une documentation si un rapport en bonne et

due forme n'est pas rédigé) des renseignements suffisants pour reproduire l'étude (SPRM 1994, p. 10). Le rapport exigé par la SPRM est suffisamment approfondi pour que les médias puissent publier des détails pertinents au sujet de la méthodologie. Selon une évaluation du traitement médiatique des sondages effectués au cours de la campagne de 1993, les résultats de ces sondages ont été remarquablement cohérents et beaucoup mieux présentés (Frizzell et Westell 1994, p. 99).

Le Comité spécial sur la réforme électorale (1993), suivant en cela les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, a recommandé que les critères méthodologiques soient publiés dès la première diffusion des résultats d'un sondage dans les médias. Le Comité et la Commission ont aussi recommandé qu'un rapport complet renfermant les résultats et les données techniques d'un sondage publié soit remis à toute personne qui en ferait la demande. Des dispositions de cet ordre ont été adoptées récemment par la Colombie-Britannique (article 235 du *Election Act* de la Colombie-Britannique). On fait toutefois une distinction entre les critères qui doivent être inclus lorsqu'un sondage est diffusé pour la première fois dans les médias, et ceux qui doivent figurer dans un rapport sur la méthodologie présenté à un particulier.

Il n'est pas nécessaire que toutes les données techniques soient fournies lorsqu'un sondage est publié ou diffusé pour la première fois. Si le commanditaire d'un sondage est tenu de fournir sur demande un rapport détaillé sur la méthodologie, l'information à diffusion obligatoire pourrait être réduite au minimum. Toutefois, les données techniques publiées devront donner assez de renseignements pour que les électeurs et électrices puissent évaluer la justesse et la fiabilité des résultats. De ce point de vue, il importe que l'on divulgue le nom du commanditaire, le nom de la maison de sondage, les dates auxquelles le sondage a

été effectué, le libellé de la question sur les intentions de vote, la marge d'erreur et la taille de l'échantillon. De plus amples détails pourraient être fournis sur demande.

Il faut souligner ici que les médias ont tendance à répartir les répondants indécis et ceux qui ont refusé de dévoiler leurs intentions de vote, à partir d'une estimation de la façon dont ces répondants sont susceptibles de voter le jour du scrutin, sans faire état des réponses réelles et/ou de la ventilation des indécis et des autres répondants. Les comptes rendus médiatiques basés sur de pareilles estimations peuvent induire les électeurs en erreur et influencer sur leur choix. Il conviendrait donc d'exiger que les médias, lorsqu'ils publient les résultats d'un sondage au sujet d'un scrutin, accordent un traitement égal aux résultats obtenus pour chaque catégorie de réponses avant la répartition des indécis et des autres répondants (exemple : A % pour le parti A; B % pour le parti B; C % pour les autres; D % d'indécis; E % pas de réponse et F % ne savent pas), et aux résultats basés sur toute projection faite à partir de ces données. Les médias devraient en outre expliquer de quelle manière les indécis ont été répartis. Grâce à ces mesures, les électeurs risqueraient moins d'être induits en erreur par des comptes rendus fondés sur une projection des intentions de vote des indécis, de ceux qui ont refusé de répondre ou de ceux qui ne savaient pas.

91. Nous recommandons que les médias soient tenus d'accorder un traitement égal aux résultats obtenus lors d'une enquête-échantillon avant la répartition des indécis et des autres répondants, et aux résultats basés sur toute projection faite à partir de ces données.
92. Nous recommandons que, dès la première diffusion dans les médias d'un sondage d'opinion sur un scrutin, les résultats soient accompagnés d'une explication sur la

méthodologie, précisant notamment le nom du commanditaire du sondage, le nom de la maison de sondage, la taille de l'échantillon, le libellé de la question sur les intentions de vote, la marge d'erreur et les dates auxquelles le sondage a été effectué.

93. Nous recommandons que le commanditaire d'un sondage d'opinion diffusé durant une campagne soit tenu de fournir à un coût raisonnable, à toute personne qui en fait la demande, un rapport détaillé sur les résultats et la méthodologie du sondage.

### Chapitre 3 Les restrictions sur les dépenses

Comme nous l'avons déjà signalé, des restrictions sur les dépenses électorales ont été imposées à compter des années 1970, afin de favoriser l'équité entre les concurrents et de freiner l'escalade des coûts des campagnes.

#### Augmentation du plafond des dépenses en cas de décès d'un candidat

En vertu du paragraphe 91(1), l'élection est ajournée lorsqu'un candidat ou une candidate parrainé par un parti politique enregistré décède au cours de la période qui commence le cinquième jour précédant la clôture des présentations et prenant fin à la fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin. En outre, si un candidat meurt au cours de cette période, le paragraphe 210(3) prévoit que le montant établi à l'origine pour les dépenses des autres candidats est augmenté de moitié, afin de compenser pour la prolongation de la campagne.

Cette situation pose un problème, car la période électorale est prolongée uniquement dans le cas du décès d'un candidat d'un parti enregistré, alors que le plafond des dépenses est majoré à la suite du décès



de n'importe quel candidat. Par conséquent, le plafond des dépenses d'élection pourrait en principe être augmenté dans des cas où la période électorale ne serait pas prolongée.

94. Nous recommandons que le plafond des dépenses des candidats à une élection soit augmenté uniquement dans les cas où l'élection est ajournée en raison du décès d'un candidat parrainé par un parti politique enregistré.

### Dépenses d'investissement

Les courses à l'investissement dans les circonscriptions ne sont pas régies par la *Loi électorale du Canada*, mis à part un plafond des dépenses pour les avis d'assemblée d'investissement. Ces dépenses ne peuvent dépasser 1 % du montant qu'un candidat était autorisé à dépenser dans la circonscription lors de l'élection générale précédente (article 214). Cela pose toutefois le problème suivant : comme les dépenses d'investissement sont exclues du plafond des dépenses d'élection, un aspirant pourrait être tenté de dépenser sans compter pour remporter l'investissement, et récolter ensuite les retombées de ces dépenses lors de la campagne électorale.

À cet égard, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a notamment recommandé que tous les aspirants et aspirantes à l'investissement soient tenus de présenter un rapport sur leurs dépenses et sur les contributions reçues (recommandation 1.6.10). Toutefois, comme seul l'aspirant qui remporte l'investissement devient candidat à l'élection, et est donc tenu par la Loi de soumettre un rapport, il apparaît logique d'exiger que seuls les candidats désignés présentent un rapport financier. Celui-ci pourrait être déposé en même temps que le rapport sur les dépenses d'élection.

Les candidats qui sont désignés avant l'émission des brefs peuvent aussi recevoir des contributions qu'ils ne sont pas tenus de déclarer. Par souci de transparence, il conviendrait d'exiger de ces candidats qu'ils présentent un rapport sur les contributions reçues et les dépenses engagées avant leur investiture officielle.

95. Nous recommandons que chaque candidat à une élection soit tenu de présenter, en même temps que le rapport sur ses dépenses d'élection, un rapport sur les dépenses et les contributions liées à son investiture, et un rapport sur les contributions qu'il a reçues entre la date de son investiture par le parti et la date de la présentation officielle de sa candidature.

### Chapitre 4 Le financement public

Divers encouragements financiers, directs et indirects, sont offerts aux partis et aux candidats dans le but de promouvoir la participation aux élections. Ces dispositions de la *Loi électorale du Canada* devraient être révisées pour plusieurs raisons.

#### Niveaux de remboursement

Les niveaux de remboursement, actuellement de 22,5 % pour les partis et de 50 % pour les candidats, entraînent un déséquilibre dans les ressources financières des partis et des candidats. Les surplus déclarés par les candidats sont importants et augmentent à chaque élection, tandis que les partis, qui doivent mener des campagnes nationales de plus en plus coûteuses, comptent sur l'aide de leurs candidats. Pour corriger ce déséquilibre, Stanbury propose que les partis et les candidats soient remboursés au même taux, soit 33 %. Les partis y gagneraient, mais les candidats y perdraient au change (Stanbury 1991, p. 419). Selon Stanbury, ce rééquilibrage s'impose parce que, de toute évidence, les

grands partis « sont soumis à un certain “stress financier”, et cela pour plusieurs raisons » (Stanbury 1991, p. 469).

Au lieu de continuer à rembourser les partis en fonction de leur capacité de dépenser, un système plus équitable fonderait le remboursement sur le nombre de votes obtenus par chaque parti. Le montant total du remboursement pour les futures élections générales ne devrait pas dépasser la valeur indexée du total des remboursements effectués aux partis et aux candidats lors de l'élection générale de 1993 (environ 22 894 443 \$). En se basant sur ce montant, un remboursement raisonnable serait de l'ordre de 1 \$ par vote validement exprimé. L'admissibilité au remboursement serait établie à partir des seuils suivants : dans le cas d'un parti, soit 2 % des votes à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où il présentait des candidats; dans le cas des candidats, 15 % des votes valides dans la circonscription.

Il reste à déterminer si les partis enregistrés devraient être remboursés des dépenses engagées au cours d'une élection partielle, car actuellement ils ne sont remboursés que dans le cas d'une élection générale. Dans l'affirmative, la formule établie pour une élection générale devrait s'appliquer.

Il conviendrait aussi que le remboursement soit assujéti à la présentation de tous les rapports sur les dépenses d'élection et des rapports financiers annuels prescrits par la Loi.

96. Nous recommandons qu'un remboursement ne dépassant pas 50 % du plafond des dépenses soit offert à chaque parti qui a obtenu soit 2 % des votes à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où il présentait des candidats, ainsi qu'à chaque candidat qui a obtenu 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.

97. Nous recommandons que le remboursement des dépenses d'élection des partis et des candidats soit fixé à un montant par vote dont le total ne dépasserait pas le total des sommes remboursées aux partis et aux candidats à l'élection générale de 1993.
98. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré soit admissible au remboursement des dépenses liées à une élection partielle lorsque ses candidats obtiennent 5 % des votes validement exprimés dans chacune des circonscriptions où se tiennent des élections partielles.
99. Nous recommandons que le remboursement aux partis politiques enregistrés soit effectué sur la base des dépenses engagées pour l'élection, et sous réserve de la présentation de tous les rapports sur les dépenses d'élection et les rapports financiers annuels prescrits par la Loi.

#### **Remboursement du dépôt des candidats**

L'alinéa 81(1)j) de la *Loi électorale du Canada* exige que chaque candidat remette un dépôt de 1 000 \$, et le paragraphe 84(3) stipule les conditions rattachées au remboursement de ce dépôt. Cinquante pour cent de la somme est restituée au candidat lorsque celui-ci a présenté, dans les délais prescrits, le rapport sur ses dépenses d'élection et les reçus d'impôt officiels non utilisés; le reste lui est remis s'il a été élu ou a obtenu au moins 15 % des votes dans la circonscription; cette disposition ne fait pas mention de votes validement exprimés. Avant 1993, le dépôt était remboursé en entier aux candidats qui avaient été élus ou avaient obtenu 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.

En précisant qu'un candidat doit obtenir au moins 15 % du total des votes, au lieu des votes validement exprimés, le projet de loi C-114 a créé une incohérence dans la Loi. En effet, selon le paragraphe 241(1), les candidats sont admissibles à un remboursement partiel de leurs dépenses lorsqu'ils ont été élus ou ont reçu au moins 15 % des votes validement exprimés. La distinction entre les votes validement exprimés et le total des votes est importante, car le seuil est plus bas s'il s'agit de 15 % des votes validement exprimés.

100. Nous recommandons que l'alinéa 84(3)*b* soit modifié de manière que les candidats soient remboursés de la première moitié de leur dépôt lorsqu'ils ont été élus ou lorsqu'ils ont obtenu au moins 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.

#### Désistement d'un candidat

Selon l'alinéa 88(2)*b* de la Loi, le dépôt est confisqué lorsqu'un candidat se désiste, en vertu du paragraphe 88(1) avant 17 h le jour des présentations. Comme le candidat est quand même tenu de remettre un rapport de ses dépenses d'élection et les reçus d'impôt officiels non utilisés [alinéa 84(3)*a*], il conviendrait davantage de confisquer seulement la moitié du remboursement lié à l'obtention de 15 % des votes validement exprimés.

101. Nous recommandons que tous les candidats, y compris ceux qui se sont désistés, soient remboursés de la moitié de leur dépôt une fois qu'ils ont présenté le rapport sur leurs dépenses d'élection et ont remis les reçus d'impôt officiels non utilisés.

#### Remboursement des dépenses d'élection en cas de retrait du bref

La Loi stipule qu'aucun candidat n'a droit à un remboursement de ses dépenses d'élection lorsque le recensement des

électeurs dans une circonscription n'est pas terminé au moment du retrait du bref [alinéa 247(2)*a*]. Par suite de l'adoption, en 1993, d'une disposition autorisant le directeur général des élections à réutiliser les listes électorales, et d'éviter ainsi un recensement, il convient de revoir cette disposition.

102. Nous recommandons que les dépenses d'élection soient remboursées si un bref est retiré après le jour des présentations, si aucun recensement n'est prévu parce que les listes auraient été réutilisées en vertu du paragraphe 63(3).

#### Reçus d'impôt pour contributions

La *Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux partis politiques enregistrés de délivrer des reçus d'impôt officiels uniquement pour les contributions reçues après leur enregistrement en vertu de la *Loi électorale du Canada*, c'est-à-dire le lendemain du jour où ils ont présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions. Les candidats aussi peuvent remettre des reçus officiels, mais seulement pour les contributions versées après l'acceptation de leur bulletin de présentation par le directeur du scrutin. Le cadre juridique actuel restreint donc la possibilité, aussi bien pour les candidats que pour les partis, de recueillir suffisamment de fonds dans les premières semaines d'une campagne.

103. Nous recommandons qu'une disposition soit adoptée afin d'autoriser l'émission rétroactive de reçus pour les contributions versées à un parti enregistré, à une association locale ou à un candidat durant la période électorale, avant l'enregistrement officiel ou la présentation officielle, selon le cas.

### **Remboursement des contributions**

Comme nous l'avons déjà noté, la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit un crédit d'impôt de 75 \$ pour une contribution de 100 \$ à un parti politique ou à un candidat. On signale cependant une pratique selon laquelle un parti qui reçoit une contribution de 100 \$ retourne 25 \$ au donateur. Ce dernier n'a donc rien à déboursier et le

parti encaisse 75 \$ de fonds publics. Cette pratique devrait être interdite.

104. Nous recommandons qu'aucun parti enregistré ni aucun candidat ne puisse retourner au donateur, de façon directe ou indirecte, une portion quelconque d'une contribution versée conformément à la Loi.



---

# ***PARTIE V***

LA GESTION DU PROCESSUS  
ÉLECTORAL

---



*Dans tout système démocratique, il est essentiel que le processus électoral soit administré avec efficacité, et la loi électorale appliquée avec impartialité. Le personnel électoral doit être indépendant du gouvernement du jour et à l'abri de toute influence partisane.*

(Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 503.)

Le directeur général des élections, qui est nommé par résolution de la Chambre des communes, est chargé de diriger et de surveiller la préparation, l'administration et le suivi des élections et des référendums fédéraux au Canada. Avec l'évolution de la législation électorale, les fonctions du directeur général des élections sont devenues de plus en plus diversifiées.

Le directeur général des élections compte sur les efforts de nombreux fonctionnaires électoraux. L'un d'eux, le commissaire aux élections fédérales, a pour mission de veiller à ce que les dispositions de la *Loi électorale du Canada* soient respectées et appliquées. Il élabore aussi des procédures pour faire en sorte que les présumées infractions à la Loi soient portées à son attention. Dans chaque circonscription, un directeur du scrutin nommé par le gouverneur en conseil est responsable du déroulement d'une élection. La *Loi électorale du Canada* prévoit l'embauche temporaire d'une véritable armée de fonctionnaires électoraux à l'occasion d'une élection générale. Comme il a été indiqué dans l'introduction de ce rapport, le directeur général des élections a reconnu la nécessité de mettre au point un processus électoral moderne, simple et efficace. La présente partie traite de certains membres du personnel électoral, des pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi, et du Bureau du directeur général des élections.

## Chapitre 1 Le personnel électoral

Pour assurer la tenue d'une élection dans les courts délais prescrits par la *Loi électorale du Canada*, il faut habituellement le concours de près de 250 000 personnes. Pour l'élection de 1993, toutefois, des

recenseurs ont été embauchés uniquement pour la province de Québec, les listes électorales du référendum de 1992 ayant été réutilisées dans les autres provinces et dans les territoires. Le nombre de personnes employées pour l'élection générale de 1993, soit 185 075, a donc été inférieur à celui des élections précédentes.

Dans le présent chapitre, nous traitons de plusieurs questions, notamment du mode de nomination des directeurs du scrutin, des recenseurs, des directeurs adjoints du scrutin et des greffiers du scrutin, ainsi que de la définition et du statut juridique des fonctionnaires électoraux.

### Nomination des directeurs du scrutin

Le mode de nomination du directeur et du directeur adjoint du scrutin est anachronique. Depuis 1920, le directeur général des élections est nommé par résolution de la Chambre des communes. Or, les directeurs et directrices du scrutin sont encore nommés par le gouverneur en conseil et seul ce dernier peut les destituer pour cause. Les directeurs adjoints sont ensuite nommés par les directeurs du scrutin. Le directeur et le directeur adjoint du scrutin doivent s'engager sous serment à « remplir fidèlement leurs fonctions sans partialité, faveur, crainte ni affection ».

Depuis quelque temps, le directeur général des élections joue un rôle informel dans la nomination des directeurs du scrutin, en donnant des conseils sur les critères d'évaluation des aspirants. Son intervention dans le processus ne va pas plus loin.

Le paragraphe 14(3) de la Loi précise qu'un directeur du scrutin peut être relevé de ses fonctions s'il est incapable de remplir les fonctions du poste ou ne s'est pas conformé à une directive du directeur général des élections; s'il a fait preuve d'incompétence dans l'exercice de ses fonctions; s'il s'est rendu coupable de partialité politique; ou s'il n'a pas terminé la révision des limites



des sections de vote dans sa circonscription en conformité avec le paragraphe 20(1).

Le système actuel de nomination soulève plusieurs difficultés. Premièrement, il arrive souvent que les personnes nommées ne soient pas informées suffisamment à l'avance de la nature du travail que l'on attend d'elles. À titre d'exemple, au moment de mettre sous presse, 9 des 33 directeurs et directrices du scrutin (27 %) nommés depuis l'élection générale de 1993 avaient remis leur démission avant leur première séance de formation. Deuxièmement, lorsqu'un directeur du scrutin ne remplit pas ses fonctions, ou le fait de façon insatisfaisante, au cours d'une élection, le directeur général des élections n'a pas le pouvoir de le démettre ni de nommer un remplaçant, et il n'est pas commode pour le gouverneur en conseil d'exercer ce pouvoir en pleine période électorale. Troisièmement, les directeurs du scrutin n'étant pas nommés par le directeur général des élections, ils pourraient remettre son autorité en question lorsqu'il leur donne des instructions exécutoires, malgré les pouvoirs que lui confère la Loi. Quatrièmement, selon la théorie dite du mandat apparent (Waddams 1993, p. 167-168), un directeur du scrutin ou son adjoint pourraient obliger le Bureau du directeur général des élections à respecter les modalités d'un contrat qu'ils auraient signé avant l'émission des brefs et sans le consentement du directeur général des élections.

Par conséquent, il pourrait être souhaitable que le directeur général des élections joue un rôle plus officiel dans la nomination des directeurs et directrices du scrutin. Cette mesure favoriserait une gestion plus efficace des élections et contribuerait à rehausser l'impartialité du processus électoral, dans l'intérêt de tous.

Dans cette optique, deux options sont envisageables. La première consisterait à faire subir un test de compétence aux personnes dont le nom pourrait être soumis

au gouverneur en conseil. Le directeur général des élections serait responsable de l'administration de ce test, et s'assurerait que les personnes pressenties sont capables de s'acquitter des fonctions d'un directeur du scrutin. Cette méthode ne réglerait toutefois pas certaines des questions mentionnées ci-dessus, notamment celles reliées à la destitution des directeurs du scrutin et à l'exécution des contrats.

La deuxième solution serait la nomination des directeurs du scrutin par le directeur général des élections. Cela résoudrait bien des difficultés liées aux modalités actuelles. Les nominations seraient faites à la suite d'un processus de sélection compétitif basé sur une étude impartiale des mérites des aspirants. Ce type de système a déjà fait ses preuves, notamment au Québec et dans les Territoires du Nord-Ouest.

105. Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient nommés par le directeur général des élections, à la suite d'un concours officiel ouvert à tous les Canadiens intéressés, et que le statut juridique des directeurs du scrutin soit révisé.

### **Recenseurs, scrutateurs et greffiers du scrutin**

Le mode de sélection de nombreux fonctionnaires électoraux à l'échelon local assure un mécanisme de contrepoids à l'intérieur du système électoral. On vise ainsi à ce que le système soit juste, aussi bien en apparence que dans la réalité. La Loi stipule que les recenseurs, les agents réviseurs et les réviseurs sont nommés par le directeur du scrutin à partir de listes fournies par les partis politiques enregistrés qui se sont classés premier et deuxième dans la circonscription lors de la dernière élection générale. Le directeur du scrutin doit veiller à ce que chaque équipe de deux recenseurs ou agents réviseurs représente ces deux partis.

Pour leur part, les scrutateurs sont nommés à partir de listes fournies par le candidat du parti enregistré dont le candidat s'est classé premier dans la circonscription lors de la dernière élection générale. Les greffiers, eux, sont nommés à partir de listes fournies par le candidat du parti enregistré dont le candidat a terminé au second rang. Les directeurs du scrutin peuvent refuser de nommer des personnes dont le nom figure sur les listes des partis. Aux termes du paragraphe 64(8) (recenseurs) et de l'article 97.3 (scrutateurs et greffiers), les partis disposent alors de 24 heures pour proposer un remplaçant.

Il conviendrait d'améliorer les procédures actuelles, en raison de la courte durée de la période électorale et du temps qu'il faut au directeur du scrutin pour former les recenseurs, les scrutateurs et les greffiers du scrutin. Il faut comprendre qu'il n'est plus aussi facile qu'autrefois de trouver des postulants. Selon l'enquête de Carty (1991a, p. 153), « à peine la moitié (49 %) des associations chargées de désigner des recenseurs et recenseuses en 1988 ont jugé que ce recrutement avait été une tâche facile, 18 % d'entre elles affirmant, au contraire, n'être pas parvenues à trouver un nombre suffisant de personnes (quant aux autres, elles disent avoir eu "toutes les peines du monde à réunir suffisamment de noms") ». Si l'on se fie aux rapports présentés par les directeurs du scrutin après l'élection de 1993, la situation aurait empiré. Il apparaît donc raisonnable de donner aux partis politiques une seule chance de soumettre des noms pour ces fonctions.

106. Nous recommandons que les partis politiques soient autorisés à présenter une fois des noms de personnes pour chacune des catégories de fonctionnaires électoraux dont la nomination incombe aux partis.

### Définition de fonctionnaire électoral

Selon la définition actuelle de la Loi, un fonctionnaire électoral (aussi appelé « officier d'élection ») est une personne chargée sous le régime de la Loi d'une fonction dont l'exercice nécessite la prestation d'un serment. Dans la pratique, les représentants des candidats sont tenus de prêter serment avant d'être autorisés à entrer dans les bureaux de vote. Bien que les agents des candidats ne soient pas des fonctionnaires électoraux, ils semblent répondre aux critères prévus au paragraphe 2(1).

107. Nous recommandons que les agents des candidats soient ajoutés à la liste des personnes qui sont exclues de la définition d'un fonctionnaire électoral.

### Statut juridique du personnel électoral

Pour l'application de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, les membres du personnel du Bureau du directeur général des élections appartiennent à l'administration publique fédérale, ce qui n'est pas le cas des fonctionnaires électoraux embauchés à l'échelon local en période électorale, comme les recenseurs ou les scrutateurs. Cette situation découle d'une interprétation juridique donnée par Travail Canada (17 décembre 1993), selon laquelle les recenseurs ne sont pas protégés par la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. Par conséquent, un fonctionnaire électoral qui se blesserait dans l'exercice de ses fonctions ne serait admissible à aucune indemnité et pourrait, en principe, réclamer des dommages-intérêts au Bureau du directeur général des élections.

108. Nous recommandons que la protection de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* soit élargie à tous les fonctionnaires électoraux.

## Chapitre 2 La répartition des pouvoirs en vertu de la Loi

La gestion du processus électoral canadien est régie par de nombreuses dispositions législatives et exige la délégation de différents pouvoirs aux divers fonctionnaires électoraux. La méthode utilisée pour modifier le tarif des honoraires et des frais des fonctionnaires électoraux est inutilement compliquée et gagnerait à être simplifiée. Cette question et d'autres sujets connexes font l'objet du présent chapitre.

### Tarif des honoraires

L'article 198 de la *Loi électorale du Canada* stipule que le tarif des honoraires et des frais des fonctionnaires électoraux est fixé par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du directeur général des élections. Dans la pratique, le directeur général des élections revoit périodiquement les tarifs en fonction de l'indice des prix à la consommation, des taux du salaire minimum et des tarifs en vigueur dans d'autres administrations électorales. Le remboursement des frais de déplacement et de subsistance est basé sur les directives du Conseil du Trésor.

De l'avis du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, la *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée afin de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner des personnes chargées d'établir le montant des honoraires, des frais, des allocations et des dépenses. Au lieu d'obliger le gouverneur en conseil à déléguer ses pouvoirs chaque fois que les taux doivent être modifiés, il serait possible d'autoriser le directeur général des élections à effectuer de telles modifications.

109. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à déterminer le montant des honoraires, des frais, des allocations et des dépenses.

### Paiement des réclamations

L'article 201 de la *Loi électorale du Canada* prescrit que toutes les réclamations relatives à la tenue d'une élection doivent être payées par chèques distincts émis par le bureau du receveur général à Ottawa et expédiés directement à chaque personne qui a droit à un paiement. Cette exigence pose deux problèmes. Premièrement, il n'est pas clair que l'expression « chèques distincts » implique que, dans le cas d'une personne qui a rempli plus d'une tâche, chaque tâche doit être rétribuée séparément (ce qui irait à l'encontre de l'efficacité). Deuxièmement, l'article ne tient pas compte des nouveaux modes de paiement actuels ou futurs (le dépôt direct, par exemple). Il conviendrait donc de généraliser le libellé de l'article pour combler ces deux lacunes.

110. Nous recommandons que le directeur général des élections soit chargé d'effectuer le paiement de toutes les réclamations relatives à la tenue d'une élection (ou prescrites par la Loi) selon une méthode acceptable pour le receveur général.

### Exercice des pouvoirs d'un juge de paix

En vertu de l'article 151 de la Loi, tous les directeurs et directrices du scrutin sont investis, durant une élection, des pouvoirs attribués à un juge de paix, pouvoirs qu'ils délèguent ensuite aux scrutateurs et aux surveillants des centres de scrutin durant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin. Cette disposition est aujourd'hui désuète et sans objet. Les pouvoirs visés étaient peut-être nécessaires à l'époque où l'article a été rédigé, mais de nos jours les fonctionnaires électoraux font appel à la police locale lorsque quelqu'un trouble la paix.

111. Nous recommandons que l'article 151 de la *Loi électorale du Canada* soit abrogé.

### Chapitre 3 Le Bureau du directeur général des élections

Le présent chapitre porte sur le Bureau du directeur général des élections et le personnel qui le compose, de même que sur le devoir du directeur général des élections de présenter au Parlement un rapport sur les activités de son Bureau.

#### Nomination du directeur général adjoint des élections

Le Bureau du directeur général des élections comprend un cadre appelé directeur général adjoint des élections, qui est nommé par le gouverneur en conseil [paragraphe 11(1)]. Il jouit de tous les pouvoirs statutaires du directeur général lorsque ce dernier est absent. La Loi précise que le directeur général adjoint est censé appartenir à la fonction publique et l'actuel directeur général adjoint a été choisi par l'entremise de la Commission de la Fonction publique du Canada. Il serait donc préférable qu'il soit choisi parmi les membres de l'administration publique fédérale, comme c'est le cas pour les autres membres du personnel du directeur général des élections, au lieu d'être nommé par le gouverneur en conseil.

112. Nous recommandons que le directeur général adjoint des élections ne soit plus nommé par le gouverneur en conseil, mais qu'il soit choisi parmi les membres de l'administration publique fédérale, comme c'est le cas pour tous les autres membres du personnel du directeur général des élections.

#### Pouvoir d'innover du directeur général des élections

À l'heure actuelle, le directeur général des élections ne peut s'appuyer sur aucune disposition de la Loi pour mettre à l'essai de nouvelles procédures électorales à l'occasion d'un scrutin. Par contre, la *Loi électorale* du Québec permet au directeur général des élections de la province de

mettre à l'essai de nouvelles procédures dans le cadre d'une élection partielle. Il importe de prendre en considération l'évolution de la technologie ainsi que les efforts du Bureau du directeur général des élections pour moderniser le processus électoral canadien. Par exemple, des électeurs de régions isolées pourraient voter par téléphone lors d'une élection partielle, à titre d'essai, si de nouvelles dispositions de la Loi permettaient des recherches de ce type.

113. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à mettre à l'essai de nouvelles procédures électorales, après avoir consulté le comité de la Chambre des communes responsable des questions électorales.

#### Droit de grève

Le personnel du Bureau du directeur général des élections joue un rôle essentiel à deux points de vue. Premièrement, sous l'autorité du directeur général, il est chargé de la mise en œuvre de la *Loi électorale du Canada* ou de la *Loi référendaire* lors d'un scrutin, et il assiste les commissions établies en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Deuxièmement, il doit être prêt en tout temps à un appel aux urnes, les scrutins n'étant pas tenus à date fixe.

Il est difficile de prévoir quelles pourraient être les conséquences d'une grève du personnel du directeur général des élections durant un scrutin, en partie parce qu'aucune disposition ne prévoit le report d'un scrutin. Selon toute vraisemblance, la direction du Bureau du directeur général des élections serait obligée d'assumer l'ensemble des tâches. Le moins qu'on puisse dire est qu'une telle situation poserait de sérieuses difficultés. De plus, si une grève était en cours à la dissolution du Parlement, il serait extrêmement difficile de convaincre les employés de franchir les piquets et de reprendre le travail.

Puisque le Bureau du directeur général des élections doit être prêt en tout temps pour un appel aux urnes, et être en mesure d'appliquer toute modification apportée à la *Loi électorale du Canada*, il est nécessaire de révoquer le droit de grève de ses employés non seulement pour la période électorale, mais aussi pour la période entre les scrutins. Au cours des trois dernières années, par exemple, le Bureau du directeur général des élections a dû préparer l'entrée en vigueur de la législation référendaire, du projet de loi C-78 et du projet de loi C-114. Il a dû également fournir une aide technique aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales, et le nouveau décret de représentation a été publié dans la *Gazette du Canada* du 12 janvier 1996. Le directeur général des élections a aussi conduit le référendum de 1992, l'élection générale de 1993 et, en 1995, trois élections partielles fédérales ainsi qu'une élection générale dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les fonctionnaires fédéraux sont assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, dont deux dispositions autorisent la suspension du droit de grève. D'une part, le paragraphe 102.1(1) stipule que le gouverneur en conseil peut, dans des circonstances spéciales, limiter l'exercice du droit de grève entre les législatures.

D'autre part, le paragraphe 78(1) de cette loi prévoit, soit un accord entre les parties, soit la détermination, par la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de « fonctionnaires désignés » à qui le droit de grève est interdit en vertu du paragraphe 102(1) de cette loi. Par fonctionnaires désignés, on entend des fonctionnaires «...exerçant, même partiellement, des fonctions qui sont, à un moment particulier, ou seront, après un délai déterminé, nécessaires pour la sécurité du public » [paragraphe 78(1)]. Les négociations entourant la désignation de ces fonctionnaires sont ardues et doivent être reprises à chaque renouvellement de la convention

collective pertinente ou lorsqu'il y a menace de grève. Dans d'autres administrations, notamment au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique, la loi interdit au personnel de l'organisme électoral de faire la grève (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 526).

114. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux membres du personnel du Bureau du directeur général des élections.

#### **Autorisations budgétaires du Bureau**

Le paragraphe 11(1) de la *Loi électorale du Canada* prévoit la rémunération du personnel permanent du directeur général des élections, et le paragraphe 11(3) prévoit la rémunération des employés temporaires ou occasionnels. Dans la pratique, cela signifie que le Bureau du directeur général des élections est financé à même des crédits qui sont votés chaque année pour les salaires d'un noyau d'employés à temps plein. L'Autorisation législative, qui porte des crédits permanents, couvre toutes les dépenses liées à la préparation et à la conduite des élections et des référendums, de même que les coûts rattachés à l'exercice des responsabilités du Bureau du directeur général des élections en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et de la *Loi électorale* des Territoires du Nord-Ouest, y compris les coûts en personnel additionnel.

Selon le paragraphe 11(1) de la *Loi électorale du Canada*, le personnel du directeur général des élections comprend un cadre appelé directeur adjoint des élections et, selon les besoins, d'autres cadres et employés nommés de la manière autorisée par la Loi. À l'époque où cette disposition a été adoptée, le Secrétariat du Conseil du Trésor était responsable de l'attribution et du contrôle des années-personnes, et il

semblerait que le principal motif pour lequel la formule du crédit annuel a été retenue pour l'administration du Bureau du directeur général des élections était de permettre le calcul et le contrôle des années-personnes pour le personnel à temps plein. Depuis l'entrée en vigueur des budgets de fonctionnement en 1993, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'assume plus cette responsabilité; les équivalents à temps plein sont déclarés, mais le contrôle est effectué par l'entremise du budget global des dépenses.

Dans l'ensemble, le travail du personnel ne peut être scindé clairement en tâches administratives et en tâches liées à la préparation et à la conduite d'un scrutin. Le Bureau doit toujours se tenir prêt à un appel aux urnes, et tout le personnel participe aux activités de préparation et de conduite des scrutins.

Grâce aux modifications apportées aux règles de la Chambre des communes en février 1994, le Parlement joue maintenant un rôle beaucoup plus actif dans le processus budgétaire. Par l'entremise des comités permanents, il étudie les prévisions budgétaires des ministères et donne son avis quant aux priorités futures des dépenses. De plus, les comités continuent, selon la tradition, à étudier les propositions présentées dans le Budget des dépenses pour l'année financière en cours, et à faire rapport à ce sujet.

Par souci d'efficacité, il conviendrait que toutes les activités et tout le personnel du Bureau soient régis par l'Autorisation législative. À la suite de discussions récentes, le Secrétariat du Conseil du Trésor convient que toutes les activités du Bureau du directeur général des élections sont rattachées à la préparation et à la conduite de scrutins, et devraient donc être financées par l'Autorisation législative. Le Secrétariat est également d'avis que l'existence d'une affectation de crédits distincte est actuellement dénuée de fondement juridique.

Selon le scénario proposé, le niveau des équivalents à temps plein, leurs salaires et les autres frais d'exploitation seraient déterminés par le directeur général des élections pour les activités relevant de l'Autorisation législative accordée au Bureau du directeur général des élections, en conformité des lois pertinentes. Une somme serait soumise chaque année à l'examen du comité permanent avant d'être incluse au Budget des dépenses principal.

115. Nous recommandons que l'ensemble des activités et du personnel du Bureau du directeur général des élections soient financés en vertu d'une seule autorisation, soit l'Autorisation législative.

### **Rapports du directeur général des élections**

Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections doit présenter un rapport statutaire au président de la Chambre des communes. Il doit aussi publier un rapport contenant les résultats officiels des élections par section de vote, et publier les rapports des candidats sur leurs dépenses d'élection. Puisque les rapports des candidats, ainsi que les rapports financiers annuels et les rapports de dépenses d'élection déposés par les partis sont des documents publics aux termes de la Loi, le directeur général des élections en publie un compte rendu après chaque scrutin. Les dispositions de la Loi concernant les rapports ont pour but de fournir une information adéquate aux parlementaires et à l'électorat. La présente section traite de la publication de ces différents rapports.

#### **Rapport statutaire sur une élection générale**

Selon l'article 195, le directeur général des élections doit présenter au président de la Chambre des communes un rapport faisant état des activités du Bureau du directeur général des élections depuis son

dernier rapport; de toute mesure qu'il a prise sous le régime du paragraphe 9(1) ou 9(3) ou des articles 255 à 257 de la Loi, ou en vertu du paragraphe 3(2) de l'Annexe II; et de toute modification législative qui, à son avis, pourrait contribuer à une meilleure administration de la Loi.

Par suite des changements apportés à la Loi en 1993 par le projet de loi C-114, le directeur général des élections a maintenant un délai de 60 jours suivant le retour du bref [paragraphe 195(1)] pour présenter son rapport au Parlement; l'ancienne disposition lui accordait un délai de 10 jours suivant l'ouverture de la nouvelle session du Parlement. Le rapport pouvait donc être déposé entre deux et cinq mois après une élection générale, selon la date de convocation choisie par le gouvernement. Le nouveau délai de 60 jours suivant le retour des brefs assure une plus grande régularité dans la publication, mais ne donne pas au directeur général des élections assez de temps pour procéder avec les fonctionnaires électoraux à une évaluation du scrutin dont les conclusions pourraient être intégrées au rapport sur l'élection. Il ne lui permet pas non plus de formuler des recommandations substantielles. Dans ce dernier cas, une plus grande flexibilité serait souhaitable.

116. Nous recommandons que le délai pour la publication du rapport du directeur général des élections, à la suite d'une élection, soit porté de 60 à 90 jours après le retour du bref, et que les modifications législatives jugées nécessaires par le directeur général des élections pour que la Loi soit mieux administrée, soient publiées le plus tôt possible après le scrutin.

### **Rapports sur des élections partielles**

À la suite d'une élection partielle, le directeur général des élections est tenu par la Loi de présenter un rapport au président de la Chambre des communes dans les 60 jours suivant le retour du bref. De plus, l'alinéa 193b) l'oblige à publier à la fin de chaque année un rapport sur les résultats par section de vote des élections partielles tenues cette année-là. Cette disposition, qui n'a pas été modifiée par le projet de loi C-114, peut entraîner des retards dans la publication des résultats par section de vote. Ce fut le cas notamment pour les trois élections partielles tenues en février 1995 : le directeur général des élections n'était pas autorisé à inclure ces résultats dans son rapport administratif, alors qu'ils étaient disponibles dans les délais prévus. Il serait peut-être possible, à l'avenir, d'intégrer les résultats par section de vote d'une élection partielle au rapport administratif sur cette élection, dans le même délai de publication. Dans les cas où ce ne serait pas possible, le directeur général des élections devrait avoir une plus grande marge de manœuvre pour la publication des résultats par section de vote.

117. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse, à sa discrétion, publier ensemble ou séparément le rapport administratif et les résultats par section de vote d'une élection partielle. Dans un cas comme dans l'autre, le rapport administratif (qui pourrait comprendre les résultats par section de vote) serait publié dans les 90 jours suivant le retour du bref de l'élection partielle. Si les résultats par section de vote ne pouvaient être publiés dans les 90 jours, un rapport distinct serait publié le plus tôt possible par la suite.

### **Rapports statutaires entre les élections générales**

Comme il a été noté plus haut, le directeur général des élections peut soumettre un rapport au président de la Chambre des communes uniquement après une élection générale ou une élection partielle. Il est théoriquement possible qu'aucune élection partielle n'ait lieu entre deux élections générales. Il pourrait donc s'écouler plus de quatre années entre deux rapports. Le Bureau du directeur général des élections devrait pouvoir présenter un rapport au Parlement chaque fois que le directeur général des élections le juge nécessaire.

118. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse présenter au Parlement un rapport sur les activités de son bureau lorsqu'il le juge nécessaire.

### **Rapports financiers**

À la suite de chaque élection générale, le directeur général des élections publie un rapport sur les contributions reçues et les dépenses engagées par les partis politiques enregistrés et par les candidats, ainsi que les rapports annuels soumis par les partis. Il conviendrait de reconnaître cette pratique de longue date dans la Loi et de fixer un délai raisonnable pour la publication du rapport. À cet égard, il faut souligner que les candidats et candidates disposent présentement de quatre mois, et les partis politiques de six mois, après le jour du scrutin, pour remettre leurs rapports, lesquels font l'objet d'une vérification par le Bureau du directeur général des élections.

119. Nous recommandons qu'un rapport soit publié sur les contributions reçues et les dépenses engagées par les partis politiques enregistrés et par les candidats au cours d'une élection, et que le délai de publication soit de 12 mois suivant le retour du bref.

### **Publication des rapports des candidats**

Le directeur général des élections est tenu de publier simultanément, dans au moins un journal publié ou diffusé dans chaque circonscription où une élection a été tenue, tous les rapports ou les rapports supplémentaires concernant les dépenses d'élection engagées par les candidats pour cette élection dans la circonscription [paragraphe 235(2)]. Cette exigence pose des problèmes d'efficacité et d'économie, et mérite donc d'être remise en question.

120. Nous recommandons que les méthodes de distribution ou de publication du contenu des rapports visés par l'article 235 soient déterminées par le directeur général des élections.

### **Chapitre 4 L'application de la Loi : le commissaire aux élections fédérales**

À l'heure actuelle, le commissaire aux élections fédérales est seul responsable d'assurer le respect de la *Loi électorale du Canada*, par le biais du système de droit criminel.

Le poste de commissaire aux dépenses d'élection (ancien titre du commissaire aux élections fédérales) a été établi en 1974 en vertu de la *Loi sur les dépenses d'élection*. Cette mesure faisait suite aux recommandations du Comité des dépenses électorales, qui préconisait d'établir une structure indépendante pour s'occuper des cas d'infraction aux dispositions qu'il proposait relativement aux dépenses d'élection (Comité des dépenses électorales 1966, p. 61).

À l'origine, le commissaire était responsable uniquement de l'application des dispositions sur les dépenses d'élection contenues dans la *Loi électorale du Canada*. En 1977, il a été chargé en outre de recevoir les plaintes du public, de tenir des enquêtes et de décider, à la demande du directeur général



des élections, s'il y a lieu d'intenter des poursuites lorsqu'une personne, y compris un membre du personnel électoral, commet une présumée infraction à la Loi. C'est aussi en 1977 que son titre était changé pour celui de commissaire aux élections fédérales.

Si des poursuites au criminel peuvent s'avérer nécessaires dans le cas d'infractions pouvant influencer les résultats d'une élection ou miner l'intégrité du processus électoral, elles ne conviennent pas dans le cas de dérogations d'ordre administratif ou réglementaire. Une étude des peines imposées depuis 1979 révèle que les tribunaux semblent réticents à traiter tous les manquements à la Loi comme des actes criminels. Aussi les contrevenants sont-ils mis à l'amende ou libérés sous condition.

Les mesures prévues dans la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (projet de loi C-61 qui a reçu la sanction royale le 5 décembre 1995) constituent une solution intéressante pour traiter les infractions de nature administrative et favoriser le respect de la loi. Outre l'imposition d'amendes, cette loi prévoit que le ministre peut, sur demande, conclure des accords de conformité avec les contrevenants. En pareil cas, les amendes peuvent être réduites ou annulées si les contrevenants s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la loi. Une procédure similaire, appliquée par le commissaire sous la surveillance générale du directeur général des élections, pourrait être incorporée à la *Loi électorale du Canada*.

Dans un rapport présenté en 1992 au Comité spécial sur la réforme électorale, le Bureau du directeur général des élections exposait certaines solutions de rechange susceptibles de remplacer les procédures au criminel. Les paragraphes qui suivent s'inspirent de ce rapport.

Deux mesures particulières pourraient être substituées à la procédure au criminel : les accords de conformité et les ordonnances de conformité. Toutes deux seraient des solutions de rechange aux poursuites judiciaires, pour des cas spécifiques d'infraction à la *Loi électorale du Canada*. Les cas de récidive, ou les infractions empreintes de malhonnêteté susceptibles d'influer directement sur les résultats d'une élection, continueraient d'être traités exclusivement au criminel.

L'administration des mécanismes de conformité proposés serait confiée au commissaire aux élections fédérales, qui les appliquerait en fonction des critères suivants : nature et gravité de l'infraction; fréquence des infractions, le cas échéant; confiance du public dans le processus électoral; avantages que donneraient les mesures de redressement, par rapport aux mesures punitives, pour assurer la conformité; coût des mesures d'exécution; équité envers le contrevenant; et tout autre élément jugé d'intérêt public par le commissaire.

Dans le cadre d'un accord de conformité, un contrevenant s'engagerait volontairement à mettre en œuvre des procédures ou d'autres mesures pour se conformer aux dispositions pertinentes de la Loi. On pourrait contrôler l'exécution de ces accords en exigeant simplement qu'ils soient rendus publics. Les contrevenants se soumettraient à des accords de conformité principalement en vue d'éviter des poursuites. Toutefois, une personne qui refuserait de conclure un accord demeurerait libre de défendre sa cause devant les tribunaux.

L'ordonnance de conformité, en revanche, serait unilatérale. Elle permettrait de traiter le problème aussi rapidement et efficacement que possible, et en toute équité. Selon les exigences particulières à la situation, l'ordonnance pourrait d'abord être de caractère provisoire et être confirmée ultérieurement.

Le pouvoir du commissaire d'émettre des ordonnances de conformité serait analogue à celui que prévoient d'autres lois et règlements, qui donnent aux responsables de l'administration ou de l'application de cette loi ou de ce règlement le pouvoir d'ordonner à une personne de faire ce qu'exige la loi ou le règlement, ou de lui interdire d'y contrevenir. En exécutant les conditions d'une ordonnance de conformité, le contrevenant éviterait les poursuites. Tout comme les accords de conformité, les ordonnances seraient rendues publiques. Le palier suivant de responsabilité serait celui de la Cour fédérale, par la voie d'un appel sur le fond portant sur des questions de fait et des points de droit. La Cour fédérale aurait le pouvoir de maintenir une ordonnance en vigueur en attendant l'audition de l'appel.

Ces mécanismes permettraient de réaliser de façon souple et équitable les objectifs de la *Loi électorale du Canada*. Ils seraient conformes à d'autres modalités administratives ou réglementaires, et réserveraient les poursuites au criminel aux seules infractions susceptibles d'influer directement sur l'issue d'une élection.

Dans la même optique, il importe de réévaluer l'utilité de la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses* et de la *Loi sur la privation du droit de vote*, qui apparemment ne sont plus jamais appliquées. Ces lois désuètes devraient être abrogées. Comme l'indique son titre, la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses*,

qui remonte à 1876, prévoit l'établissement d'une commission pour faire enquête sur l'existence de délits de corruption ou de manœuvres frauduleuses. Quant à la *Loi sur la privation du droit de vote*, adoptée en 1894, elle prévoit la présentation au tribunal d'une pétition alléguant la corruption électorale, et la privation du droit de vote des électeurs ayant accepté des pots-de-vin. Dans le contexte du système juridique actuel et compte tenu de la Charte, la *Loi sur la privation du droit de vote* pourrait être tout simplement abrogée. Un nombre suffisant de mécanismes sont prévus dans la *Loi électorale du Canada* et dans d'autres lois, notamment la *Loi sur les enquêtes*, pour traiter adéquatement les cas de pratiques électorales illégales.

Le commissaire aux élections fédérales étant chargé de recevoir les plaintes du public, de mener des enquêtes et de décider s'il y a lieu d'intenter des poursuites judiciaires pour toute infraction présumée à la *Loi électorale du Canada*, les deux lois mentionnées précédemment n'ont plus leur raison d'être.

121. Nous recommandons que le commissaire aux élections fédérales ait le pouvoir de conclure des accords de conformité et d'émettre des ordonnances de conformité.
122. Nous recommandons que la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses* et la *Loi sur la privation du droit de vote* soient abrogées.



---

## ***RÉFÉRENCES***

---



**Ouvrages cités**

- Boucher, Cécile, et Alain Pelletier, « Les élections contestées au Canada et dans certaines démocraties libérales », dans Michael Cassidy (dir.), *Les élections au Canada : histoire et pratiques*, vol. 4 des documents de recherche de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991, p. 299–314.
- Boyer, J. Patrick, *Money and Message*, Toronto, Butterworths, 1983.
- , *Election Law in Canada*, 2 vol., Toronto, Butterworths, 1987.
- Brodie, Janine, et Célia Chandler, « Les femmes et le processus électoral au Canada », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 3–66.
- Butler, David, « Electoral Systems », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, Washington, p. 1–6.
- Carty, R. Kenneth, Herman Bakvis (dir.), *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, vol. 23 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991a.
- , « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes—Analyse des élections fédérales de 1988 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991b, p. 91–108.
- Comité des dépenses électorales, *Rapport du comité des dépenses électorales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.
- Comité spécial sur la réforme électorale, *Troisième rapport*, Ottawa, Chambre des communes, 1992.
- , *Cinquième rapport*, Ottawa, Chambre des communes, 1993.
- Comité spécial sur les dépenses électorales, *Deuxième rapport concernant la limitation et le contrôle des dépenses électorales au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.
- Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, 4 vol., Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- Commission sur le financement des élections de l'Ontario, *Étude comparative de la législation applicable au financement des élections 1988*, Toronto, Commission sur le financement des élections, 1988.
- Coulson, Tony, et Alain Pelletier, *Hours of Voting in Plural Time Zone Jurisdictions*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, documents de travail, septembre 1995.
- Courtney, John C., *Do Conventions Matter: Choosing National Party Leaders in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995.
- Directeur général des élections du Canada, *Modifications apportées à la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, 1983.

———, *Rapport statutaire du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1984.

———, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1989.

———, *Rapport du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1991.

———, *Au service de la démocratie : Le plan stratégique d'Élections Canada*, Ottawa, Élections Canada, 1994a.

———, *Vers la 35<sup>e</sup> élection générale*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, 1994b.

Eagles, Monroe, « Elections », dans James P. Bickerton et Alain G. Gagnon (dir.), *La politique canadienne*, 2<sup>e</sup> éd., Peterborough, Broadview Press, 1994, p. 141–155.

Frizzell, Alan, et Anthony Westell, « The Press and the Prime Minister », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell (dir.), *The Canadian General Election of 1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, p. 89–106.

Gibbins, Roger, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada—Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 179–214.

Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et les partis au

niveau de la circonscription, *Rapport*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 3–88.

Hnatyshyn, Ray, *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1986.

Lachapelle, Guy, *Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion*, vol. 16 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991.

Paltiel, Khayyam Zev, « Canadian Election Expense Legislation, 1963–1985—A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It? », dans Herbert B. Alexander (dir.), *Comparative Election Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 51–75.

Pelletier, Alain, « Ethnie et politique—La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 111–177.

Saykaly, Michel Charles, *Guide de recherche sur l'opinion publique*, Ottawa, Conseillers Optima, 4<sup>e</sup> éd., 1994.

Seidle, F. Leslie, *Reforming Canadian Political Finance Regulation: Conflicting Principles and Process*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1994.

Société professionnelle de recherche en marketing du Canada (SPRM), *Rules of Conduct and Good Practice 1994*, SPRM, Toronto, 1994.

Stanbury, W.T., *L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991.

———, « Comments on Bill C-43, Amendments to the *Lobbyist Registration Act* », mémoire présenté au Comité permanent de la Chambre des communes sur l'industrie, 1994.

———, « Getting and Spending: The Effect of Federal Regulations on Financing Political Parties and Candidates in Canada », dans H.G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1996a, p. 72–95.

———, « Regulating the Financing of Federal Parties and Candidates », dans A. Brian Tanguay et Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 2<sup>e</sup> éd., Scarborough, Nelson Canada, 1996b, p. 372–402.

Straus, Stephen, « Papers Challenge Limit on Polls », *The Globe and Mail* (Toronto), 21 mars 1995, p. A3.

Tanguay, A. Brian, et Barry J. Kay, « L'activité politique des groupes d'intérêt locaux », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études réalisées pour le compte de la Commission royale sur la réforme

électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 89–131.

Union interparlementaire, « Déclaration sur les critères pour la tenue d'élections libres et équitables », *Bulletin interparlementaire*, 2<sup>e</sup> trimestre, n<sup>o</sup> 2, 1994.

Waddams, S.M., *The Law of Contracts*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book Inc., 1993.

Wearing, Joseph, « Regulating Federal Election Spending », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics: Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill–Ryerson, 1991, p. 324–339.

White, Walter L., Ronald H. Wagenberg et Ralph C. Nelson, *Introduction to Canadian Politics and Government*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Harcourt Brace and Company, 1994.

Whitehorn, Alan, « Problems and Suggestions on Electoral Reform », document de discussion préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1990.

Young, Lisa, « Pour une plus grande transparence—Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 3–47.

#### **Causes citées**

*Figuroa et al. c. Canada (Procureur général)*, Cour de l'Ontario, division générale. [En instance.]

*McCorrister c. Canada (Procureur général)*, Cour fédérale du Canada, division de première instance. [En instance.]



*Parti réformiste du Canada et al. c. Canada (Procureur général)*, [1995] *Alberta Judgements* 793.

*Sauvé c. Directeur général des élections*, Cour d'appel fédérale du Canada. [En instance.]

*Somerville c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel de l'Alberta. [En instance.]

*Thompson Newspapers c. Canada (Procureur général)*, Cour d'appel de l'Ontario. [En instance.]

### **Lois citées**

Canada, *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*, R.-U., partie I.

———, *Code canadien du travail*, L.R.C., 1985, c. L-2.

———, *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C., 1985 (5<sup>e</sup> supp.).

———, *Loi des élections fédérales*, S.C., 1874, c. 9.

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C., 1985, c. E-2.

———, *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées* [Projet de loi C-78], L.C., 1992, c. 21.

———, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* [Projet de loi C-114], L.C., 1993, c. 19.

———, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* [Projet de loi C-169], L.C., 1980-81-82-83, c. 164.

———, *Loi référendaire*, L.R.C., 1985, c. R-4.7.

———, *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses*, L.R.C., 1985, c. C-45.

———, *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, L.R.C., 1985, c. G-5.

———, *Loi sur la privation du droit de vote*, L.R.C., 1985, c. D-3.

———, *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C., 1985, c. E-3.

———, *Loi sur les dépenses d'élection*, L.C., 1973-74, c. 51.

———, *Loi sur les élections fédérales contestées*, L.R.C., 1985, c. C-39.

———, *Loi sur les enquêtes*, L.R.C., 1985, ch. I-II.

———, *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C., 1985, c. P-35.

———, *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* [Projet de loi C-61], L.C., 1995, c. 40.

Colombie-Britannique, *Election Act*, S.B.C., 1995, ch. 51.

Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*, S.O., c. 33.

Québec, *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3.

Territoires du Nord-Ouest, *Elections Act*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. E-2.

---

## ***LISTE DES RECOMMANDATIONS***

---



(Sauf indication contraire, les recommandations renvoient à la Loi électorale du Canada.)

## A. L'inscription

1. Nous recommandons que soit supprimée la condition suivant laquelle une personne résidant dans un établissement temporaire, tel un sanatorium ou un refuge, doit y avoir résidé pendant 10 jours de suite pour pouvoir être recensée.
2. Nous recommandons que le paragraphe 63(3) soit modifié de manière à faire référence aux listes électorales définitives, et que ces dernières soient définies comme les listes établies conformément à l'article 71.32 et contenant les noms des personnes inscrites sur les listes révisées, ceux des personnes inscrites le jour du scrutin, et ceux des personnes inscrites en vertu des *Règles électorales spéciales*.
3. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse décider, en fonction des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes définitives du scrutin le plus récent dans une circonscription particulière ou de procéder à un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.
4. Nous recommandons que le poste de réviseur soit aboli et que la responsabilité des séances de révision, auxquelles les électeurs font entendre leurs objections, soit confiée au directeur du scrutin et/ou à son adjoint.
5. Nous recommandons que le poste de réviseur du jour du scrutin soit conservé, mais sous la nouvelle appellation de « agent d'inscription », pour bien traduire la nature de la fonction et éviter toute confusion.
6. Nous recommandons que l'accès de plain-pied soit assuré aux bureaux de révision (sauf autorisation du directeur général des élections, comme c'est déjà le cas pour les bureaux de scrutin ordinaires).
7. Nous recommandons que tout électeur qui demande de faire ajouter son nom à une liste électorale soit tenu d'indiquer son adresse antérieure sur le formulaire d'inscription.
8. Nous recommandons que tout électeur ayant rempli un formulaire d'inscription en y indiquant notamment son adresse antérieure soit réputé avoir consenti à ce que son nom soit rayé de la liste de la section de vote où il était anciennement domicilié.
9. Nous recommandons que les avis et la publicité sur la révision des listes électorales soient établis et diffusés selon les indications du directeur général des élections.
10. Nous recommandons :
  - a) qu'une pièce d'identité soit exigée quand, pendant le processus de révision, un électeur présente une demande d'inscription au nom d'un autre électeur ne résidant pas avec lui. En pareil cas, on exigerait une preuve d'identité en bonne et due forme de l'électeur au nom de qui la demande serait faite;
  - b) que, lorsqu'un fonctionnaire électoral se rend à une résidence pendant la révision, tout électeur domicilié à cette adresse puisse demander l'inscription de tous les autres électeurs qui y vivent, sans avoir à fournir de pièces d'identité pour eux, comme cela se fait pendant un recensement;

c) que, lorsqu'un électeur se rend au bureau du directeur du scrutin ou à un bureau de révision, il puisse, après avoir montré les pièces d'identité requises, demander sa propre inscription et celle de tout électeur habitant à la même adresse, sans avoir à fournir des pièces d'identité pour cette autre personne.

11. Nous recommandons que les agents réviseurs soient autorisés à obtenir des renseignements et des preuves d'identité auprès de tout électeur qui demande son inscription ou celle d'électeurs résidant à la même adresse, en utilisant des moyens autres que les contacts personnels (y compris les techniques de transmission des données, telles que la télécopie ou le courrier électronique).
12. Nous recommandons que soit abrogé l'article 71.3, qui oblige le directeur du scrutin à produire et à distribuer les relevés des changements apportés aux listes électorales.
13. Nous recommandons que le scrutateur ou le greffier du scrutin soit chargé de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs inscrits ce jour-là dans les régions rurales.
14. Nous recommandons que les demandes d'inscription soient acceptées aux bureaux spéciaux de scrutin et soient traitées par le scrutateur ou le greffier.

#### **B. Les listes des électeurs**

15. Nous recommandons que les candidats, les partis politiques et les députés puissent recevoir un maximum de deux copies imprimées supplémentaires des listes électorales.

16. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à apporter des changements administratifs à la base de données contenant les listes électorales définitives d'un scrutin, quand l'adresse d'un électeur change après ce scrutin, sans que l'électeur y soit pour quelque chose.

17. Nous recommandons que les listes fédérales des électeurs soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.

#### **C. Le scrutin**

18. Nous recommandons que soit abrogé l'article 60, qui autorise les candidats siégeant à la Chambre des communes au moment de la dissolution du Parlement ayant précédé immédiatement l'élection, à s'inscrire dans des circonscriptions autres que celle où ils résident.
19. Nous recommandons que des certificats de transfert continuent d'être délivrés aux candidats qui désirent voter dans une section de vote autre que celle où ils résident.
20. Nous recommandons qu'un certificat de transfert soit délivré à toute personne à qui le directeur du scrutin confie des fonctions dans un bureau de vote.
21. Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient tenus de délivrer un certificat de transfert à toute personne qui, le jour du scrutin, doit travailler ailleurs qu'au bureau de vote où elle est inscrite et qui a été nommée après le scrutin par anticipation.

22. Nous recommandons que les électeurs qui, en raison d'une déficience, auraient de la difficulté à voter dans un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, puissent demander un certificat de transfert n'importe quand avant la fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.
23. Nous recommandons que la formule 3 de l'Annexe I soit modifiée de manière à assurer que le nom de chaque candidat soit centré et que, s'il reste de l'espace de chaque côté du nom, cet espace soit rempli de points, comme on le fait déjà pour l'appartenance politique.
24. Nous recommandons que le logo des partis politiques enregistrés soit imprimé en noir du côté gauche du bulletin de vote, devant les noms des candidats, en vertu d'une disposition qui entrerait en vigueur après la prochaine élection générale.
25. Nous recommandons que soit envisagée l'adoption des heures du scrutin proposées soit par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, soit par le Comité spécial sur la réforme électorale, soit encore par le directeur général des élections.
26. Nous recommandons que tous les membres du personnel électoral dont la présence est nécessaire dans les bureaux de scrutin soient autorisés à y être, de même que les observateurs et/ou membres du personnel du directeur général des élections qui auraient obtenu l'approbation préalable de ce dernier.
27. Nous recommandons que les représentants des candidats dans les bureaux de scrutin soient tenus d'avoir au moins 16 ans.
28. Nous recommandons que chaque candidat ait droit à un seul représentant par bureau de scrutin.
- D. Les Règles électorales spéciales**
29. Nous recommandons qu'il ne soit plus obligatoire d'inscrire le numéro militaire sur la liste électorale des Forces canadiennes.
30. Nous recommandons que tout électeur votant sous le régime des *Règles électorales spéciales* dans un bureau de scrutin ou au bureau du directeur du scrutin soit autorisé à demander l'aide des fonctionnaires électoraux pour exercer son droit.
31. Nous recommandons que tous les citoyens canadiens qui séjournent temporairement à l'étranger, peu importe leur lieu de résidence, puissent remettre leur bulletin de vote à une ambassade, un haut-commissariat, un consulat, une base des Forces canadiennes, ou tout autre endroit désigné par le directeur général des élections.
32. Nous recommandons que les *Règles électorales spéciales* soient modifiées de façon à prévoir le remplacement de tout bulletin de vote qu'un électeur rend inutilisable par inadvertance au bureau du directeur du scrutin.
33. Nous recommandons que l'heure limite de présentation des bulletins de vote spéciaux soit reportée à l'heure de fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.

34. Nous recommandons que les critères définis dans l'article 104 de l'Annexe II relativement au rejet des bulletins de vote spéciaux soient appliqués uniformément dans toutes les circonstances prévues par les *Règles électorales spéciales*.

#### E. Les résultats du scrutin

35. Nous recommandons que le directeur du scrutin exécute l'addition officielle en utilisant les relevés du scrutin qui lui sont remis avec l'urne correspondante, mais à l'extérieur de celle-ci. Il ne sera tenu d'ouvrir l'urne pour obtenir un autre relevé que dans les cas où le relevé extérieur sera introuvable ou semblera avoir été modifié, ou encore quand il y aura contestation de la part d'un candidat ou de son représentant.

36. Nous recommandons que la limite maximale de 500 \$ prévue au paragraphe 171(5) relativement au remboursement des frais réels s'applique à toutes les demandes de recomptage, quelle qu'en soit la nature.

37. Nous recommandons que soit abrogée la *Loi sur les élections fédérales contestées* et que les dispositions qui la remplaceront soient intégrées à la *Loi électorale du Canada*.

38. Nous recommandons :

- a) que la division de première instance de la Cour fédérale du Canada soit chargée de statuer sur les résultats électoraux contestés, plutôt que la cour supérieure des diverses provinces;
- b) que les seuls motifs acceptables de contestation soient l'inéligibilité du candidat ou l'existence d'irrégularités ou de manœuvres frauduleuses qui ont influé sur les résultats;

c) que la période où le recours judiciaire peut être présenté soit limitée à 28 jours après la publication des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou à 28 jours après la découverte d'une irrégularité influant sur les résultats, ou encore aux 28 jours suivant la condamnation d'un candidat pour fraude électorale dans la circonscription;

d) qu'un dépôt de 1 000 \$ soit exigé au moment de la présentation du recours;

e) que les règles de la division de première instance de la Cour fédérale relatives aux procès civils s'appliquent aussi à une demande d'annulation d'élection, moyennant tout changement dicté par les circonstances;

f) que le député dont l'élection fait l'objet d'un recours judiciaire dispose de 15 jours pour présenter sa défense, à compter de la date où il en est informé;

g) que le juge ait le pouvoir de refuser tout recours lui paraissant dénué de fondement ou de sérieux ou empreint de mauvaise foi, de rejeter la plainte, d'annuler l'élection ou de déclarer élu un autre candidat;

h) que le juge ait le pouvoir d'annuler une élection s'il est établi que i) la fraude et les irrégularités étaient suffisamment répandues pour influencer sur les résultats de l'élection, ou que ii) le candidat déclaré élu ou son agent sont coupables de fraude électorale, même si celle-ci n'a pas déterminé l'issue du scrutin;

i) que, si la cour annule l'élection, elle ait le pouvoir de démettre la personne élue de ses fonctions, de décréter qu'une autre personne a été élue à sa place ou de déclarer qu'une nouvelle élection doit avoir lieu;

- j) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale;
- k) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel devant la Cour suprême du Canada, à partir de la date où la Cour d'appel fédérale rend sa décision.

#### **F. La participation des candidats**

- 39. Nous recommandons que le droit à un congé non payé pour se porter candidat à une élection fédérale soit accordé à tous les employés sans exception, qu'ils soient régis par une loi fédérale, provinciale ou territoriale, et que cette disposition n'empêche pas l'employeur d'accorder un congé payé.
- 40. Nous recommandons que le directeur du scrutin soit tenu d'accepter le bulletin de présentation de tout aspirant candidat qui, à 14 h, se trouve au lieu fixé pour la présentation des candidatures.
- 41. Nous recommandons que le renvoi à l'Annexe III soit supprimé de l'article 80.1 et que des mesures soient adoptées pour permettre aux candidats de toutes les circonscriptions de recourir aux techniques de transmission des données (la télécopie ou le courrier électronique, par exemple) pour envoyer leur bulletin de présentation, pourvu que le directeur du scrutin reçoive le dépôt de 1 000 \$ avant la clôture des présentations et que tous les originaux lui parviennent dans les 10 jours suivant le jour des présentations.
- 42. Nous recommandons que les dispositions voulues soient prises pour statuer sur le cas d'un candidat qui ne remet pas son bulletin de présentation dans les délais prescrits.

43. Nous recommandons que la Loi précise explicitement que le droit d'un candidat ou de son représentant d'entrer dans tout immeuble ou autre édifice à logements multiples, entre 9 h et 21 h, pour y faire campagne ne souffre aucune exception.

44. Nous recommandons qu'il soit décrété que quiconque contrevient à la disposition autorisant les candidats à entrer dans un immeuble se rend coupable d'une infraction.

#### **G. L'agent officiel**

45. Nous recommandons que les candidats puissent renvoyer leur agent officiel en tout temps au moyen d'un avis écrit dont ils transmettent copie au directeur du scrutin et au directeur général des élections.

46. Nous recommandons que le nouvel agent officiel soit tenu d'accepter sa nomination par écrit et qu'il fournisse un double de sa lettre d'acceptation au directeur du scrutin et au directeur général des élections.

47. Nous recommandons que l'agent officiel soit autorisé, avec l'approbation du candidat, à permettre par écrit à d'autres personnes d'accepter des dons au nom de ce dernier.

48. Nous recommandons que l'agent officiel du candidat soit tenu d'ouvrir un nouveau compte réservé à chaque campagne et que ce compte soit fermé, une fois le solde liquidé selon les règles.

49. Nous recommandons qu'un compte de campagne soit ouvert au nom de l'agent officiel, sous le titre « agent officiel de (nom du candidat) ».



## H. La participation des partis

50. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions sur la fusion de gré à gré de partis politiques et qu'on y stipule que le parti issu de la fusion garde l'actif des deux anciens partis.
51. Nous recommandons que l'avis publié dans la *Gazette du Canada*, conformément au paragraphe 31(9), soit désigné comme l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre, et que la radiation prenne effet le jour où le directeur général des élections reçoit le solde ou est informé qu'il ne reste aucun solde, conformément au paragraphe 31(15).
52. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré qui est radié du registre soit tenu de présenter une déclaration vérifiée de la juste valeur commerciale qu'avait son actif à la date où l'avis d'intention de le radier a paru dans la *Gazette du Canada*, et de la déposer en même temps que le rapport du dernier exercice financier.

## I. Les domaines où la divulgation est incomplète

53. Nous recommandons que :
- a) le paragraphe 33(3) soit modifié de manière à exiger des associations locales qui effectuent des opérations financières la nomination d'un agent dont le nom devrait être communiqué, par l'entremise de l'agent principal du parti, au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques;

- b) l'agent de circonscription soit responsable de toutes les opérations financières de l'association locale;
- c) l'agent soit autorisé à recevoir des contributions et à délivrer des reçus d'impôt;
- d) l'agent soit tenu de présenter chaque année un rapport financier vérifié à l'agent principal du parti et au directeur général des élections;
- e) l'agent enregistré d'une association locale ou l'agent principal d'un parti enregistré soient les seules personnes autorisées à recevoir l'excédent de campagne de l'agent officiel d'un candidat. (L'agent de circonscription n'aurait pas le droit d'engager des dépenses d'élection, mais pourrait verser des fonds à l'agent officiel d'un candidat.)
54. Nous recommandons que des dispositions soient adoptées pour que l'agent de circonscription soit radié au moment de la radiation du parti national, à la demande de ce dernier, ou au moment de l'élimination de sa circonscription par suite d'un redécoupage des circonscriptions électorales.
55. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit nommé pour tout fonds en fiducie associé à un parti politique, et que cet agent ait les mêmes droits et responsabilités que l'agent de circonscription enregistré, y compris l'obligation de présenter chaque année un rapport financier vérifié au directeur général des élections et au parti enregistré.

56. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit obligatoirement désigné pour chaque candidat à la direction d'un parti enregistré, que cet agent soit responsable de toutes les opérations financières afférentes à la campagne du candidat, et qu'il soit tenu de présenter au directeur général des élections et à l'agent principal du parti, dans les quatre mois qui suivent l'élection du nouveau chef, un rapport financier vérifié et un rapport sur le travail bénévole accompli.
57. Nous recommandons que l'agent enregistré de tout candidat à la direction d'un parti politique enregistré soit tenu de remettre au parti tous les fonds de campagne excédentaires.
58. Nous recommandons que les députés soient tenus de divulguer toute contribution reçue en dehors d'une période électorale, d'une manière et sous une forme qui correspondent aux règles de divulgation appliquées aux candidats et aux partis enregistrés.
59. Nous recommandons que tous les transferts de fonds effectués entre des partis politiques enregistrés et des candidats soient clairement déclarés au directeur général des élections dans les rapports des partis et dans ceux des candidats.
60. Nous recommandons que tous les transferts de fonds au niveau des partis politiques enregistrés ou des associations locales soient déclarés au directeur général des élections, pour divulgation publique.
61. Nous recommandons que l'article 232 soit révisé pour y préciser la méthode de calcul de l'excédent en tenant compte des transferts entre candidats et partis.
62. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions autorisant le Bureau du directeur général des élections à adresser un avis d'évaluation aux agents officiels des candidats, une fois terminée la vérification de leurs rapports des dépenses d'élection. Les agents seraient tenus de liquider l'excédent dans les 60 jours suivant la réception de l'avis, d'en notifier le directeur général des élections dans les règles et de fournir des preuves attestant que les fonds ont bel et bien été liquidés.
63. Nous recommandons qu'après le jour du scrutin, il soit interdit aux partis politiques et aux agents de circonscription enregistrés de transférer des fonds à des candidats non élus, sauf pour acquitter des créances impayées déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection.
64. Nous recommandons que le directeur général des élections, agissant au nom du receveur général, soit autorisé à remettre les fonds de campagne excédentaires aux candidats indépendants ou sans appartenance politique s'ils sont officiellement mis en candidature à une élection ultérieure.

#### **J. Le financement des élections**

65. (1) Nous recommandons que les « dépenses d'élection » soient définies comme la valeur de tout bien ou service utilisé pendant une période électorale par un candidat ou un parti enregistré, ou en son nom, pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat ou d'un parti, et que, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, soient compris dans cette définition :
- a) le coût des enquêtes et sondages menés pendant la période électorale;

- b) le coût de la formation des représentants de parti et des bénévoles de campagne;
  - c) le coût de la production des messages et annonces publicitaires de la campagne;
  - d) les dépenses personnelles, sauf celles qui sont imputables au handicap d'un candidat ou encore à la garde d'enfants ou d'autres personnes à charge, pendant la période électorale;
  - e) tous les frais qu'encourt, après le déclenchement de l'élection, un candidat ayant officiellement présenté sa candidature après la date d'émission des brefs;
  - f) toutes les dépenses d'élection engagées par le chef d'un parti politique enregistré pour le compte de ce parti, sauf celles ayant trait directement à la campagne qu'il mène dans sa propre circonscription à titre de candidat.
- (2) Cependant, il conviendrait d'exclure des dépenses d'élection les éléments suivants qui seraient soustraits aux règles définissant le plafond des dépenses et le calcul du remboursement :
- a) le dépôt du candidat;
  - b) les frais liés à l'organisation d'activités de financement, sauf les dépenses de publicité;
  - c) les services professionnels nécessaires pour respecter la Loi;
  - d) l'intérêt payé sur un prêt consenti à un candidat ou à un parti enregistré aux fins de la campagne;
  - e) le travail bénévole;
  - f) les sommes payées aux représentants des candidats aux bureaux de scrutin;
  - g) les frais liés exclusivement à l'administration courante du parti enregistré ou d'une association locale représentée par un agent de circonscription enregistré;
  - h) le coût des réceptions organisées après l'élection et des messages de remerciement publiés après la clôture du scrutin.
66. Nous recommandons que les dépenses personnelles des candidats soient incluses dans leurs dépenses d'élection. Bien que les dépenses relatives au handicap d'un candidat ou les frais de garde d'enfants ou d'autres personnes à charge ne soient pas considérés comme des dépenses d'élection, on pourrait en tenir compte dans le calcul du remboursement.
67. Nous recommandons que tous les candidats soient tenus de remettre à leur agent officiel un état de leurs dépenses personnelles, même en l'absence de telles dépenses, auquel cas serait présenté un état portant la mention « néant », de la manière prescrite par le directeur général des élections.
68. Nous recommandons que les candidats soient tenus de joindre des pièces justificatives à leur état de dépenses personnelles.
69. Nous recommandons qu'une activité de financement soit définie comme toute manifestation ou activité organisée essentiellement pour recueillir des fonds au profit d'un parti et/ou d'un candidat par lequel ou au nom duquel l'activité est organisée, à l'exclusion de toute réunion courante de nature administrative ou sociale et de toute méthode de collecte de fonds autre que la vente de billets de participation à une telle activité.
70. Nous recommandons que les frais d'organisation d'une activité de financement, sauf les frais de publicité, soient exclus des dépenses d'élection.

71. Nous recommandons que la valeur commerciale des biens ou services utilisés pendant une élection et provenant de donateurs soit définie comme le plus faible montant demandé sur le marché, au moment considéré, pour un volume équivalent des mêmes biens ou services, excepté le travail bénévole.
72. Nous recommandons que le travail bénévole soit défini comme tout travail fait gratuitement par une personne qui ne reçoit aucune rémunération de quiconque pour les heures de bénévolat fournies.
73. Nous recommandons que les candidats et les partis politiques enregistrés soient tenus de soumettre, parallèlement à leurs rapports des dépenses d'élection, un compte rendu donnant le nom, la profession et le nombre d'heures de bénévolat de toute personne ayant accompli plus de 40 heures de bénévolat au cours d'une période électorale.
74. Nous recommandons qu'une contribution soit définie comme toute somme offerte et non remboursable, ainsi que la valeur commerciale des biens et services fournis sous la forme d'un don, d'une avance, d'un dépôt ou d'un escompte, ou la valeur commerciale de tout bien personnel ou service quelconque, qu'il soit industriel, commercial, professionnel ou autre, exception faite du travail bénévole.
75. Nous recommandons que toute créance impayée déclarée dans le rapport des dépenses d'élection et qui n'est toujours pas réglée six mois après la date de remise obligatoire du rapport, soit considérée comme une contribution, à moins que le créancier ait entamé des poursuites en justice ou pris d'autres dispositions pour récupérer son dû.
76. Nous recommandons que les candidats soient autorisés, après en avoir fait la demande en bonne et due forme au directeur général des élections, à régler, dans les six mois après la date de remise obligatoire du rapport des dépenses d'élection, les créances électorales impayées et auparavant déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection, au lieu de devoir obtenir une ordonnance judiciaire, comme la Loi l'exige à l'heure actuelle.

#### **K. Les rapports**

77. Nous recommandons que les partis politiques soient tenus de fournir des états financiers plus détaillés, tels qu'un bilan, un état des résultats et un état de l'évolution de la situation financière, et que les principes comptables généralement reconnus soient appliqués.
78. Nous recommandons que tous les donateurs soient désignés par leur nom, leur adresse et un critère d'identification unique (la date de naissance, par exemple) et que soient ajoutées aux catégories actuelles de donateurs les catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques autres que les partis », et « autres ».

79. Nous recommandons que les candidats soient tenus, dans leurs rapports, de déclarer les donateurs selon les catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques autres que les partis » et « autres », et qu'ils soient tenus d'indiquer pour chaque donateur le nom, l'adresse et un critère d'identification unique tel que la date de naissance.
80. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à instituer un rapport-formulaire succinct destiné aux candidats dont les dépenses sont inférieures à 10 % de la limite permise.
81. Nous recommandons que les partis politiques et les candidats soient tenus de remettre leurs rapports respectifs dans les quatre mois suivant le jour du scrutin et que les rapports financiers annuels des partis soient déposés dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice.
82. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à prolonger le délai de remise de tout rapport annuel ou rapport des dépenses d'élection, et à permettre la correction de ces documents aux mêmes conditions que celles actuellement en vigueur.
83. Nous recommandons que chaque parti soit tenu de présenter un rapport des dépenses d'élection distinct et détaillé pour chaque élection partielle, dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.
84. Nous recommandons que le processus de vérification soit simplifié en exigeant que les candidats remettent leurs rapports financiers, pièces justificatives, chèques oblitérés, traites et relevés bancaires directement au Bureau du directeur général des élections.
85. Nous recommandons qu'un nouveau certificat de vérification soit établi et que le vérificateur soit tenu de remplir et de signer une liste de contrôle comportant notamment des questions sur les registres comptables tenus par l'agent officiel.
86. Nous recommandons que soit autorisée la présentation, sous forme électronique, de tous les rapports financiers exigés en vertu de la Loi, dans la forme prescrite par le directeur général des élections, et qu'une déclaration signée y soit jointe.
87. Nous recommandons que soit portée à 250 \$ la contribution minimale pour laquelle toute entité tenue de rendre des comptes doit divulguer le nom du donateur.
88. Nous recommandons qu'une pièce justificative soit exigée pour toute dépense d'au moins 50 \$, au lieu de 25 \$.
89. Nous recommandons que les honoraires des vérificateurs payés par la Couronne soient révisés en fonction des nouvelles exigences de vérification proposées dans le présent rapport.

**L. Le temps d'émission et les sondages d'opinion**

90. Nous recommandons que soient abrogés l'alinéa 319c) et l'article 320 de la Loi, qui interdisent à un parti politique d'acheter du temps d'émission en sus du temps d'émission qui lui a été attribué.
91. Nous recommandons que les médias soient tenus d'accorder un traitement égal aux résultats obtenus lors d'une enquête-échantillon avant la répartition des indécis et des autres répondants, et aux résultats basés sur toute projection faite à partir de ces données.
92. Nous recommandons que, dès la première diffusion dans les médias d'un sondage d'opinion sur un scrutin, les résultats soient accompagnés d'une explication sur la méthodologie, précisant notamment le nom du commanditaire du sondage, le nom de la maison de sondage, la taille de l'échantillon, le libellé de la question sur les intentions de vote, la marge d'erreur et les dates auxquelles le sondage a été effectué.
93. Nous recommandons que le commanditaire d'un sondage d'opinion diffusé durant une campagne soit tenu de fournir à un coût raisonnable, à toute personne qui en fait la demande, un rapport détaillé sur les résultats et la méthodologie du sondage.

**M. Les dépenses d'élection des candidats**

94. Nous recommandons que le plafond des dépenses des candidats à une élection soit augmenté uniquement dans les cas où l'élection est ajournée en raison du décès d'un candidat parrainé par un parti politique enregistré.

95. Nous recommandons que chaque candidat à une élection soit tenu de présenter, en même temps que le rapport sur ses dépenses d'élection, un rapport sur les dépenses et les contributions liées à son investiture, et un rapport sur les contributions qu'il a reçues entre la date de son investiture par le parti et la date de la présentation officielle de sa candidature.

**N. Le remboursement des dépenses d'élection**

96. Nous recommandons qu'un remboursement ne dépassant pas 50 % du plafond des dépenses soit offert à chaque parti qui a obtenu soit 2 % des votes à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où il présentait des candidats, ainsi qu'à chaque candidat qui a obtenu 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.
97. Nous recommandons que le remboursement des dépenses d'élection des partis et des candidats soit fixé à un montant par vote dont le total ne dépasserait pas le total des sommes remboursées aux partis et aux candidats à l'élection générale de 1993.
98. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré soit admissible au remboursement des dépenses liées à une élection partielle lorsque ses candidats obtiennent 5 % des votes validement exprimés dans chacune des circonscriptions où se tiennent des élections partielles.

99. Nous recommandons que le remboursement aux partis politiques enregistrés soit effectué sur la base des dépenses engagées pour l'élection, et sous réserve de la présentation de tous les rapports sur les dépenses d'élection et les rapports financiers annuels prescrits par la Loi.
100. Nous recommandons que l'alinéa 84(3)b) soit modifié de manière que les candidats soient remboursés de la première moitié de leur dépôt lorsqu'ils ont été élus ou lorsqu'ils ont obtenu au moins 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.
101. Nous recommandons que tous les candidats, y compris ceux qui se sont désistés, soient remboursés de la moitié de leur dépôt une fois qu'ils ont présenté le rapport sur leurs dépenses d'élection et ont remis les reçus d'impôt officiels non utilisés.
102. Nous recommandons que les dépenses d'élection soient remboursées si un bref est retiré après le jour des présentations, si aucun recensement n'est prévu parce que les listes auraient été réutilisées en vertu du paragraphe 63(3).
103. Nous recommandons qu'une disposition soit adoptée afin d'autoriser l'émission rétroactive de reçus pour les contributions versées à un parti enregistré, à une association locale ou à un candidat durant la période électorale, avant l'enregistrement officiel ou la présentation officielle, selon le cas.
104. Nous recommandons qu'aucun parti enregistré ni aucun candidat ne puisse retourner au donateur, de façon directe ou indirecte, une portion quelconque d'une contribution versée conformément à la Loi.
- O. Le personnel électoral**
105. Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient nommés par le directeur général des élections, à la suite d'un concours officiel ouvert à tous les Canadiens intéressés, et que le statut juridique des directeurs du scrutin soit révisé.
106. Nous recommandons que les partis politiques soient autorisés à présenter une fois des noms de personnes pour chacune des catégories de fonctionnaires électoraux dont la nomination incombe aux partis.
107. Nous recommandons que les agents des candidats soient ajoutés à la liste des personnes qui sont exclues de la définition d'un fonctionnaire électoral.
108. Nous recommandons que la protection de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* soit élargie à tous les fonctionnaires électoraux.
- P. Les pouvoirs en vertu de la Loi**
109. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à déterminer le montant des honoraires, des frais, des allocations et des dépenses.
110. Nous recommandons que le directeur général des élections soit chargé d'effectuer le paiement de toutes les réclamations relatives à la tenue d'une élection (ou prescrites par la Loi) selon une méthode acceptable pour le receveur général.
111. Nous recommandons que l'article 151 de la *Loi électorale du Canada* soit abrogé.

**Q. Le Bureau du directeur général des élections et l'application de la Loi**

112. Nous recommandons que le directeur général adjoint des élections ne soit plus nommé par le gouverneur en conseil, mais qu'il soit choisi parmi les membres de l'administration publique fédérale, comme c'est le cas pour tous les autres membres du personnel du directeur général des élections.
113. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à mettre à l'essai de nouvelles procédures électorales, après avoir consulté le comité de la Chambre des communes responsable des questions électorales.
114. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux membres du personnel du Bureau du directeur général des élections.
115. Nous recommandons que l'ensemble des activités et du personnel du Bureau du directeur général des élections soient financés en vertu d'une seule autorisation, soit l'Autorisation législative.
116. Nous recommandons que le délai pour la publication du rapport du directeur général des élections, à la suite d'une élection, soit porté de 60 à 90 jours après le retour du bref, et que les modifications législatives jugées nécessaires par le directeur général des élections pour que la Loi soit mieux administrée, soient publiées le plus tôt possible après le scrutin.
117. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse, à sa discrétion, publier ensemble ou séparément le rapport administratif et les résultats par section de vote d'une élection partielle. Dans un cas comme dans l'autre, le rapport administratif (qui pourrait comprendre les résultats par section de vote) serait publié dans les 90 jours suivant le retour du bref de l'élection partielle. Si les résultats par section de vote ne pouvaient être publiés dans les 90 jours, un rapport distinct serait publié le plus tôt possible par la suite.
118. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse présenter au Parlement un rapport sur les activités de son bureau lorsqu'il le juge nécessaire.
119. Nous recommandons qu'un rapport soit publié sur les contributions reçues et les dépenses engagées par les partis politiques enregistrés et par les candidats au cours d'une élection, et que le délai de publication soit de 12 mois suivant le retour du bref.
120. Nous recommandons que les méthodes de distribution ou de publication du contenu des rapports visés par l'article 235 soient déterminées par le directeur général des élections.
121. Nous recommandons que le commissaire aux élections fédérales ait le pouvoir de conclure des accords de conformité et d'émettre des ordonnances de conformité.
122. Nous recommandons que la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses* et la *Loi sur la privation du droit de vote* soient abrogées.





---

***LISTE DES RECOMMANDATIONS  
À RÉEXAMINER DANS L'OPTIQUE  
D'UN REGISTRE DES ÉLECTEURS***

---



(Les numéros ci-dessous correspondent aux numéros des recommandations dans le corps du rapport.)

2. Nous recommandons que le paragraphe 63(3) soit modifié de manière à faire référence aux listes électorales définitives, et que ces dernières soient définies comme les listes établies conformément à l'article 71.32 et contenant les noms des personnes inscrites sur les listes révisées, ceux des personnes inscrites le jour du scrutin, et ceux des personnes inscrites en vertu des *Règles électorales spéciales*.
3. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse décider, en fonction des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes définitives du scrutin le plus récent dans une circonscription particulière ou de procéder à un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.
4. Nous recommandons que le poste de réviseur soit aboli et que la responsabilité des séances de révision, auxquelles les électeurs font entendre leurs objections, soit confiée au directeur du scrutin et/ou à son adjoint.
5. Nous recommandons que le poste de réviseur du jour du scrutin soit conservé, mais sous la nouvelle appellation de « agent d'inscription », pour bien traduire la nature de la fonction et éviter toute confusion.
6. Nous recommandons que l'accès de plain-pied soit assuré aux bureaux de révision (sauf autorisation du directeur général des élections, comme c'est déjà le cas pour les bureaux de scrutin ordinaires).
7. Nous recommandons que tout électeur qui demande de faire ajouter son nom à une liste électorale soit tenu d'indiquer son adresse antérieure sur le formulaire d'inscription.
8. Nous recommandons que tout électeur ayant rempli un formulaire d'inscription en y indiquant notamment son adresse antérieure soit réputé avoir consenti à ce que son nom soit rayé de la liste de la section de vote où il était anciennement domicilié.
9. Nous recommandons que les avis et la publicité sur la révision des listes électorales soient établis et diffusés selon les indications du directeur général des élections.
10. Nous recommandons :
  - a) qu'une pièce d'identité soit exigée quand, pendant le processus de révision, un électeur présente une demande d'inscription au nom d'un autre électeur ne résidant pas avec lui. En pareil cas, on exigerait une preuve d'identité en bonne et due forme de l'électeur au nom de qui la demande serait faite;
  - b) que, lorsqu'un fonctionnaire électoral se rend à une résidence pendant la révision, tout électeur domicilié à cette adresse puisse demander l'inscription de tous les autres électeurs qui y vivent, sans avoir à fournir de pièces d'identité pour eux, comme cela se fait pendant un recensement;
  - c) que, lorsqu'un électeur se rend au bureau du directeur du scrutin ou à un bureau de révision, il puisse, après avoir montré les pièces d'identité requises, demander sa propre inscription et celle de tout électeur habitant à la même adresse, sans avoir à fournir des pièces d'identité pour cette autre personne.

11. Nous recommandons que les agents réviseurs soient autorisés à obtenir des renseignements et des preuves d'identité auprès de tout électeur qui demande son inscription ou celle d'électeurs résidant à la même adresse, en utilisant des moyens autres que les contacts personnels (y compris les techniques de transmission des données, telles que la télécopie ou le courrier électronique).
12. Nous recommandons que soit abrogé l'article 71.3, qui oblige le directeur du scrutin à produire et à distribuer les relevés des changements apportés aux listes électorales.
13. Nous recommandons que le scrutateur ou le greffier du scrutin soit chargé de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs inscrits ce jour-là dans les régions rurales.
14. Nous recommandons que les demandes d'inscription soient acceptées aux bureaux spéciaux de scrutin et soient traitées par le scrutateur ou le greffier.
16. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à apporter des changements administratifs à la base de données contenant les listes électorales définitives d'un scrutin, quand l'adresse d'un électeur change après ce scrutin, sans que l'électeur y soit pour quelque chose.
17. Nous recommandons que les listes fédérales des électeurs soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.
102. Nous recommandons que les dépenses d'élection soient remboursées si un bref est retiré après le jour des présentations, si aucun recensement n'est prévu parce que les listes auraient été réutilisées en vertu du paragraphe 63(3).