

# Parachever le cycle des réformes électorales

Recommandations du     
directeur général des élections   
du Canada sur la 38<sup>e</sup> élection générale



CANADA

**Catalogage avant publication de  
Bibliothèque et Archives Canada**

---

Élections Canada

Parachever le cycle des réformes électorales : recommandations  
du directeur général des élections du Canada à la suite de la 38<sup>e</sup> élection générale.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Completing the cycle of electoral reforms, recommendations  
from the Chief Electoral Officer of Canada following the 38th general election.

ISBN 0-662-69311-6

N<sup>o</sup> de cat. : SE1-5/2005

1. Canada. Parlement—Élections.
  2. Vote—Canada.
  3. Élections—Canada.
  4. Élections—Droit—Canada.
- I. Titre.
  - II. Titre : Completing the cycle of electoral reforms, recommendations from  
the Chief Electoral Officer of Canada following the 38th general election.
  - III. Titre : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la  
suite de la 38<sup>e</sup> élection générale.

JL193.E43 2005      324.6'0971      C2005-980245-6F

---

© Directeur général des élections du Canada, 2005

Tous droits réservés

Imprimé au Canada

Pour renseignements, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements

Élections Canada

257, rue Slater

Ottawa (Ontario)

K1A 0M6

Tél. : 1 800 463-6868

Télééc. : 1 888 524-1444

ATS : 1 800 361-8935

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)



The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

Le 29 septembre 2005

L'honorable Peter Milliken  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport *Parachever le cycle des réformes électorales*, pour présentation à la Chambre des communes.

Ce rapport signale les modifications qu'il est souhaitable, à mon avis, d'apporter à la *Loi électorale du Canada* pour en améliorer l'application.

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

  
Jean-Pierre Kingsley



# Table des matières

---

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 – Questions opérationnelles</b> .....	<b>7</b>
1.1 Un processus administratif de confirmation préélectorale.....	7
1.2 Intégration des directeurs du scrutin au Bureau du directeur général des élections ....	14
1.3 Élargissement du crédit législatif.....	17
1.4 Prolongation du pouvoir d’adaptation .....	20
1.5 Nomination du directeur général des élections.....	21
1.6 Le poste de directeur général adjoint des élections .....	22
1.7 Nomination des agents réviseurs .....	24
1.8 Droit de grève des employés d’Élections Canada.....	25
1.9 Embauche et rémunération de personnel temporaire par Élections Canada pour aider directement à la préparation et à la conduite des élections.....	27
1.10 Souplesse accrue pour l’établissement des bureaux de vote par anticipation.....	29
1.11 Certificats de transfert et accessibilité .....	30
1.12 Délivrance des certificats de transfert.....	31
1.13 Établissement des bureaux de scrutin itinérants .....	31
1.14 Accès aux immeubles multirésidentiels, aux communautés protégées et à d’autres lieux.....	32
1.15 Droit de vote des détenus purgeant une peine de deux ans ou plus.....	34
1.16 Vote des électeurs absents du pays depuis plus de cinq années consécutives.....	36
1.17 Révision des Règles électorales spéciales.....	37
1.18 Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions .....	39
1.19 Élimination de la disposition de temporisation du projet de loi C-3 .....	41
<b>Chapitre 2 – Inscription des électeurs</b> .....	<b>45</b>
Introduction.....	45
2.1 L’inscription par la déclaration de revenus.....	46
2.2 La déclaration de revenus comme source d’information sur les décès.....	48
2.3 Suppression de l’obligation de fournir une attestation signée .....	49
2.4 Preuve d’identité pour l’inscription à la résidence de l’électeur.....	50
2.5 Déménagements d’une circonscription à une autre .....	51
2.6 Autorité de déterminer la date d’envoi des cartes d’information de l’électeur.....	52
2.7 Ajout de l’année de naissance sur les listes électorales utilisées durant les jours de scrutin .....	53
2.8 Conservation pour utilisation ultérieure des renseignements personnels obtenus de sources autorisées par la Loi.....	54

2.9	Divulgence des renseignements du Registre national des électeurs dans l'intérêt de la sécurité ou de la santé publiques .....	55
2.10	Utilisation des renseignements personnels par les partis politiques et les députés.....	56
2.11	Numéro d'identification unique et permanent .....	58
2.12	Distribution des listes électorales aux partis enregistrés et admissibles .....	59
2.13	Distribution d'une liste électorale supplémentaire aux candidats le Jour 19 .....	60
2.14	Distribution des listes préliminaires aux partis à la délivrance du bref .....	61
2.15	Changement de la date de la distribution annuelle des listes électorales.....	62
2.16	Exception à l'obligation de produire les listes électorales annuelles.....	62
2.17	Participation des directeurs du scrutin à des initiatives de mise à jour en période non électorale .....	63
2.18	Mise à jour des listes en période électorale à partir des renseignements du Registre national des électeurs.....	63
2.19	Utilisation provinciale des données du Registre national des électeurs .....	64
2.20	Communication de données électorales aux autorités électorales provinciales pour la mise à jour des listes .....	67
2.21	Communication des adresses et renseignements géographiques neutres .....	68
2.22	Vérification de l'admissibilité aux bureaux de scrutin .....	69
<b>Chapitre 3 – La radiodiffusion .....</b>		<b>73</b>
3.1	Une répartition plus simple et équitable du temps d'antenne .....	73
<b>Chapitre 4 – Questions financières.....</b>		<b>81</b>
4.1	Pouvoirs d'examen et d'enquête du directeur général des élections .....	81
4.2	Divulgence du travail bénévole.....	86
4.3	Envoi de bulletins parlementaires après la délivrance du bref .....	88
4.4	Processus de prorogation du délai pour les rapports des candidats .....	90
4.5	Subvention pour les honoraires du vérificateur du candidat.....	93
<b>Chapitre 5 – Modifications techniques .....</b>		<b>97</b>
5.1	Condition pour que les bulletins de vote mentionnent le nom du parti .....	97
5.2	Remplacements de mots ou de numéros .....	97
<b>Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement.....</b>		<b>101</b>
Chapitre 1 – Questions opérationnelles .....		101
Chapitre 2 – Inscription des électeurs.....		105
Chapitre 3 – La radiodiffusion.....		109
Chapitre 4 – Questions financières .....		109
Chapitre 5 – Modifications techniques .....		110

---

---

# **Introduction**

---

---



## Introduction

---

Le rapport que voici est le premier de deux rapports qui seront produits en vertu de l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, à la suite de la 38<sup>e</sup> élection générale. Ce premier rapport porte principalement sur les aspects de la Loi qui ne sont pas visés par les réformes du financement politique entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (projet de loi C-24; L.C. 2003, ch. 19). Le second rapport, qui sera déposé plus tard, concernera surtout les questions liées à ces réformes. Ce processus inhabituel en deux étapes a pour but de permettre l'analyse d'un cycle financier complet pour toutes les entités réglementées par la Loi modifiée.

Le processus électoral est constamment poussé à se développer et à s'adapter aux nouvelles réalités sociales et démocratiques du Canada. Ces pressions sont particulièrement ressenties dans le contexte actuel, marqué par la remise en question du mode de représentation à la Chambre des communes, l'attention accrue portée aux questions de probité financière, l'évolution des droits démocratiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, et les discussions entourant le potentiel des innovations technologiques.

Les recommandations du présent rapport mènent à terme une évolution naturelle amorcée par la création en 1920 du Bureau du directeur général des élections – un organisme indépendant d'envergure nationale, chargé d'assumer les tâches de planification, de préparation, de supervision et de reddition de comptes qui avaient jusque-là incombé au gouvernement. La conclusion de ce cycle trouve son expression la plus claire dans les recommandations qui visent la charge du directeur général des élections, le concept de candidature et l'inscription des électeurs.

Le rôle du directeur général des élections a évolué depuis 1920, mais les élections, à l'échelle des circonscriptions, sont toujours conduites par 308 directeurs du scrutin indépendants, dont les pouvoirs et les fonctions sont décrits géographiquement et limités localement. La pleine intégration de ces 308 postes distincts avec celui du directeur général des élections ainsi que l'agencement amélioré des pouvoirs de cette entité intégrée assureront une organisation électorale plus solide, efficace et souple; ensemble, le directeur général des élections et les directeurs du scrutin seront plus à même d'administrer des élections modernes et de répondre aux transformations profondes que le processus électoral pourrait connaître au fil des ans.

Depuis 1920, plusieurs aspects importants du processus électoral ont changé. Ainsi, on a vu naître les concepts de parti politique, d'association de circonscription enregistrée et de tiers. Dans chaque cas, le statut juridique de l'entité a évolué. Le présent rapport recommande une évolution semblable du concept de candidature, qui a peu changé depuis son instauration. La Loi devrait en effet refléter la réalité concrète du candidat d'aujourd'hui, dont l'activité n'est plus confinée à l'élection et à la période qui la suit immédiatement.

Par ailleurs, les recommandations sur l'inscription des électeurs viendront compléter l'évolution de l'inscription électorale fédérale, basée d'abord sur les listes provinciales, puis sur un recensement fédéral tenu à chaque élection, et enfin sur un registre électoral permanent. Ces recommandations faciliteront l'ajout d'électeurs au Registre national des électeurs, amélioreront l'utilisation du registre comme système national d'inscription et optimiseront son emploi comme outil d'information électorale.

C'est ainsi que le présent rapport peut être considéré comme l'aboutissement naturel du cycle de réforme électorale amorcé en 1920.

De même, il peut être vu comme l'aboutissement du cycle de réforme lancé par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la Commission Lortie). Dans son rapport publié en 1992, la Commission Lortie a formulé des recommandations importantes dans divers domaines, dont le droit de candidature, le rôle et le financement des partis politiques et de leurs associations de circonscription, la réglementation des dépenses électorales, le financement public, la divulgation des renseignements, l'exécution de la Loi, le vote par bulletin spécial, la création d'un registre des électeurs et la radiodiffusion. Depuis, la plupart de ces domaines ont fait l'objet de réformes. Si ces changements n'ont pas toujours suivi à la lettre le rapport Lortie, l'ensemble du processus électoral a évolué conformément à son esprit.

Ce cycle de réforme semble maintenant toucher à son terme : la plupart des recommandations de la commission – ou des considérations qui les motivaient – ont donné lieu directement ou indirectement à des réformes au cours des 13 dernières années. La réalité électorale qui en résulte est bien différente de celle qui existait quand la commission a tenu ses premières audiences.

La poursuite de l'évolution d'une administration électorale entièrement moderne, efficace, indépendante et objective facilitera la conception et l'application de réformes à ce système. Le rapport vient également compléter l'évolution de certains aspects importants du droit de vote – en particulier l'égalisation des moyens de communication des partis politiques par le régime de répartition du temps d'antenne gratuit. En outre, des recommandations comme la suppression des restrictions au droit de vote des Canadiens à l'étranger peuvent être vues comme le prolongement naturel des droits énoncés par les tribunaux dans des affaires telles que *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*.

Certaines des recommandations de ce rapport visent également à rehausser la confiance des Canadiens envers le processus lui-même.

Les recommandations de ce rapport – notamment celles qui proposent l'augmentation des pouvoirs d'examen du Bureau du directeur général des élections et le prolongement de la période de prescription pour l'exécution de la Loi – visent à rendre le processus électoral plus transparent, ce qui favorise un vote éclairé, et à consolider les mesures d'exécution et de dissuasion de la Loi.

Enfin, bien qu'aucune recommandation dans ces pages ne traite de l'achat en bloc de cartes de membres de partis politiques – une activité constatée surtout lors des courses à l'investiture – cette pratique reste préoccupante, car elle intervient à la première étape du processus électoral. La *Loi électorale du Canada* est muette sur la question, dans la mesure où l'acheteur des cartes ne dépasse pas son plafond de contributions ou est déclaré comme donateur. Je tiens toutefois à répéter que les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que chaque nouveau membre d'un parti politique souhaitait vraiment se joindre à ce parti, l'a fait au moins 30 jours avant la course à l'investiture et a payé lui-même sa cotisation. Mon Bureau surveillera les pratiques des partis et la réaction des Canadiens (négative jusqu'à maintenant) et, s'il y a lieu, traitera de cette question plus à fond dans un rapport subséquent. L'élimination du recrutement de membres « instantanés » par l'achat de cartes de membres serait de nature à rehausser la confiance des Canadiens à l'égard du processus électoral.

Jean-Pierre Kingsley



---

---

# **Chapitre 1**

## **Questions opérationnelles**

---

---



## Chapitre 1 – Questions opérationnelles

---

### 1.1 Un processus administratif de confirmation préélectorale

Le processus de confirmation des candidatures devrait être simplifié, et exécutable avant la délivrance d'un bref. Cette recommandation comporte quatre éléments interreliés.

1. La mise en candidature devrait devenir un processus d'enregistrement purement administratif qui permettrait de confirmer la candidature d'une personne éligible dans une circonscription donnée, avant le déclenchement de l'élection à venir. Cette confirmation devrait relever d'Élections Canada plutôt que d'un directeur du scrutin.
2. La confirmation des candidatures devrait être un simple processus d'enregistrement où toute personne éligible voulant se porter candidate n'aurait qu'à fournir ses coordonnées et d'autres renseignements administratifs. Le candidat éventuel pourrait présenter lui-même sa demande et ne serait pas tenu d'obtenir des signatures d'électeurs appuyant sa candidature.
3. Quiconque désire se porter candidat à une élection à venir devrait pouvoir faire confirmer sa candidature avant la délivrance du bref. Les candidats confirmés avant une élection devraient être tenus de soumettre au directeur général des élections des rapports de contributions chaque année jusqu'à l'élection à laquelle ils se portent candidats.
4. Les candidatures devraient être confirmées par le Bureau du directeur général des élections plutôt que par chaque directeur du scrutin. Les candidats qui le désirent pourraient envoyer leur demande au directeur général des élections par l'entremise de leur parti enregistré, y compris le cautionnement et la déclaration de soutien du chef du parti.

Ces recommandations, expliquées ci-dessous, doivent être considérées comme les éléments d'une seule réforme.

#### *1. Un processus de nomination administratif*

Le processus actuel de mise en candidature est indûment complexe et lourd. En outre, il favorise certains candidats, prête à confusion pour les électeurs désirant verser des contributions entre les scrutins, et ne tient pas compte des contributions excédentaires versées à une personne qui ne fait pas confirmer sa candidature à une élection. Enfin, il mobilise de l'énergie que les directeurs du scrutin et les candidats pourraient consacrer aux tâches essentielles d'une élection.

## 2. Simplification du processus de confirmation

Le rapport *Moderniser le processus électoral*, publié en 2001, recommandait de réduire le processus de mise en candidature à une formalité administrative exigeant seulement qu'une personne éligible indique qu'elle souhaite se porter candidate et fournisse les renseignements administratifs nécessaires, la déclaration de soutien de son chef de parti (s'il y a lieu) et son cautionnement. Il faudrait pour ce faire supprimer l'obligation de présenter les signatures de 100 électeurs admissibles; l'obligation de faire présenter l'acte de candidature par un témoin ayant prêté serment (plutôt que par le candidat); et l'obligation pour le candidat d'attester sous serment qu'il consent à la candidature. Le présent rapport réitère ces recommandations.

Sous le régime actuel, l'acte de candidature doit comporter les nom, adresse et signature, recueillis en présence d'un témoin, d'au moins 100 électeurs résidant dans la circonscription où la personne désire poser sa candidature<sup>1</sup>.

L'obligation de joindre à l'acte de candidature un nombre précis de signatures d'électeurs soutenant le candidat remonte à la première loi électorale fédérale permanente adoptée en 1874. Comme l'indiquait la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) dans son rapport de 1992, cette règle a pour but d'assurer que les candidats éventuels démontrent qu'ils jouissent d'un certain appui populaire. On la justifiait par le besoin perçu de restreindre les élections aux candidats ayant prouvé qu'ils bénéficient de l'appui politique d'un nombre important d'électeurs.

Il convient de s'interroger sur le bien-fondé de cette justification à la lumière de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, [2003] 1 S.C.R. 12. Selon ce jugement, la démocratie gagne à permettre la participation de partis et de candidats dont les opinions peuvent s'éloigner du courant dominant, et la capacité de ces partis et candidats de présenter leurs opinions à l'électorat favorise le vote éclairé ainsi que les droits démocratiques garantis par l'article 3 de la Charte. Comme l'explique la Cour suprême du Canada dans sa décision :

« [L]a participation au processus électoral possède une valeur intrinsèque indépendamment de son effet sur le résultat concret des élections. Certes, il est vrai que le processus électoral est le moyen utilisé pour élire les députés et former les gouvernements, mais il constitue également le principal moyen permettant au citoyen ordinaire de participer au débat public qui précède l'établissement de la politique sociale. Le droit de briguer les suffrages des électeurs offre à tout citoyen la possibilité de présenter certaines idées et opinions et d'offrir à l'électorat une option politique viable. Le droit de vote permet à tout citoyen de manifester son appui à l'égard des idées et opinions auxquelles souscrit un candidat donné. Dans chacun des cas, les droits démocratiques consacrés à l'art. 3 font en sorte que tout citoyen a la possibilité d'exprimer une opinion sur l'élaboration de la politique sociale et le fonctionnement des institutions publiques en participant au processus électoral. »

---

<sup>1</sup> Il faut 50 signatures seulement dans les circonscriptions désignées à l'annexe 3 de la Loi, qui sont généralement les plus éloignées et les moins densément peuplées.

La cour affirme ainsi que la candidature d'une personne éligible qui ne jouit pas d'un fort soutien électoral sert la démocratie et les droits démocratiques protégés par l'article 3 de la Charte.

L'exigence actuelle qu'un candidat éventuel soit appuyé par 100 électeurs locaux a aussi une incidence concrète sur la conduite des élections : elle exige beaucoup de ressources, tant de la part du candidat qui doit recueillir ces signatures que de la part du système électoral qui doit les vérifier. À la 38<sup>e</sup> élection générale, des directeurs du scrutin ont rejeté deux candidatures (une dans Halifax-Ouest, en Nouvelle-Écosse, et l'autre dans Fleetwood-Port Kells, en Colombie-Britannique) à cause d'un nombre insuffisant de signatures d'électeurs admissibles. À la 37<sup>e</sup> élection générale, trois candidatures ont été rejetées pour la même raison, et un quatrième cas de refus a été soumis au commissaire aux élections fédérales.

L'obligation actuelle a une valeur symbolique, tout au plus. Dans le cas des candidats désignés par un parti, cette désignation démontre en soi que le candidat jouit d'un certain soutien électoral. Aujourd'hui, même pour les candidats non affiliés à un parti enregistré, la capacité d'obtenir 100 (ou 50) signatures n'est pas une véritable preuve de soutien électoral. Par le passé, maints candidats ont obtenu le nombre requis de signatures sans jouir, pour autant, d'un soutien sérieux. L'obligation actuelle sert davantage à évaluer les capacités organisationnelles du candidat éventuel que son soutien électoral.

En outre, cette obligation grève les ressources du système électoral. Il est difficile, sur le plan administratif, de vérifier la validité des signatures dans le délai de 48 heures prévu par la Loi. Dans le meilleur des cas, on vérifie si l'adresse des signataires se trouve dans la circonscription du candidat, mais le temps ne permet pas de déterminer l'authenticité des signatures. Quels que soient les avantages de cette exigence, ils se trouvent incontestablement réduits par la superficialité des vérifications.

Enfin, si l'on permet la confirmation des candidatures avant la délivrance du bref, l'obligation de recueillir des signatures perdra de son utilité. En effet, les signataires pourraient ne plus résider dans la circonscription au déclenchement de l'élection. De plus, si cette obligation était supprimée, il serait plus facile pour Élections Canada d'assurer la confirmation centralisée des candidatures avant la délivrance du bref.

### *3. Élargissement de la période de confirmation des candidatures*

Selon la *Loi électorale du Canada* actuelle, un « candidat » est une personne dont la candidature à une élection a été confirmée par un directeur du scrutin au titre du paragraphe 71(1) (définition à l'article 1 de la Loi). La confirmation peut uniquement avoir lieu pendant une élection. Au plus tard le 21<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin, qui est la date de clôture des candidatures, quiconque veut briguer les suffrages doit remplir les formalités nécessaires – y compris recueillir le nombre requis de signatures, faire déposer l'acte de candidature auprès du directeur du scrutin et s'assurer que ce dernier en effectue la vérification et la confirmation (article 69). Un aspirant qui ne réussit pas à terminer ce processus avant la clôture des candidatures ne peut pas devenir un candidat confirmé.

Ce procédé engendre de nombreux inconvénients : délai, obligations rétroactives, incertitude quant à l'application des règles sur les contributions, évitement des exigences concernant la disposition de l'excédent, détournement des candidats et du personnel électoral de leurs autres tâches, incapacité de délivrer des reçus aux fins de l'impôt pour les contributions versées avant la délivrance du bref, et retard d'application des dispositions concernant la fourniture de biens ou de services et la cession de fonds entre les entités d'un même parti enregistré. Ces difficultés, décrites plus en détail ci-dessous, peuvent être atténuées par la création d'un processus administratif de confirmation préélectorale.

*Délai* – Même en période électorale, la confirmation d'une candidature peut prendre un certain temps. L'article 67 de la Loi stipule qu'un acte de candidature ne peut être présenté au directeur du scrutin qu'après la délivrance de l'Avis de convocation – qui peut avoir lieu jusqu'à quatre jours après le déclenchement de l'élection (article 62). De plus, les directeurs du scrutin peuvent difficilement confirmer les candidatures avant l'ouverture de leur bureau. À la 38<sup>e</sup> élection générale, la plupart des directeurs du scrutin avaient ouvert leur bureau et délivré l'Avis de convocation dans les 48 heures suivant la délivrance du bref; néanmoins, cela équivaut à deux journées d'un calendrier électoral de 36 jours. Lorsqu'il reçoit un acte de candidature, le directeur du scrutin dispose de 48 heures pour le vérifier et pour confirmer ou rejeter la candidature (article 71).

En permettant de confirmer les candidatures à l'avance, on accélérerait l'obtention du statut officiel de candidat pendant une élection et on permettrait aux candidats de se consacrer à leur campagne dès la délivrance du bref.

*Application rétroactive du statut* – La Loi prévoit qu'une personne n'est pas candidate tant que le directeur du scrutin n'a pas confirmé sa candidature pendant l'élection.

Or, plusieurs commencent à recueillir des fonds pour leur campagne avant le début de la période électorale. Il s'agit d'une nécessité pratique, surtout pour les candidats qui ne sont pas encore soutenus par un parti ou qui désirent se présenter sans affiliation politique.

La Loi impose plusieurs exigences concernant la collecte, la gestion et l'utilisation de ces fonds. Par exemple, tout candidat doit nommer un agent officiel avant d'accepter une contribution ou d'engager une dépense électorale (par. 83(1)). De plus, lorsqu'il nomme un agent financier, il doit aussi nommer un vérificateur (par. 83(2)). L'agent officiel est tenu d'ouvrir un compte bancaire qui doit servir au dépôt de toutes les contributions reçues et au paiement de toutes les dépenses électorales (par. 437(1)). Seul l'agent officiel peut percevoir des contributions (par. 438(2)) et il doit délivrer un reçu pour chacune d'elles (art. 404.4). Seul l'agent officiel peut payer les dépenses de campagne du candidat, autres que les menues dépenses ou les dépenses personnelles du candidat (par. 438(4)). Dans les faits, s'il veut remplir toutes les obligations prévues à l'article 454 de la Loi à la fin de la campagne, l'agent officiel doit commencer à tenir un registre rigoureux dès le moment de la première contribution ou de la première dépense électorale.

En principe, aucune de ces obligations ne s'applique avant la confirmation de la candidature. Mais à partir de ce moment, elles s'appliquent au candidat et à son agent officiel rétroactivement jusqu'à la première contribution ou la première dépense. Une personne qui n'est pas au courant de ces obligations peut se retrouver ainsi en situation d'infraction rétroactive. Les renseignements en la matière sont publiés sur le site Web d'Élections Canada, mais les candidats éventuels ne pensent pas nécessairement à visiter le site. En outre, l'organisme ne connaît pas l'identité de ces personnes avant la confirmation des candidatures, à moins qu'elles n'entrent en contact avec lui. Il se peut donc qu'elles enfreignent déjà la Loi lorsque Élections Canada leur remet les trousseaux d'information destinés aux candidats.

Si les candidatures pouvaient être confirmées avant une élection, on éviterait l'application rétroactive complexe des obligations liées à la candidature; mais en plus, Élections Canada pourrait identifier les candidats éventuels plus tôt et leur fournir l'information et les outils nécessaires dès le début de leurs préparatifs de campagne.

*Application des plafonds de contributions aux candidats non confirmés* – Le paragraphe 405(3) de la *Loi électorale du Canada* précise qu'une contribution versée à une personne qui déclare rechercher le soutien d'un parti enregistré est considérée comme une contribution versée au candidat de ce parti. De même, une contribution à une personne déclarant ne pas rechercher le soutien d'un parti enregistré est considérée comme une contribution à un candidat non soutenu par un parti enregistré. Ainsi, les contributions versées entre les élections aux personnes qui ne sont pas encore officiellement candidates sont comptées dans le calcul des limites permises. Ces règles s'appliquent aussi aux contributions versées par les particuliers aux candidats à l'investiture, mais non aux contributions versées par les personnes morales, les syndicats ou les associations non constituées en personne morale. Une somme versée entre les élections par l'une de ces entités ne constitue pas une contribution. Cependant, une fois confirmée la candidature de la personne qui l'a reçue, cette somme devient rétroactivement une contribution. Si les candidatures pouvaient être confirmées avant une élection, ces fictions juridiques seraient moins nécessaires.

*Disposition de l'excédent des contributions* – Actuellement, un candidat éventuel qui reçoit des contributions avant une élection n'est pas soumis aux règles concernant la disposition de l'excédent tant qu'il ne devient pas officiellement candidat. S'il ne devient pas officiellement candidat, il peut disposer de son excédent comme il l'entend. Il peut le remettre aux donateurs selon des ententes conclues avec eux; il peut aussi le conserver pour son usage personnel, contrairement au candidat confirmé, qui est tenu de céder son excédent à un parti enregistré, à une association enregistrée ou au receveur général, selon le cas – mais qui ne tire aucun profit personnel du financement de sa campagne.

S'il était permis de confirmer les candidatures avant la délivrance d'un bref, les candidats seraient soumis, dès leur confirmation, à l'obligation de soumettre un rapport financier à la fin de leur campagne, conformément à l'article 451, de même qu'aux obligations touchant la disposition de l'excédent des contributions et autres recettes non dépensées pendant la campagne.

De plus, dans la mesure où les candidats pourraient recevoir des contributions plus d'un an avant une élection, ils pourraient être tenus de déclarer annuellement les contributions reçues jusqu'à la production du rapport de campagne en fin d'élection prévu à l'article 451.

Ces règles élimineraient l'incohérence actuelle qui permet à ceux qui recueillent des contributions avant une élection en vue de devenir candidats, mais qui en fin de compte ne deviennent pas candidats, d'utiliser leur surplus autrement qu'en conformité avec la Loi. Elles favoriseraient également le vote éclairé en assurant, dans plusieurs cas, une forme de divulgation préélectorale.

*Mobilisation de ressources* – Le fait de limiter la confirmation des candidatures à la période électorale peut obliger les candidats à mobiliser des ressources en début de campagne aux fins de ce processus, y compris la collecte de signatures. À la 38<sup>e</sup> élection générale, le formulaire d'acte de candidature était disponible sur le site Web d'Élections Canada avant la délivrance du bref et les candidats étaient autorisés à recueillir des signatures avant l'élection. Ils couraient toutefois le risque que certains signataires ne résident plus dans la circonscription le jour du déclenchement de l'élection, ce qui aurait invalidé la signature de ces personnes.

De même, les directeurs du scrutin, occupés à ouvrir leur bureau, assurer la livraison des cartes d'information de l'électeur et réserver les bureaux de scrutin, doivent consacrer du temps à la vérification et à la confirmation des actes de candidature.

Si la confirmation préélectorale des candidatures était autorisée, les candidats pourraient se concentrer sur leur campagne, et les directeurs du scrutin sur la conduite de l'élection, dès le début de la période électorale.

*Reçus aux fins de l'impôt* – Il est interdit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt pour les contributions versées à la campagne d'une personne dont la candidature n'est pas encore confirmée. Le paragraphe 127(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux agents officiels des candidats de délivrer de tels reçus uniquement pour les contributions versées à un « candidat », tel que défini à l'article 2 de la *Loi électorale du Canada*, à savoir une personne dont la candidature a été confirmée par un directeur du scrutin pendant une élection.

Cette exigence a peu d'incidences pour les candidats soutenus par un parti enregistré. Les contributions destinées à un candidat mais versées avant une élection peuvent être adressées à son parti enregistré (ou à l'association de circonscription enregistrée s'il en existe une), qui peut délivrer des reçus aux fins de l'impôt. Lorsque l'élection est déclenchée, l'association ou le parti peut céder les contributions au candidat. Les candidats non affiliés à un parti enregistré ne bénéficient pas de cet avantage.

L'instauration de la confirmation préélectorale permettrait la délivrance de reçus aux fins de l'impôt pour les contributions faites avant une élection à un candidat confirmé. Par conséquent, les candidats qui ne sont pas soutenus par un parti enregistré seraient moins désavantagés par rapport aux autres.

*Règles sur les cessions* – Actuellement, un parti ou une association de circonscription enregistrée ne peut pas céder de fonds à un « candidat » du parti avant que sa candidature soit officiellement confirmée pendant une élection. Le problème ne se poserait plus s'il était permis de confirmer et soutenir une candidature avant une élection.

#### *4. Confirmation par le directeur général des élections*

Si la confirmation des candidatures devenait un simple processus administratif d'enregistrement, elle pourrait être confiée au Bureau du directeur général des élections plutôt qu'à chaque directeur du scrutin. Les partis enregistrés pourraient ainsi tenir une liste centrale des candidats qu'ils soutiennent (avec le consentement de ces derniers) ou même payer l'ensemble des cautionnements de ces candidats. Dans le système actuel, seul le directeur du scrutin de la circonscription où se présente le candidat peut confirmer la candidature de ce dernier. Un parti doit donc produire une déclaration de soutien pour chacun de ses candidats dans la circonscription appropriée. De même, chaque cautionnement doit être payé séparément au directeur du scrutin concerné.

#### *Mise en œuvre*

Si la présente recommandation est adoptée, un candidat éventuel pourrait solliciter la confirmation de sa candidature avant le déclenchement d'une élection. Il aurait à indiquer la circonscription dans laquelle il souhaite se présenter. À l'élection qui suivrait dans cette circonscription, il serait tenu soit de se porter candidat, soit de se retirer de la course, et il aurait à produire les rapports nécessaires et à se dessaisir de tout excédent. Comme les partis pourraient alors soutenir des candidats avant une élection, il conviendrait d'envisager de leur donner plus de latitude pour retirer leur soutien avant le déclenchement de l'élection.

La confirmation préélectorale des candidatures n'aurait aucune incidence sur les règles régissant les plafonds de contributions et l'admissibilité des donateurs, qui couvrent déjà les contributions versées avant une élection.

## 1.2 Intégration des directeurs du scrutin au Bureau du directeur général des élections

La *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée de façon à changer le processus de nomination des directeurs du scrutin et à intégrer les bureaux indépendants au Bureau du directeur général des élections. En particulier, elle devrait stipuler :

1. que le directeur général des élections choisit et nomme les directeurs du scrutin au mérite pour un mandat de 10 ans et que ce mandat peut être écourté en cas de décès, de démission, de changement de circonscription ou de révocation (les motifs de révocation seraient les mêmes, mais seraient plutôt appliqués sous la gouverne du directeur général des élections, selon une procédure équitable;
2. que les fonctionnaires électoraux locaux continuent d'être sélectionnés par les directeurs du scrutin;
3. que le directeur général des élections a le pouvoir de nommer un remplaçant pour remplir tout ou partie des tâches d'un directeur du scrutin qu'il juge incapable de remplir ces tâches, pour quelque raison que ce soit, jusqu'à ce que le directeur du scrutin puisse reprendre ses fonctions ou qu'un nouveau directeur du scrutin soit nommé.

La charge légale de la conduite des élections devrait être confiée au directeur général des élections plutôt qu'à chacun des 308 directeurs du scrutin dans leur territoire respectif. Cette charge devrait être remplie par le directeur général des élections dans chaque circonscription avec l'aide du directeur du scrutin, les tâches étant accomplies par l'un ou l'autre selon les exigences de la situation.

Aux yeux du public, les directeurs du scrutin et Élections Canada ne font qu'un. Cette perception répandue n'a rien d'étonnant : elle reflète la collaboration étroite de ces deux entités dans la conduite des élections.

Les deux entités sont légalement distinctes. Les directeurs du scrutin ne font pas partie du Bureau du directeur général des élections; ce sont des personnes désignées par le gouverneur en conseil auxquelles la Loi attribue directement des fonctions et des pouvoirs qu'elles peuvent uniquement exercer dans leur circonscription. En fait, ils forment 308 bureaux indépendants. Aux termes de l'article 24 de la Loi, les directeurs du scrutin remplissent leurs tâches sous la direction générale du directeur général des élections, mais ils ne sont pas pour autant des employés d'Élections Canada. Cet arrangement a des conséquences importantes, décrites ci-dessous.

*Responsabilité personnelle des directeurs du scrutin* – La responsabilité juridique des activités du directeur du scrutin échoit au directeur du scrutin lui-même plutôt qu'au directeur général des élections. Cette responsabilité couvre de nombreuses activités : location de locaux pour le bureau du directeur du scrutin et les bureaux de scrutin, embauche du personnel électoral, blessures causées par des accidents au bureau du directeur du scrutin ou aux bureaux de scrutin, dommages aux locaux loués, arrérages de loyers et réclamations concernant les droits de la personne ou les droits en matière d'emploi faites par ou contre les

fonctionnaires électoraux ou le personnel engagé par les directeurs du scrutin. Bien que la *Politique sur l'indemnisation des fonctionnaires de l'État et la prestation de services juridiques à ces derniers* du Conseil du Trésor s'applique aux directeurs du scrutin, il subsiste une grande confusion quant à l'aide qu'ils peuvent attendre du gouvernement en général, et d'Élections Canada en particulier, lorsqu'ils sont poursuivis pour leurs actes ou ceux de leurs employés<sup>2</sup>. L'éclaircissement de la responsabilité juridique directe du directeur général des élections à l'égard des directeurs du scrutin dans l'exécution des diverses activités électorales apaiserait les craintes des directeurs du scrutin au sujet de leur responsabilité personnelle concernant l'exécution de leurs fonctions et dissiperait la confusion pouvant amener des plaignants à désigner le mauvais défendeur lors d'une poursuite contre un directeur du scrutin.

*Application des lois gouvernementales aux directeurs du scrutin* – Les directeurs du scrutin ne sont pas assujettis aux lois gouvernementales telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* même si ces lois s'appliquent au Bureau du directeur général des élections. Ces lois, en effet, ne les désignent pas expressément. En devenant des agents du directeur général des élections, les directeurs du scrutin et leur personnel seraient automatiquement assujettis aux lois qui s'appliquent au Bureau du directeur général des élections.

*Incapacité d'agir* – La nomination des directeurs du scrutin par une entité autre que le Bureau du directeur général des élections ne laisse à ce dernier aucun pouvoir de redressement ou de remplacement en cas d'incapacité, d'accident ou d'insubordination. Bien que les motifs de révocation des directeurs du scrutin conviennent à la nature et à l'intégrité du poste<sup>3</sup>, il appartient actuellement au gouverneur en conseil, et non au directeur général des élections, d'évaluer la nécessité d'une telle révocation. Le gouverneur en conseil n'est pas tenu de suivre les recommandations du directeur général des élections à ce sujet; d'ailleurs,

---

<sup>2</sup> Essentiellement, cette politique établit que le gouvernement a pour règle d'indemniser les fonctionnaires contre les responsabilités civiles personnelles, de ne pas tenter de poursuites concernant ces responsabilités et d'autoriser une assistance juridique aux fonctionnaires dans les circonstances précisées dans la politique.

<sup>3</sup> Le paragraphe 24(7) de la Loi établit les quatre motifs de révocation :

24(7) Le directeur du scrutin peut être révoqué par le gouverneur en conseil pour l'un ou l'autre des motifs valables suivants :

- a) il est incapable, notamment pour cause de maladie ou d'incapacité physique ou mentale, de s'acquitter d'une manière satisfaisante des fonctions que lui confère la présente loi;
- b) il ne s'est pas acquitté de façon compétente des fonctions que lui confère la présente loi ou n'a pas suivi les instructions du directeur général des élections visées à l'alinéa 16c);
- c) il n'a pas terminé la révision des limites des sections de vote situées dans sa circonscription conformément à l'instruction donnée en ce sens par le directeur général des élections en application du paragraphe 538(3);
- d) il a contrevenu au paragraphe (6) [faire sciemment preuve de partialité politique pendant son mandat], que ce soit ou non dans l'exercice de ses fonctions.

peu d'entre elles ont été acceptées au cours des dernières années. En outre, compte tenu des réalités du processus électoral, il n'est guère probable que le gouverneur en conseil intervienne en pleine élection. Enfin, la révocation est une mesure extrême et inflexible qui ne convient pas à toutes les situations. Il conviendrait que la Loi donne au directeur général des élections le pouvoir de révoquer les directeurs du scrutin pour des motifs valables, selon une procédure équitable.

*Apparence de partialité* – Comme il a été mentionné à diverses reprises par le passé, plusieurs candidats ont fait valoir que le pouvoir du gouvernement en place (ou d'un gouvernement précédent) de nommer les directeurs du scrutin, responsables des élections à l'échelle locale, suscite une crainte raisonnable de partialité. Si ces nominations étaient confiées au directeur général des élections, qui est indépendant et neutre, cette préoccupation serait dissipée, comme en témoigne l'exemple des provinces du Québec et du Manitoba.

*Nomination au mérite* – Comme il a été signalé à maintes reprises, les directeurs du scrutin ne sont pas nommés au mérite. Le rôle de directeur du scrutin est exigeant et nécessite de nombreuses aptitudes. Or, il n'existe aucun processus systématique pour évaluer les candidats à ce poste. Bien que le directeur général des élections ait fourni des directives quant aux critères de sélection, le processus actuel ne garantit pas la nomination de personnes qui possèdent les qualités et les aptitudes requises. Les directeurs du scrutin devraient donc être nommés en fonction du mérite.

Conformément à la pratique actuelle, chaque directeur du scrutin devrait résider dans sa circonscription. On s'assure ainsi qu'il connaît les enjeux locaux et qu'il est présent dans son territoire. Par ailleurs, nous recommandons ici que les directeurs du scrutin aient un mandat de 10 ans afin de pouvoir gérer au moins deux élections. Ce mandat pourrait prendre fin en cas de décès, de démission, de départ de la circonscription ou de révocation. Les motifs de révocation resteraient les mêmes (paragraphe 24(7) de la Loi). Enfin, il faudrait clarifier dans la Loi les situations où le directeur adjoint du scrutin peut agir au nom du directeur du scrutin, de manière à assurer l'entière continuité des activités.

*Simplification de la division des tâches* – Les dispositions de la *Loi électorale du Canada* exigeant que certaines tâches soient effectuées par les directeurs du scrutin empêchent ces derniers de partager leurs tâches avec leurs homologues ou avec le personnel d'Élections Canada. Il serait préférable d'attribuer les tâches aux personnes les mieux placées pour les accomplir. Par exemple, les cartes d'information des électeurs pourraient être préparées et distribuées soit par Élections Canada, soit par les directeurs du scrutin, selon les circonstances. Si l'on intégrait les responsabilités électorales des directeurs du scrutin à celles du directeur général des élections, les divers directeurs du scrutin seraient plus à même de s'entraider dans l'accomplissement de leurs tâches à la demande du directeur général des élections. Dans ce cas, il faudrait aussi que le directeur général des élections ait le pouvoir formel de déléguer certaines de ses fonctions aux directeurs du scrutin.

L'intégration plus étroite de ces postes répondrait aux besoins du processus électoral actuel; l'aspect de cette recommandation qui touche le processus de nomination a cependant des précédents historiques et modernes. De 1929 à 1934, le directeur général des élections nommait les directeurs du scrutin. Cette responsabilité est ensuite revenue au gouverneur en conseil, pour des raisons entièrement indépendantes de l'exercice de cette fonction par le directeur général des élections. D'autre part, six organismes des provinces et territoires (Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Québec) nomment maintenant les directeurs du scrutin au mérite. Le retour de ce pouvoir au directeur général des élections n'ajouterait pas un fardeau important à son Bureau : il ne faudrait probablement que deux postes supplémentaires; toute charge additionnelle pourrait être absorbée par les ressources actuelles.

### 1.3 Élargissement du crédit législatif

L'article 553 de la *Loi électorale du Canada* devrait être modifié pour que toutes les dépenses d'Élections Canada liées à l'administration et à l'application de la Loi puissent être payées à même les fonds non attribués du Trésor au moyen de l'autorisation législative.

De façon corollaire, la fonction d'examen de la vérificatrice générale à l'égard des activités d'Élections Canada devrait être législativement renforcée. Par ailleurs, la pratique du directeur général des élections de présenter un rapport chaque année sur l'utilisation de l'autorisation législative et de comparaître à ce sujet devant un comité de la Chambre des communes pourrait être inscrite dans la loi.

Actuellement, le financement des activités du Bureau du directeur général des élections du Canada provient de deux sources : des autorisations législatives sous forme de retraits préautorisés sur le Trésor et un crédit annuel.

La Loi autorise des retraits sur le Trésor pour le paiement de tous les frais liés à l'administration de la Loi, autres que le traitement régulier des employés permanents.

L'autorisation législative de puiser directement dans le Trésor répond à deux besoins importants : elle permet la conduite efficace et efficiente des élections et assure l'intégrité du processus électoral. Sans autorisation législative, il serait impossible de conduire des élections de façon efficace, efficiente, indépendante et impartiale. La date des élections n'étant pas connue d'avance, il ne conviendrait pas de procéder par crédits annuels. De plus, l'efficacité, l'équité et l'impartialité du processus électoral exigent un financement protégé du contrôle de l'exécutif et de toute ingérence politique.

La seule dépense d'Élections Canada non couverte par l'autorisation législative est le traitement régulier de ses employés permanents (les heures supplémentaires sont couvertes par une autorisation législative), qui nécessite un crédit annuel.

Comme l'a observé le directeur général des élections le 15 février 2005 devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, le Bureau ne comprenait qu'un commis en chef et deux sténographes lors de sa création en 1920. La loi d'alors stipulait expressément qu'à l'exception de ces trois postes, il ne devait y avoir aucun cadre ou employé permanent rémunéré pour accomplir des tâches électorales. La responsabilité de la conduite des élections était dévolue aux directeurs du scrutin et à leur personnel – dont la rémunération était, et est encore, assurée par l'autorisation législative prévue par la Loi.

Ainsi, au moment de la création du Bureau du directeur général des élections, aucune disposition législative n'était prévue pour la rémunération du personnel permanent<sup>4</sup>, précisément parce que, contrairement à aujourd'hui, ce personnel ne participait pas à la conduite des élections ni aux tâches connexes. La conduite efficace et impartiale des élections était assurée grâce à une autorisation législative.

Lors de sa comparution du 15 février 2005, le directeur général des élections a aussi souligné que les responsabilités de son Bureau avaient beaucoup changé depuis un siècle : les élections ne sont plus de simples événements isolés, entièrement circonscrits dans une période électorale. Aujourd'hui, une élection ne pourrait se dérouler de façon efficace et efficiente sans l'appui de professionnels, de spécialistes et d'employés permanents, ni sans l'aide des technologies informatiques. Le Registre national des électeurs, les registres des partis politiques et des associations de circonscription, les règles en matière de divulgation et

---

<sup>4</sup> L'Acte des élections fédérales de 1920 (L.C. 1920, ch. 46) confiait au directeur général des élections les fonctions suivantes :

Responsabilités générales :

« [...] durant toute élection, donner régulièrement des instructions à tous les officiers-rapporteurs et, en cas d'incompétence ou de négligence de la part d'un d'entre eux dans l'exercice de ses fonctions, recommander sa révocation et la nomination d'un autre à sa place; exercer la direction et la surveillance générales de la conduite administrative des élections en vue d'assurer la justice et l'impartialité de tous les officiers d'élection et l'observation des dispositions de la présente loi; faire rapport à la Chambre des Communes [...] après une élection [...]; sans préjudice de l'exécution des fonctions ci-dessus, agir en qualité de conseil de la Couronne ou du procureur général dans ces causes, donner les avis et instituer les enquêtes que le Gouverneur en conseil peut, à discrétion, prescrire. »

Responsabilités particulières :

1. délivrer les brevets et recevoir le rapport d'élection;
2. fournir les urnes ou les instructions nécessaires pour en assurer l'uniformité;
3. fournir le papier des bulletins de vote;
4. entreposer les documents électoraux après l'élection;
5. agir à titre de médiateur dans les différends entre l'Auditeur général et les officiers d'élection concernant les paiements de comptes des frais électoraux;
6. aider à la préparation du tarif des honoraires des officiers d'élection.

les activités de financement politique sont des aspects non seulement importants, mais essentiels du processus électoral, et leur application ou leur effet dépasse les limites du calendrier électoral de 36 jours. Si un processus administratif centralisé de confirmation préélectorale est instauré, selon la recommandation de la partie 1.1, les activités menées hors des périodes électorales prendront encore plus d'ampleur.

Alors même que les responsabilités électorales devenaient des tâches permanentes plus importantes pour le Bureau, les politiques fédérales de gestion des ressources humaines réduisaient la capacité d'embaucher du personnel à long terme sauf pour une période indéterminée. La raison historique pour laquelle les salaires des employés de l'organisme nommés pour une période indéterminée sont exclus de l'autorisation législative a perdu sa validité depuis longtemps. Or, bien que les tâches électorales en soient venues à dominer les fonctions des employés permanents, la source du financement de ces employés n'a pas été modifiée en conséquence.

Récemment, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a remis en question le processus actuel d'autorisation du financement des hauts fonctionnaires du Parlement<sup>5</sup>, surtout ceux qui jouent un rôle d'ombudsman ou de vérificateur des activités du gouvernement :

Il ne fait pas de doute que l'actuel processus d'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement soulève de graves préoccupations. Le Comité estime qu'on ne peut se contenter du statu quo. La situation présente laisse à tout le moins croire que les fonctions cruciales de ces hauts fonctionnaires pourraient être entravées par des restrictions budgétaires imposées par l'organisme même dont ils sont chargés de scruter les actions<sup>6</sup>.

En réponse à ces préoccupations, le comité a recommandé que la tâche du Conseil du Trésor d'approuver les budgets de tous les hauts fonctionnaires du Parlement, y compris celui lié au crédit parlementaire du Bureau du directeur général des élections, soit confiée à un organisme parlementaire. Les commentaires du comité indiquent que les préoccupations initiales du Parlement au sujet de la conduite des élections sont aussi actuelles qu'à l'époque où le Parlement décidait, dans les années 1920, de préserver la conduite des élections de toute influence inopportune (réelle ou apparente), y compris l'influence du Parlement.

Il est à noter que même si le processus électoral est financé par une autorisation législative, le Parlement garde le droit et le pouvoir d'être tenu informé des dépenses électorales et d'intervenir au besoin.

La Loi elle-même établit de façon très détaillée la portée et l'orientation des opérations électorales, qui font d'ailleurs l'objet de nombreux mécanismes de vérification et de reddition de comptes.

---

<sup>5</sup> Voir le rapport *Un nouveau mécanisme de financement pour les hauts fonctionnaires du Parlement* déposé par le comité le 5 mai 2005, plus particulièrement, la première recommandation.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 21.

Les activités du Bureau du directeur général des élections sont assujetties aux vérifications du Bureau du vérificateur général du Canada. De plus, le Parlement est rigoureusement informé de toutes les dépenses prévues qui devront être couvertes par l'autorisation législative. Les prévisions de dépenses sont communiquées au ministre désigné par la *Loi sur la gestion des finances publiques* puis au Conseil du Trésor, qui les consolide et les présente dans les budgets principaux et supplémentaires des dépenses déposés devant le Parlement – bien qu'aucun crédit parlementaire ne soit requis pour ces dépenses. Ce processus assure d'amples possibilités d'examen et de reddition de comptes. Le directeur général des élections comparait régulièrement devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ainsi que d'autres comités parlementaires pour expliquer les budgets des dépenses de son Bureau. Dans le cadre de ce processus, la partie III du budget des dépenses, appelée le *Rapport sur les plans et les priorités*, expose par écrit au Parlement les projets du directeur général des élections pour l'exercice. Ceux-ci font l'objet d'un examen minutieux. Ce document a pour pendant le *Rapport sur le rendement*, qui fait état des résultats obtenus par le Bureau au regard des plans et des budgets présentés antérieurement au Parlement.

Dans le cas où les autorisations financières pour la conduite des élections seraient mises à jour et réalignées sur la vision initiale du Parlement, il conviendrait aussi d'actualiser les mécanismes de vérification et de reddition de compte. Le nombre et les types d'examen effectués par la vérificatrice générale auprès d'Élections Canada devraient augmenter et être financés par l'autorisation législative. De même, la pratique du directeur général des élections de faire rapport annuellement sur l'utilisation de l'autorisation législative et de comparaître à ce sujet devant un comité de la Chambre des communes devrait être inscrite dans la loi.

## 1.4 Prolongation du pouvoir d'adaptation

La période pendant laquelle le directeur général des élections a le pouvoir d'adapter la *Loi électorale du Canada* en vertu de l'article 17 pour cause d'urgence ou de situation exceptionnelle ou imprévue devrait être prolongée jusqu'à 90 jours après le retour du bref.

L'article 17 permet au directeur général des élections d'adapter les dispositions de la Loi (sauf quelques exceptions) en période électorale pour cause d'urgence, de situation exceptionnelle ou imprévue ou d'erreur. Ce mécanisme est précieux en raison de la nature hautement prescriptive de la Loi et du caractère unique de chaque scrutin, qui ne peut être facilement retardé ou modifié. Ce pouvoir est exercé à chaque élection, en diverses circonstances. Ainsi, des adaptations ont été effectuées lors de la 38<sup>e</sup> élection générale pour :

- permettre l'utilisation de photocopies de bulletins de vote dans les circonscriptions où il n'y avait pas assez de bulletins imprimés et où il était impossible d'en obtenir d'autres à temps;
- résoudre le problème d'un centre de scrutin établi par erreur à l'extérieur d'une circonscription;
- étendre aux détenus des établissements correctionnels fédéraux le processus de vote actuellement prévu pour les détenus des établissements provinciaux;

- rallonger la période du vote par bulletin spécial pour certains électeurs des Forces canadiennes stationnés dans des régions éloignées ou inaccessibles;
- assurer la délivrance de certificats de transfert à des électeurs dirigés par erreur vers le mauvais bureau de scrutin.

Il demeure que ce pouvoir d'adaptation est restreint à la période électorale, soit de la délivrance du bref jusqu'au jour du scrutin ou au retrait du bref.

Or, le processus électoral ne prend pas fin le jour du scrutin. La validation des résultats, un aspect crucial de toute élection, est un exemple d'activité postscrutin. Les urgences, les situations exceptionnelles ou imprévues et les erreurs survenant après l'élection peuvent aussi avoir de lourdes conséquences. Tout comme le Parlement ne peut pas gérer ces situations pendant une élection, il ne peut pas davantage s'occuper de problèmes qui surgissent immédiatement après le scrutin.

En outre, certaines situations peuvent nécessiter une adaptation dont l'application s'étend au-delà de la période électorale. Par exemple, des partis enregistrés et des associations de circonscription pourraient constater que la date limite de leurs rapports financiers tombe en pleine période électorale. En pareil cas, une adaptation de la Loi permettrait uniquement de reporter cette échéance au jour du scrutin – ce qui n'est pas une solution adéquate.

Par conséquent, nous recommandons que l'article 17 soit modifié de manière à permettre que les adaptations à la Loi puissent s'appliquer au-delà du jour du scrutin.

Le directeur général des élections doit rendre compte de toutes les adaptations effectuées pendant l'élection dans son rapport qui est déposé au Parlement, en vertu du paragraphe 534(1), dans les 90 jours suivant le retour des brefs d'une élection générale. Il devrait donc disposer de la même période supplémentaire pour adapter la Loi. Ainsi, l'exercice de ce pouvoir cesserait à une date précise, la nouvelle période couvrirait toutes les étapes du scrutin administré par les fonctionnaires électoraux, et l'information sur les adaptations serait communiquée au Parlement sans délai dans le rapport sur l'élection.

## 1.5 Nomination du directeur général des élections

Il devrait être envisagé de confier au Sénat un rôle dans la nomination du directeur général des élections.

Depuis la création de son poste en 1920, le directeur général des élections est nommé par résolution de la Chambre des communes<sup>7</sup>. Le Sénat ne participe aucunement au processus. Le directeur général des élections reste en poste jusqu'à 65 ans, sauf s'il décède, s'il démissionne ou s'il est révoqué pour motif valable par le gouverneur général, sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

<sup>7</sup> Article 13 de la *Loi électorale du Canada*.

Le mandat et la durée des fonctions du directeur général des élections, tout comme sa nomination par résolution de la Chambre plutôt que par le gouverneur en conseil, ont pour but de préserver le Bureau de toute influence politique.

La nomination par résolution de la Chambre des communes reflète aussi l'intérêt particulier porté par la Chambre au fonctionnaire qui administre le processus d'élection de ses membres. Cet intérêt n'est pas principalement d'ordre personnel, cependant. Ce mode de nomination sert l'intérêt public en assurant la conduite objective et compétente des élections qui déterminent la composition de la chambre basse de l'organe législatif de l'État.

Des membres du Sénat ont fait valoir que cet intérêt était aussi partagé par le Sénat. Il rejoint d'ailleurs l'intérêt constitutionnellement établi du Sénat en matière de législation électorale, de même que son intérêt pour les divers rapports présentés par le directeur général des élections au président de la Chambre des communes, conformément aux lois qu'il administre. Le directeur général des élections est souvent appelé à comparaître devant le Sénat pour répondre à ses questions.

En conséquence, des membres du Sénat ont avancé que, dans la mesure où l'on estime que le Sénat a un rôle à jouer dans la révocation du directeur général des élections, il devrait aussi jouer un rôle dans sa nomination. Ces arguments méritent réflexion. Il conviendrait donc d'examiner la possibilité que le Sénat participe à la nomination du directeur général des élections, ce qui témoignerait de la nature représentative de la chambre haute et de son intérêt dans un élément clé de la formation du Parlement.

## 1.6 Le poste de directeur général adjoint des élections

Le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la *Loi électorale du Canada*.

Le rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) recommandait l'abolition du poste de directeur général adjoint des élections parce que ce poste ne correspond à aucun mandat législatif, soulève des questions en matière d'impartialité, lèse sérieusement son titulaire dans ses droits démocratiques, et constitue un anachronisme remontant à une version antérieure du Bureau du directeur général des élections. Nous réitérons ici cette recommandation.

Le poste de directeur général adjoint des élections a été créé en 1920, en même temps que le Bureau du directeur général des élections. À cette époque, le Bureau était uniquement formé du directeur général adjoint des élections (qui avait le titre de commis en chef) et de deux sténographes, tous nommés par le gouverneur en conseil, comme il était d'usage.

En 1948, le directeur général des élections ayant fait valoir que deux sténographes ne suffisaient pas à la tâche, la Loi a été modifiée de manière à stipuler que le Bureau serait formé du directeur général adjoint des élections et de tout autre cadre et employé nommé par le gouverneur en conseil. En 1951, l'accent a de nouveau été mis sur le personnel du Bureau, autre que le directeur général adjoint des élections, par une modification de la Loi visant à nommer, « selon les besoins, d'autres cadres et employés »; ces derniers étaient nommés

conformément à la loi – c’est-à-dire, à l’époque, par la Commission de la fonction publique. Cette modification purement fonctionnelle répondait à un souci d’efficacité, à la suite d’une demande du directeur général des élections et en reconnaissance de son utilisation *de facto* de la commission pour recruter son personnel<sup>8</sup>. Le poste de directeur général adjoint des élections n’a pas été réexaminé à ce moment, ni depuis.

La Loi ne donne pas au directeur général adjoint des élections le mandat d’agir comme délégué du directeur général des élections, ni de remplacer ce dernier lorsqu’il ne peut remplir ses fonctions. En cas de décès ou d’incapacité du directeur général des élections, la Chambre des communes doit lui nommer un successeur (lorsque le Parlement ne siège pas, l’article 14 prévoit la nomination d’un suppléant par un juge).

Le directeur général adjoint des élections a agi comme cadre supérieur d’Élections Canada (au même titre que plusieurs autres), accomplissant les tâches qui lui étaient assignées par le directeur général des élections. Depuis sa création en 1920, les exigences opérationnelles et le mandat du Bureau du directeur général des élections se sont élargis bien au-delà d’un simple bureau de trois personnes. Le directeur général des élections dirige maintenant un organisme moderne et complexe chargé de remplir en permanence des obligations nationales et internationales, et de répondre à une importante demande d’expertise dans plusieurs domaines – finances, droit, géographie, informatique et administration publique. Plusieurs cadres exécutent des tâches aussi importantes pour le bon déroulement du processus électoral que celles autrefois accomplies par le directeur général adjoint des élections, et il ne semble

---

<sup>8</sup> La question de la dotation et des nominations avait été soulevée plus tôt en 1947 lorsque le directeur général des élections avait demandé d’accroître son personnel. La discussion n’avait pas porté sur le poste de directeur général adjoint des élections, mais plutôt sur ceux des autres employés. En 1947, il a été suggéré d’ajouter des employés, nommés par l’entremise de la Commission de la fonction publique. M. Jules Castonguay, alors directeur général des élections, avait préféré ne pas changer le pouvoir de nomination, qui avait très bien fonctionné pendant ses 27 années d’application (voir *Comité permanent d’étude sur la Loi des élections fédérales, 1938 : procès-verbaux et témoignages* du 5 juin 1947). Environ trois ans plus tard, un autre directeur général des élections s’est dit d’avis qu’il serait plus efficace de confier la nomination du personnel à la Commission de la fonction publique. Le document *Comité permanent d’étude sur la Loi des élections fédérales, 1938 : procès-verbaux et témoignages* du 15 juin 1950 contient l’échange suivant entre le directeur général des élections Nelson Castonguay (à titre de témoin) et le comité :

« Le témoin : J’ai ici quelques observations à formuler. J’invite le Comité à placer mon personnel sous la juridiction de la Commission du service civil. À l’heure actuelle, lorsqu’il s’agit de faire nommer un fonctionnaire permanent, je présente une recommandation au Secrétaire d’État qui la transmet au gouverneur en conseil qui la soumet au Conseil du Trésor. Celui-ci, à son tour, le fait parvenir à la Commission du service civil qui me consulte pour savoir si le fonctionnaire est bien nécessaire et si la personne recommandée possède les qualités voulues. Ce que je fais en ce moment, lorsqu’il me faut combler un vide dans mon personnel, c’est de solliciter l’aide de la Commission du service civil. Je ne fais ici que formuler un vœu. Le changement proposé pourrait s’appliquer dans le cas tant du personnel provisoire que du personnel permanent. Aux dernières élections, il nous est échu de nouvelles fonctions; nous avons été chargés de la taxation des frais d’élection. Mon personnel permanent est assez peu nombreux. Au cours des élections, nous embauchons jusqu’à soixante fonctionnaires temporaires qui sont congédiés après la tenue du scrutin. Je me sentirais plus à l’aise et l’efficacité de mon bureau y gagnerait si le Comité consentait à ce que mon personnel relève de la Commission du service civil. »

pas y avoir de raisons impératives pour diviser les membres du personnel du directeur général des élections en deux catégories : le directeur général adjoint et les autres. L'évolution du mandat et de la structure du Bureau du directeur général des élections du Canada n'a pas été accompagnée d'une évolution législative qui aurait permis d'intégrer le poste de directeur général adjoint des élections aux réalités modernes de l'organisme. Le poste est vacant depuis 2001.

Dans la mesure où le directeur général adjoint des élections n'a pas de mandat législatif particulier, sa nomination par le gouverneur en conseil ne sert aucun but d'ordre législatif. Ce processus de nomination, qui ne semble pas répondre à un besoin législatif, mine pourtant la perception d'impartialité des activités d'Élections Canada. L'influence du parti au pouvoir dans cette nomination est incompatible avec l'autonomie et l'impartialité exigées d'Élections Canada. Comme il a été souligné ci-dessus, le pouvoir de nomination du gouverneur en conseil semble découler de circonstances historiques plutôt que d'une démarche fonctionnelle.

Le statut du poste de directeur général adjoint des élections demeure un anachronisme et ne reflète pas l'absence de tout rôle précis rattaché à ce poste. Non seulement le poste suscite-t-il d'importantes questions en matière d'impartialité, mais son titulaire est sérieusement lésé dans ses droits démocratiques.

Aux termes de l'article 4 de la Loi, le directeur général adjoint des élections ne peut pas voter à une élection. Comme il n'a aucun mandat particulier et ne joue aucun rôle opérationnel, à part les tâches que lui assigne le directeur général des élections, il ne semble pas y avoir de raison importante à lui interdire de voter. Tous les autres membres du personnel du directeur général des élections peuvent voter et pourraient se voir attribuer les mêmes tâches ou responsabilités que le directeur général adjoint des élections. En fait, les tâches qu'il accomplissait autrefois sont maintenant réparties dans diverses directions de l'organisme. La privation du droit de vote constitue une importante atteinte aux droits démocratiques constitutionnels du titulaire du poste de directeur général adjoint des élections.

Par conséquent, le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la Loi.

## 1.7 Nomination des agents réviseurs

L'article 33 de la *Loi électorale du Canada* ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes aptes à exercer les fonctions d'agent réviseur.

Les agents réviseurs aident les directeurs du scrutin et leurs adjoints à inscrire les électeurs pendant la période de révision d'une élection. Le rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) décrit le fardeau administratif engendré par le fait que les directeurs du scrutin ne peuvent pas embaucher d'agents réviseurs sans avoir demandé des noms de personnes aux partis enregistrés dont les candidats se sont classés premier et deuxième à la dernière élection

dans la circonscription. Les directeurs du scrutin ne peuvent nommer eux-mêmes des agents réviseurs que si les deux partis n'ont pas fourni suffisamment de noms dans les trois jours suivant la réception de la demande. Comme l'indique le rapport de 2001, il en découle plusieurs conséquences.

Premièrement, le délai prescrit pour consulter les deux partis visés retarde la sélection et la formation des agents réviseurs.

Deuxièmement, compte tenu du caractère politique du bassin de recrutement des agents réviseurs, la Loi exige que les agents travaillent en équipes de deux par souci de neutralité. Cette exigence entraîne cependant le doublement du nombre des agents réviseurs – et, par extension, des salaires, des dépenses et des besoins de formation.

Troisièmement, il semble difficilement justifiable aujourd'hui d'exiger que les citoyens désireux d'être agents réviseurs s'adressent aux deux partis enregistrés qui se sont classés premier et deuxième à la dernière élection dans la circonscription.

Par conséquent, nous répétons la recommandation du rapport *Moderniser le processus électoral* : l'article 33 ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes pour l'embauche des agents réviseurs.

Si cette recommandation est adoptée, les agents réviseurs ne devraient plus être tenus de travailler en équipes de deux.

## **1.8 Droit de grève des employés d'Élections Canada**

Les employés du directeur général des élections ne devraient pas avoir le droit de grève.

Le rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) recommandait que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux employés d'Élections Canada. Cette recommandation se fondait sur le fait que toute interruption des activités d'Élections Canada empêcherait le directeur général des élections de se tenir prêt à une élection et de remplir les fonctions prévues par la *Loi électorale du Canada* en période électorale. Le motif invoqué était que ni le pouvoir du Parlement d'ordonner l'arrêt d'une grève, ni la capacité du gouverneur en conseil de suspendre une grève pendant une élection générale, ni l'attribution de postes désignés comme nécessaires à la sécurité du public ne répondent adéquatement au besoin du directeur général des élections d'assurer les préparatifs d'un scrutin ou de le conduire. Nous reprenons ci-après ces arguments, en expliquant les conséquences des nouvelles règles applicables en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Habituellement, le Parlement peut ordonner l'arrêt d'une grève par voie législative, mais ce recours est exclu après la dissolution du Parlement pour une élection générale.

Le bon déroulement d'un scrutin ne dépend pas uniquement de ce qui se fait en période électorale. Il faut aussi d'importants préparatifs : acquisition du matériel, mise à jour des systèmes, dotation et formation du personnel, formation des directeurs du scrutin et de leurs adjoints, établissement de plans de communication et mobilisation d'effectifs importants en vue de desservir une population multiculturelle et géographiquement dispersée. Ces préparatifs pourraient être perturbés par une grève légale.

En outre, des élections générales, des référendums et des élections partielles peuvent être déclenchés en tout temps et sans préavis. Le Bureau du directeur général des élections doit donc être prêt en permanence, mais cet état de préparation aux scrutins ne peut être maintenu entre les scrutins si une grève est en cours.

Le seul moyen efficace de garantir qu'une grève ne viendra pas ébranler le fondement sociodémocratique des relations de travail modernes consiste à retirer le droit de grève, par voie législative, aux employés du Bureau du directeur général des élections.

Une telle mesure ne porterait pas préjudice au droit des employés de récolter le fruit des moyens de pression utilisés par leur syndicat. Elle leur interdirait de participer physiquement à une grève, mais ne les empêcherait aucunement d'appuyer leurs collègues syndiqués par d'autres moyens, notamment financiers. Cette interdiction aurait fondamentalement pour effet d'empêcher que le processus démocratique ne devienne un outil de négociation. Comme le signalait le rapport du directeur général des élections intitulé *Le système électoral du Canada : Consolider les assises* (1996), le personnel d'autres organismes électoraux, dont ceux du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie-Britannique, n'a pas le droit de grève.

Par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, les relations de travail des fonctionnaires fédéraux sont maintenant régies par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Aux termes de cette loi, les options décrites plus haut continuent de s'appliquer de façon identique ou similaire. Le Parlement a toujours le pouvoir d'ordonner l'arrêt d'une grève et le gouverneur en conseil, le pouvoir de suspendre une grève pendant une élection générale (art. 197). De plus, la grève est interdite aux employés occupant un poste prévu dans une entente sur les services essentiels, une mesure semblable à l'option antérieure relative aux postes désignés. Cependant, comme ces options fonctionnent sensiblement comme les options prévues dans l'ancienne *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, elles ne répondent toujours pas aux préoccupations soulevées dans le rapport de 2001.

La section 9 de la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (article 135 et suivants) prévoit un processus de résolution des conflits par arbitrage. En vertu de l'alinéa 196e), la grève est interdite aux fonctionnaires affiliés à une unité de négociation où les différends se règlent par arbitrage.

Pour assujettir Élections Canada à la section 9 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, il faudrait retirer ses employés de leurs unités de négociation actuelles et créer de nouvelles unités de négociation à leur intention. Cela semble difficilement réalisable.

Par conséquent, nous reprenons ici la recommandation contenue dans *Moderniser le processus électoral*.

## **1.9 Embauche et rémunération de personnel temporaire par Élections Canada pour aider directement à la préparation et à la conduite des élections**

L'article 20 de la *Loi électorale du Canada* porte sur le pouvoir du directeur général des élections d'embaucher du personnel supplémentaire. Cet article devrait être divisé en deux paragraphes : le premier porterait sur les personnes que le directeur général des élections juge nécessaires à la préparation directe, à la conduite et au compte rendu d'une élection; et le deuxième, sur les personnes supplémentaires nécessaires à l'exercice des pouvoirs et fonctions conférés au directeur général des élections par la Loi.

Le directeur général des élections embaucherait les travailleurs nécessaires à la préparation directe, à la conduite et au compte rendu d'une élection à titre occasionnel ou temporaire hors du cadre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui restreint la durée d'emploi de ce type de travailleurs à une période de 90 à 125 jours. L'approche proposée correspond à ce que la *Loi électorale du Canada* prévoit pour les fonctionnaires électoraux.

Le directeur général des élections conserverait le pouvoir d'embaucher, à titre occasionnel ou temporaire, d'autres personnes qu'il jugerait nécessaires à l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi électorale du Canada*, mais l'embauche de ces personnes resterait soumise aux dispositions applicables de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

L'article 542 devrait être modifié pour permettre la rémunération, en vertu du *Tarif des honoraires d'élections fédérales*, des travailleurs embauchés par le directeur général des élections pour la préparation directe et la conduite d'une élection.

Le directeur général des élections doit considérablement accroître son effectif pendant une élection afin d'en assurer le bon déroulement, de fournir de l'aide au public et aux candidats, et de soutenir adéquatement les directeurs du scrutin et leur personnel dans les 308 circonscriptions<sup>9</sup>. Dans les mois qui précèdent la date « prévue » de la délivrance du bref, pendant l'élection même, et quelques mois après l'élection, plusieurs personnes aux compétences variées sont requises pour assister les employés permanents dans la conduite du scrutin et la préparation des rapports afférents.

<sup>9</sup> Dans son rapport sur l'administration de la 38<sup>e</sup> élection générale, le directeur général des élections a indiqué qu'à Ottawa le nombre d'employés d'Élections Canada avait presque doublé, passant à environ 600 personnes presque du jour au lendemain (p. 35).

Parmi les personnes embauchées pour soutenir l'organisme et fournir une aide technique aux directeurs du scrutin figurent des fonctionnaires provinciaux, d'anciens directeurs du scrutin fédéraux, d'anciens directeurs adjoints du scrutin, des directeurs du scrutin provinciaux anciens ou en exercice, et d'autres responsables électoraux provinciaux. Ces personnes ont de précieuses connaissances; il faut donc assez de souplesse pour les attirer et les rémunérer pendant une période relativement courte. Élections Canada doit également embaucher d'autres personnes pendant l'élection pour remplir des tâches faisant appel à des connaissances moins spécialisées.

En 2004 comme aux élections précédentes, les travailleurs occasionnels ont été embauchés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>10</sup>. Cette façon de procéder impose un lourd fardeau à l'organisme, qui doit presque doubler son personnel pour une élection sans préavis de déclenchement. Il faut non seulement embaucher ce personnel temporaire, mais aussi le former, l'intégrer rapidement au système de paie, puis le retirer du système et procéder à la cessation du contrat alors que l'organisme fonctionne déjà à plein régime. Le problème le plus épineux demeure toutefois la durée d'emploi de ces personnes.

Le paragraphe 21.2(2) de l'actuelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* stipule que les travailleurs occasionnels ne peuvent pas travailler pour un organisme donné pendant plus de 125 jours sur une période de 12 mois.

En décembre 2005, la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>11</sup> fera passer de 125 à 90 jours par année civile la période pendant laquelle un travailleur occasionnel peut travailler pour un organisme donné<sup>12</sup>. Élections Canada aurait pourtant besoin de garder ces personnes jusqu'à 175 jours par élection. La réduction de la période d'emploi des travailleurs occasionnels dans la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* nuira à la capacité du directeur général des élections d'assurer la conduite efficace des élections et de remplir toutes les obligations connexes prévues par la Loi.

Les restrictions législatives imposées sur la durée d'embauche des travailleurs occasionnels nuisent particulièrement à la capacité d'Élections Canada d'embaucher des spécialistes en élections, qui constituaient environ 50 des quelque 300 travailleurs occasionnels embauchés à l'élection de 2004<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> L.R.C., ch. P-33

<sup>11</sup> Article 12 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2004, ch. 22.

<sup>12</sup> Article 50 de la nouvelle loi.

<sup>13</sup> Lorsqu'il sollicite l'aide de ces spécialistes, Élections Canada doit aussi demander au Conseil du Trésor une exemption de l'application de sa Directive sur les voyages afin de payer leurs frais de transport et d'hébergement. La directive n'autorise pas le paiement des coûts de transport et de séjour à Ottawa des travailleurs occasionnels pendant qu'ils travaillent dans la ville.

Par exemple, Élections Canada peut décider d'embaucher des travailleurs occasionnels lorsqu'une élection semble imminente. Si l'élection n'est finalement pas déclenchée, le contrat de ces personnes est aussitôt résilié, mais les jours passés à travailler pour ce qui s'est révélé une fausse alerte réduisent le nombre de jours pendant lesquels ils pourront travailler à une élection réelle tenue à l'intérieur de la même année civile. De même, si plusieurs élections partielles sont déclenchées au cours d'une année, le nombre de jours travaillés à Élections Canada pour chaque élection partielle réduit la période pendant laquelle un travailleur expérimenté peut aider l'organisme si une élection générale est déclenchée par la suite.

On pourrait résoudre ces problèmes en permettant au directeur général des élections d'embaucher à titre temporaire les travailleurs nécessaires à la préparation directe et à la conduite d'une élection. Une limite pourrait être fixée pour la durée de ces emplois, et le directeur général des élections aurait à démontrer, à la fin de l'année, que les personnes embauchées ont travaillé à la préparation directe ou à la conduite d'une élection.

Il faut aussi repenser le mode de rémunération de ces travailleurs. Le Système régional de paye de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui sert à la rémunération des fonctionnaires, ne se prête pas aisément à l'afflux soudain de nouveaux travailleurs qui s'attendent, à juste titre, à être payés de façon régulière au cours de leur emploi.

Le présent rapport propose de modifier la Loi de façon à intégrer la rémunération de ces travailleurs au *Tarif des honoraires d'élections fédérales* établi aux termes de l'article 542 de la Loi pour le traitement des fonctionnaires électoraux. Le tarif des honoraires pourrait aussi prévoir pour ces personnes le paiement des dépenses de réinstallation comprenant les frais de logement, de voyage et de repas ainsi que les faux frais, conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

Il convient de préciser que l'arrangement proposé est celui qui s'applique déjà aux fonctionnaires électoraux, tels que définis à l'article 22 de la *Loi électorale du Canada*.

### **1.10 Souplesse accrue pour l'établissement des bureaux de vote par anticipation**

La Loi devrait permettre d'établir un bureau de vote par anticipation pour une seule section de vote plutôt que pour seulement deux sections de vote ou plus.

Actuellement, un bureau de vote par anticipation doit couvrir deux sections de vote ou plus (art. 168), ce qui peut réduire l'accessibilité des bureaux situés dans des sections de vote étendues ou éloignées. Le cas échéant, il serait préférable de pouvoir créer un bureau de vote par anticipation pour une seule section de vote. Le nombre croissant d'électeurs qui utilisent les bureaux de vote par anticipation constitue une raison supplémentaire d'assouplir les règles à cet égard<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Le nombre d'électeurs ayant voté par anticipation est passé de 750 000 en 2000 à 1 250 000 en 2004.

## 1.11 Certificats de transfert et accessibilité

L'article 159 de la *Loi électorale du Canada* ne devrait imposer aucun délai à l'électeur qui demande un certificat de transfert lorsque son bureau de scrutin n'est pas accessible de plain-pied.

Le rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) recommandait la suppression du délai à l'intérieur duquel un électeur ayant une limitation fonctionnelle peut demander un certificat de transfert pour voter à un bureau de scrutin accessible de plain-pied. Le présent rapport réitère cette recommandation.

Tous les efforts sont déployés pour que chaque bureau de scrutin soit accessible de plain-pied. Toutefois, en raison des délais électoraux serrés et du manque de locaux, il arrive parfois qu'un bureau de scrutin soit installé dans un lieu non optimal. À l'élection générale de 2004, seulement 0,2 % des bureaux de scrutin (45 sur 18 807) n'étaient pas accessibles de plain-pied, comparativement à 0,5 % à l'élection de 2000<sup>15</sup>.

En vertu de l'article 159 de la Loi, l'électeur qui a une limitation fonctionnelle et qui aurait de la difficulté à voter à son bureau de scrutin peut voter à un autre bureau de scrutin doté d'un accès de plain-pied. Pour ce faire, il doit demander un certificat de transfert au directeur du scrutin de sa circonscription avant 22 h le vendredi précédant le jour du scrutin.

Cette échéance compromet l'efficacité de l'article 159, car plusieurs électeurs apprennent que leur bureau de scrutin n'est pas accessible de plain-pied seulement lorsqu'ils s'y présentent pour voter.

Le but de la date limite est de prévoir assez de temps pour que le scrutateur du bureau de scrutin initial puisse recevoir une copie du certificat de transfert. La transmission de cette copie n'est cependant pas nécessaire pour que l'électeur puisse voter, dans la mesure où il présente l'original du certificat au nouveau bureau de scrutin.

La date limite, qui ne sert qu'à des fins administratives, est d'une pertinence discutable au regard de l'importance du droit de vote. Dans la plupart des cas, la technologie moderne permet de transmettre très rapidement une copie du certificat au scrutateur ou d'aviser ce dernier d'une autre façon.

De plus, l'imposition d'un délai va à l'encontre de la pratique établie par la Loi pour d'autres types de certificats de transfert. Par exemple, l'article 158 prévoit la remise d'un certificat de transfert aux candidats et aux personnes nommées après le dernier jour du vote par anticipation pour agir en qualité de fonctionnaires électoraux à une section de vote autre que la leur. Dans ces cas, la Loi ne fixe aucun délai.

---

<sup>15</sup> Selon le paragraphe 121(2), un directeur du scrutin peut, avec l'agrément du directeur général des élections, établir un bureau de scrutin dans un local dépourvu d'accès de plain-pied lorsqu'il est incapable d'obtenir un local convenable avec accès de plain-pied.

## 1.12 Délivrance des certificats de transfert

*La Loi électorale du Canada* devrait permettre la délivrance d'un certificat de transfert à tout électeur qui se présente au mauvais bureau de scrutin en raison d'une réassignation des bureaux de scrutin ou des bureaux de vote par anticipation après l'envoi de la carte d'information de l'électeur initiale.

Il arrive que l'on change les bureaux de scrutin et les bureaux de vote par anticipation assignés aux électeurs après l'envoi des cartes d'information de l'électeur. Bien qu'une carte corrigée soit alors envoyée aux électeurs, ces derniers peuvent ne pas la recevoir à temps ou ne pas prendre note du changement et se présenter au mauvais bureau de scrutin. Or, la Loi n'autorise pas l'électeur à voter à ce bureau.

À la 38<sup>e</sup> élection générale, les bureaux de vote par anticipation de six circonscriptions (Halifax, Fredericton, Fundy, Timmins–James Bay, Whitby–Oshawa et Nunavut) ont été déplacés après l'envoi des cartes d'information de l'électeur. Bien qu'une carte rectifiée ait été envoyée aux électeurs concernés, une adaptation a été effectuée au cas où certains électeurs se présenteraient quand même au bureau de vote par anticipation qui leur avait d'abord été assigné. L'adaptation permettait à ces électeurs de voter à cet endroit par certificat de transfert.

## 1.13 Établissement des bureaux de scrutin itinérants

Le paragraphe 538(5) de la Loi devrait permettre la création d'un bureau de scrutin itinérant pour tout établissement servant de résidence habituelle à des personnes qui auraient de la difficulté à se rendre aux bureaux de scrutin ordinaires en raison de leur âge, de leur état de santé ou de toute autre raison pour laquelle ils résideraient dans cet établissement.

Le paragraphe 538(5) de la Loi permet aux directeurs du scrutin de créer des bureaux de scrutin itinérants avec l'agrément du directeur général des élections, mais uniquement pour au moins deux établissements où résident des personnes âgées ou ayant une limitation fonctionnelle. D'autres établissements ont cependant des résidents qui peuvent avoir de la difficulté à se rendre aux bureaux de scrutin ordinaires, notamment les refuges pour sans-abri et les maisons d'hébergement pour les victimes de violence familiale. On favoriserait l'accessibilité du vote en autorisant la création de bureaux de scrutin itinérants pour tout établissement servant de résidence habituelle à des personnes qui pourraient avoir de la difficulté à se rendre aux bureaux de scrutin ordinaires en raison de leur âge, de leur état de santé ou de toute autre raison pour laquelle ils résideraient dans cet établissement.

## 1.14 Accès aux immeubles multirésidentiels, aux communautés protégées et à d'autres lieux

Les droits d'accès prévus à l'article 81 de la *Loi électorale du Canada* devraient être élargis.

Premièrement, les droits d'accès des candidats aux immeubles multirésidentiels devraient s'étendre à tout ensemble de résidences dont l'accès est régi par quelqu'un d'autre que les résidents. On tiendrait compte ainsi d'une réalité émergente, celle des communautés protégées.

Deuxièmement, l'article 81 devrait étendre ces droits d'accès aux fonctionnaires électoraux, à des fins électorales, pendant une élection.

Troisièmement, une personne qui régit l'accès à un lieu généralement ouvert au public et qui permet à un parti enregistré ou admissible ou à un candidat de faire de la publicité électorale dans ou sur ce lieu pendant l'année ou la période électorale devrait accorder le même droit à tout autre parti enregistré ou admissible ou tout autre candidat de la même circonscription qui en fait la demande pendant la même année ou période électorale.

De façon corollaire, il faudrait clairement établir que le fait d'autoriser un parti enregistré ou admissible ou un candidat à faire de la publicité électorale pour une valeur inférieure à sa valeur commerciale dans ou sur un lieu généralement ouvert au public ne constitue pas une contribution.

L'article 81 de la Loi donne aux candidats et à leurs représentants un droit d'accès limité aux immeubles multirésidentiels pendant une élection :

81. (1) Il est interdit au responsable d'un immeuble d'appartements ou d'habitation en copropriété ou d'un autre immeuble de résidences multiples d'empêcher le candidat ou son représentant, entre 9 h et 21 h :

a) dans le cas d'un immeuble d'appartements ou d'habitation en copropriété, de frapper aux portes des logements;

b) dans le cas d'un immeuble de résidences multiples, de faire campagne dans les aires communes.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au responsable d'un immeuble de résidences multiples si le fait d'y permettre les activités de campagne visées à ce paragraphe peut mettre en danger la santé physique ou affective des résidents de cet immeuble.

L'article 81 accorde aux candidats et à leurs représentants le droit d'entrer dans un immeuble multirésidentiel, mais n'indique pas clairement si ce droit s'étend aux ensembles de résidences privées dont l'accès est régi par quelqu'un d'autre que les résidents, ou par un groupe de personnes dont les résidents sont membres – comme dans le cas d'une communauté protégée. Il arrive toutefois que l'accès à un point d'entrée commun d'une communauté protégée soit aussi refusé – ce qui bloque l'accès à tout un périmètre plutôt qu'à un immeuble particulier.

Introduit en 1993, le prédécesseur de l'article 81 permettait aux candidats et à leurs représentants d'accéder à tout immeuble d'appartements ou autre immeuble multirésidentiel aux fins de leur campagne. À la suite de la publication en 1996 du rapport *Consolider les assises : le système électoral du Canada*, on ajoutait à cet article une référence directe aux immeubles en copropriété. Avec l'évolution actuelle des formes de résidence, il importe d'étendre cette disposition aux communautés protégées et autres ensembles résidentiels dont l'accès peut être refusé par une personne ou un groupe externe.

En outre, l'article 81 s'applique uniquement aux candidats et à leurs représentants. La Loi n'oblige pas d'ouvrir aux fonctionnaires électoraux qui participent à la révision ciblée des listes électorales. Comme l'explique le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 38<sup>e</sup> élection générale tenue le 28 juin 2004*, les directeurs du scrutin ont effectué la révision des listes électorales pendant la deuxième semaine de la période électorale. Dans le cadre de cette opération, des agents réviseurs ont ciblé des adresses à haute mobilité et des zones à faible taux d'inscription. Ils ont ensuite visité les secteurs ciblés et inscrit les électeurs en personne pour mettre les listes à jour. Toutefois, leur accès aux immeubles multirésidentiels dépendait de la bonne volonté des responsables de ces immeubles.

Dans l'ancien système de recensement, les recenseurs avaient légalement accès à tout immeuble d'appartements ou autre résidence multiple, à des heures raisonnables, aux fins de leur travail (*Loi électorale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. E-1, art. 70, tel que modifiée par L.C. 1993, ch. 19, art. 31). Aujourd'hui, les agents réviseurs ne jouissent d'aucun droit semblable pendant la révision ciblée – qui est pourtant essentielle à la mise à jour du Registre national des électeurs. Lors de la 38<sup>e</sup> élection générale, on a signalé que des propriétaires avaient refusé l'accès de leur immeuble multirésidentiel aux agents réviseurs. Les incidents de ce genre diminuent l'efficacité de la révision ciblée. Les droits accordés par l'article 81 aux candidats et à leurs représentants devraient donc être étendus aux fonctionnaires électoraux dans le cadre de leurs tâches accomplies en période électorale.

Enfin, plusieurs lieux généralement ouverts au public (comme les centres commerciaux) sont des propriétés privées, et leurs propriétaires ont le droit de déterminer si des candidats ou des partis peuvent ou non y faire campagne pendant une élection. Il faut se garder de porter atteinte à ce droit de propriété. Les activités de campagne peuvent ne pas être compatibles avec les lieux en cause.

Cependant, lorsque le responsable d'une propriété de ce type accorde à un parti ou un candidat le droit de faire campagne sur les lieux, il pourrait être injuste que le même droit soit refusé à d'autres partis ou candidats de la circonscription – surtout lorsque la propriété est un lieu de rassemblement important pour une grande partie de la population locale.

Dans la mesure où de tels lieux peuvent appartenir à des personnes morales, les modifications apportées par L.C. 2004, ch. 19 (projet de loi C-24) interdiraient de fournir gratuitement des possibilités de campagne à un parti enregistré (car cela constituerait une contribution non monétaire à un parti enregistré). De même, ces modifications interdiraient de fournir des occasions de campagne à seulement certains partis enregistrés ou candidats, dans le cadre d'une manœuvre visant à contourner les règles régissant les contributions.

Or, les lieux généralement ouverts au public, notamment les grands centres commerciaux, peuvent être des forums importants et pratiques où l'électeur peut s'informer. La Loi devrait encourager les responsables de tels lieux à fournir des occasions de campagne sur une base égale aux partis enregistrés ou admissibles et aux candidats, lorsque les activités de campagne sont compatibles avec les fonctions des lieux.

Par conséquent, l'article 81 devrait préciser que toute personne qui contrôle l'accès à des lieux généralement ouverts au public et qui permet à un parti enregistré ou admissible ou à un candidat de faire de la publicité électorale dans ou sur ces lieux pendant une année ou une période électorale doit donner une possibilité similaire, sur demande, à tout autre parti enregistré ou admissible ou candidat de la même circonscription pendant la même année ou période électorale.

De façon corollaire, il faudrait clairement établir que le fait d'autoriser un parti enregistré ou admissible ou un candidat à faire de la publicité électorale pour une valeur inférieure à sa valeur commerciale dans un lieu généralement ouvert au public ne constitue pas une contribution.

### **1.15 Droit de vote des détenus purgeant une peine de deux ans ou plus**

Les articles 246 et 247 de la *Loi électorale du Canada*, qui fixent le processus de vote dans les établissements correctionnels provinciaux, devraient prévoir un processus de vote semblable pour les établissements fédéraux. Ainsi, les détenus purgeant une peine de deux ans ou plus pourraient exercer leur droit de vote, l'invalidation de l'alinéa 4c) par la Cour suprême du Canada en 2002 n'ayant pas encore donné lieu à une mesure législative.

Les articles 246 et 247 de la Loi fixent le processus grâce auquel les personnes incarcérées dans les établissements correctionnels provinciaux peuvent voter par bulletin spécial. La Loi ne prévoit cependant aucun processus semblable pour les personnes incarcérées dans les pénitenciers fédéraux, car la formulation actuelle de ces dispositions reflète la teneur de l'alinéa 4c), qui interdit le vote aux personnes purgeant une peine de deux ans ou plus, qui sont généralement incarcérées dans les pénitenciers fédéraux<sup>16</sup>. Toutefois, à la suite de l'invalidation de l'alinéa 4c) en 2002 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*<sup>17</sup>, toute personne qui remplit les autres conditions d'admissibilité peut voter à une élection fédérale, peu importe la durée de la peine à purger.

---

<sup>16</sup> Voir l'article 743.1 du *Code criminel*.

<sup>17</sup> [2002] 3 S.C.R. 519.

À toutes les élections partielles et générales depuis ce jugement de la Cour suprême du Canada, le directeur général des élections a exercé son pouvoir d'adaptation conféré par l'article 17 de la Loi pour adapter les articles 246 et 247 de façon à établir un processus de vote pour les pénitenciers fédéraux, calqué sur celui des établissements correctionnels provinciaux. Les adaptations requises étaient mineures, comme l'ajout de la mention de ministre fédéral aux mentions des ministres provinciaux. Les dispositions adaptées se lisent comme suit :

246. Les ministres fédéral et provinciaux responsables des services correctionnels désignent chacun un agent coordonnateur pour travailler, tant au cours de la période électorale qu'entre les périodes électorales, avec le directeur général des élections à l'application de la présente section.

247(1) Sans délai après la délivrance des brefs, le directeur général des élections avise les ministres fédéral et provinciaux responsables des services correctionnels de la délivrance des brefs et du lieu où sont situés les centres administratifs.

247(2) Sur réception de l'information, chacun des ministres fédéral et provinciaux responsables des services correctionnels :

- a) avise l'agent coordonnateur de la délivrance des brefs;
- b) désigne une ou plusieurs personnes pour remplir les fonctions d'agents de liaison pour la tenue du scrutin;
- c) informe le directeur général des élections et l'agent coordonnateur désigné pour la juridiction en question des nom et adresse de chacun des agents de liaison.

La période maximale de validité d'une adaptation en vertu de l'article 17 est la durée de la période électorale pendant laquelle elle est effectuée. L'adaptation doit donc être répétée à chaque élection. Il faudra procéder ainsi jusqu'à ce que le Parlement modifie la Loi en fonction de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sauvé*. Aux termes de la Loi, les adaptations en vertu de l'article 17 ne sont permises qu'en cas d'urgence, de situation exceptionnelle ou imprévue ou d'erreur. L'absence de tout processus de vote pour une partie de la population pourrait être considérée comme incluse dans ces motifs; cependant, comme la même adaptation est répétée à chaque élection, la modification législative des dispositions en cause dispenserait le directeur général des élections d'exercer son pouvoir spécial d'adaptation et mettrait un terme aux discussions sur la légitimité et la pertinence de l'adaptation. Si le Parlement réagit à la décision *Sauvé* autrement qu'en annulant l'alinéa 4c), les modifications proposées aux articles 246 et 247 pourraient ne pas nécessiter d'ajustements ou être ajustées dans la même foulée.

## 1.16 Vote des électeurs absents du pays depuis plus de cinq années consécutives

La restriction à l'alinéa 11d) de la *Loi électorale du Canada* interdisant le vote aux personnes qui sont absentes du Canada depuis au moins cinq années consécutives et qui ont l'intention de revenir résider au Canada devrait être supprimée.

Les Règles électorales spéciales concernant les électeurs qui résident temporairement à l'étranger, à la Section 3 de la Partie 11 de la Loi (plus particulièrement les articles 222, 223 et 226), devraient permettre à ces personnes de présenter une demande d'inscription ou de rester inscrites au registre des électeurs absents du Canada, tenu par le directeur général des élections.

En vertu de la Loi, les personnes qui résident à l'étranger depuis moins de cinq années consécutives et qui ont l'intention de rentrer au Canada pour y résider peuvent voter selon les Règles électorales spéciales établies à la Partie 11 de la Loi. Cependant, aucun mécanisme de vote n'est prévu pour les personnes résidant à l'étranger depuis cinq années consécutives ou plus, ce qui les prive d'un droit garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Compte tenu de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sauvé*<sup>18</sup>, il est loin d'être certain qu'un tribunal estimerait qu'interdire le vote à des citoyens canadiens établis à l'étranger depuis longtemps mais désireux de revenir vivre au Canada constitue une limitation raisonnable et justifiable de ce droit dans une société libre et démocratique. Il est en effet difficile d'expliquer pourquoi la distinction s'impose entre une absence de cinq ans et une absence de six, dix ou vingt ans. Bien qu'il soit plausible qu'après une longue absence du Canada la connaissance de l'actualité canadienne s'émousse, le lien entre l'éloignement du pays et le niveau de connaissance des affaires publiques du pays n'est pas assez clair pour justifier la privation du droit de vote. Il est à noter que les citoyens canadiens qui résident au pays ne sont pas tenus de connaître les affaires publiques du Canada pour voter. Enfin, l'extension des Règles électorales spéciales aux Canadiens établis à l'étranger depuis plus de cinq années consécutives ne pose aucune difficulté importante sur le plan opérationnel.

Nous recommandons par conséquent de retirer l'interdiction de vote susmentionnée.

Les Règles électorales spéciales à la Partie 11 de la Loi devraient par ailleurs être modifiées pour que les citoyens canadiens qui résident à l'étranger depuis cinq années ou plus et qui ont l'intention de revenir vivre au Canada puissent présenter une demande d'inscription ou demeurer inscrits dans le registre des électeurs absents du Canada, tenu par le directeur général des élections.

---

<sup>18</sup> Voir la recommandation 1.15 ci-dessus.

## 1.17 Révision des Règles électorales spéciales

Le Parlement devrait revoir dans son ensemble le processus s'appliquant aux électeurs visés par la section 4 des Règles électorales spéciales (art. 231 à 243.1), c'est-à-dire ceux qui n'appartiennent pas à une catégorie spécifique. Cette révision globale chercherait à déterminer si le droit de voter par bulletin spécial et les processus et protections connexes énoncés dans ces règles sont bien adaptés aux besoins et aux moyens technologiques actuels, en vue d'assurer que les électeurs puissent le mieux possible exercer leur droit démocratique.

Les deux recommandations précédentes portent sur des aspects particuliers des Règles électorales spéciales. Or, le temps est venu d'examiner ces règles dans leur totalité – en ce qui concerne les électeurs qui n'appartiennent pas aux catégories spécifiques prévues par la Loi pour le vote par bulletin spécial.

Les Règles électorales spéciales ont été introduites pendant la Première Guerre mondiale, à l'intention des électeurs des Forces armées. Par la suite, elles ont été développées et élargies, et depuis 1993, tous les électeurs peuvent s'en prévaloir.

Les Règles électorales spéciales fournissent un moyen de vote supplémentaire aux électeurs qui ne peuvent pas voter par anticipation ni le jour du scrutin. Elles prescrivent quatre procédures différentes, qui correspondent aux quatre catégories suivantes d'électeurs :

- les électeurs résidant temporairement à l'étranger;
- les électeurs des Forces canadiennes;
- les électeurs incarcérés;
- les électeurs résidant au Canada.

Les trois premières procédures sont spécifiques et la dernière est générale; elles impliquent toutes, cependant, la transmission à un directeur du scrutin ou à Élections Canada d'un bulletin rempli à l'extérieur d'un bureau de scrutin. L'électeur qui n'appartient pas à l'une des trois catégories spécifiques peut voter par bulletin spécial aux termes de la section 4 des Règles électorales spéciales (art. 231 à 243.1), à condition de :

- s'inscrire au vote par bulletin spécial avant 18 h, le sixième jour précédant le jour du scrutin;
- dans le cas d'une élection, obtenir les noms des candidats de sa circonscription (on vote à une élection en inscrivant sur le bulletin spécial le nom d'un candidat, et non celui d'un parti politique; dans le cas d'un référendum, chaque question référendaire est imprimée sur un bulletin de vote distinct et l'électeur vote en cochant « oui » ou « non »);

- s'il s'agit d'un électeur absent de sa circonscription de résidence, s'assurer que son bulletin de vote rempli parvient au siège d'Élections Canada avant 18 h, heure d'Ottawa, le jour du scrutin;
- s'il s'agit d'un électeur votant dans sa circonscription, s'assurer que son bulletin de vote rempli parvient à son directeur du scrutin avant la fermeture des bureaux de vote de sa circonscription le jour du scrutin<sup>19</sup>.

Une fois inscrit au vote par bulletin spécial pour un scrutin donné, un électeur peut voter uniquement de cette manière<sup>20</sup>.

Les Règles électorales spéciales, sous leur forme actuelle, datent de 1993<sup>21</sup>. Elles reflètent la technologie et les situations de vote de l'époque. Mais depuis, les choses ont tellement changé qu'il importe de revoir les règles et de les mettre à jour.

Il suffit, pour s'en rendre compte, de considérer l'exemple des électeurs qui sont admis à l'hôpital quelques jours avant le jour du scrutin, après le vote par anticipation. Ces électeurs prévoyaient peut-être attendre le jour du scrutin pour voter, afin de bien mûrir leur choix électoral. Par conséquent, il se peut qu'ils n'aient pas voté par anticipation ou qu'ils ne se soient pas inscrits au vote par bulletin spécial. Élections Canada a mis en place un processus destiné à aider les électeurs hospitalisés à s'inscrire et à voter par bulletin spécial, mais la Loi exclut de ce processus les personnes hospitalisées moins de six jours avant le jour du scrutin.

Il est impossible au directeur général des élections d'adapter la *Loi électorale du Canada* en fonction de ces électeurs, car l'article 17 de la Loi permet ce genre d'adaptation uniquement pour une situation d'urgence ou une circonstance exceptionnelle ou imprévue – autrement dit, une situation que le Parlement n'aurait probablement pas pu prévoir et traiter dans la Loi. Il arrive régulièrement que des électeurs soient hospitalisés quelques jours avant une élection; il ne s'agit donc pas d'une situation exceptionnelle, ou non prévue par le Parlement.

---

<sup>19</sup> « Le vote par bulletin spécial » est résumé dans la fiche d'information du même nom, publiée par Élections Canada en juin 2004, et disponible sur le site Web d'Élections Canada à [www.elections.ca](http://www.elections.ca) > Publications > Publications en ligne.

<sup>20</sup> Voir la fiche d'information « Le vote par bulletin spécial » :

« Élections Canada prépare les listes des électeurs inscrits au vote par bulletin spécial (autres que les électeurs des Forces canadiennes et les électeurs résidant temporairement à l'étranger), dans chaque section de vote de chaque circonscription, et les transmet aux directeurs du scrutin avant le vote par anticipation et à nouveau avant le jour du scrutin. Ces listes contiennent les nom, prénom, adresse de résidence et adresse postale des électeurs qui ont demandé de voter par bulletin spécial. Afin d'éviter que les électeurs ne votent deux fois, les directeurs du scrutin veillent à inscrire sur la liste électorale que ces électeurs ont reçu un bulletin spécial. »

<sup>21</sup> Les règles originales ont été établies par L.C. 1993, ch. 19. Des ajustements ont été apportés par L.C. 1996, ch. 35, et L.C. 2000, ch. 9.

Quant aux bureaux de scrutin itinérants, ils ne peuvent pas être installés dans les hôpitaux. Ils sont prévus uniquement dans les résidences pour personnes âgées ou handicapées. En général, les électeurs temporairement hospitalisés ne sont pas considérés comme ayant officiellement changé leur adresse durant la période d'hospitalisation.

Lors des deux dernières élections, en particulier, des directeurs d'hôpitaux et des personnes hospitalisées dans les quelques jours précédant le jour du scrutin se sont plaints que les électeurs dans cette situation étaient privés de leur droit de vote. Dans beaucoup de cas, l'électeur concerné ne s'attendait pas à être hospitalisé – il n'avait donc pas voté par anticipation. Or, s'il est entré à l'hôpital moins de six jours avant le jour du scrutin, il ne pouvait pas voter selon les Règles électorales spéciales.

Avec les progrès de la technologie moderne, la date limite d'inscription actuelle n'est probablement plus nécessaire; l'inscription pourrait se faire jusqu'au jour du scrutin inclusivement. Révisée dans ce sens, la Loi répondrait mieux aux besoins des électeurs hospitalisés en période électorale. Il faudrait sans doute apporter aussi certains ajustements aux mécanismes d'inscription.

La question des électeurs hospitalisés n'est qu'un exemple parmi d'autres d'éléments à revoir dans le cadre d'une réforme des Règles électorales spéciales. On pourrait également citer l'interdiction imposée aux électeurs inscrits au vote par bulletin spécial de voter d'une autre manière. Lors d'élections passées, cette interdiction a été une source de difficultés et de confusion – notamment pour les électeurs qui, n'ayant pas reçu le bulletin spécial qu'ils avaient dûment demandé, ont préféré voter par anticipation plutôt que risquer de perdre leur vote à cause de quelque erreur administrative, et pour les électeurs qui se sont inscrits au vote par bulletin spécial mais n'ont pas reçu leur bulletin avant le jour du scrutin. À la 38<sup>e</sup> élection générale, le directeur général des élections a adapté la Loi pour permettre aux électeurs dans cette dernière situation de voter au bureau du directeur du scrutin le jour du scrutin.

Ainsi, vu l'importance du droit de vote universel, les diverses circonstances pouvant priver l'électeur de ce droit ainsi que l'évolution de la technologie et des situations de vote, il conviendrait de procéder à une révision globale des Règles électorales spéciales applicables aux électeurs qui n'appartiennent pas aux catégories spécifiques prévues par la Loi.

## **1.18 Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions**

L'article 514 de la Loi devrait être modifié de manière à ce que la période pendant laquelle une poursuite peut être intentée en vertu de la *Loi électorale du Canada* soit portée de 7 ans à 10 ans après la date à laquelle l'infraction a été commise.

Selon l'article 514 de la Loi, toute poursuite pour infraction à la Loi doit être engagée dans les 18 mois suivant la date à laquelle le commissaire aux élections fédérales prend connaissance des faits, mais au plus tard sept ans après la date de perpétration de l'infraction.

Avant que la Loi ne soit modifiée par le projet de loi C-24, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*<sup>22</sup>, l'article 514 précisait qu'aucune poursuite ne pouvait être engagée plus de 18 mois après la date de perpétration de l'infraction. Pour assurer une application plus efficace des nouvelles règles sur le financement politique, le Parlement a prolongé cette période à sept ans.

Ce délai a été fixé en fonction de la période maximale entre la date à laquelle une contribution peut être effectuée et la date à laquelle elle doit être déclarée conformément à la Loi. Une telle période est nécessaire à l'application des nouveaux plafonds de contributions. Par exemple, un produit ou un service fourni à un candidat pour une élection qui aura lieu dans cinq ans peut être considéré, 18 mois après le jour du scrutin, comme une contribution effectuée en vertu de l'article 450. Cela revient à une période de 6,5 ans – arrondie à 7 ans pour les besoins de l'article 514.

Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-24<sup>23</sup>, les allégations faites devant la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) ont montré qu'un délai de prescription de sept ans n'était peut-être pas suffisant pour assurer l'exécution efficace de la Loi. En effet, le délai prévu par la Loi ne permet pas au commissaire aux élections fédérales d'enquêter sur des allégations de la nature de celles qui ont été faites devant la commission d'enquête.

Tout délai de prescription tient compte du fait qu'une enquête peut s'avérer fondamentalement injuste après un certain temps parce que les souvenirs peuvent s'estomper et les registres se perdre ou être détruits. Il faut rechercher un juste équilibre entre ces facteurs et l'application efficace la Loi.

Il est à noter qu'aux termes du *Code criminel*, une poursuite peut être intentée pour une infraction punissable par procédure sommaire au plus tard six mois à compter du fait en cause, mais qu'aucun délai de prescription ne s'applique aux actes criminels<sup>24</sup>.

Vu les récentes révélations faites devant la Commission Gomery et la nécessité d'un juste équilibre entre l'application efficace de la Loi et l'équité de toute poursuite intentée en vertu de la Loi, nous recommandons que la période de prescription établie à l'article 514 soit portée de 7 ans à 10 ans après la date de perpétration. La période pendant laquelle le commissaire aux élections fédérales peut tenter une poursuite après avoir pris connaissance des faits devrait être maintenue à 18 mois.

---

<sup>22</sup> L.C. 2003, ch. 19, art. 63.

<sup>23</sup> Loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>24</sup> Voir le paragraphe 786(2) du *Code criminel* portant sur les infractions punissables par procédure sommaire. L'absence de période de prescription relativement aux infractions punissables par mise en accusation comporte une exception : le paragraphe 48(1) précise que les poursuites concernant le recours à la force ou à la violence en vue de renverser le gouvernement du Canada ou d'une province doivent être intentées au plus tard trois ans après que le crime aurait été commis.

## 1.19 Élimination de la disposition de temporisation du projet de loi C-3

L'article 26 de la L.C. 2004, ch. 24 (projet de loi C-3), qui abrogera automatiquement, le 15 mai 2006, les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* par le projet de loi C-3, devrait être supprimé.

Le projet de loi C-3, devenu la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu* lorsqu'il a reçu la sanction royale le 14 mai 2004<sup>25</sup>, découlait de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en novembre 2003 dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*<sup>26</sup>. La cour avait jugé que le fait de restreindre certains droits – celui de délivrer des reçus aux fins de l'impôt, celui de recevoir l'excédent des fonds électoraux d'un candidat et celui d'inscrire l'appartenance politique sur le bulletin de vote – aux partis qui présentaient au moins 50 candidats à une élection générale, s'assurant ainsi le statut de parti enregistré, contrevenait à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le projet de loi C-3 a modifié la *Loi électorale du Canada* pour qu'un parti puisse s'enregistrer en soutenant un seul candidat à une élection. D'autres exigences d'enregistrement ont toutefois été ajoutées, ainsi que d'autres mesures visant à garantir le sérieux des partis qui présentent une demande d'enregistrement. Voici les principaux changements apportés à la Loi par le projet de loi C-3 :

- Une définition du terme « parti politique » a été ajoutée à la Loi, précisant qu'un des objectifs essentiels de l'organisation doit consister à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres.
- Des renseignements supplémentaires sont exigés dans la demande d'enregistrement des partis politiques, y compris une déclaration du chef confirmant que son parti respecte la nouvelle définition de parti politique. Les partis doivent maintenant compter au moins trois dirigeants, en plus du chef, qui doivent fournir une déclaration signée d'acceptation de la charge. Le nombre minimal de membres du parti devant appuyer la demande d'enregistrement est passé de 100 à 250; chacun doit signer une déclaration attestant qu'il est membre du parti et qu'il appuie sa demande d'enregistrement<sup>27</sup>.
- Tous les trois ans à compter de juin 2007, les partis enregistrés ou admissibles à l'enregistrement devront fournir une nouvelle liste de 250 membres et de nouvelles déclarations signées.

---

<sup>25</sup> L.C. 2004, ch. 24.

<sup>26</sup> [2003] 1 S.C.R. 912; 2003 SCC 37.

<sup>27</sup> Il existe actuellement 12 partis enregistrés (pour plus de détails, consulter [www.elections.ca](http://www.elections.ca)). Depuis le 15 mai 2004, neuf partis ont présenté une demande d'enregistrement. Deux de ces partis sont devenus admissibles à l'enregistrement et la demande de quatre autres a été refusée. Les trois autres demandes sont en cours de vérification (en date du 9 septembre 2005).

- En plus des nouvelles sanctions rattachées aux fausses déclarations dans les demandes d'enregistrement, un parti qui fait une fausse déclaration peut se voir refuser l'enregistrement ou être radié. De plus, le commissaire aux élections fédérales peut maintenant demander la radiation judiciaire d'un parti lorsqu'il n'est pas convaincu que ce dernier respecte la nouvelle définition de parti politique. Enfin, les personnes, y compris les dirigeants de parti, déclarées coupables d'une infraction de nature financière peuvent être tenues civilement responsables et forcées de rembourser le Trésor public.

Les modifications apportées à la Loi par le projet de loi C-3 cesseront d'avoir effet deux ans après leur entrée en vigueur<sup>28</sup>, c'est-à-dire le 15 mai 2006 ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment, 90 jours après le début de la session suivante<sup>29</sup>. Le ministre parrain du projet de loi C-3<sup>30</sup> a suggéré que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre conduise un examen plus approfondi de la *Loi électorale du Canada* pendant l'année suivant l'adoption du projet de loi C-3, mais le comité n'a pas encore eu le temps ou l'occasion de procéder à un tel examen.

Si aucune mesure législative n'est prise d'ici l'échéance du 15 mai 2006, il en résultera un vide juridique important : la Loi continuera de faire référence aux partis enregistrés et à leurs droits et obligations, mais le directeur général des élections n'aura plus de base législative sur laquelle fonder l'enregistrement des partis. En effet, la disposition établissant les conditions de l'enregistrement<sup>31</sup> sera automatiquement abrogée par la disposition de temporisation prévue dans le projet de loi C-3. Il est à souligner que l'article 370, tel que formulé avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-3, ne pourra être « ressuscité » sans l'intervention du Parlement.

En outre, la disposition énonçant le processus de radiation<sup>32</sup>, qui découle aussi du projet de loi C-3, se trouvera annulée, de même que plusieurs autres dispositions qui ont été modifiées pour soutenir le nouveau système d'enregistrement des partis.

Par conséquent, le présent rapport recommande l'abrogation de la disposition destinée à abroger automatiquement, le 15 mai 2006, les modifications découlant du projet de loi C-3. Le Parlement se donnerait ainsi plus de temps pour réagir à l'arrêt *Figueroa* sans être contraint de légiférer, encore une fois, avec la même célérité qu'en 2004.

---

<sup>28</sup> Avis portant sur la réalisation des préparatifs nécessaires, publié le 15 mai 2004 par le directeur général des élections conformément à l'article 27 de la L.C. 2004, ch. 24.

<sup>29</sup> Article 26 de la L.C. 2004, ch. 24.

<sup>30</sup> L'honorable Jacques Saada, alors ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes, a déclaré devant la Chambre, en février 2004, qu'il avait écrit au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour l'inciter à mener un examen élargi de la *Loi électorale du Canada* à la lumière de l'arrêt *Figueroa* pour lui demander de formuler des recommandations au gouvernement sous la forme d'un avant-projet de loi dans les 12 mois suivants.

<sup>31</sup> Article 370 de la Loi, tel que modifié par le projet de loi C-3 : pour être admissible à l'enregistrement, un parti doit soutenir au moins un candidat dont la candidature a été confirmée pour une élection, et sa demande doit avoir été présentée au moins 60 jours avant le déclenchement de l'élection.

<sup>32</sup> Article 385.

---

---

# **Chapitre 2**

## **Inscription des électeurs**

---

---



## Chapitre 2 – Inscription des électeurs

---

### Introduction

Le Registre national des électeurs, établi en avril 1997 dans le sillage du projet de loi C-63 adopté en décembre 1996, a transformé le mode d'inscription des Canadiens aux élections fédérales. La compilation traditionnelle de nouvelles listes électorales au moyen d'un recensement porte-à-porte en début d'élection a alors été remplacée par des listes permanentes, mises à jour entre les scrutins à partir de sources de données administratives et, pendant les scrutins, par les électeurs eux-mêmes.

Depuis 1997, beaucoup de chemin a été parcouru :

- Le registre a été utilisé avec succès à trois élections nationales, le plus récemment en 2004.
- Les objectifs en matière de qualité des données et d'économies d'argent ont été constamment dépassés.
- Chaque année, environ 84 % des personnes qui produisent une déclaration de revenus fédérale consentent au transfert de leurs nom, adresse et date de naissance aux fins de la mise à jour du registre – un signe évident de la réaction favorable de l'électorat.
- Les renseignements du registre ont été mis en commun avec les provinces, les territoires et les municipalités, ce qui a suscité des économies de fonds publics et favorisé la coopération intergouvernementale.
- Les listes électorales ont été fournies annuellement aux députés et aux partis politiques, conformément à la Loi.

Il s'agit maintenant de poursuivre l'amélioration des processus d'inscription grâce à l'expérience acquise par l'ensemble des intervenants. Élections Canada a récemment entrepris une étude stratégique sur l'inscription des électeurs, en consultation avec tous les intervenants, en vue de déterminer les points forts et les points à améliorer, et rechercher des pistes de coopération entre Élections Canada et les intervenants pour améliorer les services aux électeurs. Cette initiative à long terme donnera probablement lieu à des propositions de changements législatifs. Entre-temps, nous recommandons ici des améliorations au processus d'inscription, qui n'a pratiquement pas changé depuis l'établissement du registre.

Les recommandations 2.1 à 2.9 visent à rendre plus faciles l'inscription des électeurs entre les scrutins et la révision de leurs renseignements pendant les scrutins. Entre autres, elles faciliteraient davantage les demandes de révision par téléphone, et élargiraient l'utilisation des données de l'Agence du revenu du Canada, ce qui favoriserait l'inscription des nouveaux électeurs, particulièrement des jeunes.

Les recommandations de 2.10 à 2.16, destinées à aider les députés, candidats et partis politiques à mieux utiliser les données du registre, sont fondées sur l'idée que les électeurs sont mieux servis lorsque tous les intervenants disposent des listes électorales les plus exactes et à jour. Elles prévoient notamment une distribution plus fréquente des listes et des modifications aux partis.

Les recommandations de 2.17 à 2.21 ont pour but d'améliorer le processus d'inscription en élargissant le rôle essentiel joué par les directeurs du scrutin dans ce domaine, surtout en période non électorale, et en resserrant encore davantage les liens de coopération avec les organismes électoraux provinciaux et territoriaux.

Enfin, la recommandation 2.22 vise à assurer une vérification plus rigoureuse de l'admissibilité des électeurs aux bureaux de scrutin, afin de renforcer l'intégrité du processus.

## **2.1 L'inscription par la déclaration de revenus**

La Loi devrait autoriser expressément les électeurs à communiquer avec Élections Canada par leur déclaration de revenus pour s'inscrire au Registre national des électeurs ou y mettre à jour leurs renseignements.

Selon l'article 49 de la *Loi électorale du Canada*, les électeurs qui veulent s'inscrire au Registre national des électeurs en période non électorale doivent en faire la demande au directeur général des élections et lui fournir la preuve qu'ils sont citoyens canadiens et âgés d'au moins 18 ans. L'utilisation à cette fin de la déclaration de revenus est un principe de base du registre depuis ses débuts. Ce concept a d'ailleurs été longuement discuté par le comité parlementaire chargé d'étudier cette proposition.

La déclaration de revenus fédérale, utilisée dans toutes les provinces et tous les territoires, contient les renseignements nécessaires à l'inscription au registre et ce, sous une forme normalisée. Ses renseignements sont encore plus à jour que ceux des dossiers de permis de conduire ou des listes électorales des provinces : presque tous les électeurs remplissent chaque année une déclaration de revenus, mais ils ne participent pas à une élection provinciale ou ne mettent pas nécessairement à jour leur permis de conduire de façon aussi régulière. Les renseignements des déclarations de revenus sont mis à jour régulièrement et permettent de suivre plus facilement les déménagements d'une province à une autre.

Par suite de modifications à la *Loi électorale du Canada* (projet de loi C-63<sup>33</sup>) et d'ententes entre les autorités fiscales fédérales et Élections Canada, les électeurs peuvent depuis 1997 utiliser le formulaire T1 générale – Déclaration de revenus et de prestations pour communiquer leurs nom, adresse et date de naissance à Élections Canada aux fins de mise à jour de leurs renseignements dans le Registre national des électeurs<sup>34</sup>. Il suffit pour ce faire de cocher la case de consentement sur le formulaire, ce que font environ 84 % des contribuables qui remplissent une déclaration de revenus (appelés ci-après des « déclarants »).

Depuis 2001, afin de permettre l'inscription au registre de nouveaux électeurs (surtout les jeunes), l'information ainsi transmise à Élections Canada comprend le statut de citoyen, mais de façon implicite. De 2001 à 2003, la mention « Pour citoyens canadiens seulement » accompagnait la déclaration de consentement sur le formulaire T1 et le guide d'impôt, ce qui impliquait que seuls les citoyens canadiens cocheraient la case. En 2004, la déclaration de consentement a été reformulée comme suit : « À titre de citoyen canadien, j'autorise l'Agence du revenu du Canada à fournir mes nom, adresse et date de naissance à Élections Canada aux fins du Registre national des électeurs. » Le contribuable qui coche la case de consentement ainsi modifiée se trouve à déclarer, encore implicitement, qu'il a la citoyenneté canadienne. Lorsque ses renseignements sont transmis à Élections Canada, ils comportent implicitement cette déclaration.

Cependant, comme on le verra plus bas, l'expérience montre que ces déclarations implicites de citoyenneté, telles qu'elles sont utilisées aujourd'hui et peu importe les modifications qu'on y apporterait, n'assurent pas le degré de certitude nécessaire à l'ajout direct au registre des contribuables consentants. Le Comité consultatif des partis politiques est également de cet avis : il a déclaré que les électeurs ne doivent pas être inscrits au registre uniquement sur la foi de leur déclaration implicite de citoyenneté, sans autre confirmation.

La fiabilité incertaine de ces affirmations implicites a été démontrée lors des vérifications de citoyenneté menées après la modification apportée en 2001 au formulaire T1. On a alors constaté que 173 000 déclarants n'avaient pas la citoyenneté canadienne, alors qu'ils avaient coché sur leur déclaration de revenus la case réservée aux citoyens.

Les analyses statistiques d'Élections Canada indiquent que 7 à 9 % des jeunes contribuables (et environ 54 % des contribuables plus âgés) qui consentent à leur inscription au registre sur leur déclaration de revenus ne sont pas citoyens canadiens.

---

<sup>33</sup> *Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire*, L.C. 1996, ch. 35.

<sup>34</sup> On lit au paragraphe 46(1) de la *Loi électorale du Canada* : « Le Registre des électeurs est mis à jour à partir a) des renseignements (ii) [...] détenus par un ministère ou organisme fédéral et dont les électeurs autorisent expressément la communication au directeur général des élections. »

Le paragraphe 46(1) est complété par le paragraphe 241(5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, aux termes duquel un fonctionnaire peut fournir un renseignement confidentiel à toute autre personne, avec le consentement du contribuable en cause.

Une stratégie a donc été mise en œuvre en 2003-2004 afin de confirmer l'habilité à voter des déclarants consentants dont la citoyenneté n'était pas confirmée. On a ainsi confirmé la citoyenneté de plus de 800 000 personnes par appariement de leurs données avec celles des listes ou registres électoraux des provinces et territoires, et de la campagne d'inscription de porte en porte menée par Élections Ontario en 2003. On a aussi établi l'admissibilité de 305 000 jeunes Canadiens par le procédé de « l'appariement familial », c'est-à-dire l'association de ces jeunes à des électeurs plus âgés résidant à la même adresse et portant le même nom de famille. Enfin, une demande de confirmation a été envoyée par la poste à quelque 2,2 millions d'électeurs potentiels à l'automne 2003, puis à 307 000 jeunes Canadiens non inscrits en février 2004. Parmi les destinataires de ces deux groupes, seulement 13 % et 16 % respectivement ont confirmé qu'ils étaient des citoyens canadiens, et plus de 81 000 (3,2 %) ont répondu qu'ils ne l'étaient pas. Dans l'ensemble, ces initiatives se sont avérées ardues et coûteuses (plus de 3 millions de dollars), et n'ont pas répondu aux attentes des électeurs, qui estiment avoir fait le nécessaire pour s'inscrire lorsqu'ils cochent la case de consentement sur leur déclaration de revenus.

Les démarches administratives d'Élections Canada pour faire ajouter sur le formulaire T1 une déclaration explicite de citoyenneté ont été infructueuses. Les responsables de l'Agence du revenu du Canada s'interrogent sur la validité légale de la collecte de renseignements sur la citoyenneté par l'entremise du formulaire T1 et leur transmission à Élections Canada. L'agence fait valoir que les déclarations de revenus et les renseignements qui y sont demandés doivent être pertinents aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; or, la citoyenneté est sans rapport avec l'assujettissement à l'impôt au Canada. Pour cette raison, l'agence a informé Élections Canada que, à moins que la loi ne soit changée expressément à ce sujet, elle n'inclurait pas dans la déclaration de consentement sur le formulaire T1 une déclaration expresse de citoyenneté.

Par conséquent, dans la mesure où il faudrait effectivement une modification législative pour que les électeurs puissent déclarer explicitement leur citoyenneté, il est recommandé que la *Loi électorale du Canada* ou la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ou les deux, précisent que les électeurs peuvent communiquer avec Élections Canada par leur déclaration de revenus pour s'inscrire au Registre national des électeurs ou y mettre à jour leurs renseignements. Le commissaire de l'Agence du revenu du Canada soutient cette approche.

## **2.2 La déclaration de revenus comme source d'information sur les décès**

Les textes législatifs devraient autoriser explicitement la communication à Élections Canada des nom, adresse et date de naissance figurant sur les déclarations de revenus des personnes décédées, si ces personnes avaient consenti sur leur déclaration précédente à la communication de ces renseignements.

Comme on l'explique plus haut, les déclarations de revenus constituent une source majeure d'information pour le Registre national des électeurs.

Les électeurs décédés doivent être radiés du registre. Habituellement, Élections Canada est informé des décès par les bureaux d'état civil provinciaux. Il est difficile, cependant, de toujours apparier ces données avec les données du registre, car l'électeur décédé peut y être inscrit à une autre adresse ou sous un nom différemment orthographié. En outre, il s'écoule parfois un certain temps entre la mort de l'électeur et la transmission de l'avis de décès au bureau d'état civil provincial, puis à Élections Canada.

Vu ces difficultés, les électeurs décédés ne sont pas toujours radiés rapidement du registre. Le processus pourrait être accéléré si Élections Canada était autorisé à recevoir de l'Agence du revenu du Canada une liste de tous les déclarants inscrits comme décédés sur leur déclaration et qui auraient consenti à la communication de leurs renseignements à Élections Canada l'année précédente.

### 2.3 Suppression de l'obligation de fournir une attestation signée

Les paragraphes 48(2) et 49(1) de la *Loi électorale du Canada* devraient être modifiés de façon à ce que l'obligation actuelle pour l'électeur de fournir une attestation signée de sa qualité d'électeur soit remplacée par une disposition générale énonçant que le directeur général des élections ne doit inscrire une personne au Registre national des électeurs que s'il est convaincu que cette personne a qualité d'électeur.

Comme il est mentionné à la recommandation 2.1, l'électeur qui veut s'inscrire au Registre national des électeurs en période non électorale doit en faire la demande au directeur général des élections et lui fournir la preuve de sa citoyenneté et de sa majorité. En plus de fournir ou de confirmer les renseignements nécessaires concernant son identité, le demandeur doit présenter au directeur général des élections une attestation signée de sa qualité d'électeur. Cette obligation de signature impose une rigidité qui exclut d'autres preuves d'admissibilité tout aussi fiables.

Comme corollaire de cette recommandation, l'obligation de fournir une attestation signée devrait être supprimée, de façon à ce que les électeurs puissent communiquer avec Élections Canada par leur déclaration de revenus. Cette recommandation avait déjà été formulée en 2001, dans le rapport *Moderniser le processus électoral*.

Comme l'attestation d'admissibilité signée constitue une forme de garantie écrite de l'électeur, elle accroît la fiabilité du dossier. Mais l'admissibilité peut être établie autrement. Par exemple, les renseignements qu'un autre ministère fédéral (comme Citoyenneté et Immigration Canada dans le cas de personnes qui viennent d'obtenir leur citoyenneté) a déjà vérifiés concernant un électeur peuvent être versés au registre. Dans ce cas, l'attestation signée ajoute peu à la fiabilité des renseignements.

La Loi reconnaît déjà un cas où les renseignements sont assez complets et fiables pour qu'on puisse se dispenser d'une attestation signée. Il s'agit des renseignements versés au registre à partir d'une liste électorale provinciale.

La Loi n'exige pas toujours une attestation signée comme condition préalable à l'inscription. Par exemple, l'électeur dont le nom est ajouté au registre parce qu'il s'est inscrit auprès du directeur du scrutin en période électorale n'est pas tenu de fournir une attestation signée. De même, l'électeur qui fait inscrire un autre électeur en vertu de l'alinéa 101(1)b) n'a pas à produire une attestation signée de l'autre électeur.

D'autre part, le paragraphe 48(3) ne semble pas obliger le directeur général des élections à déterminer l'admissibilité d'un électeur uniquement sur la foi d'une attestation signée lorsque l'électeur demande à s'inscrire à la suite d'une demande de renseignements du directeur général des élections.

Dans chacun de ces cas, le fonctionnaire responsable est tenu de s'assurer que la personne en question est un électeur, mais cette assurance peut se fonder sur n'importe quelle preuve suffisamment fiable (le directeur général des élections a demandé aux directeurs du scrutin d'obtenir dans ces cas des attestations signées, soit de l'électeur même, soit de la personne qui demande l'ajout ou la modification en son nom.)

Le paragraphe 48(2) contient aussi une restriction corollaire relative à l'inscription : pour l'électeur qui désire être inscrit, il prévoit une seule façon de confirmer les renseignements fournis au moyen des autres sources de renseignements prévues à l'article 48. La confirmation doit se faire par écrit. Cette restriction constitue un fardeau administratif et complique la tâche à l'électeur, tout comme l'obligation de présenter une attestation signée. De plus, elle est incompatible avec l'article 50 qui permet à l'électeur, une fois inscrit, de demander des changements par plusieurs moyens, et pas seulement par écrit.

Bien que la Loi impose cette stricte obligation quant à l'attestation écrite, il est intéressant de noter qu'elle ne prévoit pas d'infraction correspondante pour une fausse attestation (alors que le paragraphe 549(3) interdit tout faux serment). L'infraction consiste à fournir de faux renseignements en vertu de l'article 480, indépendamment de la forme de ces renseignements. Si une personne inadmissible vote, l'infraction porte sur l'acte de voter et non sur la présentation d'une fausse attestation. Ainsi, d'après les dispositions d'application de la Loi, c'est la teneur des renseignements fournis qui importe plutôt que leur forme particulière.

## 2.4 Preuve d'identité pour l'inscription à la résidence de l'électeur

Les alinéas 101(1)a) et b) de la *Loi électorale du Canada* devraient être modifiés de manière à prévoir que, lorsque l'électeur ou un autre électeur domicilié à la même adresse demande que son nom soit ajouté à la liste électorale préliminaire, mais ne dispose pas d'une preuve d'identité, l'électeur puisse établir son identité en présentant un formulaire d'attestation prescrit.

La recommandation 1.1.6 du rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) portait sur l'inscription des électeurs à leur résidence en période électorale. Elle est répétée ici, légèrement modifiée.

La Loi stipule actuellement qu'un électeur ne peut être ajouté à la liste électorale préliminaire que sur présentation d'une preuve d'identité suffisante (art. 101).

Comme on le note dans le rapport de 2001, l'obligation de fournir une preuve d'identité est raisonnable (et peu exigeante) quand il s'agit d'un électeur qui se rend au bureau du directeur du scrutin, ou qui lui fait parvenir une demande, expressément dans le but d'être ajouté à la liste électorale préliminaire.

Cependant, dans le cadre du processus de révision ciblée en période électorale, des agents réviseurs se présentent à domicile pour donner aux électeurs l'occasion de s'inscrire. Dans ces circonstances, une preuve d'identité est peut-être moins nécessaire, mais elle peut s'avérer plus difficile à fournir.

La preuve d'identité est moins nécessaire dans ce cas parce que le fait que l'électeur est chez lui, sans constituer une preuve concluante, permet d'établir son identité avec un degré suffisant de certitude. Cependant, il n'a pas en main, en général, des preuves d'identité pour tous les autres électeurs qui habitent avec lui.

Par conséquent, à moins que les circonstances soulèvent un doute raisonnable, l'électeur rencontré chez lui par des agents réviseurs ne devrait pas être absolument tenu de fournir une preuve de son identité ou de celle de tout autre électeur du domicile qu'il désire ajouter à la liste préliminaire. Si l'électeur n'a pas en main de preuve d'identité, il devrait être autorisé à remplir plutôt une affirmation écrite attestant son identité ou celle des autres électeurs du domicile.

L'ancien système de recensement n'exigeait pas de preuve d'identité. Les recenseurs, s'ils le jugeaient approprié, pouvaient inscrire plusieurs électeurs sans exiger que l'électeur présent au domicile fournisse de preuve d'identité pour les électeurs absents.

Les interdictions prévues actuellement aux alinéas 111*d*) (demande d'inscription d'une personne qui n'a pas qualité d'électeur ou est inhabile à voter) et 111*e*) (demande d'inscription du nom d'une chose ou d'un animal) et au paragraphe 549(3) (prestation de faux serments) couvriraient adéquatement la nouvelle disposition.

## 2.5 Déménagements d'une circonscription à une autre

Le paragraphe 101(6) de la *Loi électorale du Canada* devrait s'appliquer à tous les changements d'adresse d'électeurs inscrits – qu'ils se fassent ou non à l'intérieur de la même circonscription.

La recommandation 1.1.5 du rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) proposait que le paragraphe 101(6) de la Loi permette aux directeurs du scrutin de consigner les changements d'adresse dans les cas où l'électeur déménage d'une autre circonscription, comme ils le font pour les déménagements effectués à l'intérieur de leur circonscription. Nous réitérons ici cette recommandation.

Lorsqu'un électeur déménage dans une autre circonscription et que le changement d'adresse n'a pas été saisi dans le registre avant le déclenchement d'une élection, cet électeur peut avoir de la difficulté à faire modifier la liste électorale appropriée pendant la période électorale.

À l'heure actuelle, le paragraphe 101(6) de la Loi stipule que l'électeur qui change d'adresse à l'intérieur de sa circonscription peut faire apporter à la liste appropriée les corrections nécessaires, par téléphone ou tout autre moyen, s'il fournit au directeur du scrutin une preuve suffisante d'identité et de résidence. L'électeur peut aussi procéder ainsi au nom de tous les électeurs domiciliés à la même adresse. Depuis la 37<sup>e</sup> élection générale, le nom d'un tel électeur est rayé de la liste de sa section de vote d'origine et ajouté à la liste de sa nouvelle section de vote en une seule étape, grâce à une base de données introduite dans les bureaux des directeurs du scrutin en 2000.

Cependant, cela peut se faire uniquement lorsque l'électeur déménage à l'intérieur de sa circonscription. S'il change de circonscription, il est moins facile de faire corriger la liste. Pour s'inscrire sur la liste de la circonscription dans laquelle il est déménagé, l'électeur doit présenter une demande au directeur du scrutin de sa nouvelle circonscription en remplissant et signant le formulaire prescrit à l'article 101 (ou utiliser un des autres moyens d'inscription prévus dans cet article) – un processus administratif plus exigeant.

Cette exigence est attribuable aux limites technologiques du passé. Les progrès de l'informatique permettent aujourd'hui au directeur du scrutin de vérifier si le nom de l'électeur figure sur la liste électorale d'une autre circonscription. Comme ce genre de changement d'adresse peut être traité de la même façon qu'un changement d'adresse à l'intérieur de la circonscription, la distinction entre les déménagements intra-circonscriptions et inter-circonscriptions n'est plus justifiée.

## **2.6 Autorité de déterminer la date d'envoi des cartes d'information de l'électeur**

L'article 95 de la *Loi électorale du Canada* devrait être modifié de façon à ce que le directeur général des élections fixe la date d'envoi de la carte d'information de l'électeur pour chaque circonscription. La Loi préciserait que la carte doit être envoyée dans les meilleurs délais après que les renseignements devant y être inscrits sont connus dans la circonscription, et suffisamment tôt pour que l'électeur reçoive un préavis raisonnable du vote par anticipation. À la date fixée, la carte serait envoyée aux électeurs inscrits.

La recommandation 1.1.5 du rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) visait l'assouplissement des dispositions législatives prévoyant l'envoi de la carte d'information de l'électeur (CIE). La présente recommandation propose une nouvelle approche.

La Loi exige que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin, le directeur du scrutin envoie un avis de confirmation d'inscription (la CIE) à tout électeur inscrit sur la liste préliminaire. L'avis et le délai assurent que l'électeur est informé dès que possible de son inscription. Ils permettent aussi à l'électeur qui ne reçoit pas d'avis dans ce délai de savoir qu'il n'est pas sur la liste, et de s'inscrire avant le jour d'élection<sup>35</sup>.

En plus de confirmer l'inscription de l'électeur, l'avis doit contenir les renseignements dont ce dernier a besoin pour voter, à savoir l'adresse de ses bureaux de vote par anticipation et ordinaire, ainsi que les dates et les heures de vote.

Actuellement, la CIE remplit simultanément ces deux rôles.

Le délai actuel assure que les électeurs sont notifiés assez tôt pour faire corriger la liste préliminaire pendant la période de révision ou s'y inscrire si ce n'est pas déjà fait, mais il empêche la mise en œuvre de nouveaux processus plus simples et efficaces pour l'impression et la distribution des CIE.

En outre, il faut parfois, pour respecter le délai prescrit, distribuer des CIE sans renseignements confirmés ou définitifs sur les bureaux de scrutin. Les avis corrigés qu'il faut ensuite envoyer peuvent susciter de la confusion chez les électeurs.

Il est donc recommandé d'assouplir le processus pour que les directeurs du scrutin n'aient pas à envoyer les CIE avant d'avoir obtenu tous les renseignements requis.

## **2.7 Ajout de l'année de naissance sur les listes électorales utilisées durant les jours de scrutin**

Le paragraphe 107(2) devrait être modifié pour que la liste électorale révisée ou officielle utilisée aux bureaux de vote par anticipation ou ordinaires porte mention de l'année de naissance de chaque électeur. L'année de naissance ne figurerait pas sur les listes remises aux candidats.

Il arrive que les cartes d'information de l'électeur (CIE) envoyées à certaines adresses – par exemple, les immeubles où les déménagements sont fréquents – soient jetées près des boîtes aux lettres. Il arrive aussi que des électeurs qui ne veulent pas voter mettent leur CIE au rebut. On pourrait craindre que des individus utilisent ces CIE jetées pour voter frauduleusement sous le nom de la personne inscrite sur la carte.

Certains ont signalé que les CIE jetées peuvent servir à identifier les électeurs qui n'iront probablement pas voter; des individus envoyés à leur place au bureau de scrutin pourraient donc chercher à se faire passer pour eux.

---

<sup>35</sup> Les électeurs qui s'inscrivent durant la période électorale reçoivent une CIE au plus tard le cinquième jour précédant le jour du scrutin.

À ce jour, rien ne prouve que de telles manœuvres frauduleuses ont été commises. Il faut aussi noter que les fonctionnaires électoraux aux bureaux de scrutin, de même que les représentants des candidats, sont autorisés, s'ils ont des doutes sur l'identité d'une personne ou son admissibilité à voter, à lui demander une preuve suffisante d'identité et de résidence<sup>36</sup>. Or, la CIE à elle seule ne constitue pas une telle preuve.

Néanmoins, en complément des mesures législatives et administratives en place, nous recommandons que l'année de naissance des électeurs (qui ne figure pas sur les CIE) soit ajoutée sur les listes électorales utilisées aux bureaux de vote par anticipation et ordinaires. Les fonctionnaires électoraux disposeraient ainsi d'un critère de plus pour décider s'ils doivent mettre en doute l'identité de la personne devant eux. Cette mesure – surtout si elle était bien publicisée – réduirait le risque que des individus présentent des CIE jetées ou se servent de leurs renseignements pour voter sous le nom d'une autre personne.

Cette recommandation concerne uniquement les listes révisées et officielles distribuées aux fonctionnaires électoraux pour le vote par anticipation et le jour du scrutin (et récupérées après par le directeur du scrutin). L'année de naissance ne figurerait pas sur les listes remises aux députés, aux candidats ou aux partis.

## **2.8 Conservation pour utilisation ultérieure des renseignements personnels obtenus de sources autorisées par la Loi**

L'article 46 de la *Loi électorale du Canada* devrait permettre au directeur général des élections de conserver et d'utiliser, aux fins de mise à jour du Registre national des électeurs, les renseignements fournis par toute source autorisée par la Loi mais ne faisant pas partie du contenu du registre selon l'article 44.

Aux termes de l'article 46 de la Loi, le Registre national des électeurs peut être mis à jour à partir de diverses sources, notamment les renseignements détenus par un ministère ou un organisme fédéral et dont les électeurs autorisent expressément la communication au directeur général des élections, et les renseignements détenus au titre d'une des lois provinciales mentionnées à l'annexe 2 de la Loi et qui portent entre autres sur l'administration des véhicules à moteur, l'état civil et les élections. Certains des renseignements communiqués à Élections Canada à partir de ces sources – par exemple, les numéros de permis de conduire provinciaux – pourraient être utiles aux fins d'identification des électeurs mais ne sont pas au nombre des données consignées dans le registre. Élections Canada n'est donc pas autorisé à conserver ni à utiliser ultérieurement ces renseignements supplémentaires<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Article 144 de la Loi.

<sup>37</sup> Aux termes du paragraphe 44(2) de la *Loi électorale du Canada*, le Registre des électeurs contient les nom, sexe, date de naissance et adresses municipale et postale de chaque électeur, et tout autre renseignement que la Loi autorise l'électeur à donner au directeur général des élections au titre d'accords conclus entre celui-ci et des organismes électoraux provinciaux en vertu de l'article 55.

Pourtant, les électeurs qui font mettre à jour leurs renseignements dans le registre pourraient trouver utile de fournir des renseignements supplémentaires de ce genre – particulièrement lorsqu’ils viennent de déménager – pour établir précisément leur identité. En outre, si un jour Élections Canada établit un processus d’inscription et de mise à jour en ligne, comme l’a fait la Colombie-Britannique avant la dernière élection dans cette province, les électeurs apprécieraient probablement de pouvoir utiliser ce genre de renseignements identificateurs.

En modifiant l’article 46 de manière à permettre à Élections Canada de conserver et d’utiliser les renseignements supplémentaires fournis par les sources autorisées par la Loi, on rendrait plus facile et exacte la mise à jour du registre par Élections Canada et par les électeurs.

Élections Canada ne serait autorisé à divulguer ces renseignements supplémentaires qu’à l’électeur (à sa demande, conformément à l’article 54 de la Loi) ou à la source dont il les a reçus.

## **2.9 Divulgence des renseignements du Registre national des électeurs dans l’intérêt de la sécurité ou de la santé publiques**

Le directeur général des élections devrait être autorisé à divulguer des renseignements personnels contenus dans le Registre national des électeurs lorsqu’il estime que c’est dans l’intérêt de la sécurité ou de la santé publiques.

Il serait tenu de faire état de cette divulgation, dans la mesure permise par les impératifs de sécurité publique, dans son rapport subséquent fait au président de la Chambre des communes aux termes de l’article 534 de la *Loi électorale du Canada*.

L’alinéa 56e) de la *Loi électorale du Canada* interdit d’utiliser sciemment un renseignement personnel figurant au Registre national des électeurs à une fin autre que les suivantes :

- (i) la communication, conformément à l’article 110, des partis enregistrés, des députés et des candidats avec des électeurs,
- (ii) une élection ou un référendum fédéral,
- (iii) une élection ou un référendum tenu en application d’une loi provinciale dans les cas où un accord prévu à l’article 55 a été conclu avec la province et où le renseignement a été transmis conformément à cet accord.

Cette interdiction s’applique au directeur général des élections comme à toute autre personne. Par conséquent, sauf à la demande de l’électeur concerné ou pour l’un des motifs énoncés à l’alinéa 56e), les renseignements personnels du registre ne peuvent pas être divulgués, même s’il en va de l’intérêt de la sécurité ou de la santé publiques. Par exemple, il est interdit à Élections Canada de donner aux autorités civiles les renseignements personnels de résidents d’une région menacée par une catastrophe naturelle.

Par ailleurs, les renseignements personnels contenus dans le registre sont protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Celle-ci permet la communication des renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé dans certains cas, notamment si, de l'avis du responsable de l'institution dont relèvent les renseignements, des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée, ou l'individu concerné en tirerait un avantage certain<sup>38</sup>. Dans ce cas, le responsable de l'institution donne un préavis de la communication des renseignements personnels au commissaire à la protection de la vie privée si cela est raisonnablement faisable; sinon, il en avise le commissaire au moment de la communication. Le commissaire peut alors mettre au courant l'individu concerné, s'il le juge indiqué<sup>39</sup>.

L'interdiction à l'article 56 de la *Loi électorale du Canada* constitue cependant une règle indépendante et supplémentaire par rapport à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette dernière loi ne peut donc pas être invoquée par le directeur général des élections pour divulguer des données personnelles du registre au nom de l'intérêt public ou de celui de l'individu concerné.

C'est pourquoi le directeur général des élections devrait être autorisé à communiquer des renseignements personnels contenus dans le Registre national des électeurs s'il estime que c'est dans l'intérêt de la santé ou de la sécurité publiques.

Le directeur général des élections serait tenu de faire état de toute divulgation, dans la mesure permise par les impératifs de sécurité publique, dans son prochain rapport fait au président de la Chambre des communes aux termes de l'article 534 de la *Loi électorale du Canada*.

## **2.10 Utilisation des renseignements personnels par les partis politiques et les députés**

Les partis et les députés qui reçoivent des listes électorales aux termes des articles 45 et 109 de la *Loi électorale du Canada* devraient être autorisés à communiquer les renseignements personnels qu'elles contiennent aux autres députés et aux associations de circonscription enregistrées du même parti.

Le parti, le député ou l'association de circonscription enregistrée qui reçoit ces renseignements personnels au titre de l'autorisation ci-dessus devrait pouvoir les utiliser à n'importe quelle fin électorale, dont la sollicitation de contributions. L'utilisation de l'information à des fins commerciales devrait toutefois être interdite.

<sup>38</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, al. 8(2)m).

<sup>39</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, par. 8(5).

L'article 110 et l'alinéa 111f) de la *Loi électorale du Canada* restreignent artificiellement les façons dont les partis politiques et les députés peuvent utiliser à des fins électorales les renseignements personnels figurant sur les listes électorales reçues annuellement selon l'article 45, ou après une élection selon l'article 109.

Aux termes de l'alinéa 111f), il est interdit à quiconque d'utiliser sciemment un renseignement personnel figurant sur une liste électorale à une fin autre que les suivantes :

- (i) la communication, conformément à l'article 110, des partis enregistrés, des députés et des candidats avec des électeurs,
- (ii) une élection ou un référendum fédéral.

L'article 110, qui établit les règles d'utilisation des listes électorales obtenues par les partis enregistrés, les députés et les candidats, crée des restrictions artificielles en voulant structurer les communications autorisées pour les partis et les députés :

110. (1) Les partis enregistrés qui, au titre des articles 45 ou 109, obtiennent copie de listes électorales ou de listes électorales définitives peuvent les utiliser pour communiquer avec des électeurs, notamment pour demander des contributions et recruter des membres.

(2) Les députés qui, au titre des articles 45 ou 109, obtiennent copie de listes électorales ou de listes électorales définitives peuvent les utiliser :

- a) pour communiquer avec leurs électeurs;
- b) s'ils sont membres d'un parti enregistré, pour demander des contributions et recruter des membres pour le compte du parti.

(3) Les candidats qui, au titre de l'article 94 ou du paragraphe 107(3), reçoivent copie de listes électorales préliminaires, révisées ou officielles peuvent les utiliser, en période électorale, pour communiquer avec leurs électeurs, notamment pour demander des contributions et faire campagne.

À moins que ce soit pour solliciter des contributions ou recruter des membres, un député peut donc utiliser les renseignements personnels sur la liste électorale de sa propre circonscription uniquement pour communiquer avec ses propres électeurs, dans son propre intérêt. C'est donc dire qu'un député ne peut pas utiliser les listes fournies à d'autres députés ou à un parti enregistré pour communiquer avec des électeurs d'une autre circonscription que la sienne. Un député ne peut pas partager les renseignements sur sa liste avec son association de circonscription enregistrée à moins que celle-ci lui serve d'agent et utilise les renseignements de la liste uniquement dans l'intérêt de ce député (plutôt que dans son propre intérêt comme association). Le député ne peut pas non plus utiliser les renseignements sur sa liste dans l'intérêt de son parti ou de son association de circonscription (sauf pour solliciter des contributions ou recruter des membres).

De même, un parti ne peut pas partager les renseignements personnels sur sa liste avec ses députés ou ses associations de circonscription enregistrées à moins qu'un député ou une association lui serve d'agent et utilise les renseignements dans son intérêt comme parti.

Selon la Loi, il serait même interdit à un député ou à un parti enregistré, en période non électorale, de répondre à un électeur qui communique avec eux pour savoir s'il est bien sur la liste, puisque cette utilisation de la liste serait dans l'intérêt de l'électeur, et non du parti ou du député. Il faudrait donc que l'électeur soit redirigé vers Élections Canada. Il est évidemment avantageux, dans les faits, de laisser Élections Canada répondre à ces questions, puisque ses renseignements sont plus à jour, mais aider un électeur de cette façon en période non électorale ne devrait quand même pas constituer une infraction criminelle pour un parti ou un député.

Les interrelations réelles entre le parti, ses députés et ses associations de circonscription enregistrées peuvent difficilement s'accommoder de ces restrictions. Ces trois entités, bien que distinctes, sont dépendantes les unes des autres et, vu leur appartenance commune à une même organisation politique, sont faites pour coopérer.

Rappelons que, après le déclenchement d'une élection ou d'un référendum, l'alinéa 111f) permet l'utilisation des renseignements personnels sur les listes électorales à n'importe quelle fin liée au scrutin en cours.

Au lieu de tenter d'imposer ces restrictions artificielles, il serait préférable d'adopter une approche plus large, semblable à celle régissant l'utilisation des renseignements personnels en période électorale, telle qu'elle est énoncée au sous-alinéa 56e)(ii) (qui concerne les renseignements du Registre national des électeurs) et à l'alinéa 111f).

## 2.11 Numéro d'identification unique et permanent

La *Loi électorale du Canada* devrait permettre à Élections Canada d'attribuer à chaque électeur inscrit au Registre national des électeurs un numéro d'identification aléatoire, unique et permanent. Ce numéro figurerait dans toutes les listes électorales établies en vertu de la Loi, et il ferait partie des renseignements du registre communiqués aux partis politiques, aux candidats et aux députés.

De façon corollaire, la Loi devrait interdire à quiconque d'utiliser ce numéro d'identification à des fins autres que la mise à jour du registre ou d'une liste électorale fédérale ou provinciale.

L'article 46 de la Loi ne prévoit pas l'attribution d'un numéro d'identification unique et permanent aux électeurs inscrits<sup>40</sup>. Diverses données identificatrices sont prévues dans la Loi (date de naissance, adresses postale et municipale, sexe, etc.), mais la mise à jour du registre est parfois compliquée par la présentation de renseignements sous une forme différente de celle du registre, ou par l'absence de certaines données précises comme la date de naissance.

---

<sup>40</sup> Actuellement, c'est un numéro d'inscription qui est attribué aux électeurs inscrits. Ce numéro n'est pas associé en propre à l'électeur; il correspond simplement à la place numérique de l'électeur sur une liste donnée. Par conséquent, si l'électeur change de circonscription et s'inscrit dans sa nouvelle circonscription, son numéro d'inscription changera.

Par exemple, des combinaisons différentes des premier et second prénoms et des initiales peuvent entraîner plusieurs variations : l'électeur qui s'inscrit sous une certaine combinaison n'utilisera pas nécessairement la même au moment de mettre à jour ses données.

La diversité des formats pose des difficultés particulièrement évidentes lorsque les partis mettent à jour leurs listes internes. L'intégration, déjà ardue vu l'ampleur des données et les ressources disponibles, est encore compliquée par le fait qu'Élections Canada n'est pas autorisé à inclure les dates de naissance dans les listes qu'il distribue aux termes des articles 45 et 109.

Par conséquent, les partis doivent souvent affecter des ressources considérables à ce processus, ce qui n'empêche pas de nombreuses erreurs de se glisser dans leurs listes internes, qui deviennent progressivement de moins en moins fiables. Beaucoup d'électeurs partagent le même nom, ce qui explique une grande partie de ces erreurs : les changements sont parfois associés aux mauvais électeurs. La situation est préoccupante, non seulement pour les partis et les candidats, qui veulent communiquer efficacement avec l'électorat, mais aussi pour les électeurs, qui peuvent être surpris de ces inexactitudes et s'inquiéter de la qualité de leurs données dans le registre.

De nombreux partis ont signalé que l'intégration des listes d'Élections Canada dans leurs listes internes serait plus facile si les électeurs possédaient un numéro d'identification permanent, qui permettrait d'associer facilement les changements aux bonnes personnes.

Ce numéro d'identification serait produit et attribué aléatoirement, et il ne servirait qu'aux fins de mise à jour des listes électorales. Les électeurs seraient invités à le donner lorsqu'ils font réviser les listes ou le registre, ce qui les rassurerait sur l'exactitude de leurs renseignements.

## **2.12 Distribution des listes électorales aux partis enregistrés et admissibles**

Les articles 45 et 109 de la *Loi électorale du Canada* devraient prévoir la distribution de la liste électorale d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente.

La recommandation 2.2.2 du rapport *Moderniser le processus électoral* (2001) proposait que les articles 45 et 109 de la Loi donnent aux partis admissibles les mêmes droits qu'aux partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales et prévoient la distribution de la liste d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente. Nous répétons cette recommandation.

La liste électorale, en plus d'être nécessaire à la gestion du processus de vote, constitue un important outil de planification et de campagne. C'est pourquoi la Loi confère aux partis et aux candidats des droits restreints d'accès à ces listes.

À chaque élection, les candidats reçoivent une copie des listes électorales préliminaire, révisée et officielle de leur circonscription (articles 94 et 107). Après le jour du scrutin, Élections Canada envoie à chaque député la liste définitive de sa circonscription, et à tous les partis enregistrés, sur demande, la liste définitive de chaque circonscription où ces partis ont soutenu un candidat (article 109). Par ailleurs, chaque année, Élections Canada envoie au député de chaque circonscription et, sur demande, à chaque parti enregistré y ayant soutenu un candidat à la dernière élection, une copie de la liste électorale de la circonscription (article 45).

Ces règles de distribution sont inéquitables, du fait qu'elles empêchent les partis admissibles d'obtenir les listes et qu'elles en limitent la distribution uniquement aux partis ayant soutenu un candidat dans la circonscription à la dernière élection. En raison de cette dernière restriction, il devient difficile pour les autres partis de percer dans des circonscriptions nouvellement créées ou dans des circonscriptions où ils n'ont pas soutenu de candidat à la dernière élection. Dans les circonscriptions existantes, cela avantage les partis qui y sont déjà présents.

Depuis que la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans *Figueroa c. Canada*<sup>41</sup>, le bien-fondé de la règle prévoyant l'envoi des listes électorales à certains partis et non à d'autres peut être remis en question. La distribution des listes à tous les partis enregistrés et admissibles serait conforme à l'esprit de cet arrêt.

### **2.13 Distribution d'une liste électorale supplémentaire aux candidats le Jour 19**

Après la clôture des candidatures, les directeurs du scrutin devraient envoyer une liste électorale à jour, sous forme électronique, à tous les candidats au plus tard le 19<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin.

Pendant l'élection, les candidats reçoivent les « listes électorales préliminaires » dès que possible après la délivrance du bref (article 94), les « listes révisées » le 11<sup>e</sup> jour avant le jour du scrutin, et les « listes officielles » le 3<sup>e</sup> jour avant le jour du scrutin (article 107). Les candidats ont besoin de ces listes pour communiquer avec les électeurs. Cependant, il se peut qu'un grand nombre des changements les plus récents apportés au Registre national des électeurs ne figurent pas sur les listes préliminaires (voir la recommandation 2.14 ci-dessous). Par conséquent, les candidats doivent attendre la liste révisée, le 11<sup>e</sup> jour avant le jour du scrutin, pour obtenir les renseignements les plus à jour.

---

<sup>41</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur général)* [2003] 1 R.C.S. 912.

La distribution d'une liste électorale supplémentaire dès la fin de la période de confirmation des candidatures – c'est-à-dire à mi-chemin entre la remise des listes préliminaires et celle des listes révisées – donnerait aux candidats de l'information plus exacte plus tôt dans leur campagne. Cette liste comprendrait les révisions apportées par les directeurs du scrutin jusque-là, en plus des mises à jour de dernière minute téléchargées du registre par le directeur du scrutin après la production de la liste préliminaire. Puisque cette liste serait sous forme électronique, elle n'alourdirait pas indûment la charge de travail des directeurs du scrutin.

## 2.14 Distribution des listes préliminaires aux partis à la délivrance du bref

*La Loi électorale du Canada* devrait autoriser le directeur général des élections à fournir sur demande à tout parti enregistré ou admissible, au moment de la distribution des listes électorales préliminaires aux directeurs du scrutin, ou par la suite, une copie électronique de cette liste préliminaire établie pour toute circonscription où un bref a été délivré.

Actuellement, rien dans la Loi n'autorise la distribution de la liste électorale préliminaire aux partis enregistrés ou admissibles à la délivrance du bref dans une circonscription. Les candidats de la circonscription peuvent cependant obtenir la liste sur demande auprès du directeur du scrutin, en vertu de l'article 94.

Les partis qui se présentent à l'élection doivent donc utiliser soit la liste électorale annuelle reçue au titre de l'article 45, soit une copie de la liste préliminaire obtenue du candidat qu'ils soutiennent dans la circonscription.

Il est dans l'intérêt de l'électorat et du grand public que les partis enregistrés utilisent les listes les plus à jour en période électorale : cela réduit les erreurs sur la personne et les inquiétudes des électeurs incertains d'être inscrits. Cependant, beaucoup de changements peuvent avoir été apportés à une liste électorale entre la remise de la liste annuelle et la délivrance du bref.

De plus, dans le cas des circonscriptions nouvellement créées ou dont les limites ont été rajustées, les partis se retrouvent parfois sans liste électorale au début de l'élection. En effet, la liste annuelle reçue au titre de l'article 45 ne reflétera pas ces nouvelles circonscriptions. C'est justement ce qui est arrivé à la 38<sup>e</sup> élection générale. Le directeur général des élections, pour remédier au problème, a dû invoquer l'article 17 de la Loi et adapter l'article 93 de façon à ce que les partis enregistrés puissent obtenir sur demande les listes électorales préliminaires<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Le directeur général a adapté l'article 93 par l'ajout du paragraphe ci-dessous, pour la durée de l'élection :

93(4) Le directeur général des élections doit faire parvenir à chaque parti enregistré qui le demande, dès que possible après la remise des listes électorales prévue au paragraphe (1), un exemplaire sous forme électronique de la liste électorale préliminaire mentionnée au paragraphe (1) pour chaque circonscription établie par le Décret de représentation électorale de 2003 qui consiste en tout ou en partie d'une circonscription établie par le Décret de représentation de 1996 où le parti a soutenu un candidat à la dernière élection générale ou à une élection partielle subséquente.

Le parti, comme on sait, peut obtenir de ses candidats une copie de la liste que le directeur du scrutin remet au candidat au moment de sa confirmation, mais cette tâche vient s'ajouter à un fardeau administratif déjà lourd pour le parti, vu la brièveté de la période électorale.

Actuellement, le directeur général des élections remet la liste électorale préliminaire aux directeurs du scrutin dès que possible après la délivrance du bref. Ce ne serait pas ajouter beaucoup à sa tâche s'il fournissait électroniquement cette liste aux partis, sur demande, comme il l'a fait à la 38<sup>e</sup> élection générale grâce à son adaptation de la Loi.

## **2.15 Changement de la date de la distribution annuelle des listes électorales**

L'article 45 de la *Loi électorale du Canada* devrait être modifié pour que les listes électorales annuelles soient envoyées aux partis et aux députés au plus tard le 15 novembre de chaque année.

Élections Canada estime que 10 % des Canadiens déménagent pendant les mois de juillet et août, ce qui fait de ces deux mois la période de pointe pour la mise à jour du Registre national des électeurs.

L'article 45 prévoit que, au plus tard le 15 octobre de chaque année, le député de chaque circonscription et, sur demande, chaque parti enregistré y ayant soutenu un candidat à la dernière élection, reçoivent une copie de la liste électorale de la circonscription.

Les données sur les déménagements de juillet et août ne sont envoyées à Élections Canada qu'avec les mises à jour transmises par diverses sources à la fin septembre ou au début octobre – trop tard pour être intégrées dans les listes du 15 octobre. Par conséquent, une partie importante de ces données est périmée dès leur publication. Publiées un mois plus tard, elles seraient d'une bien plus grande qualité.

## **2.16 Exception à l'obligation de produire les listes électorales annuelles**

La période de trois mois pendant laquelle les listes du 15 octobre n'ont pas à être envoyées, suivant une élection, devrait être portée à six mois.

Le paragraphe 45(3) de la *Loi électorale du Canada* précise qu'il n'est pas nécessaire de distribuer les listes électorales annuelles aux partis le 15 octobre si cette date tombe durant une période électorale ou dans les trois mois suivant un jour du scrutin.

En effet, les partis reçoivent une liste électorale définitive « dans les meilleurs délais » suivant une élection générale. Ces listes comprennent toutes les mises à jour effectuées au cours de la révision pendant l'élection, de même que les inscriptions et les corrections faites le jour du scrutin. Les partis n'ont donc pas besoin de la liste annuelle si peu de temps après avoir reçu la liste définitive.

Par ailleurs, les listes électorales envoyées en vertu de l'article 45 pourraient, en fait, être moins à jour que les listes définitives, étant donné qu'elles proviennent de sources différentes. Les listes définitives sont produites à partir des changements apportés aux listes préliminaires pendant l'élection par l'ensemble des directeurs du scrutin du pays, tandis que les listes annuelles sont tirées directement du Registre national des électeurs. Or, il faut compter un certain temps pour télécharger dans le registre, à partir des bureaux des directeurs du scrutin, les millions de changements effectués pendant l'élection<sup>43</sup>.

L'élection générale de 2004, tenue quatre mois et demi avant le 15 octobre, a démontré que la période d'exception prévue au paragraphe 45(3) devrait être prolongée pour donner le temps à Élections Canada, compte tenu des exigences techniques, de produire des listes annuelles plus exactes que les listes définitives.

## **2.17 Participation des directeurs du scrutin à des initiatives de mise à jour en période non électorale**

*La Loi électorale du Canada* devrait permettre que les directeurs du scrutin effectuent des tâches liées au Registre national des électeurs entre les périodes électorales, à la demande du directeur général des élections.

Les tâches du directeur du scrutin sont énoncées avec précision dans la Loi. L'une d'elles consiste à réviser les listes électorales en période électorale. La Loi ne prévoit pas de rôle explicite pour les directeurs du scrutin dans la mise à jour du Registre national des électeurs entre les élections.

Les directeurs du scrutin connaissent particulièrement bien la réalité géographique et démographique de leur circonscription. Ces connaissances, qui aident déjà à déterminer l'emplacement des bureaux de scrutin et les limites des sections de vote, pourraient aussi être mises à profit pour cibler les efforts de révision dans les zones à haute mobilité et les nouveaux quartiers entre les scrutins. Ces mises à jour en période non électorale réduisent le volume de révisions requises une fois l'élection déclenchée.

## **2.18 Mise à jour des listes en période électorale à partir des renseignements du Registre national des électeurs**

La Loi devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent mettre à jour les listes électorales en ajoutant ou en supprimant des noms, ou en apportant d'autres changements, en fonction des renseignements reçus du Registre national des électeurs.

---

<sup>43</sup> À l'élection de 2004, plus de trois millions de modifications ont été apportées aux listes électorales.

Cette recommandation était déjà formulée en 2001 dans le rapport *Moderniser le processus électoral*, et nous la répétons ici.

Une fois l'élection déclenchée, les changements aux listes électorales se font principalement à l'initiative des électeurs. Par exemple, l'article 101 autorise des ajouts à la demande des électeurs. La Loi ne traite cependant pas de la mise à jour des listes en fonction de renseignements communiqués au Registre national des électeurs après l'établissement des listes préliminaires, ou avant leur établissement, mais trop tard pour y être intégrés.

Or, de nombreux changements d'adresse et avis de décès sont communiqués au registre par des moyens autorisés par la Loi, juste avant et après la délivrance du bref. Ces renseignements arrivent trop tard pour être intégrés aux listes électorales préliminaires extraites du registre. Le registre doit donc être utilisé pendant l'élection comme source de mises à jour, sinon l'électeur porterait seul la responsabilité d'assurer que les listes électorales tiennent compte des changements dans ses données.

Actuellement, pour éviter de charger l'électeur de ce fardeau, les directeurs du scrutin reçoivent des mises à jour venant du registre au cours de la période électorale. À l'élection générale de 2000, ils ont apporté 481 400 changements aux listes en fonction des données ainsi reçues du registre. En 2004, ce sont 337 588 mises à jour qui ont été envoyées aux directeurs du scrutin à partir du registre; elles ont donné lieu à 334 819 changements aux listes.

Les directeurs du scrutin ont l'autorité implicite de modifier les listes en période électorale lorsqu'ils reçoivent du registre des données concernant des décès, des déménagements, des omissions, des inexactitudes ou des erreurs. Cependant, il n'est pas clair qu'ils ont également l'autorité d'ajouter des électeurs.

Par conséquent, la Loi devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent réviser les listes en fonction des renseignements reçus du registre. Cette disposition serait le pendant logique de l'article 47, qui prévoit la mise à jour du registre pendant l'élection, à partir des renseignements fournis par les directeurs du scrutin.

## **2.19 Utilisation provinciale des données du Registre national des électeurs**

Le fait que ni l'article 55 ni l'article 56 n'empêchent l'utilisation des listes électorales provinciales en conformité avec les lois provinciales devrait être clarifié dans la *Loi électorale du Canada*.

Le libellé du paragraphe 55(3) et de l'alinéa 56e) ne permet pas de déterminer avec certitude s'il est permis aux autorités provinciales d'utiliser leurs propres listes électorales lorsque celles-ci contiennent des renseignements personnels tirés du Registre national des électeurs dans le cadre d'un accord aux termes de l'article 55. Plus spécifiquement, il n'est pas clair si l'alinéa 56e) interdit aux autorités provinciales d'utiliser leurs listes à une fin autre qu'une élection ou un référendum provincial, et si le paragraphe 55(3) permet à ces autorités d'utiliser les renseignements obtenus du registre national à d'autres fins que l'établissement d'une liste électorale provinciale.

Cette incertitude limite la capacité des divers organismes électoraux du Canada de collaborer pleinement à la tenue de leurs listes.

L'article 55 autorise le directeur général des élections à communiquer des données du Registre national des électeurs à tout organisme chargé, au titre d'une loi provinciale, d'établir une liste électorale, si ces données sont nécessaires à l'établissement d'une telle liste :

55. (1) Le directeur général des élections peut conclure avec tout organisme chargé, au titre d'une loi provinciale, d'établir une liste électorale un accord visant la communication des renseignements figurant au Registre des électeurs qui sont nécessaires à l'établissement d'une telle liste.

(2) Il peut assortir l'accord des conditions d'utilisation des renseignements qu'il estime propres à assurer la protection des renseignements personnels ainsi communiqués.

(3) L'organisme ne peut utiliser les renseignements communiqués aux termes de l'accord que pour l'établissement de listes électorales en vue d'une élection ou d'un référendum tenu en application d'une loi provinciale.

(4) L'accord peut prévoir toute contrepartie valable pour la communication des renseignements.

Quant à l'alinéa 56e), il interdit à quiconque d'utiliser sciemment un renseignement personnel figurant au Registre des électeurs à une autre fin que les fins prescrites, dont une élection ou un référendum tenu en application d'une loi provinciale dans les cas où un accord prévu à l'article 55 a été conclu et où le renseignement a été transmis conformément à cet accord :

56. Il est interdit à quiconque

e) d'utiliser sciemment un renseignement personnel figurant au Registre des électeurs à une autre fin que les fins suivantes :

(i) la communication, conformément à l'article 110, des partis enregistrés, des députés et des candidats avec des électeurs,

(ii) une élection ou un référendum fédéral,

(iii) une élection ou un référendum tenu en application d'une loi provinciale dans les cas où un accord prévu à l'article 55 a été conclu avec la province et où le renseignement a été transmis conformément à cet accord.

Il est évident qu'il ne faut pas appliquer l'article 56 au pied de la lettre. Par exemple, malgré son libellé, il n'interdit pas l'utilisation d'un renseignement personnel simplement parce qu'il figure dans le registre. Si tel était le cas, l'article 56 imposerait des restrictions encore plus rigoureuses que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP), d'autant plus que l'article 56 de la *Loi électorale du Canada* ne contient ni la longue liste d'utilisations permises figurant à l'article 8 de la LPRP, ni la disposition de non-application générale du paragraphe 69(2) de la LPRP concernant les renseignements personnels auxquels le public a accès. L'interprétation strictement littérale de l'article 56 aurait les conséquences suivantes :

- La personne qui demande ses renseignements personnels au titre de l'article 54 ne pourrait pas les utiliser<sup>44</sup>.
- Peu importe comment elle les a obtenus, une personne ou entité ne pourrait utiliser les renseignements personnels d'une personne à une fin autre qu'une élection ou un référendum fédéral si ces renseignements figurent dans le registre.

Une telle interprétation susciterait aussi des problèmes d'interaction entre les articles 55 et 111 de la *Loi électorale du Canada*. L'article 111 interdit d'utiliser un renseignement personnel figurant sur une liste électorale selon un libellé semblable à celui de l'article 56<sup>45</sup>. Si l'on prenait au pied de la lettre l'article 56, il faudrait interpréter l'article 111 de la même manière, ce qui reviendrait à interdire l'utilisation de renseignements personnels fédéraux pour l'établissement des listes provinciales, si ces renseignements fédéraux figurent dans le registre.

Il est évident, par conséquent, que l'article 56 ne saurait être interprété d'une manière stricte. Cependant, s'il est clair que cet article ne peut servir à interdire à une personne ou une organisation l'utilisation de renseignements personnels figurant dans le registre mais obtenus d'une autre source, on peut s'interroger sur la portée de l'interdiction à l'alinéa 56e). La Loi va-t-elle jusqu'à interdire à une autorité provinciale d'utiliser une liste provinciale à une fin autorisée par la loi provinciale, si des renseignements du Registre national des électeurs sont entrés dans cette liste provinciale – et ce, même s'ils ont été confirmés, vérifiés ou copiés à partir d'autres sources provinciales?

---

<sup>44</sup> 54. Sur demande écrite de l'électeur, le directeur général des élections lui communique tous les renseignements le concernant dont il dispose.

<sup>45</sup> 111. Il est interdit à quiconque...

f) d'utiliser sciemment un renseignement personnel figurant à une liste électorale à une fin autre que les fins suivantes :

- (i) la communication, conformément à l'article 110, des partis enregistrés, des députés et des candidats avec des électeurs,
- (ii) une élection ou un référendum fédéral.

Il est écrit expressément à l'article 55 de la *Loi électorale du Canada* que le directeur général des élections fédéral peut communiquer des renseignements personnels tirés du registre aux autorités électorales provinciales si c'est pour l'établissement de listes électorales (le mot « électoral » qualifie le contenu de la liste et non son utilisation) en application d'une loi provinciale. Ces listes électorales doivent cependant être établies en vue d'une élection ou d'un référendum, et pas dans un autre but.

Tant que l'autorité provinciale utilise les renseignements aux fins d'une élection ou d'un référendum, on peut soutenir qu'elle respecte le paragraphe 55(3). Mais, une fois la liste créée pour un scrutin, l'autorité peut-elle l'utiliser à d'autres fins, dans la mesure permise par la loi provinciale?

Pour lever l'ambiguïté, il faudrait spécifier clairement dans la Loi que ni l'article 55 ni l'article 56 ne peuvent empêcher l'utilisation des listes électorales provinciales aux fins prévues par une loi provinciale.

Cette interdépendance des droits fédéraux et provinciaux trouve un précédent dans le paragraphe 48(3) de la *Loi électorale du Canada*, portant sur l'ajout des électeurs dans le registre. En règle générale, l'électeur doit consentir à son ajout au registre fédéral (art. 48(2)). L'inscription d'un électeur est toutefois soustraite à cette règle si elle est fondée sur des listes électorales établies au titre d'une loi provinciale, dans la mesure où ces listes comportent les renseignements que le directeur général des élections estime suffisants pour l'inscription. La garantie offerte à l'électeur de ne pas être inscrit sans son consentement est alors contenue non pas dans la loi fédérale, mais dans les dispositions provinciales régissant l'établissement des listes provinciales.

## **2.20 Communication de données électorales aux autorités électorales provinciales pour la mise à jour des listes**

L'article 55 de la *Loi électorale du Canada* habilite le directeur général des élections à conclure avec les autorités électorales provinciales des accords visant la communication des renseignements figurant au Registre national des électeurs. Ce pouvoir devrait être élargi à tous les renseignements à partir desquels le directeur général des élections est autorisé à mettre à jour le registre aux termes de l'article 46 de la Loi.

La *Loi électorale du Canada* prévoit déjà une coopération importante entre les autorités électorales fédérales et provinciales pour la tenue du Registre national des électeurs et des bases de données électorales provinciales. Ainsi, les électeurs peuvent être ajoutés directement au registre national à partir des listes électorales établies en vertu des lois provinciales énumérées à l'annexe 2 de la Loi, pourvu que le directeur général des élections estime les renseignements suffisants<sup>46</sup>. De même, l'article 55 permet au directeur général des

---

<sup>46</sup> Sous-alinéa 46(1b)(i) et article 49 de la *Loi électorale du Canada*.

élections de conclure avec les provinces, les territoires et les municipalités des accords visant la communication à ces autorités des renseignements du registre pour la mise à jour de leurs listes électorales. Cette coopération continue permet une forme de synergie : par exemple, un organisme provincial peut utiliser les renseignements du registre national pour procéder à une révision ciblée, dont les résultats, en retour, serviront à la mise à jour du registre national.

Cependant, l'article 55 autorise le directeur général des élections à communiquer seulement les renseignements figurant au registre national. Les renseignements qu'il obtient aux fins de mise à jour ne peuvent être communiqués aux autorités provinciales qu'après avoir été incorporés dans le registre. Or, ces données préliminaires peuvent être utiles aux organismes électoraux provinciaux pour vérifier ou compléter leurs propres sources ou données.

Actuellement, pour communiquer ces données préliminaires, il faut adopter des mécanismes indirects. Par exemple, pendant son recensement porte-à-porte de 2003, Élections Ontario a accepté, aux fins de mise à jour du registre national, de demander aux électeurs s'ils étaient citoyens canadiens. Il serait toutefois préférable que la Loi soit clarifiée afin que le directeur général des élections puisse communiquer plus directement, à des fins de mise à jour, les données qu'il obtient des sources autorisées par la Loi pour la tenue du registre.

Si Élections Canada pouvait mettre de telles données à la disposition de ses partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux, ces derniers pourraient plus facilement optimiser leurs efforts de mise à jour, et les listes provinciales deviendraient en retour une source encore meilleure de données pour le registre national.

La protection prévue à l'article 56 concernant les renseignements personnels figurant dans le registre ou sur une liste électorale devrait être élargie pour englober également les renseignements partagés provenant de sources autorisées de données.

## **2.21 Communication des adresses et renseignements géographiques neutres**

Le directeur général des élections devrait être autorisé à communiquer aux autres organismes gouvernementaux fédéraux, provinciaux et territoriaux les données et produits géographiques ou autres qu'il prépare dans l'exercice de ses fonctions, s'il ne s'agit pas de renseignements personnels concernant des personnes identifiables.

Dans l'exercice de ses fonctions aux termes de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le directeur général des élections met au point des outils et obtient des données – cartes détaillées, liste exhaustive des adresses du pays, etc. – qui peuvent s'avérer utiles à d'autres organismes gouvernementaux et limiter ainsi le double emploi. De plus, la communication des adresses et des données géographiques et la conjugaison des efforts de mise à jour contribuent à améliorer la qualité de

l'information. Par exemple, en communiquant ses adresses les plus à jour à la Société canadienne des postes, Élections Canada rendra plus précise la livraison des cartes d'information de l'électeur. L'autorisation de communiquer ces renseignements exclurait les renseignements personnels concernant des personnes identifiables et ne devrait donc poser aucun problème sur le plan de la protection de la vie privée. Il est possible de considérer cette permission comme déjà incluse implicitement dans le mandat du directeur général des élections, mais il serait préférable que la Loi l'énonce expressément.

## 2.22 Vérification de l'admissibilité aux bureaux de scrutin

L'article 144 de la *Loi électorale du Canada* devrait conférer le pouvoir d'exiger qu'un électeur éventuel confirme par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle, son admissibilité à voter, si un doute raisonnable à cet égard est soulevé au bureau de scrutin.

La présente recommandation a déjà été formulée en 2001 au point 1.1.7 du rapport *Moderniser le processus électoral*. Nous la réitérons ici.

Selon la Loi, le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat qui a des doutes sur l'identité ou sur l'admissibilité à voter d'une personne qui se présente à un bureau de scrutin peut demander à celle-ci une preuve suffisante d'identité et de résidence. La personne peut, au lieu de fournir une preuve d'identité, prêter le serment prescrit. Cependant, si les doutes portent sur l'admissibilité (citoyenneté et âge) de cette personne, rien n'oblige cette dernière à fournir une preuve quelconque d'admissibilité<sup>47</sup>.

Il serait peu exigeant pour l'électeur ou le système si, en cas de doute raisonnable sur son admissibilité à voter, l'électeur éventuel était tenu de confirmer son admissibilité par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle. Il existerait ainsi une preuve documentaire de la confirmation. Les dispositions actuelles relatives aux serments s'appliqueraient à ces serments ou déclarations<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Au plus tard le 14<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin, tout électeur peut faire opposition, auprès du directeur du scrutin, à l'inscription d'une autre personne sur une liste électorale, notamment s'il doute de son admissibilité. Les articles 103 et 104 expliquent la procédure à suivre par le directeur du scrutin, mais celle-ci n'est applicable qu'aux oppositions reçues avant le Jour 14.

<sup>48</sup> Le paragraphe 549(3) interdit de prêter faussement un serment prévu par la Loi; les faux serments faits sciemment sont des infractions aux termes de l'alinéa 499(2)a).



---

---

# **Chapitre 3**

## **La radiodiffusion**

---

---



## Chapitre 3 – La radiodiffusion

---

### 3.1 Une répartition plus simple et équitable du temps d’antenne

Les règles de répartition du temps d’antenne gratuit et payant devraient être plus simples et équitables, et permettre à l’électorat un accès adéquat aux points de vue des partis établis et des partis émergents, grâce aux mesures suivantes :

- Chaque parti enregistré devrait avoir le droit d’acheter à chaque radiodiffuseur jusqu’à 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas.
- Chaque radiodiffuseur devrait être soumis à une limite maximale de 300 minutes. Si l’ensemble des demandes de temps présentées à une station par les partis enregistrés dépasse cette limite, les 300 minutes devraient être distribuées à ces partis dans les mêmes proportions que leurs demandes.
- Chaque parti enregistré devrait alors avoir le droit d’acheter à chaque radiodiffuseur du temps payant additionnel au taux unitaire le plus bas, sous réserve du temps d’antenne disponible.
- Les partis pourraient acheter du temps payant seulement dans les limites de leur plafond de dépenses.
- Chaque radiodiffuseur (par opposition à réseau) qui accepte la publicité devrait être tenu de libérer 60 minutes de temps gratuit aux heures de grande écoute<sup>49</sup>, divisées à parts égales entre les partis enregistrés.

Le régime actuel de répartition du temps d’antenne (ou temps d’émission) gratuit et payant est trop complexe et doit être réformé.

Par ailleurs, la viabilité du régime de répartition du temps gratuit est sérieusement compromise maintenant que la CBC reste le seul réseau de télévision de langue anglaise obligé de fournir du temps gratuit à des fins politiques. Comme CTV a perdu son statut de réseau en 2004, les partis ont eu accès à moitié moins de temps gratuit de langue anglaise à la 38<sup>e</sup> élection générale.

Enfin, le processus de répartition actuel, qui est fortement axé sur les succès électoraux antérieurs, pourrait enfreindre les principes établis par la Cour suprême du Canada dans *Figuroa c. Canada (Procureur général)*.

---

<sup>49</sup> Au sens de la Loi, les « heures de grande écoute » sont, dans le cas d’une station de télévision, la période comprise entre 18 h et 24 h, et dans le cas d’une station de radio, les périodes comprises entre 6 h et 9 h, 12 h et 14 h ainsi que 16 h et 19 h.

## *Le régime législatif actuel*

La *Loi électorale du Canada* ne limite pas le temps qu'un parti enregistré ou admissible peut acheter en période de grande écoute, pourvu qu'il respecte le plafond de dépenses électorales prévu par la Loi. Toutefois, puisque le temps d'antenne disponible pour achat en période de grande écoute est limité, la Loi prévoit un bloc minimal de ce temps (390 minutes) à libérer pour achat par les partis enregistrés. Ce temps est réparti entre les partis enregistrés d'après une formule prescrite par la Loi, et les partis sont libres d'acheter du temps additionnel, à condition que les radiodiffuseurs acceptent de le leur vendre.

Quant aux partis admissibles, la Loi les autorise à acheter, à partir d'un réservoir maximal de 39 minutes, soit la plus petite portion de temps allouée à un parti enregistré, soit 6 minutes.

Si, lors des réunions annuelles que la Loi l'oblige à tenir pour réexaminer la répartition, l'arbitre en matière de radiodiffusion constate que le total du temps d'antenne distribué entre les partis enregistrés et admissibles dépasse 390 minutes, il doit réduire les quantités de minutes réparties pour ramener le total à 390 minutes.

La répartition obligatoire du temps d'antenne à libérer pour achat en période de grande écoute s'appuie sur des facteurs qui accordent plein coefficient au pourcentage des sièges occupés à la Chambre des communes et au pourcentage des votes que chaque parti enregistré a recueilli à la dernière élection générale, ainsi que demi-coefficient au pourcentage de candidats soutenus par chacun des partis enregistrés à l'élection générale par rapport au nombre total de candidats soutenus. L'arbitre en matière de radiodiffusion peut modifier cette formule s'il estime qu'elle serait inéquitable pour l'un des partis enregistrés ou contraire à l'intérêt public.

La Loi stipule que les différends liés à l'achat de temps selon cette formule sont réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

La répartition du temps payant n'entraîne pas nécessairement l'utilisation des ressources disponibles. Par exemple, dans la décision qu'elle a rendue en 1995 dans l'affaire *Parti Réformiste du Canada c. Canada (Procureur général)*<sup>50</sup>, la Cour d'appel de l'Alberta signalait qu'à cette époque, certains partis avaient utilisé tout le temps qui leur avait été alloué sur quelques stations de radio, mais qu'aucun parti n'avait acheté la totalité du temps auquel il avait droit sur une station de télévision. En réalité, comme l'a constaté l'arbitre en matière de radiodiffusion lors des élections des dernières années, les petits partis n'utilisent aucunement, en général, la portion du temps payant qui leur est attribuée parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Même les partis plus importants se prévalent rarement, sinon jamais, de tout le temps auquel ils ont droit sur chaque station, préférant acheter du temps auprès de quelques réseaux ou stations.

---

<sup>50</sup> (1995), 123 D.L.R. (4th) 366 (C.A. Alb.)

Afin que l'accès au temps d'antenne ne dépende pas entièrement des ressources financières, la Loi prévoit l'octroi aux partis, par certains réseaux, d'un bloc de temps gratuit correspondant au moins au temps gratuit libéré à l'élection générale précédente. Ce temps est réparti entre les partis de la façon suivante :

- On attribue d'abord deux minutes à chaque parti enregistré et admissible qui a choisi de ne pas participer à la répartition de temps payant. Ce temps est déduit du réservoir disponible.
- Le reliquat est ensuite réparti entre les autres partis enregistrés et admissibles dans la même proportion que le temps payant.

La répartition du temps payant et gratuit aux partis admissibles vise uniquement à régler les cas où un parti admissible accède au statut de parti enregistré durant une élection générale. Un parti admissible qui n'obtient pas l'enregistrement perd son statut de parti admissible, avec la part de temps d'antenne qui l'accompagne.

Louable dans ses objectifs, le système actuel n'est toutefois pas entièrement efficace et efficient, et suscite certaines préoccupations. La répartition du temps payant prévue par la présente Loi restreint indûment la capacité des nouveaux partis d'acheter assez de temps pour présenter leurs idées adéquatement au public. Afin de compenser les répercussions discriminatoires négatives découlant de la formule actuelle, l'arbitre en matière de radiodiffusion se prévaut depuis 1992 du pouvoir discrétionnaire que lui confie la Loi pour modifier la formule de façon à répartir un tiers du temps de base également entre tous les partis enregistrés.

Malgré ces ajustements continus, la formule prévue pour la répartition du temps payant (et, par conséquent, du temps gratuit) continue d'avoir le même effet : les partis enregistrés jouissant d'un plus large appui reçoivent plus de temps que les partis enregistrés moins populaires. Par exemple, à la 38<sup>e</sup> élection générale, un réseau tenu de fournir du temps gratuit a accordé 65 minutes de temps gratuit au Parti libéral du Canada et 47 minutes au Parti conservateur du Canada, tandis que le Parti Progressiste Canadien et le Parti Libertarien du Canada recevaient seulement 3 minutes chacun<sup>51</sup>. De même, le Parti libéral du Canada a eu droit à 122 minutes et demie de temps payant, et le Parti conservateur du Canada à 88 minutes et demie, alors que le Parti Progressiste Canadien et le Parti Libertarien se voyaient attribuer 6 minutes chacun.

Le lien de dépendance actuel du régime de temps gratuit par rapport au régime de temps payant rend le système largement artificiel, puisque les partis sont tenus de participer à la répartition du temps payant (qu'ils n'utiliseront peut-être pas) pour avoir droit au temps gratuit.

---

<sup>51</sup> Voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 38<sup>e</sup> élection générale tenue le 28 juin 2004*, p. 73 à 75.

Par ailleurs, puisque seuls les « réseaux » sont tenus de libérer du temps gratuit, le régime dépend d'un arrangement organisationnel dont l'importance est en déclin à l'échelle nationale<sup>52</sup>. En effet, seuls deux réseaux de langue anglaise existent encore au Canada : CBC-TV et CBC Radio One.

Sous le régime actuel, les réseaux peuvent libérer le temps gratuit requis aux heures qu'ils jugent appropriées et offrir ce temps en tranches dont la longueur est établie à leur guise. L'arbitre en matière de radiodiffusion a constaté que le temps gratuit est généralement offert en blocs de cinq ou dix minutes, d'ordinaire programmés avec d'autres blocs de temps gratuit.

Enfin, bien que la Loi vise à garantir aux partis le taux applicable le plus bas lorsqu'ils achètent du temps payant, l'arbitre estime que cette disposition est mal formulée et n'atteint pas son objectif. À son avis, la disposition n'assure pas aux candidats et aux partis l'accès aux mêmes taux que ceux réservés aux meilleurs clients commerciaux des stations et permet à celles-ci d'imposer des tarifs beaucoup plus élevés pour les messages politiques<sup>53</sup>.

L'idéal serait d'avoir un dispositif législatif efficient qui saurait :

- reconnaître l'importance de la radio et de la télévision comme moyens de communication en période électorale;
- reconnaître que les ressources de radiodiffusion ne sont ni illimitées ni gratuites;
- assurer à l'électorat un accès adéquat aux idées des partis qui reflètent ses aspirations et ses croyances, ainsi qu'aux idées nouvelles ou émergentes;
- reconnaître l'importance pour les partis de déterminer quand et comment ils rejoindront l'électorat;
- procurer aux partis un accès réel et adéquat au temps d'antenne.

---

<sup>52</sup> En 1997 et en 1993, l'arbitre en matière de radiodiffusion affirmait que la notion de « réseau » ne lui apparaissait plus suffisante pour faire la distinction entre les obligations des stations et celles des groupes de stations (*Rapport du directeur général des élections du Canada*, 1993 et 1997).

<sup>53</sup> Il n'existe aucun règlement provincial ou territorial sur la fourniture de temps d'antenne en période électorale (quoique le Québec et le Nouveau-Brunswick autorisent les radiodiffuseurs à fournir du temps sur une base volontaire), et seules quatre provinces réglementent les tarifs de radiodiffusion. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador oblige les radiodiffuseurs et les éditeurs à offrir aux partis et aux candidats le tarif le plus bas offert à un autre parti durant la période de publicité électorale et en dehors de celle-ci (E.A., par. 226.2(2)).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait d'obliger les radiodiffuseurs à offrir aux partis enregistrés du temps d'antenne facturé à 50 % du tarif appliqué aux autres annonceurs durant la même période (rec. 1.6.18).

Il faudrait donc réformer le régime de répartition du temps d'antenne afin qu'il soit plus simple et mieux adapté aux principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa*, et qu'il assure à l'électorat un accès adéquat aux points de vue des partis établis et des partis émergents. La recommandation qui suit correspond en grande partie à celle formulée en 2001 dans le rapport *Moderniser le processus électoral* :

- Chaque parti enregistré devrait avoir le droit d'acheter à chaque radiodiffuseur un maximum de 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas.
- Chaque radiodiffuseur devrait être soumis à une limite maximale de 300 minutes. Si l'ensemble des demandes de temps présentées à une station par les partis enregistrés dépasse cette limite, les 300 minutes devraient être distribuées à ces partis dans les mêmes proportions que leurs demandes.
- Chaque parti enregistré devrait alors avoir le droit d'acheter à chaque radiodiffuseur du temps payant additionnel au taux unitaire le plus bas, sous réserve du temps d'antenne disponible.
- Les partis pourraient acheter du temps payant seulement dans les limites de leur plafond de dépenses.
- Chaque radiodiffuseur (par opposition à réseau) devrait être tenu de libérer 60 minutes de temps gratuit aux heures de grande écoute, divisées à parts égales entre les partis enregistrés.
- Cette répartition du temps payé serait considérablement plus simple que la méthode actuelle, et ne risquerait pas d'enfreindre les principes constitutionnels reconnus dans *Figueroa*.

Ce régime de répartition donnerait à *tous* les partis enregistrés sensiblement plus de temps gratuit qu'ils n'en reçoivent actuellement.

Il s'agirait d'un système beaucoup plus simple que celui qui est en place, et il ne nécessiterait pas de répartition annuelle. De plus, il augmenterait l'accès du public aux messages des partis plus récents ou moins connus tout comme à ceux des partis établis, ce qui pourrait revitaliser l'intérêt de la population envers le processus électoral.

Ce nouveau régime n'entraînerait pas de coûts supplémentaires pour les contribuables ni les radiodiffuseurs, puisqu'il ne mobiliserait pas du temps que ces derniers auraient pu vendre à d'autres acheteurs. Le temps d'émission politique n'est pas considéré comme du temps publicitaire soumis à la limite des 12 minutes applicable aux télédiffuseurs (elle ne semble pas avoir d'équivalent dans le milieu radiophonique). Enfin, les exploitants ne perdraient pas de revenus, puisque les partis qui achètent déjà du temps payant continueraient probablement de le faire, en complément de leur temps gratuit.

Les différends continueraient d'être réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.



---

---

# **Chapitre 4**

## **Questions financières**

---

---



## Chapitre 4 – Questions financières

---

### 4.1 Pouvoirs d'examen et d'enquête du directeur général des élections

La *Loi électorale du Canada* devrait conférer au directeur général des élections les pouvoirs d'examen et d'enquête nécessaires pour vérifier l'exactitude et l'intégralité de tout rapport financier que la Loi exige des partis enregistrés, des associations enregistrées, des candidats, des candidats à la direction, des candidats à l'investiture et des tiers. Toute mesure d'examen ou d'enquête visant une autre personne ou entité, ou impliquant l'entrée dans le domicile, nécessiterait une autorisation judiciaire préalable, sauf sur consentement de la personne ou de l'entité.

La divulgation est un aspect important de la réglementation électorale. Les principales entités politiques (partis enregistrés, associations enregistrées, candidats, candidats à l'investiture et candidats à la direction) doivent toutes présenter au directeur général des élections un rapport annuel ou un rapport de campagne électorale, ou les deux. Les partis enregistrés qui reçoivent l'allocation trimestrielle prévue par la Loi doivent aussi produire des rapports trimestriels. En outre, les cessions de ressources entre ces entités doivent être divulguées. L'ensemble de ces rapports fait état des contributions versées à l'entité et de ses recettes et dépenses – toutes des données dont la publication est exigée par la Loi. Les tiers doivent également soumettre des rapports sur leurs dépenses de publicité électorale, qui sont eux aussi accessibles au public.

La divulgation sert au moins deux fins d'intérêt public : elle constitue un aspect important du vote éclairé et sert de base au remboursement de dépenses électorales versé par l'État aux partis et aux candidats qui y ont droit<sup>54</sup>.

En matière de vote éclairé, la divulgation permet aux électeurs de tenir compte des activités et des liens financiers d'une entité politique dans leur décision de vote. Elle renforce la confiance du public dans les entités politiques en lui permettant de confirmer ou de rejeter les allégations et les soupçons d'influence ou d'activités illicites ou irrégulières. Par exemple, la publication des contributions est un outil important qui permet d'identifier les liens éventuels entre le soutien financier d'un parti politique et l'attribution de marchés publics.

Pour ce qui est du remboursement de dépenses par l'État, les partis et les candidats doivent rendre compte de leurs dépenses électorales payées pour que le remboursement approprié puisse leur être versé.

---

<sup>54</sup> La divulgation favorise également l'application de la Loi dans la mesure où elle peut révéler des violations des dispositions financières de la Loi. Cet aspect est cependant un avantage indirect de la divulgation plutôt qu'un objectif primordial.

Bien entendu, les déclarations inexactes, incomplètes ou frauduleuses ne favorisent pas ces objectifs, pas plus que les déclarations non vérifiées ou non vérifiables. Un renseignement qui ne peut être vérifié ne renforce pas la confiance du public. Les remboursements de l'État devraient donc être fondés sur des renseignements vérifiables. Les renseignements incorrects sont contre-productifs : les erreurs, omissions ou fausses déclarations non décelées peuvent inspirer des jugements inexacts au profit ou au détriment de certaines entités politiques<sup>55</sup>.

Le directeur général des élections a des pouvoirs de vérification limités concernant les rapports des candidats et des candidats à l'investiture, et aucun véritable pouvoir d'examen concernant les rapports des partis enregistrés, des associations enregistrées, des candidats à la direction et des tiers. Ses pouvoirs actuels de vérification ne suffisent pas aux fins des exigences de divulgation.

Actuellement, le public doit accepter les renseignements fournis par les entités politiques (sous réserve des plaintes, enquêtes et mesures du commissaire aux élections fédérales).

Bien que le directeur général des élections n'ait pas le pouvoir formel de vérifier les rapports des candidats et des candidats à l'investiture, il peut vérifier indirectement certains aspects de ces rapports par recoupement avec d'autres aspects des rapports – notamment les pièces justificatives fournies, telles que les relevés bancaires. Cette méthode ne s'applique toutefois pas aux rapports des partis enregistrés, des associations enregistrées et des candidats à la direction, qui ne sont accompagnés d'aucune pièce justificative. Par ailleurs, le processus peut s'avérer inefficace dans le cas des candidats et des candidats à l'investiture qui ne se conforment tout simplement pas aux exigences de la Loi. L'examen et la comparaison des documents ne peuvent pas révéler les opérations financières réalisées hors du cadre de la Loi. Par exemple, le versement d'une contribution inadmissible, particulièrement une contribution monétaire, qui n'est pas déposée dans un compte de campagne et qui sert à payer une dépense électorale non déclarée, ne peut pas être décelée par un simple examen des documents joints au rapport de campagne.

---

<sup>55</sup> Par exemple, il arrive qu'un candidat déclare par erreur des dépenses électorales dépassant le plafond prévu par la Loi. Ce type de dépassement constitue une infraction à la Loi. Cependant, il arrive qu'un examen révèle l'inclusion de dépenses non électorales dans le rapport. Ainsi, la vérification des rapports peut favoriser autant le candidat que le public en corrigeant l'impression de conduite répréhensible de la part du candidat.

La Loi contient certaines dispositions d'examen qui prennent la forme de vérifications indépendantes des rapports. Les partis enregistrés et les candidats sont en effet tenus de joindre le rapport d'un vérificateur à leurs rapports. Il en est de même pour les associations enregistrées, les candidats à l'investiture, les candidats à la direction et les tiers qui atteignent certains montants de contributions ou de dépenses<sup>56</sup>. Toutefois, pour plusieurs raisons, ces exigences peuvent ne pas suffire aux fins du vote éclairé et de la saine gestion des finances publiques.

Premièrement, le vérificateur a uniquement accès à l'information de l'entité sur laquelle porte sa vérification – et ne peut pas exiger d'information des personnes ou organisations avec lesquelles l'entité aurait été en relations<sup>57</sup>.

Deuxièmement, aux termes de la Loi, le vérificateur est seulement tenu d'indiquer si le rapport de l'entité « présente fidèlement les renseignements contenus dans les écritures comptables sur lesquelles il est fondé ». Autrement dit, le vérificateur indique seulement si le rapport reflète fidèlement les dossiers financiers de l'entité. Il n'est ni capable de vérifier l'intégralité de ces dossiers, ni tenu d'en rendre compte<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Associations de circonscription enregistrées – par. 403.35(1) et 403.37(1) (contributions ou dépenses supérieures à 5 000 \$); candidats à l'investiture – par. 478.23(1) et 478.25(1) (contributions ou dépenses de campagne d'investiture supérieures à 10 000 \$); candidats à la direction – par. 435.3(1) et 435.33(1) (contributions ou dépenses de campagne à la direction supérieures à 5 000 \$); tiers – par. 360(1) (dépenses de publicité électorale supérieures à 5 000 \$).

<sup>57</sup> La Loi exige que le vérificateur ait accès, à tout moment convenable, aux documents de l'entité et stipule que le vérificateur peut exiger de l'entité les renseignements et explications qui, à son avis, peuvent être nécessaires à l'établissement de son rapport. Ce pouvoir ne s'applique à personne d'autre que l'entité faisant l'objet d'une vérification. Voir les paragraphes 360(4) (tiers), 403.37(3) (associations de circonscription enregistrées), 426(3) et 430(3) (partis enregistrés), 453(4) (candidats), 435.33(3) (candidats à la direction), et 478.28(3) (candidats à l'investiture). De plus, l'entité qui ne fournit pas au vérificateur les documents demandés ne commet pas une infraction, à moins qu'elle ait eu l'intention de retarder le processus électoral ou d'y faire obstacle (par. 480(1)). Un vérificateur qui estime que les renseignements exigés n'ont pas tous été fournis doit en faire mention dans son rapport; une telle mention retire le droit de l'entité visée au remboursement des dépenses électorales. Par conséquent, ce mécanisme d'application n'a d'effet que pour les entités admissibles à recevoir un remboursement de leurs dépenses électorales.

<sup>58</sup> Voir à ce sujet les citations suivantes, tirées des chapitres 5 et 6 du *Guide de vérification des comptes d'un candidat à une élection fédérale*, publié par l'Institut canadien des comptables agréés :

« **Intégralité** La Loi n'exige pas que le vérificateur détermine si toutes les opérations financières ont été consignées dans les livres comptables du candidat, car il lui est matériellement impossible d'effectuer une telle vérification. En effet, comme pour la plupart des organismes qui reçoivent des fonds sous forme de dons, il n'est pas possible dans le cas qui nous intéresse de déterminer l'importance des dons qui n'auraient pas été enregistrés. Les biens et services reçus constituant à la fois des contributions et des dépenses, il n'est pas non plus possible de déterminer si toutes les dépenses ont été enregistrées. Toutefois, le vérificateur doit être attentif aux circonstances spécifiques qui l'incitent à penser que l'information contenue dans le compte de campagne électorale est incomplète, par exemple lorsque les dépenses effectuées lors de la campagne excèdent de façon significative les sommes reçues. Dans une telle situation, il est possible que certaines sommes obtenues en argent comptant (à titre de dons ou de prêts) n'aient pas été enregistrées. Le vérificateur devra alors s'enquérir de la provenance de l'argent dépensé. Toutefois, en l'absence de circonstances suspectes, le vérificateur n'est pas tenu d'avoir recours à des procédés visant à déterminer l'intégralité des livres comptables. »

...

Troisièmement, les vérificateurs ne sont pas des agents publics. Ils sont choisis par l'entité politique qui les embauche.

Quatrièmement, l'examen de rapports soumis par des candidats a révélé que l'obligation de fournir un rapport de vérification ne garantit pas la fiabilité ou l'exactitude des rapports de candidats. En effet, cet examen a révélé un taux élevé d'erreurs ou d'omissions à corriger : 99 % des rapports produits à la suite de la 38<sup>e</sup> élection générale en contenaient, qu'ils aient fait l'objet d'une vérification ou non. Ces résultats sont conformes à ceux des élections précédentes<sup>59</sup>. Ce taux élevé d'inexactitudes fait ressortir la nécessité pour le directeur général des élections d'effectuer un examen indépendant des dépenses électorales des candidats dans le cadre du processus de remboursement.

Il ne fait pas de doute que les vérificateurs privés jouent un rôle important en réduisant le fardeau des agents publics. Mais pour les raisons énoncées ci-dessus, un mécanisme d'examen devrait être prévu pour les cas pertinents.

La présentation d'un rapport faux ou trompeur constitue une infraction à la Loi. Le commissaire aux élections fédérales, qui veille à l'application et au respect de la Loi, ne dispose d'aucun pouvoir d'examen ou de vérification sur les rapports soumis en vertu de la Loi. Lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une entité réglementée a commis une infraction, il peut faire appel aux dispositions du *Code criminel* pour obtenir un mandat de perquisition. Toutefois, ce pouvoir est uniquement valable dans le contexte du droit pénal et ne favorise pas les principaux objectifs de la divulgation, à savoir le vote éclairé et la saine gestion des deniers publics.

En conséquence, la Loi devrait conférer au directeur général des élections le pouvoir de vérifier et d'examiner les rapports des entités politiques. Cette vérification prendrait vraisemblablement la forme de contrôles par sondages plutôt que d'un processus universel et exhaustif.

---

« L'utilisation du libellé "le compte présente fidèlement les renseignements contenus dans les livres comptables sur lesquels il est fondé" dans le rapport du vérificateur contribue à éviter de laisser croire que le vérificateur exprime une opinion quant au caractère complet des registres comptables. Comme on l'a vu au chapitre 5, il est matériellement impossible dans ce type de mission de déterminer si tous les revenus et dépenses ont été enregistrés, étant donné qu'une bonne partie des revenus proviennent de dons. Par conséquent, la Loi n'exige pas que le vérificateur exprime une opinion quant au caractère complet du compte de campagne électorale. »

La *Loi électorale du Canada* cherche à améliorer cet aspect du processus de vérification privée (mais seulement dans le cas des comptes de candidats) en exigeant l'établissement d'une liste de contrôle où sont énumérées les tâches que le vérificateur doit accomplir. Cette liste doit être comprise dans le rapport de vérification (paragraphe 453(2)).

Lorsque le vérificateur détermine, après examen, que les dossiers de comptabilité n'ont pas été convenablement tenus, il doit en faire mention dans son rapport.

<sup>59</sup> Parmi les erreurs relevées, certaines sont graves alors que d'autres sont mineures.

Dans certains cas, il faudrait étendre le pouvoir d'examen, en précisant ses balises, aux dossiers des personnes ou organisations qui pourraient avoir eu des relations fonctionnelles avec l'entité visée par l'examen. Nous recommandons que les pouvoirs d'examen suivants soient attribués au directeur général des élections :

1. Le directeur général des élections devrait pouvoir examiner tout document possiblement ou effectivement lié aux renseignements qui ont été ou devraient être inclus dans les dossiers de l'entité ou dans un rapport.
2. Le directeur général des élections devrait avoir accès aux lieux nécessaires à l'exercice de son pouvoir d'examen et il devrait pouvoir obliger le propriétaire, l'occupant ou le responsable des lieux à donner toute assistance raisonnable au mandataire et à répondre à toutes les questions pertinentes liées à l'exactitude ou à l'intégralité des dossiers ou des livres.
3. Si le lieu auquel le directeur général des élections doit avoir accès est une résidence, l'accès à ce lieu devrait uniquement être autorisé sur consentement de l'occupant ou sur présentation d'un mandat *ex parte* décerné par un juge.
4. Pour assurer l'exactitude ou l'intégralité d'un rapport exigé d'un parti enregistré, d'une association enregistrée, d'un candidat, d'un candidat à l'investiture, d'un candidat à la direction ou d'un tiers, le directeur général des élections devrait pouvoir obliger toute personne, sur avis signifié en personne ou par messengerie, à fournir, dans un délai raisonnable précisé dans l'avis :
  - a) toute information ou tout renseignement additionnel, y compris au sujet d'un rapport ou d'un rapport supplémentaire;
  - b) tout document.
5. L'autorisation d'un juge devrait être nécessaire pour imposer l'obligation ci-dessus à quiconque sauf un parti enregistré, une association enregistrée, un candidat, un candidat à l'investiture, un candidat à la direction ou un tiers.
6. Si un document est examiné ou fourni conformément aux dispositions susmentionnées,
  - a) la personne qui en fait l'examen ou à laquelle il est fourni, ou tout employé du Bureau du directeur général des élections, devrait pouvoir en produire ou en faire produire une ou plusieurs copies;
  - b) tout document certifié par le directeur général des élections ou par un mandataire comme une copie faite conformément à la présente disposition devrait constituer une preuve de la nature et du contenu du document original et devrait avoir la force probante d'une preuve apportée de la façon régulière.
7. La Loi devrait aussi stipuler qu'il est interdit à toute personne de gêner, déranger ou malmenier une personne dans l'exercice des fonctions attribuées en vertu des dispositions ci-dessus et que, sous réserve de toute autre loi, toute personne doit, à moins d'en être incapable, s'acquitter de toutes les exigences de ces dispositions.

Règle générale, le directeur général des élections n'est pas autorisé à recourir à l'examen civil ni au pouvoir d'enquêter pour obtenir des renseignements dans le but de fournir au commissaire aux élections fédérales les moyens d'intenter une poursuite contre un tiers. Leur recours est assujéti aux garanties prévues par la Charte en ce qui a trait au droit de garder le silence ainsi qu'au droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, tel que l'a indiqué la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Jarvis* (2002), 219 D.L.R. (4th) 233 (CSC).

## 4.2 Divulcation du travail bénévole

Un parti enregistré qui reçoit l'allocation trimestrielle prévue à l'article 435.01 de la *Loi électorale du Canada* devrait être tenu à tout le moins de soumettre, avec le rapport financier annuel décrit à l'alinéa 424(1)a), un état du travail bénévole fourni au parti.

Selon la Loi, le « travail bénévole » fourni à une entité politique réglementée n'est pas une contribution. Le travail bénévole se définit comme suit :

Services fournis sans rémunération par une personne en dehors de ses heures normales de travail, à l'exclusion de ceux qui sont fournis par une personne travaillant à son compte et pour lesquels elle demande habituellement une rémunération<sup>60</sup>.

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) a entendu des témoignages selon lesquels un parti enregistré aurait profité du travail à temps plein de « bénévoles » qui étaient en fait rémunérés par un autre organisme au même moment. Ce type d'activité constitue une contribution faite au parti enregistré par l'organisme qui paie le salaire du bénévole. Mais si les partis ne déclarent pas ce travail comme tel, et qu'en plus ils ne sont pas tenus de déclarer le travail bénévole, les stratagèmes de ce genre risquent davantage de passer inaperçus, ce qui contrarie l'application de la Loi.

Afin de brosser un tableau plus précis des contributions qui leurs sont fournies, les partis enregistrés devraient être tenus à tout le moins de fournir l'information nécessaire concernant le travail bénévole qu'ils reçoivent au cours de l'année. Plus particulièrement, le rapport devrait comprendre les nom et adresse des bénévoles.

Cette exigence devrait uniquement s'appliquer aux partis enregistrés qui reçoivent l'allocation trimestrielle prévue à l'article 435.01 de la Loi – ceux qui ont obtenu au moins 2 % du vote à l'échelle nationale ou 5 % du vote dans les circonscriptions où ils ont soutenu un candidat à la dernière élection générale. La divulgation est surtout utile dans le cas de ces partis, car ils sont les plus susceptibles de participer au gouvernement du pays. Comme ils reçoivent une allocation trimestrielle, ces partis peuvent affecter plus de ressources aux tâches liées à des exigences de divulgation un peu plus sévères.

---

<sup>60</sup> Article 2.

Quant aux candidats, aux petits partis et aux associations enregistrées, ils dépendent presque entièrement de bénévoles. Dans leur cas, le fardeau de faire rapport sur le travail bénévole surpasserait vraisemblablement les avantages de la divulgation.

### 4.3 Envoi de bulletins parlementaires après la délivrance du bref

La *Loi électorale du Canada* devrait clairement établir que les bulletins parlementaires envoyés par les députés en période électorale, s'ils ont pour effet de favoriser ou contrecarrer un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, constituent de la publicité électorale.

Les bulletins parlementaires envoyés par les députés en période électorale sont une source constante de confusion<sup>61</sup>.

L'article 319 de la Loi définit la publicité électorale comme la « diffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat<sup>62</sup> ». Ainsi, un bulletin parlementaire de député qui a pour effet de favoriser ou contrecarrer un parti enregistré, la réélection d'un député ou l'élection d'un autre candidat, ou qui prend position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat, peut constituer de la publicité électorale s'il est envoyé pendant une élection.

On peut favoriser ou contrecarrer un parti ou un candidat de bien d'autres manières que par des déclarations directes. On peut en effet agir indirectement, en favorisant ou en contrecarrant une position à laquelle le parti ou le candidat est associé, ou parler en bien ou en mal de ses succès ou échecs passés. Ainsi, dans le contexte de la publicité électorale des tiers, le paragraphe 350(2) traite des dépenses faites dans le but de favoriser ou contrecarrer l'élection de candidats, notamment :

- a) en les nommant;
- b) en montrant leur photographie;
- c) en les identifiant par la mention de leur appartenance politique;
- d) en prenant une position sur une question à laquelle ils sont particulièrement associés.

---

<sup>61</sup> Voir à ce sujet le témoignage du directeur général des élections devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le 6 décembre 2001.

<sup>62</sup> La définition complète de « publicité électorale » est la suivante :

Diffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat. Il est entendu que ne sont pas considérés comme de la publicité électorale :

- a) la diffusion d'éditoriaux, de débats, de discours, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques, de commentaires ou de lettres;
- b) la promotion ou la distribution, pour une valeur non inférieure à sa valeur commerciale, d'un ouvrage dont la mise en vente avait été planifiée sans égard à la tenue de l'élection;
- c) l'envoi d'un document par une personne ou un groupe directement à ses membres, ses actionnaires ou ses employés;
- d) la diffusion par un individu, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques sur le réseau communément appelé Internet.

Cela dit, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes a adopté le 30 mars 2004 une règle selon laquelle tous les députés ayant droit à des envois collectifs peuvent faire imprimer et poster un bulletin parlementaire d'une page dans les 10 jours suivant la dissolution du Parlement, selon le principe du premier arrivé, premier servi<sup>63</sup>. Tout contenu relié à l'élection est cependant interdit.

Les bulletins parlementaires, lorsqu'ils sont envoyés en période non électorale, établissent un lien utile entre les députés et leurs commettants, contribuent de façon importante à susciter la participation des citoyens au processus politique fédéral, et renseignent efficacement les électeurs sur les travaux de la Chambre. Toutefois, lorsqu'ils sont envoyés après le déclenchement d'une élection et qu'ils favorisent un parti enregistré ou la réélection d'un candidat, de tels envois constituent une forme importante de publicité électorale. Dans ce cas, les bulletins parlementaires qui sont payés à même les deniers publics, s'ils ne sont pas reconnus comme de la publicité électorale, échappant ainsi au plafond des dépenses électorales, donnent aux députés sortants un avantage important qui n'est pas accordé aux autres candidats et aux partis n'ayant aucune représentation à la Chambre des communes.

À chaque scrutin, Élections Canada reçoit plusieurs plaintes de candidats et de citoyens qui considèrent comme injuste la diffusion de bulletins parlementaires en période électorale.

Pour ces raisons, la Loi devrait clairement énoncer que l'envoi d'un bulletin parlementaire par un député en période électorale, s'il a pour effet de favoriser ou de contrecarrer un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par les moyens énumérés au paragraphe 350(2) de la Loi, constitue de la publicité électorale. Cette clarification de la Loi mettrait tous les candidats sur un pied d'égalité quant aux dépenses de publicité électorale.

Comme il est d'usage actuellement, le coût d'un bulletin parlementaire dont la distribution n'est pas sous le contrôle d'un député au moment de la délivrance du bref (par exemple, si le bulletin est entre les mains de Postes Canada à ce moment) ne constituerait pas une dépense électorale.

---

<sup>63</sup> Le droit aux envois en franchise dans les 10 jours suivant la dissolution du Parlement est aussi prévu, indirectement, à l'article 35 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* :

35. (3) Sous réserve des règlements pris en vertu de l'article 36, les députés peuvent, au cours d'une même année civile, transmettre en franchise à leurs électeurs un maximum de quatre envois d'imprimés sans indication nominative.

(5) La franchise accordée à un député en vertu des paragraphes (2) et (3) court depuis la date où avis de son élection est donné dans la *Gazette du Canada* par le directeur général des élections jusqu'au dixième jour suivant la date à laquelle il cesse d'être député.

#### 4.4 Processus de prorogation du délai pour les rapports des candidats

La procédure actuelle de prorogation du délai de présentation des rapports des candidats devrait être remplacée par un processus plus flexible (décrit ci-dessous) qui nécessiterait moins souvent la demande d'une ordonnance pour permettre la présentation d'un rapport tardif ou corrigé.

Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, l'agent officiel d'un candidat doit présenter au directeur général des élections un rapport de campagne électorale exposant les recettes et dépenses de campagne du candidat. Ce rapport doit être accompagné d'un rapport de vérification et d'une déclaration, signée par le candidat et l'agent officiel, attestant que les renseignements sont exacts et complets. Le rapport de campagne doit décrire en détail les dépenses électorales et autres du candidat, les créances impayées et contestées, les contributions reçues, les produits et services fournis, les fonds cédés par le candidat aux autres entités réglementées ou reçues de celles-ci, et les contributions remboursées. Le défaut d'inclure tous ces renseignements n'invalide pas le rapport, mais constitue une infraction.

Ces documents doivent être fournis au directeur général des élections dans les quatre mois suivant le jour du scrutin<sup>64</sup>.

L'article 458 de la Loi autorise le directeur général des élections à proroger le délai de présentation de ces rapports dans certaines circonstances (inadvertance ou véritable erreur de fait, maladie du candidat, ou absence, décès, maladie ou inconduite de l'agent officiel ou d'un de ses prédécesseurs, mandataires ou employés). La demande de prorogation doit être présentée dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.

Lorsque ni le candidat ni l'agent officiel ne demandent de prorogation avant la date limite de production du rapport ou ne réussissent à faire la preuve de l'existence des circonstances ci-dessus, leur seul recours actuellement est de demander à un juge une ordonnance autorisant la prorogation du délai. La Loi précise que cette requête judiciaire doit être déposée dans les quatre mois suivant le jour du scrutin, ou dans les deux semaines suivant l'expiration de ce délai<sup>65</sup>.

Le directeur général des élections ne peut proroger le délai qu'une fois. Si le rapport ne peut toujours pas être produit avant la nouvelle date limite, le candidat doit demander la seconde prorogation à un juge, dans les deux semaines suivant la date limite prorogée.

---

<sup>64</sup> Article 451 de la Loi.

<sup>65</sup> Article 459.

La Loi vise à obliger les candidats et leurs agents officiels à déposer leurs rapports rapidement après l'élection. C'est là l'objectif prioritaire de tout le processus. Cet objectif est soutenu par les sanctions imposées à ceux qui ne produisent pas leur rapport dans le délai imparti : les députés élus doivent cesser de siéger et de voter à la Chambre des communes jusqu'à ce qu'ils aient remédié à leur omission<sup>66</sup>, tandis que les candidats ne peuvent pas toucher le remboursement des dépenses électorales auquel ils sont admissibles<sup>67</sup>, perdent leur cautionnement de candidature (art. 468) et sont passibles de poursuites<sup>68</sup>.

Ce processus est lourd, complexe et rigide, et son bien-fondé est d'autant plus douteux qu'on ne connaît aucun cas où un juge a refusé une demande de prorogation<sup>69</sup>.

Des 1 686 candidats qui devaient présenter un rapport après la 38<sup>e</sup> élection générale, environ 400 n'ont pas respecté le délai et ont demandé une prorogation, et environ 40 ont respecté le délai mais sans fournir la totalité des quatre documents requis.

Pour diverses raisons, dont le manque d'expérience et l'abondance des renseignements requis dans le rapport, certains candidats ne se rendent pas compte que leur rapport est incomplet avant qu'Élections Canada ne le leur signale. Élections Canada effectue un examen préliminaire du rapport le plus tôt possible après sa réception afin de vérifier s'il est complet et d'aviser le candidat de toute lacune facile à repérer<sup>70</sup>, mais certains oublis sont parfois constatés bien après la date limite de demande de prorogation<sup>71</sup>. De même, les candidats ne demandent pas toujours la prorogation nécessaire pour corriger leur rapport lorsqu'ils découvrent des erreurs.

Le processus suivant serait plus flexible et nécessiterait moins souvent le recours aux tribunaux pour permettre la présentation d'un rapport tardif :

1. Si la demande de prorogation est présentée avant l'expiration du délai de production de quatre mois, le directeur général des élections serait obligé de l'accorder, sauf s'il est convaincu que le demandeur est de mauvaise foi ou tente d'abuser du processus. La demande devrait être accompagnée d'une déclaration justificative, et la présentation d'une déclaration fautive ou trompeuse constituerait une infraction.

---

<sup>66</sup> Paragraphe 463(2).

<sup>67</sup> Article 465.

<sup>68</sup> Alinéas 497(1)u), v), x) et autres.

<sup>69</sup> La dépense de temps et d'argent requise pour obtenir une autorisation judiciaire peut être vue comme une sanction de fait et comme un mésusage de ressources judiciaires.

<sup>70</sup> Les locaux d'Élections Canada restent ouverts jusqu'à minuit le dernier jour de réception des rapports pour aider les déclarants de dernière heure.

<sup>71</sup> Par exemple, on ne réalisera pas toujours sur le coup que la personne qui a signé le rapport du vérificateur n'est pas un vérificateur admissible au titre du paragraphe 85(1) de la Loi. Ce problème pourrait n'être constaté qu'après un examen plus approfondi du rapport, à une date où toutes les possibilités de prorogation sont épuisées.

2. Une fois le délai de quatre mois expiré, une demande de prorogation pourrait être présentée dans les deux semaines suivantes, mais le directeur général des élections ne pourrait l'autoriser que s'il est convaincu que les circonstances lui donnant lieu ont pour cause une inadvertance ou une véritable erreur de fait, la maladie du candidat, ou l'absence, le décès, la maladie ou l'inconduite de l'agent officiel ou d'un de ses prédécesseurs, mandataires ou employés.
3. Le directeur général des élections pourrait autoriser la production du rapport après le délai de deux semaines suivant le délai initial de quatre mois, si les circonstances donnant lieu au retard ont pour cause une inadvertance ou une véritable erreur de fait, la maladie du candidat, ou l'absence, le décès, la maladie ou l'inconduite de l'agent officiel ou d'un de ses prédécesseurs, mandataires ou employés. Il faudrait alors que la demande de prorogation soit accompagnée d'un chèque payable au receveur général du Canada (et dont le montant pourrait être fixé à 1 000 \$).
4. Si le directeur général des élections rejetait une demande de prorogation ou n'autorisait pas la production d'un rapport en retard, cette décision pourrait faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire.
5. Les dispositions actuelles (articles 461 et 462) autorisant le candidat à demander d'être déchargé de toute responsabilité ou conséquence découlant de tout acte accompli par son agent officiel ou de la destruction de documents par force majeure, notamment une inondation ou un incendie, resteraient en vigueur.

Le montant de 1 000 \$ proposé comme condition supplémentaire lorsque le directeur général des élections est saisi d'une demande tardive de prorogation est égal à l'amende qui peut être imposée, sur déclaration sommaire de culpabilité, au candidat qui dépose son rapport en retard. Ce montant est aussi comparable à celui qu'il faut actuellement verser en honoraires d'avocats et en frais judiciaires pour présenter une requête en prorogation à un juge.

La procédure de demande de prorogation à un juge serait abolie. Comme on ne connaît aucun exemple de refus concernant ces demandes, ce recours peut apparaître à certains comme un mécanisme judiciaire inutile. Cependant, les candidats dont la demande de prorogation serait refusée par le directeur général des élections pourraient recourir au contrôle judiciaire. Une fois expirés les délais pour la demande de prorogation, le rapport pourrait quand même être produit, à condition d'être accompagné d'un paiement de 1 000 \$ et d'une explication du retard.

Les mécanismes actuels de sanction (interdiction de siéger à la Chambre, non-remboursement des dépenses électorales, risque de poursuites) resteraient applicables, à moins que le directeur général des élections accepte la demande de prorogation ou le rapport tardif. Ces mesures continueraient d'inciter les candidats et les agents à produire leurs rapports promptement.

## 4.5 Subvention pour les honoraires du vérificateur du candidat

Des erreurs de rédaction obscurcissent le sens des articles 466 et 467 de la *Loi électorale du Canada*. L'article 466 devrait être modifié de façon à préciser expressément que le montant de la subvention pour les honoraires du vérificateur du candidat doit être le montant de ces honoraires, sous réserve d'un minimum de 250 \$ et d'un maximum égal au moindre des deux montants suivants : 3 % des dépenses électorales du candidat et 1 500 \$.

Depuis que les candidats sont obligés de faire vérifier leur rapport (L.C. 1973-74, ch. 51), la Loi a toujours prévu une subvention minimale pour les frais de vérification<sup>72</sup>. Il semble qu'en établissant les versions anglaise et française actuelles des articles 466 et 467<sup>73</sup>, les rédacteurs du projet de loi C-24 (2003) se sont inspirés de la version anglaise de l'article 466 telle qu'elle apparaissait dans le projet de loi C-2 (2000), sans se rendre compte que cette version avait été rédigée incorrectement.

En effet, pris littéralement, l'article 466 stipule que la subvention ne sera versée que si la facture du vérificateur est de 250 \$ ou plus, et que son montant sera égal à celui des honoraires, sans dépasser le moindre de 3 % des dépenses électorales du candidat ou de 1 500 \$. Selon cette interprétation, aucune subvention ne serait versée aux candidats dont les frais de vérification seraient inférieurs à 250 \$ et, peu importe les honoraires du vérificateur, aucune subvention ne serait versée aux candidats qui n'auraient pas eu de dépenses

<sup>72</sup> Évolution législative des articles 466 et 467 :

- L.C. 1973-74, ch. 51, par. 63.1(2) et (3);
- L.C. 1980-81-82-83, ch. 164, par. 63.1(3.4) à (3.6);
- L.R.C. 1985, ch. E-2, art. 243 et 244;
- L.C. 2000, ch. 9, art. 466 et 467 (projet de loi C-2);
- L.C. 2001, ch. 21, correction d'une autre erreur dans l'art. 467;
- L.C. 2003, ch. 19, art. 466 et 467 (projet de loi C-24).

<sup>73</sup>

466. On receipt of the documents referred to in subsection 451(1) and, if it applies, subsection 455(1), including the auditor's report, and a copy of the auditor's invoice for that report in an amount of \$250 or more, the Chief Electoral Officer shall provide the Receiver General with a certificate that sets out the amount of the expenses incurred for the audit, up to a maximum of the lesser of 3% of the candidate's election expenses and \$1,500.	466. Sur réception des documents visés au paragraphe 451(1) et, le cas échéant, au paragraphe 455(1) et du rapport du vérificateur ainsi que d'une copie de la facture de celui-ci pour le rapport — dans la mesure où elle n'est pas inférieure à 250 \$ —, le directeur général des élections transmet au receveur général un certificat indiquant le montant des dépenses engagées pour la vérification, représentant 3 % des dépenses électorales du candidat, jusqu'à concurrence de 1 500 \$.
467. On receipt of the certificate, the Receiver General shall pay the amount set out in it to the auditor out of the Consolidated Revenue Fund.	467. Sur réception du certificat, le receveur général paie au vérificateur, sur le Trésor, la somme qui y est précisée.

électorales (une subvention minimale serait versée aux candidats dont les dépenses électorales seraient minimales). Cette interprétation irait à contresens de l'article 453 et du paragraphe 451(1), qui exigent que les rapports de campagne de tous les candidats soient accompagnés d'un rapport de vérification, peu importe l'ampleur des dépenses électorales du candidat et même s'il n'a aucune dépense.

Ainsi donc, cette interprétation littérale de l'article 466 est clairement erronée : elle est contraire à l'évolution législative de cette subvention ainsi qu'à son objectif.

Élections Canada n'a jamais appliqué l'article 466 au pied de la lettre. Il a plutôt suivi l'approche traditionnelle à l'égard de la subvention, en adoptant une interprétation téléologique conforme aux principes reconnus d'interprétation législative. Selon Élections Canada, les articles 466 et 467 signifient que tout candidat ayant engagé des frais de vérification et ayant produit son rapport de campagne conformément à l'article 451 a droit à une subvention égale aux frais d'honoraires engagés, mais qui ne peut être supérieure au moindre de 3 % des dépenses électorales du candidat ou de 1 500 \$, ni être inférieure à 250 \$. Élections Canada estime que cette interprétation reflète l'intention du Parlement, et les articles 466 et 467 devraient donc être modifiés pour refléter clairement cette intention.

---

---

# **Chapitre 5**

## **Modifications techniques**

---

---



## Chapitre 5 – Modifications techniques

### 5.1 Condition pour que les bulletins de vote mentionnent le nom du parti

L'alinéa 117(2)c) devrait stipuler qu'un parti doit avoir le statut de parti enregistré dans les 48 heures suivant la clôture des candidatures pour que son nom apparaisse sur les bulletins de vote sous le nom des candidats qu'il soutient.

L'alinéa 117(2)c) précise qu'un parti doit être enregistré « à la clôture des candidatures » pour que son nom figure sur le bulletin de vote sous le nom d'un candidat qu'il soutient. Au sens de l'article 2 de la Loi, la « clôture des candidatures » est l'heure limite prévue au paragraphe 70(2) pour la réception des actes de candidature, soit 14 h le jour de clôture. Cependant, les directeurs du scrutin disposent de 48 heures suivant la réception de l'acte de candidature pour confirmer ou rejeter la candidature (par. 71(1)). Par conséquent, il pourrait arriver qu'un parti admissible – qui doit soutenir un candidat confirmé pour être enregistré – soit privé des avantages de ce statut parce que le directeur du scrutin n'a pas encore confirmé la candidature « à la clôture des candidatures ».

Ce délai de 48 heures cadrerait bien avec le paragraphe 370(3), qui oblige le directeur général des élections, dès que possible après l'expiration du délai de 48 heures suivant la clôture des candidatures, à aviser le parti admissible qu'il est enregistré ou non. Il serait également plus conforme à la pratique.

### 5.2 Remplacements de mots ou de numéros

Le mot « contributions » aux alinéas 497(1)z.1) et 497(3)x) devrait être remplacé par « fonds » en français et « funds » en anglais.

L'infraction se rapporte à l'article 476, qui interdit la cession de fonds à un candidat après le jour du scrutin, sauf pour payer des créances relatives à la campagne électorale du candidat.

Le mot « expense » à l'alinéa 497(3)s) devrait être remplacé par « return » dans la version anglaise.

Ce changement harmoniserait le libellé de l'alinéa avec celui des dispositions auxquelles il se rapporte (al. 451(1)e) et par. 451(5)).

À l'article 2, la définition de « jour du scrutin » devrait renvoyer à l'alinéa 57(1.2)c) plutôt qu'à l'alinéa 57(1)c), dans les versions française et anglaise de la Loi.

Ce changement servirait à rectifier le renvoi.



---

---

# **Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement**

---

---



# Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement

---

## Chapitre 1 – Questions opérationnelles

### 1.1 Un processus administratif de confirmation préélectorale

Le processus de confirmation des candidatures devrait être simplifié, et exécutable avant la délivrance d'un bref. Cette recommandation comporte quatre éléments interreliés.

1. La mise en candidature devrait devenir un processus d'enregistrement purement administratif qui permettrait de confirmer la candidature d'une personne éligible dans une circonscription donnée, avant le déclenchement de l'élection à venir. Cette confirmation devrait relever d'Élections Canada plutôt que d'un directeur du scrutin.
2. La confirmation des candidatures devrait être un simple processus d'enregistrement où toute personne éligible voulant se porter candidate n'aurait qu'à fournir ses coordonnées et d'autres renseignements administratifs. Le candidat éventuel pourrait présenter lui-même sa demande et ne serait pas tenu d'obtenir des signatures d'électeurs appuyant sa candidature.
3. Quiconque désire se porter candidat à une élection à venir devrait pouvoir faire confirmer sa candidature avant la délivrance du bref. Les candidats confirmés avant une élection devraient être tenus de soumettre au directeur général des élections des rapports de contributions chaque année jusqu'à l'élection à laquelle ils se portent candidats.
4. Les candidatures devraient être confirmées par le Bureau du directeur général des élections plutôt que par chaque directeur du scrutin. Les candidats qui le désirent pourraient envoyer leur demande au directeur général des élections par l'entremise de leur parti enregistré, y compris le cautionnement et la déclaration de soutien du chef du parti.

Ces recommandations, expliquées ci-dessous, doivent être considérées comme les éléments d'une seule réforme.

### 1.2 Intégration des directeurs du scrutin au Bureau du directeur général des élections

La *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée de façon à changer le processus de nomination des directeurs du scrutin et à intégrer les bureaux indépendants au Bureau du directeur général des élections. En particulier, elle devrait stipuler :

1. que le directeur général des élections choisit et nomme les directeurs du scrutin au mérite pour un mandat de 10 ans et que ce mandat peut être écourté en cas de décès, de démission, de changement de circonscription ou de révocation (les motifs de révocation seraient les mêmes, mais seraient plutôt appliqués sous la gouverne du directeur général des élections, selon une procédure équitable;

2. que les fonctionnaires électoraux locaux continuent d'être sélectionnés par les directeurs du scrutin;
3. que le directeur général des élections a le pouvoir de nommer un remplaçant pour remplir tout ou partie des tâches d'un directeur du scrutin qu'il juge incapable de remplir ces tâches, pour quelque raison que ce soit, jusqu'à ce que le directeur du scrutin puisse reprendre ses fonctions ou qu'un nouveau directeur du scrutin soit nommé.

La charge légale de la conduite des élections devrait être confiée au directeur général des élections plutôt qu'à chacun des 308 directeurs du scrutin dans leur territoire respectif. Cette charge devrait être remplie par le directeur général des élections dans chaque circonscription avec l'aide du directeur du scrutin, les tâches étant accomplies par l'un ou l'autre selon les exigences de la situation.

### **1.3 Élargissement du crédit législatif**

L'article 553 de la *Loi électorale du Canada* devrait être modifié pour que toutes les dépenses d'Élections Canada liées à l'administration et à l'application de la Loi puissent être payées à même les fonds non attribués du Trésor au moyen de l'autorisation législative.

De façon corollaire, la fonction d'examen de la vérificatrice générale à l'égard des activités d'Élections Canada devrait être législativement renforcée. Par ailleurs, la pratique du directeur général des élections de présenter un rapport chaque année sur l'utilisation de l'autorisation législative et de comparaître à ce sujet devant un comité de la Chambre des communes pourrait être inscrite dans la loi.

### **1.4 Prolongation du pouvoir d'adaptation**

La période pendant laquelle le directeur général des élections a le pouvoir d'adapter la *Loi électorale du Canada* en vertu de l'article 17 pour cause d'urgence ou de situation exceptionnelle ou imprévue devrait être prolongée jusqu'à 90 jours après le retour du bref.

### **1.5 Nomination du directeur général des élections**

Il devrait être envisagé de confier au Sénat un rôle dans la nomination du directeur général des élections.

### **1.6 Le poste de directeur général adjoint des élections**

Le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la *Loi électorale du Canada*.

### **1.7 Nomination des agents réviseurs**

L'article 33 de la *Loi électorale du Canada* ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes aptes à exercer les fonctions d'agent réviseur.

## **1.8 Droit de grève des employés d'Élections Canada**

Les employés du directeur général des élections ne devraient pas avoir le droit de grève.

## **1.9 Embauche et rémunération de personnel temporaire par Élections Canada pour aider directement à la préparation et à la conduite des élections**

L'article 20 de la *Loi électorale du Canada* porte sur le pouvoir du directeur général des élections d'embaucher du personnel supplémentaire. Cet article devrait être divisé en deux paragraphes : le premier porterait sur les personnes que le directeur général des élections juge nécessaires à la préparation directe, à la conduite et au compte rendu d'une élection; et le deuxième, sur les personnes supplémentaires nécessaires à l'exercice des pouvoirs et fonctions conférés au directeur général des élections par la Loi.

Le directeur général des élections embaucherait les travailleurs nécessaires à la préparation directe, à la conduite et au compte rendu d'une élection à titre occasionnel ou temporaire hors du cadre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui restreint la durée d'emploi de ce type de travailleurs à une période de 90 à 125 jours. L'approche proposée correspond à ce que la *Loi électorale du Canada* prévoit pour les fonctionnaires électoraux.

Le directeur général des élections conserverait le pouvoir d'embaucher, à titre occasionnel ou temporaire, d'autres personnes qu'il jugerait nécessaires à l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi électorale du Canada*, mais l'embauche de ces personnes resterait soumise aux dispositions applicables de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

L'article 542 devrait être modifié pour permettre la rémunération, en vertu du *Tarif des honoraires d'élections fédérales*, des travailleurs embauchés par le directeur général des élections pour la préparation directe et la conduite d'une élection.

## **1.10 Souplesse accrue pour l'établissement des bureaux de vote par anticipation**

La Loi devrait permettre d'établir un bureau de vote par anticipation pour une seule section de vote plutôt que pour seulement deux sections de vote ou plus.

## **1.11 Certificats de transfert et accessibilité**

L'article 159 de la *Loi électorale du Canada* ne devrait imposer aucun délai à l'électeur qui demande un certificat de transfert lorsque son bureau de scrutin n'est pas accessible de plain-pied.

## **1.12 Délivrance des certificats de transfert**

La *Loi électorale du Canada* devrait permettre la délivrance d'un certificat de transfert à tout électeur qui se présente au mauvais bureau de scrutin en raison d'une réaffectation des bureaux de scrutin ou des bureaux de vote par anticipation après l'envoi de la carte d'information de l'électeur initiale.

### **1.13 Établissement des bureaux de scrutin itinérants**

Le paragraphe 538(5) de la Loi devrait permettre la création d'un bureau de scrutin itinérant pour tout établissement servant de résidence habituelle à des personnes qui auraient de la difficulté à se rendre aux bureaux de scrutin ordinaires en raison de leur âge, de leur état de santé ou de toute autre raison pour laquelle ils résideraient dans cet établissement.

### **1.14 Accès aux immeubles multirésidentiels, aux communautés protégées et à d'autres lieux**

Les droits d'accès prévus à l'article 81 de la *Loi électorale du Canada* devraient être élargis.

Premièrement, les droits d'accès des candidats aux immeubles multirésidentiels devraient s'étendre à tout ensemble de résidences dont l'accès est régi par quelqu'un d'autre que les résidents. On tiendrait compte ainsi d'une réalité émergente, celle des communautés protégées.

Deuxièmement, l'article 81 devrait étendre ces droits d'accès aux fonctionnaires électoraux, à des fins électorales, pendant une élection.

Troisièmement, une personne qui régit l'accès à un lieu généralement ouvert au public et qui permet à un parti enregistré ou admissible ou à un candidat de faire de la publicité électorale dans ou sur ce lieu pendant l'année ou la période électorale devrait accorder le même droit à tout autre parti enregistré ou admissible ou tout autre candidat de la même circonscription qui en fait la demande pendant la même année ou période électorale.

De façon corollaire, il faudrait clairement établir que le fait d'autoriser un parti enregistré ou admissible ou un candidat à faire de la publicité électorale pour une valeur inférieure à sa valeur commerciale dans ou sur un lieu généralement ouvert au public ne constitue pas une contribution.

### **1.15 Droit de vote des détenus purgeant une peine de deux ans ou plus**

Les articles 246 et 247 de la *Loi électorale du Canada*, qui fixent le processus de vote dans les établissements correctionnels provinciaux, devraient prévoir un processus de vote semblable pour les établissements fédéraux. Ainsi, les détenus purgeant une peine de deux ans ou plus pourraient exercer leur droit de vote, l'invalidation de l'alinéa 4c) par la Cour suprême du Canada en 2002 n'ayant pas encore donné lieu à une mesure législative.

### **1.16 Vote des électeurs absents du pays depuis plus de cinq années consécutives**

La restriction à l'alinéa 11d) de la *Loi électorale du Canada* interdisant le vote aux personnes qui sont absentes du Canada depuis au moins cinq années consécutives et qui ont l'intention de revenir résider au Canada devrait être supprimée.

Les Règles électorales spéciales concernant les électeurs qui résident temporairement à l'étranger, à la Section 3 de la Partie 11 de la Loi (plus particulièrement les articles 222, 223 et 226), devraient permettre à ces personnes de présenter une demande d'inscription ou de rester inscrites au registre des électeurs absents du Canada, tenu par le directeur général des élections.

### **1.17 Révision des Règles électorales spéciales**

Le Parlement devrait revoir dans son ensemble le processus s'appliquant aux électeurs visés par la section 4 des Règles électorales spéciales (art. 231 à 243.1), c'est-à-dire ceux qui n'appartiennent pas à une catégorie spécifique. Cette révision globale chercherait à déterminer si le droit de voter par bulletin spécial et les processus et protections connexes énoncés dans ces règles sont bien adaptés aux besoins et aux moyens technologiques actuels, en vue d'assurer que les électeurs puissent le mieux possible exercer leur droit démocratique.

### **1.18 Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions**

L'article 514 de la Loi devrait être modifié de manière à ce que la période pendant laquelle une poursuite peut être intentée en vertu de la *Loi électorale du Canada* soit portée de 7 ans à 10 ans après la date à laquelle l'infraction a été commise.

### **1.19 Élimination de la disposition de temporisation du projet de loi C-3**

L'article 26 de la L.C. 2004, ch. 24 (projet de loi C-3), qui abrogera automatiquement, le 15 mai 2006, les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* par le projet de loi C-3, devrait être supprimé.

## **Chapitre 2 – Inscription des électeurs**

### **2.1 L'inscription par la déclaration de revenus**

La Loi devrait autoriser expressément les électeurs à communiquer avec Élections Canada par leur déclaration de revenus pour s'inscrire au Registre national des électeurs ou y mettre à jour leurs renseignements.

### **2.2 La déclaration de revenus comme source d'information sur les décès**

Les textes législatifs devraient autoriser explicitement la communication à Élections Canada des nom, adresse et date de naissance figurant sur les déclarations de revenus des personnes décédées, si ces personnes avaient consenti sur leur déclaration précédente à la communication de ces renseignements.

### **2.3 Suppression de l'obligation de fournir une attestation signée**

Les paragraphes 48(2) et 49(1) de la *Loi électorale du Canada* devraient être modifiés de façon à ce que l'obligation actuelle pour l'électeur de fournir une attestation signée de sa qualité d'électeur soit remplacée par une disposition générale énonçant que le directeur général des élections ne doit inscrire une personne au Registre national des électeurs que s'il est convaincu que cette personne a qualité d'électeur.

## **2.4 Preuve d'identité pour l'inscription à la résidence de l'électeur**

Les alinéas 101(1)*a*) et *b*) de la *Loi électorale du Canada* devraient être modifiés de manière à prévoir que, lorsque l'électeur ou un autre électeur domicilié à la même adresse demande que son nom soit ajouté à la liste électorale préliminaire, mais ne dispose pas d'une preuve d'identité, l'électeur puisse établir son identité en présentant un formulaire d'attestation prescrit.

## **2.5 Déménagements d'une circonscription à une autre**

Le paragraphe 101(6) de la *Loi électorale du Canada* devrait s'appliquer à tous les changements d'adresse d'électeurs inscrits – qu'ils se fassent ou non à l'intérieur de la même circonscription.

## **2.6 Autorité de déterminer la date d'envoi des cartes d'information de l'électeur**

L'article 95 de la *Loi électorale du Canada* devrait être modifié de façon à ce que le directeur général des élections fixe la date d'envoi de la carte d'information de l'électeur pour chaque circonscription. La Loi préciserait que la carte doit être envoyée dans les meilleurs délais après que les renseignements devant y être inscrits sont connus dans la circonscription, et suffisamment tôt pour que l'électeur reçoive un préavis raisonnable du vote par anticipation. À la date fixée, la carte serait envoyée aux électeurs inscrits.

## **2.7 Ajout de l'année de naissance sur les listes électorales utilisées durant les jours de scrutin**

Le paragraphe 107(2) devrait être modifié pour que la liste électorale révisée ou officielle utilisée aux bureaux de vote par anticipation ou ordinaires porte mention de l'année de naissance de chaque électeur. L'année de naissance ne figurerait pas sur les listes remises aux candidats.

## **2.8 Conservation pour utilisation ultérieure des renseignements personnels obtenus de sources autorisées par la Loi**

L'article 46 de la *Loi électorale du Canada* devrait permettre au directeur général des élections de conserver et d'utiliser, aux fins de mise à jour du Registre national des électeurs, les renseignements fournis par toute source autorisée par la Loi mais ne faisant pas partie du contenu du registre selon l'article 44.

## **2.9 Divulgence des renseignements du Registre national des électeurs dans l'intérêt de la sécurité ou de la santé publiques**

Le directeur général des élections devrait être autorisé à divulguer des renseignements personnels contenus dans le Registre national des électeurs lorsqu'il estime que c'est dans l'intérêt de la sécurité ou de la santé publiques.

Il serait tenu de faire état de cette divulgation, dans la mesure permise par les impératifs de sécurité publique, dans son rapport subséquent fait au président de la Chambre des communes aux termes de l'article 534 de la *Loi électorale du Canada*.

## **2.10 Utilisation des renseignements personnels par les partis politiques et les députés**

Les partis et les députés qui reçoivent des listes électorales aux termes des articles 45 et 109 de la *Loi électorale du Canada* devraient être autorisés à communiquer les renseignements personnels qu'elles contiennent aux autres députés et aux associations de circonscription enregistrées du même parti.

Le parti, le député ou l'association de circonscription enregistrée qui reçoit ces renseignements personnels au titre de l'autorisation ci-dessus devrait pouvoir les utiliser à n'importe quelle fin électorale, dont la sollicitation de contributions. L'utilisation de l'information à des fins commerciales devrait toutefois être interdite.

## **2.11 Numéro d'identification unique et permanent**

La *Loi électorale du Canada* devrait permettre à Élections Canada d'attribuer à chaque électeur inscrit au Registre national des électeurs un numéro d'identification aléatoire, unique et permanent. Ce numéro figurerait dans toutes les listes électorales établies en vertu de la Loi, et il ferait partie des renseignements du registre communiqués aux partis politiques, aux candidats et aux députés.

De façon corollaire, la Loi devrait interdire à quiconque d'utiliser ce numéro d'identification à des fins autres que la mise à jour du registre ou d'une liste électorale fédérale ou provinciale.

## **2.12 Distribution des listes électorales aux partis enregistrés et admissibles**

Les articles 45 et 109 de la *Loi électorale du Canada* devraient prévoir la distribution de la liste électorale d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente.

## **2.13 Distribution d'une liste électorale supplémentaire aux candidats le Jour 19**

Après la clôture des candidatures, les directeurs du scrutin devraient envoyer une liste électorale à jour, sous forme électronique, à tous les candidats au plus tard le 19<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin.

## **2.14 Distribution des listes préliminaires aux partis à la délivrance du bref**

La *Loi électorale du Canada* devrait autoriser le directeur général des élections à fournir sur demande à tout parti enregistré ou admissible, au moment de la distribution des listes électorales préliminaires aux directeurs du scrutin, ou par la suite, une copie électronique de cette liste préliminaire établie pour toute circonscription où un bref a été délivré.

## **2.15 Changement de la date de la distribution annuelle des listes électorales**

L'article 45 de la *Loi électorale du Canada* devrait être modifié pour que les listes électorales annuelles soient envoyées aux partis et aux députés au plus tard le 15 novembre de chaque année.

## **2.16 Exception à l'obligation de produire les listes électorales annuelles**

La période de trois mois pendant laquelle les listes du 15 octobre n'ont pas à être envoyées, suivant une élection, devrait être portée à six mois.

## **2.17 Participation des directeurs du scrutin à des initiatives de mise à jour en période non électorale**

La *Loi électorale du Canada* devrait permettre que les directeurs du scrutin effectuent des tâches liées au Registre national des électeurs entre les périodes électorales, à la demande du directeur général des élections.

## **2.18 Mise à jour des listes en période électorale à partir des renseignements du Registre national des électeurs**

La Loi devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent mettre à jour les listes électorales en ajoutant ou en supprimant des noms, ou en apportant d'autres changements, en fonction des renseignements reçus du Registre national des électeurs.

## **2.19 Utilisation provinciale des données du Registre national des électeurs**

Le fait que ni l'article 55 ni l'article 56 n'empêchent l'utilisation des listes électorales provinciales en conformité avec les lois provinciales devrait être clarifié dans la *Loi électorale du Canada*.

## **2.20 Communication de données électorales aux autorités électorales provinciales pour la mise à jour des listes**

L'article 55 de la *Loi électorale du Canada* habilite le directeur général des élections à conclure avec les autorités électorales provinciales des accords visant la communication des renseignements figurant au Registre national des électeurs. Ce pouvoir devrait être élargi à tous les renseignements à partir desquels le directeur général des élections est autorisé à mettre à jour le registre aux termes de l'article 46 de la Loi.

## **2.21 Communication des adresses et renseignements géographiques neutres**

Le directeur général des élections devrait être autorisé à communiquer aux autres organismes gouvernementaux fédéraux, provinciaux et territoriaux les données et produits géographiques ou autres qu'il prépare dans l'exercice de ses fonctions, s'il ne s'agit pas de renseignements personnels concernant des personnes identifiables.

## **2.22 Vérification de l'admissibilité aux bureaux de scrutin**

L'article 144 de la *Loi électorale du Canada* devrait conférer le pouvoir d'exiger qu'un électeur éventuel confirme par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle, son admissibilité à voter, si un doute raisonnable à cet égard est soulevé au bureau de scrutin.

## **Chapitre 3 – La radiodiffusion**

### **3.1 Une répartition plus simple et équitable du temps d’antenne**

Les règles de répartition du temps d’antenne gratuit et payant devraient être plus simples et équitables, et permettre à l’électorat un accès adéquat aux points de vue des partis établis et des partis émergents, grâce aux mesures suivantes :

- Chaque parti enregistré devrait avoir le droit d’acheter à chaque radiodiffuseur jusqu’à 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas.
- Chaque radiodiffuseur devrait être soumis à une limite maximale de 300 minutes. Si l’ensemble des demandes de temps présentées à une station par les partis enregistrés dépasse cette limite, les 300 minutes devraient être distribuées à ces partis dans les mêmes proportions que leurs demandes.
- Chaque parti enregistré devrait alors avoir le droit d’acheter à chaque radiodiffuseur du temps payant additionnel au taux unitaire le plus bas, sous réserve du temps d’antenne disponible.
- Les partis pourraient acheter du temps payant seulement dans les limites de leur plafond de dépenses.
- Chaque radiodiffuseur (par opposition à réseau) qui accepte la publicité devrait être tenu de libérer 60 minutes de temps gratuit aux heures de grande écoute, divisées à parts égales entre les partis enregistrés.

## **Chapitre 4 – Questions financières**

### **4.1 Pouvoirs d’examen et d’enquête du directeur général des élections**

La *Loi électorale du Canada* devrait conférer au directeur général des élections les pouvoirs d’examen et d’enquête nécessaires pour vérifier l’exactitude et l’intégralité de tout rapport financier que la Loi exige des partis enregistrés, des associations enregistrées, des candidats, des candidats à la direction, des candidats à l’investiture et des tiers. Toute mesure d’examen ou d’enquête visant une autre personne ou entité, ou impliquant l’entrée dans le domicile, nécessiterait une autorisation judiciaire préalable, sauf sur consentement de la personne ou de l’entité.

### **4.2 Divulgence du travail bénévole**

Un parti enregistré qui reçoit l’allocation trimestrielle prévue à l’article 435.01 de la *Loi électorale du Canada* devrait être tenu à tout le moins de soumettre, avec le rapport financier annuel décrit à l’alinéa 424(1)a), un état du travail bénévole fourni au parti.

### **4.3 Envoi de bulletins parlementaires après la délivrance du bref**

La *Loi électorale du Canada* devrait clairement établir que les bulletins parlementaires envoyés par les députés en période électorale, s'ils ont pour effet de favoriser ou contrecarrer un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, constituent de la publicité électorale.

### **4.4 Processus de prorogation du délai pour les rapports des candidats**

La procédure actuelle de prorogation du délai de présentation des rapports des candidats devrait être remplacée par un processus plus flexible (décrit ci-dessous) qui nécessiterait moins souvent la demande d'une ordonnance pour permettre la présentation d'un rapport tardif ou corrigé.

### **4.5 Subvention pour les honoraires du vérificateur du candidat**

Des erreurs de rédaction obscurcissent le sens des articles 466 et 467 de la *Loi électorale du Canada*. L'article 466 devrait être modifié de façon à préciser expressément que le montant de la subvention pour les honoraires du vérificateur du candidat doit être le montant de ces honoraires, sous réserve d'un minimum de 250 \$ et d'un maximum égal au moindre des deux montants suivants : 3 % des dépenses électorales du candidat et 1 500 \$.

## **Chapitre 5 – Modifications techniques**

### **5.1 Condition pour que les bulletins de vote mentionnent le nom du parti**

L'alinéa 117(2)c) devrait stipuler qu'un parti doit avoir le statut de parti enregistré dans les 48 heures suivant la clôture des candidatures pour que son nom apparaisse sur les bulletins de vote sous le nom des candidats qu'il soutient.

### **5.2 Remplacements de mots ou de numéros**

Le mot « contributions » aux alinéas 497(1)z.1) et 497(3)x) devrait être remplacé par « fonds » en français et « funds » en anglais.

Le mot « expense » à l'alinéa 497(3)s) devrait être remplacé par « return » dans la version anglaise.

À l'article 2, la définition de « jour du scrutin » devrait renvoyer à l'alinéa 57(1.2)c) plutôt qu'à l'alinéa 57(1)c), dans les versions française et anglaise de la Loi.