

**LE PROCESSUS ÉLECTORAL DU CANADA :  
FOIRE AUX QUESTIONS**

Division du droit et du gouvernement

Le 24 janvier 2006

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**Les personnes suivantes ont participé à la rédaction:**

**Emma Butt, Erin Prisner, James R. Robertson,  
Michael Rowland, Tim Schobert et Sebastian Spano  
Division du droit et du gouvernement**

**Michael Dewing et Brian O'Neal  
Division des affaires politiques et sociales**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
PARTIE I – RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL ACTUEL .....	1
A. Participation au processus électoral .....	1
1. Comment la participation aux élections fédérales a-t-elle évolué ces dernières années? .....	1
2. Comment la participation aux élections fédérales se compare-t-elle à la participation aux élections dans les provinces et à l'étranger? .....	2
3. Que peut-on faire pour améliorer la participation des électeurs? .....	2
4. Qu'est-ce que le vote obligatoire? Où est-il imposé? .....	2
5. Le vote obligatoire a-t-il été proposé au Canada? .....	3
6. Quels arguments invoque-t-on pour et contre le vote obligatoire? .....	4
7. Quelles sont les conséquences de l'abaissement de l'âge de voter? .....	4
8. La liste permanente des électeurs est-elle un progrès par rapport au recensement de porte à porte? .....	5
9. La tenue des scrutins le dimanche serait-elle un moyen efficace? .....	5
10. Les femmes, les Autochtones et les minorités sont-ils représentés de façon satisfaisante au Parlement? .....	6
B. Financement politique et réglementation des campagnes .....	8
1. Qui peut verser une contribution à un parti politique? .....	8
2. Quelles sont les limites des contributions financières? .....	8
3. Qu'est-ce qui constitue une contribution? .....	9
4. Quelles sont les limites des dépenses imposées à ceux qui participent au processus politique? .....	9
5. Quelle est l'ampleur du financement public accordé aux partis politiques et candidats? .....	10
6. Quelles sont les limites imposées à la publicité électorale faite par des tiers? .....	11
7. Comment fait-on respecter les règles sur le financement politique? .....	12
8. Comment les campagnes à la direction des partis sont-elles réglementées? .....	12
9. Comment les courses à l'investiture sont-elles réglementées? .....	12
C. Déroulement et administration des élections .....	13
1. Comment les directeurs de scrutin sont-ils choisis? .....	13
2. Comment les circonscriptions électorales sont-elles délimitées? .....	14
3. Quelles sont les réformes recommandées récemment par le directeur général des élections? .....	15
a. Intégration du Bureau du directeur général des élections et des directeurs de scrutin .....	15

b. Procédures de confirmation.....	15
c. Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions.....	16
d. Radiodiffusion.....	16
e. Pouvoirs d'examen et d'enquête renforcés du directeur général des élections.....	17
f. Divulgateion du travail bénévole.....	17
<b>PARTIE II – MODIFICATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL.....</b>	<b>18</b>
<b>A. Réforme électorale – Chambre des communes.....</b>	<b>18</b>
1. Qu'est-ce que la représentation proportionnelle?.....	18
2. Quels sont les divers systèmes de représentation proportionnelle?.....	19
3. Comment les résultats des élections de juin 2004 auraient-ils différé si le Canada avait eu un système de représentation proportionnelle?.....	25
4. La réforme électorale pourrait-elle améliorer la représentation des femmes, des peuples autochtones et des groupes minoritaires au Parlement?.....	25
5. Quelles sont les initiatives de réforme électorale actuelles et récentes aux niveaux fédéral et provincial?.....	26
a. Propositions de réforme au niveau fédéral.....	27
b. Référendum de la Colombie-Britannique sur la représentation proportionnelle.....	28
c. Propositions de réforme à l'Île-du-Prince-Édouard.....	28
d. Propositions de réforme en Ontario.....	29
e. Propositions de réforme au Québec.....	29
f. Propositions de réforme au Nouveau-Brunswick.....	29
g. Tenue des élections à des dates fixes.....	30
<b>B. Réforme électorale – Sénat.....</b>	<b>31</b>
1. Quelles étapes faudrait-il franchir si on décidait de réformer le Sénat?.....	31
2. Quelles propositions de réforme électorale a-t-on faites au sujet du Sénat?.....	32
3. Quelle serait la répartition des sièges selon ces propositions?.....	33
4. Quels pouvoirs le Sénat aurait-il aux termes de ces propositions?.....	34
5. Et l'abolition du Sénat?.....	36
6. Quelles positions les partis politiques fédéraux ont-ils prises au sujet de la réforme du Sénat?.....	36
7. De quelle manière d'autres grandes démocraties occidentales choisissent-elles les sénateurs?.....	37
a. Élection et nomination.....	37
b. Modes de scrutin.....	38



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE PROCESSUS ÉLECTORAL DU CANADA : FOIRE AUX QUESTIONS

### PARTIE I – RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL ACTUEL

#### A. Participation au processus électoral

##### 1. Comment la participation aux élections fédérales a-t-elle évolué ces dernières années?

La participation aux élections fédérales au Canada a diminué depuis les élections générales de 1988, et c'est un phénomène dont les décideurs se préoccupent de plus en plus. Il est vrai que le taux de participation a parfois été faible avant cette période – le taux fluctue souvent à cause de faits particuliers qui surviennent avant ou pendant la campagne électorale – le déclin *progressif* de la participation est un phénomène nouveau et troublant. Voici les taux de participation aux élections fédérales depuis 1993 :

2004 : 60,9 p. 100

2000 : 61,2 p. 100

1997 : 67,0 p. 100

1993 : 69,6 p. 100

Le taux de 2004 est le plus faible jamais enregistré au niveau fédéral. Les élections du 23 janvier 2006 ont interrompu cette tendance avec un taux de participation de 64,9 p. 100.

D'après un sondage qu'Élections Canada a commandé en 2002, les motifs invoqués pour avoir négligé de voter comprennent l'insatisfaction à l'égard des politiciens en général, la conviction que la participation au scrutin ne ferait aucune différence et un manque d'intérêt général. On ne sait pas si le registre permanent des électeurs (qui a remplacé le recensement effectué de porte à porte) et d'autres changements ont contribué à la diminution.

## **2. Comment la participation aux élections fédérales se compare-t-elle à la participation aux élections dans les provinces et à l'étranger?**

La participation aux élections provinciales a également diminué, mais pas de façon aussi marquée et régulière qu'au niveau fédéral<sup>(1)</sup>. Dans le régime démocratique d'autres pays industrialisés riches, la situation n'est guère plus reluisante. Dans la plupart de ces pays, on observe une diminution constante depuis les années 1960. C'est aux États-Unis que la baisse de la participation aux élections fédérales a été la plus importante, le taux de participation actuel se situant à environ 50 p. 100. On a également remarqué une nette diminution de la participation en Europe, au Japon et en Amérique latine, mais elle est moins marquée qu'aux États-Unis.

## **3. Que peut-on faire pour améliorer la participation des électeurs?**

Des organisations diverses, des particuliers et des entités gouvernementales comme le directeur général des élections du Canada et la Commission du droit du Canada ont proposé une foule de mesures pour accroître la participation aux élections. Voici quelques propositions :

- mise en place d'un régime de représentation proportionnelle (voir la partie II, section A);
- vote obligatoire (voir plus bas);
- abaissement de l'âge de voter (voir plus bas);
- rétablissement du recensement de porte à porte (voir plus bas);
- tenue des scrutins le dimanche (voir plus bas).

## **4. Qu'est-ce que le vote obligatoire? Où est-il imposé?**

Lorsque le vote est obligatoire, les citoyens sont tenus de s'inscrire comme électeurs et de se présenter au bureau de scrutin ou de voter le jour des élections. Ceux qui refusent de le faire sont passibles d'une amende (à moins d'avoir une excuse acceptable, comme la maladie). Bien qu'on parle de « vote obligatoire », les électeurs ne sont pas tenus de voter. Ils doivent s'inscrire et se présenter au bureau de scrutin, mais peuvent détériorer leur bulletin de vote ou signifier leur abstention. Dans plusieurs pays, il y a même sur le bulletin de vote une case à l'intention de ceux qui ne veulent voter pour « aucun des candidats ».

---

(1) Le Centre de recherche et d'information sur le Canada, *La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise?*, Montréal, octobre 2001 ([http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric\\_nov2001.pdf](http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric_nov2001.pdf)).

Un certain nombre de pays ont légiféré pour rendre le vote obligatoire, dont plus d'une vingtaine de démocraties, par exemple l'Australie, la Belgique, Chypre, le Luxembourg et le Brésil. C'est la Belgique qui a été le précurseur, car elle a légiféré dès 1892. On peut soutenir que l'Australie a le régime de vote obligatoire le mieux connu (il a été adopté en 1915 par l'État du Queensland et étendu à l'ensemble du pays en 1924). Les Australiens de plus de 18 ans doivent s'inscrire comme électeurs et se présenter à leur bureau de scrutin le jour des élections. Ceux qui ne le font pas sont passibles d'une amende (à moins, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'avoir une excuse acceptable). Depuis que la loi australienne sur le vote obligatoire a été adoptée, le taux de participation a presque doublé. Il s'élève actuellement à environ 95 p. 100.

### **5. Le vote obligatoire a-t-il été proposé au Canada?**

Le 9 décembre 2004, le sénateur Mac Harb a présenté au Sénat le projet de loi S-22 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada (obligation de voter). Ce projet de loi aurait exigé que tous les électeurs inscrits votent à toutes les élections fédérales sous peine d'amende. Les électeurs auraient conservé la possibilité de refuser le bulletin de vote, de ne voter pour « aucun candidat » ou de présenter à Élections Canada une raison acceptable de ne pas voter.

Le projet de loi S-22 s'est heurté à une vive opposition au Sénat. De nombreux sénateurs étaient d'avis qu'il était contraire à la démocratie de forcer les citoyens canadiens à voter. Les sénateurs Noël Kinsella et Donald H. Oliver craignaient plus particulièrement que cette contrainte ne soit contraire au droit garanti par l'article 3 de la *Charte*, qui englobe le droit de *ne pas voter*<sup>(2)</sup>. Le projet de loi S-22 n'est pas allé au-delà du stade de la deuxième lecture au Sénat, et il est mort au *Feuilleton* lorsque la 38<sup>e</sup> législature a été dissoute, en novembre 2005.

Le vote obligatoire ne semble pas non plus très populaire auprès des électeurs canadiens. Dans une enquête de 2003 portant sur l'attitude des Canadiens à l'égard de la réforme électorale, Élections Canada a demandé aux répondants s'ils étaient en faveur du vote obligatoire. La majorité des répondants se sont opposés – souvent fortement – à toute loi qui imposerait le vote obligatoire<sup>(3)</sup>.

---

(2) Voir Bibliothèque du Parlement, LEGISINFO, Projet de loi S-22, Débats à l'étape de la deuxième lecture, 9 février et 8 juin 2005 (<http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/legisinfo/index-f.asp?Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=13&Type=0&Scope=I&query=4386&List=stat>).

(3) Élections Canada, *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*, sect. 8, mars 2003 (<http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=elect&dir=tur/tud&lang=f&textonly=false>).

## 6. Quels arguments invoque-t-on pour ou contre le vote obligatoire?

Les partisans du vote obligatoire invoquent fréquemment un certain nombre d'arguments, dont les suivants :

- l'augmentation de la participation aux élections;
- une meilleure représentation de l'opinion des électeurs au Parlement;
- le vote est considéré comme un devoir du citoyen, au même titre que les fonctions de juré, le versement des impôts, etc.;
- les campagnes électorales peuvent porter sur un plus grand nombre d'enjeux, au lieu de mettre l'accent sur l'encouragement à voter le jour du scrutin;
- les électeurs ne sont pas forcés de voter, mais de se présenter au bureau de scrutin;
- s'ils sont tenus de participer, les électeurs s'intéresseront peut-être davantage au processus politique.

Voici des arguments utilisés pour s'opposer au vote obligatoire :

- il est contraire à la démocratie et aux droits garantis par la *Charte* de contraindre l'électeur à voter;
- le vote obligatoire ne fait rien pour informer les électeurs et veiller à ce qu'ils fassent des choix éclairés sur les enjeux politiques;
- il est vrai que le vote obligatoire pourrait faire augmenter la participation au vote, mais cela n'améliorerait pas forcément la représentation des opinions des électeurs et le vote ne serait pas nécessairement plus éclairé;
- le vote obligatoire laisse entière la question de savoir pourquoi les électeurs ne votent pas;
- l'application des sanctions peut coûter cher.

## 7. Quelles sont les conséquences de l'abaissement de l'âge de voter?

Parmi tous les groupes d'électeurs admissibles, les jeunes Canadiens ont le taux de participation le plus faible. D'après des études commandées par Élections Canada, non seulement les jeunes participent moins au processus électoral que leurs aînés, mais leur volonté de participer diminue également. Une idée qui a été avancée pour lutter contre cette tendance consiste à abaisser l'âge de voter de 18 à 16 ans. Les tenants de cette mesure soutiennent qu'en inculquant les valeurs démocratiques aux jeunes lorsqu'ils fréquentent toujours l'école, on favorisera l'acquisition d'habitudes électorales qui dureront toute la vie. Les détracteurs de cette idée sont d'avis que les jeunes de 16 ans n'ont pas la maturité voulue pour prendre des décisions politiques éclairées et que l'effet de nouveauté du vote à 16 ans finira par disparaître.



Le mouvement en faveur d'un abaissement de l'âge de voter a subi deux importants revers récemment. Le 13 mai 2004, la Cour d'appel de l'Alberta s'est prononcée contre deux adolescents d'Edmonton qui soutenaient que leurs droits garantis par la *Charte* étaient violés par une loi albertaine, la *Elections Act*. La Cour a confirmé la décision du juge de première instance selon laquelle la limite d'âge pour voter était en principe une violation des droits, mais que cette limite se justifiait par la volonté de préserver l'intégrité du système électoral. Le 4 novembre 2004, le député libéral Mark Holland a présenté à la Chambre des communes un projet de loi d'initiative parlementaire visant à ramener l'âge de voter à 16 ans, mais le projet de loi a été rejeté le 8 juin 2005 après le débat en deuxième lecture.

#### **8. La liste permanente des électeurs est-elle un progrès par rapport au recensement de porte à porte?**

En avril 1997, le recensement de porte à porte – moyen employé jusque-là pour dresser les listes des électeurs – a été remplacé par le Registre national des électeurs (liste permanente). Certes, le nouveau système est plus économique, mais certains observateurs estiment qu'il contribue à détourner les électeurs du processus électoral. D'abord, on a éprouvé des difficultés à assurer l'exactitude du registre; étant donné la mobilité accrue qui caractérise la société moderne, de nombreux électeurs ne figurent pas sur la liste au moment des élections à cause d'un déménagement. En pareil cas, il incombe à l'électeur de s'inscrire, et il peut avoir du mal à trouver le bureau local d'Élections Canada. Deuxièmement, de nombreux observateurs croient que, étant donné que le recensement de porte à porte est plus personnel, il sensibilise davantage l'électeur et lui rappelle mieux son devoir de citoyen que ne peut le faire un avis postal. On peut opposer à ces arguments que le recensement de porte à porte coûte cher et demande du temps; il faudrait prolonger la durée minimum de la campagne électorale pour que ce recensement soit possible. Il est aussi de plus en plus difficile de trouver des recenseurs, et il peut arriver que bien des électeurs ne soient pas chez eux lorsque les recenseurs se présentent ou qu'ils répugnent à ouvrir leur porte à des étrangers.

#### **9. La tenue des scrutins le dimanche serait-elle un moyen efficace?**

La possibilité de tenir les scrutins le dimanche plutôt que le lundi, comme le veut la tradition, est une idée à laquelle on n'a pas accordé beaucoup d'attention au Canada. En Europe, par exemple, on l'a étudiée plus à fond ces dernières années sur les plans théorique aussi

bien que pratique. Aux dernières élections au Parlement européen, plusieurs États membres ont mis à l'essai le scrutin du dimanche. Plusieurs des électeurs qui s'abstenaient de voter invoquaient leurs obligations au travail comme cause principale; la tenue du scrutin en week-end devrait remédier au problème. Bien que les études aient conclu que la tenue du scrutin le dimanche facilite l'exercice du droit de vote pour certains électeurs, cette mesure a pour effet de créer une nouvelle catégorie d'électeurs qui ne votent pas : ceux qui refusent de sacrifier leurs loisirs du week-end.

Le scrutin du dimanche aiderait-il à accroître la participation aux élections au Canada? La réponse prête à discussion. Après une multitude de demandes de réforme électorale venues de toutes parts, le scrutin du dimanche est, chose remarquable, absent du programme. Il y a deux explications possibles à cette observation :

- L'article 133 de la *Loi électorale du Canada* dispose que les employés ont droit à trois heures de congé payé le jour du scrutin pour aller voter. En outre, l'article 128 de la *Loi* exige que les bureaux de scrutin soient ouverts pendant 12 heures, ce qui, pour la plupart des électeurs, permet de voter avant ou après la journée de travail ordinaire. Ces dispositions infirment au moins en partie la thèse voulant que le travail soit un facteur majeur qui influence le comportement des électeurs.
- Selon un sondage de 2003 commandé par Élections Canada, seulement 5,8 p. 100 de ceux qui ont déclaré ne pas avoir voté ont dit que leur attention avait été retenue par autre chose. (Le travail n'a pas été expressément signalé.) Les principales raisons invoquées par ceux qui n'avaient pas voté étaient liées à l'attitude envers les politiciens et le gouvernement. Les facteurs les plus souvent signalés ont été le mécontentement, le peu d'importance de la participation au vote et le manque d'intérêt.

#### **10. Les femmes, les Autochtones et les minorités sont-ils représentés de façon satisfaisante au Parlement?**

Les femmes, les groupes minoritaires et les Autochtones sont toujours sous-représentés au Parlement, ce qui suscite des inquiétudes au sujet du système électoral actuel du Canada et qui, selon certains, traduit la nécessité d'une réforme électorale. Les femmes représentent la moitié de la population, mais elles n'occupent que 20 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Pour leur part, les groupes minoritaires et les peuples autochtones représentent respectivement 11 et 3,5 p. 100 de la population, mais leurs proportions respectives de députés sont de 6 et de 2 p. 100<sup>(4)</sup>.

---

(4) Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Ottawa, 2004.

Certains considèrent comme une priorité l'augmentation de la représentation des femmes, des groupes minoritaires et des peuples autochtones au Parlement, mais il n'y a guère eu de progression aux élections fédérales récentes. Il a été signalé que, malgré les efforts déployés pour recruter des candidats dans ces groupes, leur présence augmentera à la Chambre des communes seulement si des candidats de ces groupes sont présentés dans des circonscriptions où ils peuvent l'emporter.

Aux élections fédérales du 23 janvier 2006, seulement 25 p. 100 des candidats présentés par le Parti libéral, le Parti conservateur, le Nouveau Parti démocratique (NPD) et le Bloc québécois étaient des femmes<sup>(5)</sup>. Dans le cas des minorités visibles, le nombre était encore plus faible : sur les 308 candidats du NPD et les 75 candidats du Bloc québécois, seulement 21 et neuf, respectivement, appartenaient à des minorités visibles. (Le Parti libéral et le Parti conservateur n'ont publié aucune donnée sur le nombre de leurs candidats appartenant à des minorités.<sup>(6)</sup>) Ces chiffres sont inférieurs à ceux des élections précédentes.

En ce qui concerne les groupes autochtones, l'accès et la participation au processus électoral sont une préoccupation majeure. Alors que la participation des électeurs de l'ensemble de la population canadienne aux élections fédérales de 2004 a été de 60,9 p. 100, celle des électeurs autochtones a été nettement inférieure, soit environ 40 p. 100<sup>(7)</sup>. Un auteur a avancé l'idée que les groupes autochtones considèrent souvent les élections non autochtones comme une menace à leurs droits, à leur autonomie et à leurs objectifs d'autonomie gouvernementale, ce qui expliquerait une participation plus faible<sup>(8)</sup>. Beaucoup de Canadiens autochtones sentent que le processus politique leur est étranger. D'autres ont soutenu que, pour atténuer ce sentiment d'exclusion dans le système électoral fédéral, il fallait s'efforcer d'intégrer la vision du monde propre aux Autochtones au processus politique canadien<sup>(9)</sup> ou déployer de nouveaux efforts pour les inciter à participer et pour aborder les enjeux qui les intéressent.

---

(5) John Gray, « Once more, few women, fewer minorities », CBC.ca Reality Check Team, 3 janvier 2006 ([http://www.cbc.ca/canadavotes/realitycheck/women\\_minorities.html](http://www.cbc.ca/canadavotes/realitycheck/women_minorities.html)).

(6) *Ibid.*

(7) À partir d'un sondage d'Élections Canada effectué après les élections fédérales de 2004, *The Hill Times*, 19 décembre 2005, p. 5.

(8) Daniel Guérin, « La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes – Tendances et conséquences », *Perspectives électorales*, novembre 2003, Élections Canada en direct ([http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=22&lang=f&frmpagesize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=22&lang=f&frmpagesize=&textonly=false)).

(9) Anna Hunter, « Le point sur les questions entourant la représentation des Autochtones aux élections fédérales », *Perspectives électorales*, novembre 2003, Élections Canada en direct ([http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=25&lang=f&frmpagesize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=25&lang=f&frmpagesize=&textonly=false)).

## **B. Financement politique et réglementation des campagnes**

Ces dernières années, un certain nombre de modifications importantes apportées à la *Loi électorale du Canada* ont touché le financement et la réglementation des campagnes électorales ainsi que les courses à l'investiture dans les circonscriptions et à la direction des partis. Certaines de ces modifications sont entrées en vigueur lors de la profonde révision faite par le projet de loi C-2, qui a reçu la sanction royale en mai 2000<sup>(10)</sup>. Toutefois, les principaux changements ont été apportés 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)*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>(11)</sup>.

### **1. Qui peut verser une contribution à un parti politique?**

À quelques exceptions près, seuls les particuliers (citoyens canadiens et résidents permanents) peuvent faire des contributions financières à des partis enregistrés, à des candidats, à des associations de circonscription et à des candidats à l'investiture et à la direction.

Les syndicats et les sociétés commerciales ne peuvent plus verser des contributions à des partis politiques enregistrés ni aux candidats à la direction des partis. Ils peuvent faire de modestes contributions à des candidats, à des associations de circonscription et à des candidats à l'investiture.

### **2. Quelles sont les limites des contributions financières?**

Les citoyens canadiens et résidents permanents peuvent faire les contributions suivantes :

- un maximum de 5 000 \$ au total, au cours de toute année civile, à un parti politique enregistré et à ses associations de circonscription, candidats à l'investiture et candidats aux élections;
- un maximum de 5 000 \$ au cours d'élections données à un candidat qui n'est reconnu par aucun parti politique enregistré;
- un maximum de 5 000 \$ à des candidats à la direction au cours d'une course à la direction d'un parti.

---

(10) J.R. Robertson, *Projet de loi C-2 : La Loi électorale du Canada*, LS-343F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2000.

(11) J.R. Robertson, *Projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*, LS-448F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 11 juin 2003.

Les candidats aux élections et à l'investiture d'un parti enregistré ainsi que les candidats à la direction d'un parti peuvent faire une contribution supplémentaire de 5 000 \$ de leurs propres fonds à leur campagne ou à leur course à l'investiture. La limite de 5 000 \$ s'applique également aux contributions que font les candidats qui ne représentent pas un parti politique enregistré à leur propre campagne.

Les limites de contribution prescrites par la *Loi électorale du Canada* sont rajustées chaque année en fonction de l'inflation.

Les syndicats et les sociétés commerciales peuvent faire les modestes contributions suivantes :

- un maximum de 1 000 \$ au total, au cours de toute année civile, à une association de circonscription enregistrée, à des candidats à l'investiture et à des candidats aux élections;
- un maximum de 1 000 \$ au cours d'élections données à des candidats qui ne sont reconnus par aucun parti politique enregistré.

Les syndicats et les sociétés commerciales ne peuvent toutefois pas verser de contributions aux campagnes à la direction des partis.

Les syndicats qui ne détiennent pas de droits de négociation pour des employés au Canada, les sociétés qui n'ont pas d'activités au Canada, les sociétés d'État et les sociétés qui reçoivent plus de 50 p. 100 de leur financement du gouvernement du Canada ne peuvent verser aucune contribution, même à ce niveau réduit.

### **3. Qu'est-ce qui constitue une contribution?**

Les contributions englobent la plupart des dons d'argent, de biens et de services. Les cotisations de membre d'un parti ne sont pas considérées comme des contributions. Les fonds propres qu'un candidat à l'investiture ou aux élections verse pour sa campagne électorale ou d'investiture sont considérés comme des contributions.

### **4. Quelles sont les limites des dépenses imposées à ceux qui participent au processus politique?**

- On calcule les limites des dépenses des *partis politiques* pendant une élection en multipliant par 0,70 \$ le nombre de noms d'électeurs inscrits dans les circonscriptions où le parti a appuyé un candidat.

- Les limites des dépenses d'un *candidat* au cours d'une élection sont les suivantes : 2,07 \$ pour chacun des 15 000 premiers électeurs de la circonscription; 1,04 \$ pour chacun des 10 000 électeurs suivants et 0,52 \$ pour chacun des électeurs en sus. Ce montant est majoré si le nombre d'électeurs au kilomètre carré dans une circonscription est inférieur à 10.
- Les limites des dépenses des *candidats à l'investiture* sont de 20 p. 100 de la limite des dépenses fixées pour les candidats aux élections, compte non tenu de dépenses personnelles comme les frais de déplacement et de subsistance.
- Aucune limite n'est imposée aux *candidats à la direction*, mais les candidats sont tenus de divulguer le montant et la source des contributions à Élections Canada. Ils doivent également s'inscrire auprès d'Élections Canada pour accepter des contributions ou engager des dépenses.

##### **5. Quelle est l'ampleur du financement public accordé aux partis politiques et candidats?**

Le projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, a augmenté le montant et la portée du financement public accordé aux partis politiques et aux candidats.

Les *partis politiques* ont droit à une allocation annuelle de 1,75 \$ par voix recueillie aux élections précédentes, pourvu que les candidats qu'ils ont appuyés aient obtenu au moins 2 p. 100 des votes valables au niveau national ou 5 p. 100 des votes valables dans les circonscriptions où les partis ont appuyé des candidats. Cette allocation est rajustée chaque année en fonction de l'inflation.

Les partis ont également droit au remboursement de 50 p. 100 de leurs dépenses électorales, pourvu que leurs candidats aient recueilli au moins 2 p. 100 des votes valables au niveau national ou 5 p. 100 des votes valables dans les circonscriptions où les partis ont appuyé des candidats.

Chacun des *candidats* a droit à titre individuel à un remboursement partiel de ses dépenses électorales. Il reçoit un montant à titre de premier versement immédiatement après le retour du bref électoral s'il a obtenu au moins 10 p. 100 des votes valables. Un versement final lui est remis après que son agent officiel a produit la déclaration sur la campagne électorale du candidat et les documents justificatifs. Le montant du versement final s'élève à 60 p. 100 des dépenses d'élection et frais personnels du candidat, moins le premier versement déjà fait, ou à 60 p. 100 du maximum des dépenses électorales autorisé par la *Loi électorale du Canada*, moins le montant du premier versement.

Des modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoient maintenant des mesures incitatives renforcées qui encouragent les particuliers à verser des contributions aux partis politiques et aux candidats. Ces modifications doublent le montant de la contribution du particulier qui peut faire l'objet d'un crédit d'impôt de 75 p. 100, le faisant passer de 200 \$ à 400 \$. Les autres tranches du crédit d'impôt ont été majorées en conséquence, de sorte que le crédit d'impôt maximum s'élève à 650 \$ pour les dons de 1 275 \$ ou plus.

## **6. Quelles sont les limites imposées à la publicité électorale faite par des tiers?**

Le « tiers » est défini comme une personne ou un groupe à l'exception d'un candidat ou d'un parti politique. Les tiers jouent un rôle de plus en plus important dans les campagnes électorales en appuyant des candidats ou partis ou en s'y opposant au moyen de dépenses de publicité ou autres.

Les tiers ne peuvent engager plus de 150 000 \$ au total dans de la publicité électorale. De ce montant, ils ne peuvent consacrer plus de 3 000 \$ pour appuyer un ou plusieurs candidats dans une circonscription donnée ou s'opposer à eux. En ce qui concerne un chef de parti, la limite de 3 000 \$ ne vaut que pour sa propre candidature dans une circonscription. Ces montants sont rajustés en fonction de l'inflation.

La réglementation de la publicité électorale de tiers a fait l'objet de débats considérables. Les partisans de la réglementation soutiennent que, puisque les dépenses des partis politiques et candidats, et maintenant de ceux qui sollicitent l'investiture ou la direction d'un parti, sont soigneusement réglementées, il faut assujettir les autres groupes et particuliers à une réglementation quelconque pour que les partis luttent à armes égales. Les adversaires de la réglementation et des limites des dépenses soutiennent pour leur part que les restrictions aux dépenses des tiers sont une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la *Charte*, par exemple la liberté d'expression. Le débat a culminé dans le litige qui a été porté devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Harper c. Canada (procureur général)*<sup>(12)</sup>. Dans cette cause, la majorité des juges ont adopté, dans leur décision qui maintient les limites des dépenses des tiers prévues dans la *Loi électorale du Canada*, un modèle « égalitariste » de l'équité en matière électorale, modèle qui reconnaît que ceux qui ont des ressources financières plus importantes peuvent en fait contrôler le processus électoral et évincer ceux qui n'ont pas un pouvoir économique suffisant. Le modèle égalitariste l'a emporté sur le modèle libertaire, qui veut que les restrictions soient le moins nombreuses possible.

---

(12) [2004] 1 R.C.S. 827.

## **7. Comment fait-on respecter les règles sur le financement politique?**

La *Loi électorale du Canada* comprend une longue liste d'infractions relatives aux règles sur le financement politique. Notons par exemple le fait de contourner ou de conspirer pour contourner les restrictions sur les dons; la non-déclaration d'une contribution ou d'une dépense; le dépassement des limites des dépenses prescrites.

Les infractions font l'objet d'une prescription : 18 mois à compter de la date où l'infraction a été découverte, avec une limite absolue de sept ans à compter de la perpétration de l'infraction.

## **8. Comment les campagnes à la direction des partis sont-elles réglementées?**

De nouvelles règles sur les campagnes à la direction des partis s'appliquent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (voir la partie 18, division 3.1 de la *Loi électorale du Canada*). Avant cette date, les campagnes n'étaient assujetties à aucune réglementation.

Lorsqu'un parti enregistré lance une campagne à la direction, il doit en informer Élections Canada. Les candidats sont considérés comme tels lorsqu'ils acceptent des contributions ou engagent des dépenses de campagnes, et ils doivent s'inscrire auprès d'Élections Canada. Dans chacune des quatre semaines qui précèdent un congrès de direction, les candidats sont tenus de produire des rapports faisant état du montant et de la source des contributions. Six mois après le congrès, ils doivent fournir au directeur général des élections un complément d'information sur les contributions et dépenses supplémentaires.

Les candidats doivent nommer un vérificateur lorsqu'ils s'inscrivent. Ils doivent également produire un rapport vérifié, s'ils dépensent ou reçoivent plus de 5 000 \$, et nommer un agent de campagne et un agent financier. Les rapports financiers de tous les candidats sont rendus publics.

## **9. Comment les courses à l'investiture sont-elles réglementées?**

Avant l'adoption du projet de loi C-24, les courses à l'investiture n'étaient pas réglementées. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, elles sont assujetties à des règles spéciales qui figurent dans la *Loi électorale du Canada* (partie 18, division 5). Dans les 30 jours précédant la date de l'investiture, l'association de circonscription doit prévenir Élections Canada. Les candidats à l'investiture sont considérés comme tels lorsqu'ils acceptent des contributions et engagent des



dépenses. Ils doivent rendre compte des contributions et dépenses à Élections Canada si elles dépassent 1 000 \$. Un vérificateur doit être nommé si le montant des contributions et des dépenses dépasse 10 000 \$.

Les obligations en matière de rapports s'appliquent après la course à l'investiture (à la différence des campagnes à la direction, où les candidats doivent produire des rapports pendant la campagne). Les candidats à l'investiture doivent produire un rapport financier, le cas échéant, dans les quatre mois suivant l'investiture. Si l'investiture a lieu pendant une période électorale, le rapport doit être déposé dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.

### **C. Déroulement et administration des élections**

#### **1. Comment les directeurs de scrutin sont-ils choisis?**

Il appartient aux directeurs de scrutin d'administrer l'élection dans leur circonscription. Ils sont tenus d'être absolument impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions : la *Loi électorale du Canada* (par. 24(6)) leur interdit de participer à toute activité politique partisane pendant leur mandat. Aux termes du paragraphe 24(1), cependant, le gouverneur en conseil (le Cabinet) est responsable de la nomination et de la révocation de tous les directeurs de scrutin. Ces modalités ont été remises en question par le directeur général des élections (DGE) et les partis d'opposition. Dans de nombreux rapports, le DGE a qualifié ces modalités d'anachroniques et a recommandé que ce pouvoir soit retiré au Cabinet et confié au DGE, recommandation qui a obtenu l'aval des partis d'opposition. Plusieurs allégations de partialité politique ont été formulées contre des directeurs de scrutin ces dernières années, et les partis d'opposition soutiennent qu'une fonction aussi importante dans le processus démocratique ne doit pas faire l'objet d'une nomination entachée de favoritisme.

C'est pourquoi, Michel Guimond, député du Bloc québécois, a proposé un projet de loi (C-312) à la Chambre des communes le 7 décembre 2004. Ce projet de loi proposait que les directeurs de scrutin soient nommés par le DGE au terme d'un concours. De façon à dépolitiser le processus, le concours proposé dans le projet de loi aurait été ouvert au grand public et analogue à la procédure en place pour l'embauche dans la fonction publique. Il se basait sur la procédure d'embauche en vigueur au Québec, bien que d'autres provinces suivent d'autres procédures. Le projet de loi C-312 a été étudié et modifié par un comité après la deuxième lecture, mais il est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement, le 29 novembre 2005. Il faudra présenter une mesure semblable au cours de la 39<sup>e</sup> législature si on veut réformer le processus de nomination des directeurs de scrutin.

## **2. Comment les circonscriptions électorales sont-elles délimitées?**

La *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* exigent que la représentation à la Chambre des communes soit rajustée après chaque recensement décennal de façon à tenir compte des changements et mouvements démographiques au Canada. Les révisions sont effectuées par des commissions indépendantes dans chaque province. Chacune des dix commissions est présidée par un juge que nomme le juge en chef de la province ou par un résident de la province nommé par le juge en chef du Canada. En outre, le président de la Chambre des communes nomme deux membres qui sont des résidents de la province en cause.

Chaque commission prépare des propositions, qui sont publiées dans la *Gazette du Canada* et les médias locaux. Elle tient des audiences publiques pour recueillir l'opinion de la population. Après les audiences, elle voit les modifications à apporter, le cas échéant, et rédige un rapport. Celui-ci est remis au directeur général des élections (DGE), qui le présente au président de la Chambre des communes pour qu'il le dépose à la Chambre. Les députés ont 30 jours pour étudier les rapports et présenter des objections au comité désigné de la Chambre des communes. Le comité a 30 jours pour étudier les objections présentées à chacune des commissions. Ces objections ainsi que le compte rendu des délibérations du comité et tout témoignage recueilli par le comité sont communiqués au DGE qui, à son tour, les transmet aux commissions concernées.

Les commissions peuvent prendre en considération toute objection reçue de la Chambre des communes, mais ce sont elles qui rendent la décision finale sur la révision des circonscriptions électorales, sans ingérence du DGE ou du Parlement, après avoir tenu d'autres audiences publiques. Les rapports finals des commissions sont remis par le DGE au Président de la Chambre des communes, et une ordonnance de représentation est rédigée. Cette ordonnance précise le nombre de députés de la Chambre des communes qui doivent être élus dans chaque province, divise chaque province en circonscriptions électorales, décrit les limites de chaque circonscription et en précise le nom et la population.

L'ordonnance de représentation de 2003 a fixé le nombre de sièges des provinces de la façon suivante : sept pour Terre-Neuve-et-Labrador, quatre pour l'Île-du-Prince-Édouard, 11 pour la Nouvelle-Écosse, 10 pour le Nouveau-Brunswick, 75 pour le Québec, 106 pour l'Ontario, 14 pour le Manitoba, 14 pour la Saskatchewan, 28 pour l'Alberta, 36 pour la

Colombie-Britannique et un respectivement pour le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. La révision a fait passer de 301 à 308 le nombre total de sièges à la Chambre des communes. Les nouvelles délimitations sont entrées en vigueur à la dissolution de la 37<sup>e</sup> législature, le 23 mai 2004.

### **3. Quelles sont les réformes recommandées récemment par le directeur général des élections?**

Dans son rapport sur les 38<sup>es</sup> élections générales, déposé à la Chambre des communes le 29 septembre 2005, le directeur général des élections (DGE) a formulé une série de recommandations visant à modifier la *Loi électorale du Canada*<sup>(13)</sup>, dont les suivantes.

#### **a. Intégration du Bureau du directeur général des élections et des directeurs de scrutin**

Le DGE a formulé un certain nombre de recommandations en vue de faciliter l'intégration des bureaux des directeurs de scrutin à son propre bureau. Elles supposent des modifications de la *Loi électorale du Canada* pour permettre au DGE de choisir et de nommer les directeurs de scrutin par un processus fondé sur le mérite. Les directeurs de scrutin seraient nommés pour un mandat de dix ans, mandat qui pourrait être écourté en cas de décès, de démission ou de révocation pour des motifs comme l'incapacité mentale ou physique, la participation en connaissance de cause à des activités politiques et l'incompétence. Une autre recommandation veut que les directeurs de scrutin deviennent, aux termes de la *Loi*, employés d'Élections Canada, et donc soumis aux lois fondamentales qui régissent le fonctionnement de l'appareil gouvernemental, notamment la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

#### **b. Procédures de confirmation**

À l'heure actuelle, la *Loi électorale du Canada* exige que les candidats soient confirmés par un directeur de scrutin. Or, cela ne peut se faire que pendant une élection. Ceux qui veulent se porter candidats doivent également franchir toutes les étapes voulues dans le processus de candidature avant la fin du 21<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin. Ces étapes sont les

---

(13) Élections Canada, *Parachever le cycle des réformes électorales – Recommandations du directeur général des élections du Canada sur la 38<sup>e</sup> élection générale*, Ottawa, 29 septembre 2005.

suivantes : obtenir le nombre voulu de signatures d'électeurs; déposer les documents de candidature auprès du directeur de scrutin; obtenir la confirmation du directeur de scrutin. En outre, les documents de candidature d'un éventuel candidat ne peuvent être déposés auprès du directeur de scrutin qu'une fois l'avis d'élection publié, ce qui peut prendre quatre jours après la délivrance du bref.

Les procédures actuelles peuvent présenter des inconvénients. Il peut y avoir des retards dans la confirmation du statut des candidats. En outre, des obligations rétroactives peuvent être imposées à des candidats qui ont pu par inadvertance omettre de suivre les règles énoncées dans la *Loi*, par exemple la nomination d'un agent officiel et d'un vérificateur officiel, l'ouverture d'un compte bancaire et la production de reçus pour les contributions. Ces exigences s'appliquent généralement à partir du moment où une contribution est reçue ou une dépense électorale engagée.

Le rapport signale en outre que, si le processus d'enregistrement était simplifié et rationalisé, il pourrait être confié au Bureau du DGE plutôt qu'aux directeurs de scrutin dans chacune des circonscriptions.

### **c. Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions**

Les allégations qui ont été faites à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires au sujet de manquements aux obligations en matière de rapports financiers prévues par la *Loi électorale du Canada* ont poussé le DGE à recommander de porter de sept à dix ans le délai de prescription en ce qui concerne les poursuites qu'on peut intenter en vertu de la *Loi*. Le DGE soutient dans son rapport que le délai actuel empêche de donner suite à des allégations comme celles qui ont été faites pendant les travaux de la Commission, car elles portent sur des faits qui remontent à plus loin.

### **d. Radiodiffusion**

Le chapitre 3 du rapport du DGE contient un ensemble de recommandations qui visent à garantir une certaine équité dans la répartition du temps d'antenne payé et gratuit pour les messages politiques. Notons les 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.

**e. Pouvoirs d'examen et d'enquête renforcés  
du directeur général des élections**

La *Loi électorale du Canada* n'accorde au DGE que des pouvoirs limités de vérification des rapports des candidats à l'investiture ou aux élections, et il n'a aucun pouvoir réel d'examen des déclarations des partis et associations de circonscription enregistrés, des candidats à la direction des partis ou des tiers. Le DGE demande que la *Loi* lui donne le pouvoir de faire des vérifications et des examens des déclarations de toutes les entités politiques soumises à la *Loi*. Les pouvoirs réclamés sont vastes et comprennent ce qui suit :

- Le pouvoir d'examiner tout document qui est ou devrait être relié aux renseignements qui ont été ou devraient être inclus dans les dossiers de l'entité politique ou dans son rapport d'élection.
- Le pouvoir de contraindre une entité politique à produire tout document ou tout renseignement supplémentaire.
- Le pouvoir d'avoir accès à des locaux et de contraindre l'occupant à produire des renseignements ou à répondre à des questions. S'il s'agit d'avoir accès à une résidence, l'accès à ce lieu devrait uniquement être autorisé sur consentement de l'occupant ou sur présentation d'un mandat ex parte délivré par un juge.
- Le pouvoir de contraindre toute personne qui n'est pas une entité politique assujettie à la *Loi* de produire tout renseignement ou document sans autorisation judiciaire préalable.

**f. Divulgence du travail bénévole**

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) a entendu des allégations selon lesquelles 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 travail constitue une contribution au parti faite par l'entité qui emploie les personnes en cause. Le DGE recommande de modifier la *Loi électorale du Canada* pour exiger que tout parti politique enregistré qui reçoit une allocation annuelle aux termes de l'article 435.01 de la *Loi* produise un état du travail bénévole fourni au parti, dans son rapport annuel financier à Élections Canada. Les partis qui reçoivent une allocation annuelle sont ceux qui ont obtenu au moins 2 p. 100 du vote au niveau national ou 5 p. 100 du vote dans les circonscriptions où ils ont présenté des candidats aux élections générales les plus récentes.

## **PARTIE II – MODIFICATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL**

### **A. Réforme électorale – Chambre des communes**

#### **1. Qu'est-ce que la représentation proportionnelle?**

La représentation proportionnelle (RP) vise à faire en sorte que les partis politiques obtiennent à l'Assemblée législative un nombre de sièges qui correspond à peu près – qui est proportionnel – à leur part respective des suffrages exprimés. Par exemple, si le parti A obtient 25 p. 100 des suffrages, un système électoral à représentation proportionnelle lui donnerait 25 p. 100 des sièges. Dans l'actuel système uninominal majoritaire à un tour du Canada, par contre, la part des suffrages exprimés ne correspond pas nécessairement au nombre de sièges obtenus par le parti au Parlement. Le tableau 1 illustre l'écart entre le pourcentage des suffrages et celui des sièges au Parlement lors des élections générales de 2004 au Canada.

**Tableau 1**  
**Pourcentage des suffrages exprimés, nombre et pourcentage des sièges,**  
**élections générales de 2004**

<b>Parti politique</b>	<b>Pourcentage des suffrages</b>	<b>Nombre de sièges</b>	<b>Pourcentage des sièges</b>
Parti libéral du Canada	36,7	135	43,8
Parti conservateur du Canada	29,6	99	32,1
Bloc québécois	12,4	54	17,5
Nouveau parti démocratique	15,7	19	6,2
Parti vert	4,3	0	0
Autres	1,2	1	0,3
<b>Total</b>		<b>308</b>	

Source : Bibliothèque du Parlement, PARLINFO.

Selon le système uninominal majoritaire à un tour (SUMT), en vigueur non seulement au Canada mais aussi au Royaume-Uni, en Inde et aux États-Unis, l'électeur doit tout simplement indiquer sa préférence pour un des candidats dont le nom paraît sur le bulletin de vote en inscrivant un « X » en regard de son nom. Le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est élu dans sa circonscription, même s'il n'a pas recueilli la majorité absolue. Au Canada et au Royaume-Uni, le parti qui fait élire le plus grand nombre de candidats forme le gouvernement, et les autres, l'opposition.

## 2. Quels sont les divers systèmes de représentation proportionnelle?

Divers systèmes de représentation proportionnelle (RP) sont utilisés dans divers pays : le vote unique non transférable, le vote unique transférable, la RP à scrutin de liste, le système mixte majoritaire et le système proportionnel mixte. Nous en examinons les principales caractéristiques ci-après<sup>(14)</sup>. On trouvera davantage de renseignements sur les systèmes qui ont été proposés pour le Canada dans Michael Dewing et Megan Furi, *La représentation proportionnelle*<sup>(15)</sup>.

*Vote unique non transférable* : Le système de vote unique non transférable était utilisé au Japon, et il est toujours en usage en Jordanie, à Taïwan et au Vanuatu. Le jour du scrutin, les électeurs ne peuvent choisir qu'un des candidats, et celui qui obtient le plus grand nombre de voix remporte un siège à l'Assemblée législative. Par conséquent, dans une circonscription où il y a cinq sièges disponibles et 15 candidats, les cinq premiers sont élus.

*Vote unique transférable* : Le système de vote unique transférable, le plus compliqué de tous les systèmes, est utilisé en Australie pour l'élection des sénateurs, ainsi qu'en Irlande et à Malte. Le jour du scrutin, les électeurs rangent les candidats par ordre de priorité sur le bulletin de vote. Ils peuvent ainsi classer autant ou aussi peu de candidats qu'ils le souhaitent. Après le décompte, un

---

(14) Au nombre des sources consultées pour cette rubrique : Projet ACE, « Système électoraux, Table des matières » (<http://www.aceproject.org/main/francais/es/index.htm>, consulté le 15 novembre 2005); Heather MacIvor, *Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : effets possibles sur la politique canadienne*, document présenté au Comité consultatif d'Élections Canada, Ottawa, 23 avril 1999 ([http://www.elections.ca/loi/sys/macivor\\_f.pdf](http://www.elections.ca/loi/sys/macivor_f.pdf)); John C. Courtney, *Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire*, document présenté au Comité consultatif des partis enregistrés d'Élections Canada, Ottawa, 23 avril 1999 ([http://www.elections.ca/loi/sys/courtney\\_f.pdf](http://www.elections.ca/loi/sys/courtney_f.pdf)); Commission du droit du Canada (2004).

(15) Michael Dewing et Megan Furi, *La représentation proportionnelle*, TIPS-120F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juillet 2004, (<http://pintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-e.asp?Heading=16&TIP=106>).

« quotient » est établi; les candidats doivent obtenir ce quotient pour être élus. Au premier décompte, les candidats qui obtiennent le nombre voulu de votes de premier choix pour atteindre le quotient sont élus. Les votes qui restent pour ces candidats (c.-à-d. le nombre de votes de premier choix en sus du quotient) sont redistribués selon les deuxièmes choix exprimés. Après cette redistribution, s'il reste toujours des sièges disponibles après le deuxième décompte, le candidat qui a le moins de votes de premier choix est éliminé, et les bulletins sont répartis selon le deuxième choix. Le processus est répété jusqu'à ce qu'on obtienne un nombre suffisant de candidats respectant le quotient pour combler tous les sièges disponibles.

*RP à scrutin de liste* : Le système électoral RP à scrutin de liste est largement utilisé dans de nombreuses démocraties européennes. Avant le jour du scrutin, chaque parti dresse une liste de candidats pour chaque circonscription. Il place ses candidats préférés en tête de liste et ceux qu'il juge moins bien à la fin. Le jour du scrutin, les électeurs votent pour un parti et non pour un candidat particulier. Après le décompte, chaque parti obtient un nombre de sièges proportionnel à sa part du suffrage national. Les candidats gagnants sont choisis selon leur place dans la liste du parti. Par exemple, si un parti obtient deux sièges, ce sont les deux premiers candidats de sa liste qui les occupent. Ce système électoral est très souple et il a été adapté aux besoins propres de tous les pays où il est en usage.

*Système mixte majoritaire* : Le système mixte majoritaire (SMM), également appelé scrutin parallèle, s'utilise au Japon, en Corée du Sud, en Russie et dans de nombreux autres pays. Dans ce système, les électeurs ont deux votes à exprimer le jour du scrutin. Le premier permet de choisir un candidat de circonscription qui est élu selon un système majoritaire uninominal (d'habitude le SUMT). Le deuxième vote porte sur un parti. Les partis présentent une liste pré-établie de candidats analogue à celle de la RP à scrutin de liste. Une caractéristique importante du SMM est que les deux votes sont tout à fait indépendants l'un de l'autre. Les sièges des partis ne font pas contrepoids aux résultats disproportionnés des élections par circonscription, ce que vise à faire le système proportionnel mixte, dont il sera question à l'instant.

*Système proportionnel mixte* : Le système proportionnel mixte (SPM) s'utilise en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Italie et au Mexique ainsi qu'aux élections aux parlements écossais et gallois. Comme dans le système SMM, les électeurs choisissent un candidat de circonscription qui est élu selon un système SUMT; ils votent aussi selon une liste, dont les candidats sont élus selon un processus de RP à scrutin de liste. Ce système se distingue toutefois du système SMM en ce sens que les élections selon le mode de RP à scrutin de liste visent à faire contrepoids aux



résultats disproportionnés de l'élection des candidats de circonscription choisis selon un système SUMT. Des sièges supplémentaires sont accordés grâce au mécanisme de liste lorsque le nombre de sièges par circonscription ne correspond pas au soutien global des électeurs. Il existe des variantes entre les divers systèmes pour ce qui est des modalités de répartition.

S'il existe divers systèmes à représentation non proportionnelle en plus du SUMT, aucun n'est actuellement considéré pour les élections fédérales canadiennes. Ces systèmes sont le vote alternatif, le scrutin à deux tours et le vote bloqué.

*Vote alternatif* : Le système de vote alternatif, également appelé vote préférentiel, sert à l'élection de la Chambre des représentants de l'Australie. Le jour du scrutin, les électeurs doivent placer les candidats d'une liste par ordre de préférence. Pour être élu, un candidat doit obtenir la majorité absolue (50 p. 100 plus une voix). Si aucun candidat n'obtient une telle majorité au premier dépouillement, le candidat qui a reçu le moins de voix est éliminé et les deuxièmes choix des bulletins sont répartis. Le processus est repris jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité nécessaire et, de ce fait, un siège à la Chambre.

*Scrutin à deux tours* : Le système à deux tours, également appelé ballottage, est utilisé pour l'élection de l'Assemblée législative de nombreux pays, dont la France. Dans ce système, il n'y a pas un seul jour de scrutin, mais deux, qui sont généralement séparés d'une quinzaine de jours. Les élections se déroulent de la même manière que dans le système SUMT, car les électeurs choisissent un seul candidat sur un bulletin. Si un candidat a la majorité absolue au premier tour, il est déclaré vainqueur, et il obtient un siège à l'Assemblée législative. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour, il y a un deuxième jour de scrutin qui oppose les deux candidats qui ont eu les meilleurs résultats au premier tour. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix au deuxième tour est élu.

*Vote bloqué* : Le système à vote bloqué (ou « scrutin de bloc ») s'utilise dans plusieurs pays, dont les Bermudes, la Thaïlande et l'Autorité palestinienne. Le jour du scrutin, les électeurs peuvent voter pour autant de candidats qu'il en figure sur le bulletin. Le dépouillement est simple : si 10 sièges sont disponibles dans la circonscription, les 10 candidats qui recueillent le plus de voix obtiennent un siège à l'Assemblée législative. En somme, il s'agit du système scrutin majoritaire à un tour appliqué dans des circonscriptions plurinominales.

Le tableau 2 ci-après compare les principales caractéristiques des divers systèmes de représentation proportionnelle ou non et donne des exemples de pays qui y recourent.

**Tableau 2 : Comparaison des systèmes électoraux**

Système électoral	Exemples	Avantages	Inconvénients	Contexte canadien
<i>Systèmes de représentation proportionnelle</i>				
<b>Vote unique non transférable</b>	Jordanie, Vanuatu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Assez bonne représentation proportionnelle</li> <li>• Meilleures possibilités de représentation des minorités au Parlement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne peut garantir un résultat proportionnel</li> <li>• Les partis ont tendance à avoir des intérêts étroits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple</li> <li>• Possibilité de représentation proportionnelle</li> <li>• Possibilité de représentation diversifiée</li> </ul>
<b>Vote unique transférable</b>	Irlande, Malte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats proportionnels</li> <li>• Lien géographique avec les députés</li> <li>• Les électeurs peuvent influencer des coalitions</li> <li>• Vote pour un candidat et non pour un parti</li> <li>• Des candidats indépendants peuvent se faire élire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complicé et complexe</li> <li>• Le décompte demande du temps (parfois deux semaines)</li> <li>• Des membres d'un même parti sont amenés à s'affronter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation proportionnelle</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Gouvernement efficace</li> </ul>
<b>RP à scrutin de liste</b>	Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Norvège, Afrique du Sud, Suède, Suisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats proportionnels</li> <li>• Très peu de votes gaspillés</li> <li>• Peut permettre une plus grande représentation des petits partis, des femmes et des minorités</li> <li>• Limite le régionalisme</li> <li>• Donne des gouvernements efficaces</li> <li>• Favorise le partage du pouvoir au Parlement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Aucun lien géographique avec les députés</li> <li>• Peu de choix quant au candidat qui représentera l'électeur</li> <li>• Tend à donner des gouvernements de coalition</li> <li>• Fragmente le système de partis</li> <li>• Donne une représentation aux partis extrémistes</li> <li>• Difficile d'évincer un parti du pouvoir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation proportionnelle</li> <li>• Aucun vote gaspillé</li> <li>• Possibilité de représentation diverse</li> <li>• Responsabilisation</li> <li>• Partis aux larges assises</li> </ul>
<b>Système mixte majoritaire</b>	Japon, Corée du Sud, Russie, Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assez bonne représentation proportionnelle</li> <li>• Lien géographique avec les députés</li> <li>• Plus grand choix pour l'électeur – à l'échelle de la circonscription et du pays</li> <li>• Les petits partis peuvent obtenir une représentation dans le scrutin national</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Crée deux catégories de députés (circonscription et pays)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation proportionnelle</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Possibilité de représentation diversifiée</li> </ul>

<b>Système électoral</b>	<b>Exemples</b>	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>	<b>Contexte canadien</b>
<b>Système proportionnel mixte</b>	Allemagne, Italie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Écosse, Pays de Galles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats proportionnels</li> <li>• Lien géographique avec les députés</li> <li>• Plus grande représentation des petits partis, des femmes et des minorités au Parlement</li> <li>• Limite le régionalisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Crée deux catégories de députés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation proportionnelle</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Possibilité de représentation diversifiée</li> </ul>
<b><i>Systèmes de représentation non proportionnelle</i></b>				
<b>Uninominal majoritaire à un tour</b>	Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Inde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Circonscriptions de taille raisonnable</li> <li>• Donne des gouvernements majoritaires stables</li> <li>• Lien géographique entre électeurs et députés</li> <li>• Opposition forte au Parlement</li> <li>• Favorise les partis aux larges assises</li> <li>• Vote pour un candidat et non pour un parti</li> <li>• Des candidats indépendants peuvent se faire élire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats disproportionnés par rapport au scrutin populaire</li> <li>• Exagère le régionalisme</li> <li>• Sous-représentation des petits partis, des femmes et des minorités au Parlement</li> <li>• Favorise une politique d'antagonisme</li> <li>• Votes gaspillés</li> <li>• Possibilité de manipuler le découpage des circonscriptions</li> <li>• Difficulté d'évincer un parti du pouvoir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Gouvernement stable</li> <li>• Peu coûteux</li> <li>• Bien connu</li> </ul>
<b>Vote alternatif</b>	Australie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Lien géographique avec les députés</li> <li>• Favorise les partis aux larges assises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats disproportionnés</li> <li>• Votes gaspillés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Possibilité de représentation diversifiée</li> </ul>
<b>Scrutin à deux tours</b>	France, Égypte, Togo, Tchad, Gabon, Mali, Mauritanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les électeurs ont la possibilité de changer d'avis</li> <li>• Le vainqueur a 50 % des voix</li> <li>• Lien géographique avec les députés</li> <li>• Tous les votes comptent</li> <li>• Favorise les partis aux larges assises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats disproportionnés</li> <li>• Résultats imprévisibles</li> <li>• Système électoral le plus coûteux</li> <li>• Fardeau important pour les électeurs</li> <li>• La participation des électeurs peut diminuer entre les deux tours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Aucun vote gaspillé</li> <li>• Possibilité de représentation diversifiée</li> </ul>

<b>Système électoral</b>	<b>Exemples</b>	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>	<b>Contexte canadien</b>
<b>Vote bloqué</b>	Bermudes, Fidji, Thaïlande, Autorité palestinienne, Philippines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile à utiliser et à comprendre</li> <li>• Circonscriptions de taille raisonnable</li> <li>• Vote pour un candidat et non pour un parti</li> <li>• Lien géographique avec les députés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats disproportionnés</li> <li>• Exagère le régionalisme</li> <li>• Sous-représentation des petits partis, des femmes et des minorités au Parlement</li> <li>• Votes gaspillés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple</li> <li>• Lien avec les députés</li> <li>• Peu coûteux</li> </ul>

### 3. Comment les résultats des élections de juin 2004 auraient-ils différé si le Canada avait eu un système de représentation proportionnelle?

Après les élections générales de 2004, la Commission du droit du Canada a calculé le nombre de sièges qu'auraient obtenus les divers partis selon sa proposition de système de représentation proportionnelle mixte. Le tableau 3 compare ces chiffres au nombre réellement obtenus par les partis dans l'actuel système uninominal majoritaire à un tour.

**Tableau 3**  
**Comparaison du nombre et du pourcentage des sièges par parti dans le cadre de l'actuel système électoral du Canada et d'un éventuel système de représentation proportionnelle mixte, aux élections générales de 2004**

Parti politique	Nombre réel de sièges	Pourcentage de sièges	Nombre de sièges en RP mixte	Pourcentage de sièges en RP mixte
Parti libéral du Canada	135	43,8	119	38,3
Parti conservateur du Canada	99	32,1	96	30,9
Bloc québécois	54	17,5	38	12,2
Nouveau parti démocratique	19	6,2	48	15,4
Parti vert	0	0	9	2,9
Indépendant	1	0,4	1	0,3
Total	308		311	

Source : Commission du droit du Canada, *Une illustration de l'allocation des sièges dans la Chambre des communes sous le système électoral actuel et le système proposé* ([http://www.lcc.gc.ca/research\\_project/gr/er/report/er\\_HofC\\_illustration-fr.asp](http://www.lcc.gc.ca/research_project/gr/er/report/er_HofC_illustration-fr.asp)).

### 4. La réforme électorale pourrait-elle améliorer la représentation des femmes, des peuples autochtones et des groupes minoritaires au Parlement?

Dans son rapport de 2004 sur la réforme électorale, la Commission du droit a signalé que le système uninominal majoritaire à un tour avait été mis en place à une époque où la population du pays était plus homogène et bien moins mobile que celle de la société actuelle<sup>(16)</sup>. Comme on l'a vu plus haut, ce système entraîne une sous-représentation des femmes, des peuples autochtones et des groupes minoritaires. En conséquence, « [l]a représentation diversifiée est l'un des aspects les plus importants du débat sur la réforme électorale au Canada »<sup>(17)</sup>.

(16) Commission du droit du Canada (2004), p. 37.

(17) *Ibid.*, p. 41.

Certains soutiennent que la réforme électorale améliorera la représentation des groupes qui sont actuellement sous-représentés au Parlement. Les groupes de femmes, notamment, ont soutenu qu'un système de représentation proportionnelle (RP) serait préférable au système actuel pour obtenir des résultats plus représentatifs.

Un exemple de système de RP qui pourrait être repris au Canada pour accroître la représentation des femmes et des peuples autochtones au Parlement est le système proportionnel mixte (SPM) de la Nouvelle-Zélande, qui a permis l'élection d'un plus grand nombre de femmes et de Maoris à titre de législateurs<sup>(18)</sup>.

Le Parlement écossais utilise aussi un SPM. Bien qu'on ait remarqué une certaine amélioration de la représentation des femmes au Parlement après les élections de 1999, aucune minorité n'avait de représentant au Parlement écossais de 1999. Une explication possible de ce manque de représentation des minorités est qu'aucun des partis n'a placé des candidats issus des minorités dans des circonscriptions qu'il était possible de remporter.

Cependant, il est important d'ajouter que même si un système de RP est susceptible d'assurer une meilleure représentation aux femmes, aux peuples autochtones et aux minorités, l'adoption d'un tel système ne suffira pas à elle seule. Il faut également des politiques, des stratégies et l'engagement de partis politiques pour garantir une représentation réelle aux groupes sous-représentés au Parlement et au Cabinet<sup>(19)</sup>.

## **5. Quelles sont les initiatives de réforme électorale actuelles et récentes aux niveaux fédéral et provincial?**

Aux niveaux fédéral et provincial, un large éventail de mesures de réforme électorale a été envisagé et parfois même appliqué. Au fédéral, la Commission du droit du Canada a recommandé des réformes fondamentales; en outre, un comité de la Chambre des communes a rédigé un rapport recommandant une marche à suivre pour étudier les possibilités de réforme électorale. Plusieurs provinces étudient actuellement le dossier, notamment la réforme du système de scrutin et la tenue des élections à des dates fixes.

---

(18) Il importe de signaler que la *Electoral Act, 1993* de la Nouvelle-Zélande prévoit une formule pour établir le nombre des sièges des Maoris et la délimitation de leurs circonscriptions. La Constitution garantit également un nombre minimum de sièges aux Maoris. Le pays a vu la représentation maori dépasser les minimums prévus par les lois et la Constitution.

(19) Voir des exemples de recommandations à cet égard dans le document de la Commission du droit du Canada (2004) : recommandations 6 à 12, p. 192 à 195.

### a. Propositions de réforme au niveau fédéral

Le 31 mars 2004, le ministre de la Justice a déposé le rapport de la Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, qui recommande d'adopter un système de représentation proportionnelle mixte. Le rapport formule aussi des recommandations sur les moyens d'accroître la diversité à la Chambre des communes en garantissant une meilleure représentation aux femmes, aux minorités et aux peuples autochtones.

Une importante réforme qui a déjà été apportée au niveau fédéral touche l'enregistrement des partis politiques. En grande partie à cause de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figuroa c. Canada*<sup>(20)</sup> en 2004, le gouvernement a présenté le projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Entre autres réformes majeures, le projet de loi a défini pour la première fois le « parti politique » (organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres). Il a également abaissé le nombre de candidats nécessaire pour qu'une organisation puisse être reconnue comme parti politique et ait droit au financement public et à un traitement fiscal favorable des contributions politiques. Ce seuil, fixé à 50 jusque-là, a été ramené à un. Cette évolution est importante, car elle donne aux petits partis qui ne pouvaient prétendre aux avantages de l'enregistrement l'accès au système électoral. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 14 mai 2004 (L.C. 2004, ch. 24) et la loi est entrée en vigueur le 15 mai 2004.

Dans le discours du Trône du 5 octobre 2004, le gouvernement s'est engagé à « procéder à une réforme de nos institutions démocratiques, y compris notre système électoral ». Le 25 novembre, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a reçu comme mandat « de recommander un processus qui engage les citoyens et les parlementaires dans une étude de notre système électoral en procédant à un examen de toutes les options ».

Le Comité a déposé son rapport sur la réforme électorale (rapport 43)<sup>(21)</sup> le 16 juin 2005. Il a recommandé au gouvernement une démarche double faisant appel à un comité spécial de la Chambre des communes et à un groupe de consultation des citoyens. Il recommandait également que le processus s'amorce en octobre 2005 pour se terminer fin février 2006.

---

(20) [2003] 1 R.C.S. 912. En juin 2003, la Cour suprême a statué dans une décision que le seuil de 50 candidats pour l'enregistrement des partis allait à l'encontre de l'art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

(21) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, rapport 43, juin 2005, (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22.4&COM=8988&STAC=1091702>).

Dans sa réponse déposée le 7 octobre 2005, le gouvernement s'est dit d'accord sur les recommandations de fond du Comité, mais pas sur le calendrier proposé, faisant remarquer qu'il faudrait plus de temps pour élaborer et appliquer un processus national de consultation des citoyens et pour tenir des audiences de comité<sup>(22)</sup>. En fin de compte, le Parlement a été dissous avant que le processus de consultation ne puisse être lancé et un comité spécial mis sur pied.

### **b. Référendum de la Colombie-Britannique sur la représentation proportionnelle**

En avril 2003, la Colombie-Britannique a constitué une assemblée indépendante et impartiale de citoyens chargée de se pencher sur les possibilités de réforme électorale. Son mandat était d'étudier le système électoral de la province et de recommander des réformes. L'Assemblée se composait de 160 électeurs admissibles : 80 femmes et 80 hommes – de chacune des 79 circonscriptions de la province et deux représentants autochtones. En décembre 2004, l'Assemblée a recommandé un système à vote unique transférable comme la solution idéale pour la province. Cette proposition a été soumise aux électeurs de la Colombie-Britannique sous forme d'une question référendaire aux élections provinciales. Pour que la proposition soit retenue, elle devait être approuvée par 60 p. 100 de l'ensemble des électeurs et par une majorité simple dans 60 p. 100 des 79 circonscriptions.

La proposition a obtenu un appui de 57 p. 100, à court de la majorité exigée de 60 p. 100. Elle n'a donc pas été approuvée. Néanmoins, vu le soutien considérable que le système proposé a obtenu, le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait savoir qu'il ferait l'objet d'un autre référendum au même moment que les élections municipales, en novembre 2008.

### **c. Propositions de réforme à l'Île-du-Prince-Édouard**

En décembre 2003, le commissaire à la réforme électorale de l'Île-du-Prince-Édouard a recommandé que la province adopte un système proportionnel mixte (SPM). Il a également recommandé de poursuivre l'étude de la question, notamment en consultant et en informant davantage la population, et indiqué que tout changement au système électoral de la

---

(22) Gouvernement du Canada, « Réponse du gouvernement au quarante-troisième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre », 7 octobre 2005 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&SourceId=130349&SwitchLanguage=1>).



province devait être approuvé par référendum. En décembre 2004, l'Assemblée législative a mis sur pied la commission de l'avenir du système électoral de l'Île-du-Prince-Édouard, chargée de formuler une question référendaire claire et de recommander une date pour la tenue du référendum. En mai 2005, cette commission a rendu publique sa proposition de SPM pour la province. Le référendum a eu lieu le 28 novembre 2005, et le seuil d'approbation avait été établi à 60 p. 100. Les électeurs ont rejeté la proposition de réforme dans une proportion de 64 p. 100.

#### **d. Propositions de réforme de l'Ontario**

Le Secrétariat du renouveau démocratique a été mis sur pied en octobre 2003 et chargé d'étudier le système électoral de la province. La *Loi de 2005 modifiant la Loi électorale* a reçu la sanction royale le 13 juin 2005, ce qui a permis de choisir les membres d'une assemblée populaire sur la réforme électorale chargée d'étudier l'actuel système électoral et de recommander des modifications.

#### **e. Propositions de réforme du Québec**

En décembre 2004, le gouvernement du Québec a présenté un avant-projet de loi à l'Assemblée nationale. Il proposait entre autres réformes un nouveau système qui allierait des éléments de l'actuel système uninominal majoritaire à un tour et d'une nouvelle formule de représentation proportionnelle. En juin 2005, l'Assemblée nationale a adopté une motion portant nomination d'une commission parlementaire chargée d'étudier l'avant-projet de loi, de formuler des recommandations et de mener de vastes consultations publiques sur les modifications proposées dans l'avant-projet de loi. Les consultations devaient débiter en janvier 2006.

#### **f. Propositions de réforme du Nouveau-Brunswick**

En décembre 2003, la Commission de la démocratie législative a été mise sur pied et chargée, entre autres choses, de proposer pour le Nouveau-Brunswick un modèle de représentation proportionnelle adapté à ses besoins. Pour s'acquitter de son mandat, la Commission a tenu des audiences publiques et organisé des tables rondes au niveau local, reçu des mémoires et questionnaires en ligne et effectué des recherches et analyses indépendantes. Le rapport final, que la Commission a remis en janvier 2005, a recommandé un système de représentation proportionnelle mixte régionale et exprimé l'avis qu'un référendum exécutoire ait lieu au plus tard aux élections provinciales de 2007.

### **g. Tenue des élections à des dates fixes**

Jusqu'à maintenant, seules la Colombie-Britannique et l'Ontario ont légiféré pour que les élections aient lieu à des dates fixes. En Colombie-Britannique, la *Constitution (Fixed Election Dates) Amendment Act, 2001* a modifié la *Constitution Act* pour exiger que les élections générales aient lieu le deuxième mardi de mai au cours de la quatrième année civile suivant les élections générales les plus récentes<sup>(23)</sup>. Les élections suivantes ont eu lieu le 17 mai 2005, et les élections auront lieu désormais le deuxième mardi de mai, tous les quatre ans. À signaler que le lieutenant-gouverneur conserve le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative avant la date, si le besoin s'en fait sentir.

Le 13 décembre 2005, l'Ontario est devenue la deuxième province à légiférer pour établir les dates des élections provinciales. Aux termes de la *Loi de 2005 modifiant la Loi électorale*, les prochaines élections provinciales auront lieu le 4 octobre 2007. Les élections suivantes auront lieu le premier jeudi d'octobre, tous les quatre ans. Le lieutenant-gouverneur conserve le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative à tout moment, si le gouvernement perd la confiance de l'Assemblée<sup>(24)</sup>.

Un certain nombre d'autres provinces, dont le Québec et le Nouveau-Brunswick, songent à tenir les élections à des dates fixes. La Commission de la démocratie législative du Nouveau-Brunswick a recommandé en janvier 2005 que la province opte pour tenir les élections à des dates fixes à compter du 15 octobre 2007 et les tenir ensuite le troisième lundi d'octobre, tous les quatre ans. Les pouvoirs du lieutenant-gouverneur, dont celui de dissoudre l'Assemblée législative, resteraient inchangés.

Le 1<sup>er</sup> avril 2004, au cours de la troisième session de la 37<sup>e</sup> législature, le chef du Parti conservateur, Stephen Harper, a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire (C-512) prévoyant la tenue des élections à la Chambre des communes à des dates fixes. Le 27 avril 2004, la Chambre a débattu une motion portant sur le même sujet au cours d'une journée d'opposition. L'étude du projet de loi C-512 a été interrompue par la dissolution du Parlement, le 23 mai 2004.

---

(23) Assemblée législative de la Colombie-Britannique, Bibliothèque de l'Assemblée législative, *Electoral History of British Columbia: Supplement 1987-2001, 2002* ([http://www.elections.bc.ca/elections/electoral\\_history/elechistvol2.pdf](http://www.elections.bc.ca/elections/electoral_history/elechistvol2.pdf)).

(24) Voir James R. Robertson et Megan Furi, *Les projets de réforme électorale dans diverses provinces du Canada*, PRB 04-17F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 13 octobre 2005.

## **B. Réforme électorale – Sénat**

(Le texte qui suit s'inspire d'un document de Brian O'Neal et de Sonia Ménard intitulé *La réforme du Sénat*)<sup>(25)</sup>.

### **1. Quelles étapes faudrait-il franchir si on décidait de réformer le Sénat?**

Les modifications majeures du Sénat exigent une modification de la Constitution du Canada (voir Mollie Dunsmuir, *Procédure de modification de la Constitution*)<sup>(26)</sup>. Toute réforme visant les pouvoirs du Sénat, les modalités du choix des sénateurs, le nombre de sénateurs auquel chaque province a droit ou les exigences en matière de résidence des sénateurs peut être apportée uniquement aux termes de la formule générale de modification prévue à l'article 38. Cette formule exige l'assentiment du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces (7 provinces) représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada (formule 7/50).

---

(25) Brian O'Neal et Sonia Ménard, *La réforme du Sénat*, TIPS-79F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, octobre 2004.

(26) Mollie Dunsmuir, *Procédure de modification de la Constitution*, TIPS-19F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 2000.

## 2. Quelles propositions de réforme électorale a-t-on faites au sujet du Sénat?

**Tableau 4 : Propositions de Sénat élu**

	<b>Système électoral</b>	<b>Circonscriptions</b>	<b>Date des élections</b>	<b>Mandat</b>
<b>Canada West Foundation (1981)</b>	Vote unique transférable	Circonscriptions s'étendant à l'ensemble de la province	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Aucune précision
<b>Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)</b>	Uninominal majoritaire à un tour	Dans la province	Dates fixes, tous les trois ans	Neuf ans (non renouvelable) : un tiers élu tous les trois ans
<b>Commission royale Macdonald (1985)</b>	Représentation proportionnelle	Aucune précision	Aucune précision	Aucune précision
<b>Comité spécial de l'Alberta (1985)</b>	Uninominal majoritaire à un tour	Circonscriptions s'étendant à l'ensemble de la province	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Égal à la durée de deux législatures; renouvellement par moitié à chaque élection provinciale
<b>Propositions du gouvernement du Canada (1991)</b>	Aucune précision	Aucune précision	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Aucune précision
<b>Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)</b>	Représentation proportionnelle	Circonscriptions pas plus grandes qu'il ne le faut pour assurer la représentation proportionnelle; chacune élit au moins quatre sénateurs	À dates fixes qui ne coïncident pas avec les élections à la Chambre des communes ou des provinces	Six ans, sans échelonnement
<b>Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)</b>	Aucune précision. Par la population ou les assemblées législatives provinciales et territoriales	Aucune précision	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Aucune précision

Source : F. Leslie Seidle, « Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution? », dans Janet Aizenstat (dir.), *Canadian Constitutionalism: 1791-1991*, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, 1992, p. 116; Jack Stilborn, *Réforme du Sénat : étude comparative des principales solutions*, BP-316F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 1992.

3. Quelle serait la répartition des sièges selon ces propositions?

**Tableau 5**  
**Répartition proposée des sièges dans un Sénat réformé**

	Canada West Foundation (1981)*	Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)	Commission royale Macdonald (1985)	Comité spécial de l'Alberta (1985)	Propositions du gouvernement du Canada (1991)	Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)**	Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)
<b>Ontario</b>	6-10	24	24	6	Sans précision	30 / 20	6
<b>Québec</b>	6-10	24	24	6		30 / 20	6
<b>C.-B.</b>	6-10	12	12	6		18 / 12	6
<b>Alberta</b>	6-10	12	12	6		18 / 12	6
<b>Saskatchewan</b>	6-10	12	12	6		12 / 8	6
<b>Manitoba</b>	6-10	12	12	6		12 / 8	6
<b>N.-É.</b>	6-10	12	12	6		10 / 8	6
<b>N.-B.</b>	6-10	12	12	6		10 / 8	6
<b>T.-N.- L.</b>	6-10	12	12	6		7 / 6	6
<b>Î.- P.-É.</b>	6-10	6	6	6		4 / 4	6
<b>T. N.-O.</b>	1-2	4	4	2		2 / 2	1
<b>Yukon</b>	1-2	2	2	2		1 / 1	1
<b>TOTAL</b>	62-104	144	144	64		154 / 109	62

\* La proposition présente des fourchettes.

\*\* La proposition présente deux répartitions possibles.

Source : Stilborn (1992).

#### 4. Quels pouvoirs le Sénat aurait-il aux termes de ces propositions?

**Tableau 6 : Pouvoirs proposés pour un Sénat élu**

	Canada West Foundation (1981)	Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)	Commission royale Macdonald (1985)	Comité spécial de l'Alberta (1985)	Propositions du gouvernement du Canada (1991)	Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)	Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)
<b>Projets de loi de finances</b>	Rejet ou révision à la baisse (la Chambre pouvant passer outre), mais non à la hausse et aucun pouvoir d'initiative	Les projets de loi de crédits ne peuvent pas être retardés	Aucune précision	La Chambre des communes pourrait passer outre aux décisions du Sénat sur les projets de loi de finances ou fiscaux par une majorité simple	Aucun rôle relativement aux projets de loi de crédits et mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunt	30 jours pour étudier les projets de loi de crédits; la Chambre des communes pourrait par une majorité simple rétablir des projets de loi rejetés ou amendés par le Sénat	Pourrait forcer la Chambre des communes à réadopter des projets de loi de crédits dans les 30 jours civils. Veto sur les projets de loi qui entraînent des changements fondamentaux de la politique fiscale directement liés aux ressources naturelles
<b>Projets de loi ordinaires</b>	Pouvoirs analogues à ceux de la Chambre, mais celle-ci pourrait passer outre par une majorité spéciale	Veto suspensif de 120 jours de séance	Veto suspensif de six mois	La Chambre des communes pourrait passer outre au Sénat par un vote d'un pourcentage plus élevé	Approbation du Sénat exigée	Approbation du Sénat exigée, la Chambre des communes pouvant passer outre (modalités non précisées).	Le rejet ou l'amendement d'un projet de loi ordinaire donnerait lieu à une séance commune avec la Chambre des communes. Décision à la majorité simple.
<b>Questions linguistiques/culturelles</b>		Double majorité pour les projets de loi d'intérêt linguistique	Double majorité pour les projets de loi importants du point de vue linguistique	Double majorité pour tous les changements touchant les langues française et anglaise	Règle spéciale sur la double majorité pour les questions de langue et de culture	Double majorité pour les mesures ayant une incidence sur la culture et la langue des collectivités francophones	Double majorité (tous les sénateurs et les sénateurs francophones) pour les projets ayant une incidence importante sur la langue et la culture françaises
<b>Ratification des nominations</b>	Ratification ou rejet des nominations à des commissions, tribunaux ou organismes nationaux	Nominations à des organismes fédéraux dont les décisions ont des conséquences importantes pour les régions	Aucune précision	Aucune précision	Gouverneur de la Banque du Canada; dirigeants des institutions culturelles, organismes de réglementation et agences de niveau national	Gouverneur de la Banque du Canada; dirigeants des institutions culturelles, organismes de réglementation et agences de niveau national	Capacité de bloquer toutes les nominations clés, dont celles des dirigeants d'organismes de réglementation et d'institutions culturelles clés

	<b>Canada West Foundation (1981)</b>	<b>Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)</b>	<b>Commission royale Macdonald (1985)</b>	<b>Comité spécial de l'Alberta (1985)</b>	<b>Propositions du gouvernement du Canada (1991)</b>	<b>Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)</b>	<b>Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)</b>
<b>Autres</b>	Pouvoir de ratifier des modifications de la Constitution, ou d'y opposer son veto	Aucune précision	Aucune précision	Ratification de traités non militaires	Veto suspensif de six mois sur des questions d'importance nationale comme la défense nationale et les enjeux internationaux		

Source : Seidle (1992), p. 116; Stilborn (1992).

## 5. Et l'abolition du Sénat?

Certains ont soutenu qu'il fallait abolir le Sénat au lieu de le réformer. Cela nécessiterait des modifications constitutionnelles majeures. On s'interroge sur la formule à appliquer dans ce cas, la formule générale de modification (7/50) ou le consentement unanime, mais il est probable que l'unanimité serait nécessaire pour apporter un changement d'une pareille importance.

## 6. Quelles positions les partis politiques fédéraux ont-ils prises au sujet de la réforme du Sénat?

Certains partis politiques ont adopté des positions officielles sur la réforme démocratique, et ils ont avancé des propositions sur la modification de la structure du Sénat.

*Bloc québécois* : Au cours de la campagne électorale de 2005-2006, le chef du parti, Gilles Duceppe, a déclaré que la réforme du Sénat était impossible, car les modifications constitutionnelles nécessaires exigeraient le consentement unanime des provinces<sup>(27)</sup>.

*Parti conservateur du Canada* : Dans un énoncé de politique publié le 8 septembre 2004, le Parti conservateur déclarait qu'il appuierait l'élection des sénateurs s'il formait le gouvernement et qu'il croyait qu'« un Sénat égal permettra de régler le problème de la répartition inégale de la population canadienne et d'assurer un équilibre qui protégera les intérêts régionaux ». Pendant la campagne électorale de 2005-2006, le chef Stephen Harper a dit qu'un gouvernement conservateur proposerait un processus électif pour les sénateurs<sup>(28)</sup>.

*Parti libéral du Canada* : Le Parti libéral du Canada a fait porter ses efforts de réforme parlementaire surtout sur la Chambre des communes, et il n'a aucune proposition précise de réforme du Sénat. Pendant la campagne électorale de 2005-2006, le premier ministre Paul Martin a indiqué qu'il approuvait le principe d'un Sénat élu, mais que cela ne pourrait se réaliser avant que les provinces soient d'accord pour apporter de plus larges réformes au Sénat<sup>(29)</sup>.

*Nouveau Parti démocratique* : Le NPD a toujours été en faveur de l'abolition du Sénat.

---

(27) Mark Kennedy, « Martin supports elected Senate, but changes won't come soon, PM says », *Ottawa Citizen*, 14 décembre 2005, p. A3.

(28) Parti conservateur du Canada, *Avec Harper les sénateurs seront élus et les élections se tiendront à date fixe*, communiqué, 14 décembre 2005 ([http://www.conservative.ca/?section\\_id=1091&section\\_copy\\_id=35237&language\\_id=2](http://www.conservative.ca/?section_id=1091&section_copy_id=35237&language_id=2)).

(29) Kennedy (2005).



## 7. De quelle manière d'autres grandes démocraties occidentales choisissent-elles les sénateurs?

Il s'agit ici de passer en revue les modalités du choix des sénateurs dans les 15 grandes démocraties occidentales dont le pouvoir législatif a deux chambres (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse).

### a. Élection et nomination

Comme le tableau qui suit le montre, l'élection au suffrage direct (au moins en partie) est utilisée pour le choix des sénateurs dans la majorité des 15 pays (neuf, soit 60 p. 100). Dans quatre pays (Autriche, France, Allemagne et Pays-Bas), les sénateurs sont élus indirectement, alors que dans deux (Canada et Royaume-Uni), ils sont nommés. Deux pays (Belgique et Irlande) ont à la fois des sénateurs élus et nommés tandis qu'un autre (Espagne) a des sénateurs élus au suffrage direct et d'autres qui sont élus indirectement.

**Tableau 7**  
**Mode de sélection des sénateurs dans les grandes démocraties occidentales**

Pays	Mode de sélection	Mode de scrutin
Allemagne	Élus indirectement	Membres des gouvernements des länder
Australie	Élus directement	Proportionnel
Autriche	Élus indirectement	Proportionnel
Belgique	Élus directement et nommés	Proportionnel
Canada	Nommés	
Espagne	Élus directement et indirectement	Majorité simple
États-Unis	Élus directement	Majorité simple ou absolue*
France	Élus indirectement	Proportionnel et majoritaire
Irlande	Élus directement et nommés	Proportionnel
Italie	Élus directement	Proportionnel et majorité simple
Japon	Élus directement	Proportionnel et majorité simple
Mexique	Élus directement	Proportionnel et liste majoritaire
Pays-Bas	Élus indirectement	Proportionnel
Royaume-Uni	Nommés	
Suisse	Élus directement	Majorité simple

\* Deux États – Géorgie et Louisiane – exigent la majorité absolue.

Source : Union interparlementaire, PARLINE Database.

### **b. Modes de scrutin**

Dans les neuf grandes démocraties occidentales où au moins certains sénateurs sont élus directement, six pays (38 p. 100) ont opté pour un système proportionnel en totalité ou en partie. Seules trois grandes démocraties occidentales (Espagne, États-Unis et Suisse) ont pour l'essentiel un système d'élection à la majorité simple.

Parmi les grandes démocraties occidentales où les sénateurs sont élus indirectement (Allemagne, Autriche, France et Pays-Bas), trois font leur choix par un système proportionnel; en Allemagne, les membres du Bundesrat sont choisis parmi les membres des gouvernements des länder (États).