

LE SYSTÈME ÉLECTORAL CANADIEN

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Révisé en mai 2004



Bibliothèque
du Parlement
Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

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, elle 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.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS	3
LE DÉCLENCHEMENT DES ÉLECTIONS	5
LE DROIT DE VOTE	7
LE RECENSEMENT.....	9
LES PARTIS POLITIQUES.....	10
LES DÉPENSES ÉLECTORALES.....	12
LES CIRCONSCRIPTIONS ET LA REDISTRIBUTION	15
LA CANDIDATURE À UNE ÉLECTION.....	17
LA PUBLICITÉ ET LE TEMPS D'ANTENNE DURANT UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE	19
CERTAINS ASPECTS DES CAMPAGNES ÉLECTORALES CANADIENNES	21
MARCHE À SUIVRE LE JOUR DE L'ÉLECTION.....	23
CONCLUSION.....	26



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SYSTÈME ÉLECTORAL CANADIEN

INTRODUCTION

Dans ce document, nous examinons brièvement la nature et le fonctionnement du système électoral canadien et en soulignons les principales caractéristiques⁽¹⁾. La loi électorale est une sphère extraordinairement complexe, en constante évolution et à laquelle on ne cesse d'apporter des raffinements. Nous nous arrêterons principalement au système et aux lois qui existent à l'heure actuelle.

La structure fédérale du Canada sous-tend le système électoral du pays tout comme tant d'autres aspects de sa vie politique. Outre le système électoral national pour le Parlement fédéral, il existe un système électoral propre à chaque province, et il existe entre eux plusieurs similitudes ainsi que des différences marquées. Dans le présent document, nous nous intéressons au système électoral fédéral ou national.

L'essentiel de la législation électorale canadienne est contenu dans la *Loi électorale du Canada*, mais plusieurs autres textes de loi – tels que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions*, la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et le *Code criminel* – renferment également des dispositions qui régissent le système électoral canadien.

(1) Pour des renseignements plus détaillés au sujet du système électoral canadien, consulter, « Les élections au Canada, 1980-1988 », bibliographie n° 178, Bibliothèque du Parlement; J. Patrick Boyer, *Election Law in Canada: The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, Toronto, Butterworths, 1987; J. Patrick Boyer, *Money and Message: The Law Governing Election Financing, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983. Voir aussi Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, *Droits électoraux : Charte canadienne des droits et libertés* (CIR 90-5F).

CONTEXTE

Le système électoral du Canada est le résultat de changements successifs qui ont été apportés depuis la création du Canada en 1867. Dans les premières années qui ont suivi la Confédération, l'administration des élections se faisait au petit bonheur et était très politisée. À l'époque de la Confédération, le droit de vote était sévèrement restreint : seuls les hommes de race blanche pouvaient voter et, même là, ils devaient satisfaire à certaines exigences en matière de propriété. Les élections étaient tenues à des moments différents à travers le pays et le scrutin secret n'existait pas. Au fur et à mesure que le droit de vote a été étendu et que pratiquement tous les adultes de sexe masculin, et par la suite les femmes, ont obtenu le droit de vote, l'opinion publique est devenue moins tolérante à l'égard de la tradition de l'esprit partisan en matière électorale et des fréquents incidents de fraude et de manipulation des élections. Il fallait procéder à une réforme pour que le public ait confiance dans le système et le considère légitime.

Outre le fait que l'on a étendu le droit de vote, il s'est produit deux changements fondamentaux dans le processus électoral canadien depuis la Confédération. D'abord, on a créé un système électoral non partisan régi par des règles précises, puis on a réglementé les campagnes électorales faites par les partis dans le cadre du système. Ce dernier élément est apparu à une époque relativement récente.

Le système électoral canadien a fait l'objet de plusieurs études et rapports. En 1992, le rapport en quatre volumes de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (souvent appelée Commission Lortie en raison du nom de son président, Pierre Lortie) a été publié. Pour sa part, le directeur général des élections présente régulièrement au Parlement des rapports dans lesquels il formule des recommandations en vue de modifications législatives. En 1997-1998, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes a effectué un examen approfondi des enjeux et des propositions de réforme électorale.

En mai 2000, le Parlement a adopté une nouvelle *Loi électorale du Canada*⁽²⁾ qui a constitué la première révision d'envergure de la législation électorale fédérale en près de 30 ans. La nouvelle loi ne s'écartait pas radicalement de la précédente; il s'agissait plutôt d'une mise au point ou d'une actualisation de la loi. La nouvelle loi donnait suite également à un

(2) Voir James R. Robertson, *Projet de loi C-2 : La Loi électorale du Canada*, Résumé législatif LS-343F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2000.

certain nombre d'affaires électorales qui avaient fait l'objet de décisions judiciaires au cours des dernières années. La *Loi* a déjà été modifiée plusieurs fois, notamment en 2003, année où de nouvelles dispositions sur le financement électoral ont été adoptées.

Un système électoral ne doit jamais être considéré comme rigide ou statique; il doit constamment évoluer en réponse aux circonstances et aux défis nouveaux qui surgissent. Patrick Boyer, ancien député, a affirmé dans un article paru en 1989 : « Cet ensemble de lois n'a cessé d'évoluer au fil des ans, évolution entrecoupée périodiquement de réformes importantes et souvent de petites modifications destinées à figurer certains aspects du déroulement des élections. Les grands changements se produisent lorsque de nouveaux problèmes surgissent et, après en avoir discuté, on finit par se mettre d'accord sur les nouvelles lois nécessaires pour garantir la pureté des élections. »⁽³⁾

Le système électoral canadien a plusieurs attributs positifs et est souvent pris comme modèle par d'autres pays. Pourtant, il y a nombre de domaines où des réformes et des changements ont été proposés avec insistance. Cependant, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de proposer des réformes, et un article paru en 1983 donnait cette mise en garde : « Le système parlementaire est fragile même s'il est issu d'une tradition fort longue. En transformant l'une de ses composantes, on risque de transformer de façon imprévisible l'ensemble du système parlementaire. Ceci ne doit pourtant pas empêcher de rechercher une meilleure adaptation à l'évolution de la société. Le Parlement doit demeurer, en quelque sorte, ouvert au changement et en mesure de l'absorber. »⁽⁴⁾

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'un des changements les plus significatifs de l'histoire du système politique canadien est le fait que les modalités d'organisation et les règles de procédure ont été progressivement soustraites à l'intervention et au contrôle politiques partisans. Le système est maintenant administré par un groupe de fonctionnaires neutre, impartial et indépendant, même si les lois sont toujours adoptées par des politiciens.

(3) J. Patrick Boyer, « La nécessité d'une réforme de la législation électorale », *Le gouvernement parlementaire*, vol. 8, été 1989, p. 13 à 16, à la p. 13.

(4) Marie Lavoie et Vincent Lemieux, « L'évaluation des modes de scrutin », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1983-1984, p. 2 à 5, à la p. 3.

Il est maintenant accepté que les responsables des élections ne doivent pas être perçus par le public comme étant étroitement liés au gouvernement du jour ou travaillant à la réélection de ses membres. Afin d'établir l'indépendance et la neutralité du système, les dirigeants politiques ont abandonné leur ancienne prérogative d'administrer ou de s'ingérer dans le processus électoral à leur propre profit. La légitimité et l'efficacité du système électoral s'en sont trouvées renforcées.

La *Loi des élections fédérales* de 1920 a créé pour la première fois le poste de directeur général des élections. En 1927, la *Loi* a été modifiée afin que cette personne soit nommée par résolution de la Chambre des communes plutôt que par le gouvernement de l'heure. On a ainsi reconnu que le poste devait avoir la confiance de tous les partis politiques représentés à la Chambre. Le directeur général des élections relève du Parlement plutôt que du gouvernement. Une fois nommé, il occupe son poste jusqu'à l'âge de 65 ans et ne peut être limogé que pour un motif sérieux par le gouverneur général, sur résolution conjointe de la Chambre des communes et du Sénat. La procédure est conçue pour éviter tout congédiement arbitraire et réduire l'influence du gouvernement. Le salaire du directeur général des élections, qui correspond à celui d'un juge de la Cour fédérale, est également protégé et ne peut être haussé ou réduit que par une loi. Le fait que depuis 1920, il n'y ait eu que cinq directeurs généraux des élections a permis d'assurer une meilleure continuité et un plus grand professionnalisme.

Le Bureau du directeur général des élections, aussi connu sous le nom d'Élections Canada, est responsable de la direction générale et de la supervision de la préparation et de l'administration des élections fédérales et des rapports connexes, ainsi que des dispositions visant les dépenses électorales figurant dans la *Loi électorale du Canada*. Il a aussi la responsabilité de faire respecter, par tous les membres du personnel électoral, la justice, l'impartialité et la conformité avec les dispositions de la *Loi*. Outre la responsabilité générale de l'administration du processus électoral prévu dans la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections possède des pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'adapter le processus lorsque se présentent des circonstances inhabituelles.

De toute évidence, c'est durant les périodes électorales qu'Élections Canada a le plus de travail. Habituellement, des élections générales fédérales ont lieu environ tous les quatre ans, bien qu'elles puissent être déclenchées n'importe quand. Cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement est minoritaire, c'est-à-dire lorsqu'aucun parti ne détient la majorité à la Chambre des communes. Le système électoral canadien est donc tout à fait différent d'un

système électoral comme celui des États-Unis, où les élections sont tenues à intervalles fixes. En outre, un travail considérable de planification et de préparation doit se faire entre les élections. Élections Canada administre aussi les élections partielles, qui se tiennent dès qu'il est nécessaire de combler une vacance à la Chambre des communes.

La responsabilité du déroulement d'une élection se situe principalement dans chaque circonscription, où elle est exercée par une hiérarchie de personnes. Celles-ci s'engagent sous serment à se conduire de façon impartiale dans l'exécution de leurs fonctions, qui sont régies par les dispositions et les procédures détaillées de la *Loi électorale du Canada*. La responsabilité finale de l'administration de l'élection dans chaque circonscription incombe au directeur du scrutin. Le gouvernement nomme un directeur du scrutin pour chaque circonscription électorale; ce dernier demeure en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans à condition de satisfaire aux critères relatifs à la résidence dans la circonscription, à la compétence et à l'absence d'esprit partisan ou jusqu'à ce que les circonscriptions électorales du district soient modifiées.

Le directeur du scrutin nomme à son tour un directeur adjoint du scrutin, qui occupe son poste à titre amovible; il peut être autorisé à accomplir certaines des fonctions du directeur du scrutin, comme le prévoit la *Loi électorale du Canada*. Une fois le processus électoral officiellement déclenché, le directeur du scrutin nomme un scrutateur ainsi qu'un greffier du scrutin pour chaque bureau de scrutin. Les nominations se font à partir de listes de noms soumises par les partis qui se sont classés premier et deuxième à la dernière élection. Ces listes doivent toutefois être soumises dans le délai prescrit. Le directeur du scrutin peut, pour des motifs raisonnables, refuser de nommer une personne recommandée. Les scrutateurs occupent leur poste à titre amovible, à la discrétion du directeur du scrutin, pour la durée de l'élection.

LE DÉCLENCHEMENT DES ÉLECTIONS

En vertu de la Constitution, des élections doivent se tenir tous les cinq ans bien que, par tradition, elles aient lieu à intervalle d'environ quatre ans. Le processus est amorcé quand le premier ministre demande au gouverneur général, représentant la Reine en qualité de chef de l'État, de dissoudre le Parlement et de demander au directeur général des élections de délivrer les brefs d'élection. La *Loi électorale du Canada* précise qu'un bref ne doit pas être délivré ou daté plus tard que le 36^e jour avant le jour du scrutin, ce qui fait que la durée minimale

d'une élection fédérale est de 36 jours. Jusqu'en 1997, la durée minimale de la période électorale était de 47 jours, en raison surtout de la nécessité d'effectuer un recensement de maison en maison pendant la campagne. On a fait valoir que cette période était trop longue, surtout avec les moyens de communication et la technologie modernes, et qu'elle contribuait à accroître les dépenses d'élection. La période minimale a été raccourcie, et il est peu probable qu'elle puisse l'être davantage. Même si d'autres pays, par exemple, le Royaume-Uni ont des périodes électorales beaucoup plus courtes, l'étendue du Canada exige probablement une campagne de durée raisonnablement longue pour permettre aux chefs des partis de visiter les différentes régions et circonscriptions du pays.

Il faut aussi noter qu'aux États-Unis, où les élections se déroulent à intervalles fixes en vertu de la Constitution et où aucune période de campagne n'est précisée, les candidats à la présidence et aux autres fonctions importantes peuvent passer un an ou plus à chercher à se faire élire. Certains ont proposé ces dernières années que les élections fédérales soient tenues à intervalles ou à dates fixes afin d'en faciliter la planification et d'en assurer le caractère prévisible, et pour éviter que le parti qui forme le gouvernement ne soit avantagé par son pouvoir discrétionnaire. D'autres soutiennent toutefois qu'un tel système serait incompatible avec le régime parlementaire et avec le principe de la confiance, en vertu duquel le gouvernement doit conserver la confiance d'une majorité de députés à la Chambre des communes sous peine de devoir présenter sa démission. Certaines provinces tiennent actuellement leurs élections à dates fixes à titre d'essai ou songent à le faire.

Le directeur général des élections déclenche le processus électoral en faisant parvenir un bref d'élection à chaque directeur du scrutin. Les directeurs du scrutin doivent à leur tour émettre une proclamation qui renferme des renseignements tels que les dates de nomination et la date du scrutin. Une fois l'élection déclenchée, la *Loi électorale du Canada* précise dans le détail les procédures et les dispositions à respecter. En effet, elle :

- détermine les dates auxquelles les principaux événements qui jalonnent une élection doivent avoir lieu;
- précise la marche à suivre pour chaque événement;
- désigne les responsables des mesures à prendre.

LE DROIT DE VOTE

L'importance du droit de vote ne peut être surestimée. Un texte y réfère en ces termes :

Le droit de vote – le droit de voter pour l'élection de son représentant – est le droit politique fondamental. Il produit le verdict le plus direct de la part des citoyens au sujet de la performance de ceux qui les gouvernent. Il est, selon McRuer, la clé de voûte du système des droits politiques modernes dans ce pays.⁽⁵⁾

Cette réalité est reconnue par l'inscription du droit de vote dans la Constitution, à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui précise que « tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ».

La *Loi électorale du Canada* précise les conditions d'habilité et les motifs d'inhabilité à voter à une élection fédérale. Ces dispositions ont pour effet d'assurer un droit de vote pratiquement universel pour les adultes. Il est important de reconnaître que le droit de vote présentement en vigueur au Canada est un phénomène relativement récent et le produit d'une évolution graduelle qui a été marquée par deux changements majeurs.

- Premièrement, le droit de vote – qui à l'origine avait été défini par la législation provinciale en l'absence d'une législation fédérale (sauf durant la période de 1885 à 1898) – a été défini de façon uniforme à partir de 1920 par une loi fédérale.
- Deuxièmement, diverses restrictions au droit de vote qui existaient dans les années qui ont immédiatement suivi la Confédération ont été assouplies ou supprimées entièrement. Ainsi, les femmes n'ont obtenu le droit de voter à une élection fédérale qu'en 1918, et les Canadiens autochtones vivant dans les réserves, qu'en 1960.

Jusqu'en 1970, l'âge minimum auquel les Canadiens pouvaient voter était de 21 ans. Lorsqu'il a été proposé de l'abaisser à 18 ans, certains se sont demandé si les personnes de 18 ans étaient suffisamment mûres et bien informées pour voter de façon responsable. Toute personne qui atteint l'âge de 18 ans le jour où se tient l'élection ou avant est habilitée à voter. (Les membres des Forces armées canadiennes qui ont été en service effectif et qui sont par ailleurs habilités n'ont pas à satisfaire à cette exigence.)

(5) J. Patrick Boyer, *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 121 [traduction].

Seules les personnes qui ont la citoyenneté canadienne peuvent voter aux élections fédérales. En raison des liens historiques du Canada avec le Royaume-Uni, les sujets britanniques ont eu le droit de voter aux élections canadiennes jusqu'au milieu des années 1970.

Le droit de vote est réservé à ceux qui ont ordinairement leur résidence tout au long de l'année dans une circonscription électorale donnée. Bien que la résidence signifie habituellement l'endroit où l'on habite, des dispositions spéciales sont prévues pour les membres des Forces canadiennes et les fonctionnaires, ainsi que pour les personnes à leur charge, qui peuvent être absents de leur lieu de résidence pour des périodes prolongées en raison de leur emploi. Des dispositions spéciales sont aussi prévues pour les personnes qui déménagent au cours d'une élection, les employés, les étudiants ou les personnes qui résident temporairement à un autre endroit et les parlementaires. Certains se sont préoccupés du fait que divers groupes, tels que les itinérants et les pauvres, pouvaient effectivement perdre leur droit de vote en raison des règles actuelles concernant la résidence. Une disposition permet maintenant aux personnes qui n'ont aucun autre lieu de résidence d'être considérées comme des résidents de logements habités temporairement, comme les refuges et les centres d'accueil qui offrent le gîte, le couvert ou d'autres services sociaux aux personnes sans abri.

À l'exception du retrait du droit de vote des citoyens britanniques, la tendance au Canada a été dans le sens d'étendre le droit de vote et de supprimer les restrictions à l'exercice de ce droit. L'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* a accentué cette tendance. Comme nous l'avons noté précédemment, la Charte garantit le droit de tout citoyen canadien de voter à une élection fédérale, sous réserve des limites raisonnables prescrites par la loi que l'on peut considérer comme étant justifiées dans une société libre et démocratique.

La *Loi électorale du Canada* prévoit aussi des catégories de personnes qui ne sont pas habilitées à voter. Parmi celles-ci figurent certains fonctionnaires, comme le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections et les directeurs du scrutin (sauf lorsqu'il y a égalité des voix). Les juges et les personnes souffrant de troubles mentaux ne pouvaient pas voter non plus. Toutefois, la *Loi* a été modifiée en 1993 par suite de jugements invalidant ces restrictions. Les prisonniers aussi étaient privés de leur droit de vote; en 1993, cette interdiction a été limitée aux détenus qui purgeaient une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Elle a depuis été entièrement invalidée par les tribunaux.

D'autres aspects du droit de vote soulèvent des préoccupations, dont la question des personnes absentes de leur lieu de résidence le jour de l'élection. Des dispositions sont prévues dans la *Loi électorale du Canada* pour la tenue de scrutins anticipés et l'envoi de bulletins de vote (« spéciaux ») par la poste afin de permettre aux personnes qui travaillent à une élection ou qui sont incapables de voter le jour du scrutin, d'exercer leur droit de vote.

Depuis 1993, les citoyens canadiens résidant à l'étranger peuvent exercer leur droit de vote aux élections fédérales s'ils sont absents du Canada depuis moins de cinq ans et qu'ils ont l'intention de retourner s'y établir. Cette pratique est conforme à celle en vigueur dans bon nombre d'autres pays où l'on permet aux citoyens non résidents de voter lors des élections nationales, notamment les États-Unis, l'Allemagne, l'Australie, la France et le Royaume-Uni. Au Canada, seulement certains citoyens non résidents pouvaient auparavant voter aux élections fédérales; mentionnons, par exemple, les membres des Forces armées ou les employés de la fonction publique en poste à l'étranger.

LE RECENSEMENT

Il existe depuis 1997 une liste permanente des électeurs en prévision des élections fédérales. Auparavant, un recensement de maison en maison était effectué dans les premiers jours suivant le déclenchement d'une élection. Même si cette façon de procéder permettait de produire des listes très précises, elle exigeait beaucoup de temps et de main-d'œuvre et coûtait très cher. Un registre des électeurs, par contre, est une base de données informatisée, qui renferme les noms de tous les électeurs habilités à voter, leur adresse postale, leur adresse municipale, leur district électoral et leur date de naissance; la liste est dressée et tenue de façon permanente.

Les Canadiens sont très mobiles, et environ 20 p. 100 des renseignements figurant dans le registre changent d'une année à l'autre. Le registre est mis à jour à partir des renseignements contenus dans les bases de données fédérales et provinciales existantes. Sous réserve de certaines modalités et exigences, les électeurs habilités à voter peuvent exercer leur droit, même si leur nom n'est pas inscrit sur la liste des électeurs.

Le registre des électeurs sert à produire la liste préliminaire des électeurs en vue des élections fédérales, des élections partielles et des référendums. Ces listes sont accessibles plus rapidement qu'avant et incluent les noms des électeurs figurant dans le registre des Forces

canadiennes ou le registre international. Ce système permet aussi un partage des listes électorales entre les administrations fédérales, provinciales, territoriales, municipales et scolaires, ce qui permet de réduire les répétitions et les coûts. Élections Canada a conclu des ententes de partage d'information avec les autorités provinciales.

LES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques font intégralement partie du système politique canadien. Légalement et théoriquement, dans un système parlementaire, les électeurs votent pour les candidats à titre individuel. Ils n'élisent pas un gouvernement, un parti ou un chef en particulier; ils votent plutôt pour une personne qui représentera leur circonscription au Parlement. La réalité est toutefois fort différente : la plupart des candidats sérieux appartiennent à des partis politiques et, habituellement, seuls les représentants des partis dominants sont élus.

Au Royaume-Uni, l'évolution du système des partis a commencé vers le milieu du XVIII^e siècle et le système a atteint sa maturité entre 1832 et 1867. Au Canada, un système semblable est apparu dans les années 1840. À l'origine, les partis politiques n'étaient pas des groupes officiels et l'acquisition de leur statut juridique est relativement récente⁽⁶⁾.

Jusqu'à 1970, le bulletin de vote indiquait le nom des candidats, leur adresse et leur profession. Comme il n'y avait aucune disposition permettant d'indiquer leur appartenance politique, les électeurs devaient savoir quel candidat représentait quel parti avant d'entrer dans l'isoloir. Cette situation contribuait à semer la confusion chez les électeurs, par inadvertance ou parfois de façon intentionnelle; par exemple, des candidats ayant le même nom pouvaient se présenter dans la même circonscription.

En 1970, la *Loi* a été modifiée pour faire figurer le parti auquel appartiennent les candidats sur le bulletin de vote et, du même coup, supprimer l'adresse et la profession des candidats. Cette mesure visait non seulement à aider les électeurs, mais correspondait davantage à la réalité des campagnes électorales modernes. Ce changement a coïncidé avec l'adoption de la nouvelle loi qui, pour la première fois, reconnaissait officiellement les partis politiques.

(6) Voir l'article de John C. Courtney, « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law », *Revue canadienne de science politique*, vol. XI, n^o 1, mars 1978.

La reconnaissance juridique et l'enregistrement des partis politiques sont relativement récentes au Canada. L'enregistrement en vertu de la *Loi électorale du Canada* n'est pas obligatoire mais offre des possibilités et des avantages significatifs; les droits conférés s'accompagnent de responsabilités et d'obligations correspondantes, dont celle de déposer certains rapports.

La *Loi électorale du Canada* a été modifiée en juin 2001 pour permettre d'indiquer sur le bulletin de vote l'appartenance politique des candidats qui n'appartiennent pas à un parti enregistré, à condition que le groupe présente au moins 12 candidats. La Cour d'appel de l'Ontario avait déjà rendu un jugement selon lequel il était inconstitutionnel d'interdire l'inscription de toutes les appartenances politiques sur les bulletins de vote sauf celle des partis enregistrés. L'enregistrement demeure toutefois essentiel pour qu'un parti bénéficie des autres avantages comme :

- la possibilité de remettre des reçus aux fins de l'impôt;
- le remboursement des dépenses électorales;
- l'obtention de la liste des électeurs sur une base annuelle;
- l'accès au temps d'antenne.

Jusqu'à tout récemment, un parti politique devait nommer au moins 50 candidats à des élections générales pour avoir droit à l'enregistrement. Cependant, en juin 2003, dans l'arrêt *Figueroa c. Canada (Procureur général)*⁽⁷⁾, la Cour suprême du Canada a statué que le seuil de 50 personnes était inconstitutionnel au sens de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle a estimé que le fait d'exiger un seuil supérieur à un candidat portait atteinte aux droits des citoyens de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et de faire un choix éclairé. La Cour a suspendu sa décision pour une période de 12 mois, soit jusqu'au 27 juin 2004, afin de permettre au Parlement de modifier la *Loi*. Un projet de loi donnant suite à la décision de la Cour a été déposé à la Chambre des communes en octobre 2003, mais est mort au *Feuilleton* lorsque la session a été prorogée, en novembre 2003. La mesure a été présentée de nouveau et adoptée lors de la session suivante, puis a reçu la sanction royale le 14 mai 2004⁽⁸⁾.

(7) [2003] 1 R.C.S. 37.

(8) Voir Megan Furi, *Projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, Résumé législatif LS-461, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, avril 2004.

Le projet de loi a modifié les critères d'admissibilité à l'enregistrement des partis. Il prévoit qu'un parti admissible est enregistré si la candidature d'au moins un candidat qui lui est affilié a été confirmée pour une élection et s'il a présenté sa demande d'enregistrement au moins 60 jours avant la délivrance du bref pour cette élection. Le projet de loi est le premier texte législatif fédéral à proposer une définition du terme « parti politique », qu'il définit comme une « 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 »⁽⁹⁾. Le projet de loi dispose également que les bulletins de vote mentionnent, sous le nom des candidats, le nom du parti politique auquel chacun est affilié, si ce parti est enregistré. Cette modification supprime l'obligation pour un parti de nommer des candidats dans au moins 12 circonscriptions lors d'élections générales. Par ailleurs, les partis qui n'inscrivent aucun candidat à des élections générales sont automatiquement radiés.

Le projet de loi comporte une disposition d'extinction en vertu de laquelle il cessera d'avoir effet deux ans après sa date d'entrée en vigueur ou, si le Parlement fait relâche à ce moment, 90 jours suivant le début de la session suivante. Cette disposition a été introduite à l'étape de l'étude en comité à la Chambre des communes pour répondre à certaines inquiétudes exprimées lors des audiences. Le Parlement devra donc se pencher de nouveau sur la question de l'enregistrement des partis.

LES DÉPENSES ÉLECTORALES

La *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 établit un nouveau régime de financement des élections fédérales au Canada. Cette loi a été adoptée en réponse à la préoccupation croissante au sujet des campagnes de financement des partis et du financement des partis et des campagnes électorales, et elle a constitué le point culminant de plus d'une décennie de débats et d'études sur les principes fondamentaux régissant les élections canadiennes. Cette loi visait principalement à assujettir les dépenses électorales des partis et des candidats à certaines règles. La *Loi* a introduit un degré de parité financière entre les différents candidats et

(9) La *Loi électorale du Canada* n'avait jamais auparavant donné de définition ou de description d'un parti politique. Certaines provinces canadiennes ont tenté de définir le terme dans leurs lois, mais ce n'est pas le cas de toutes. La plupart de celles qui l'ont fait ont opté pour une définition procédurale, selon laquelle une organisation est un parti politique si elle est enregistrée conformément à la procédure établie dans les lois pertinentes.

accordé une aide aux partis et aux candidats. En retour, des contrôles et des exigences ont été imposés à ces derniers afin de permettre un examen public et de favoriser une plus grande confiance du public dans le processus politique et électoral. Partant du principe que le financement des élections doit pouvoir faire l'objet d'un examen public, la *Loi* :

- impose des limites au chapitre des dépenses;
- prévoit la divulgation des dépenses et des contributions relatives à la campagne;
- instaure un système de financement public partiel;
- régleme la radiodiffusion de messages politiques par les partis et les candidats;
- met en oeuvre divers autres changements visant à assurer une plus grande égalité du processus politique.

La *Loi sur les dépenses d'élection* a étendu le système d'enregistrement des partis qui avait été établi en 1970. Cela était nécessaire pour permettre que d'autres éléments de la *Loi* puissent opérer de façon appropriée. La *Loi* impose une limite au montant que les partis politiques enregistrés et les candidats peuvent dépenser. Cette limite est fondée sur le nombre d'électeurs figurant sur la liste électorale préliminaire.

En janvier 2003, le gouvernement a présenté le projet de loi C-24 : *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*. Cette mesure faisait suite à un engagement pris en juin 2002 par le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, selon lequel son gouvernement raffermirait la législation régissant le financement des partis politiques et des candidats afin de rendre le système électoral plus équitable et plus transparent. Ce projet de loi constitue la plus importante réforme qu'a connu le Canada en matière de financement des partis et des campagnes électorales depuis la loi de 1974.

Ces dernières années, de nombreuses questions ont été soulevées relativement au financement des partis et des campagnes électorales. On se préoccupait de l'absence de réglementation des dépenses engagées dans le cadre des courses à l'investiture ou à la direction d'un parti et de l'influence que continuaient d'exercer les grands donateurs, notamment les entreprises, les syndicats et d'autres entités. Des propositions avaient été faites en vue de limiter soit le montant, soit la source des contributions politiques. Depuis 1977 et 2000 respectivement, le Québec et le Manitoba appliquent des mesures législatives très contraignantes en matière de contributions politiques. La Commission Lortie, en 1991, ainsi que d'autres intervenants, ont fortement recommandé l'adoption de mesures similaires au niveau fédéral.

Le projet de loi C-24, qui a reçu la sanction royale le 19 juin 2003, prévoit les grandes mesures suivantes :

- L'interdiction (sauf exceptions mineures) aux personnes morales et aux syndicats de verser des contributions politiques : Le projet de loi C-24 dispose que seuls les particuliers (citoyens et résidents permanents) peuvent verser des contributions financières aux partis, candidats et associations de circonscription enregistrés, ainsi qu'aux candidats à la direction ou à l'investiture. Les personnes morales, syndicats et associations ne sont pas autorisés à faire de telles contributions, mais peuvent verser de petites sommes – un maximum de 1 000 \$ pour l'ensemble des destinataires – à des candidats, candidats à l'investiture ou associations de circonscription d'un parti, et à des candidats qui ne sont pas affiliés à des partis enregistrés.
- L'établissement d'un plafond pour les contributions de particuliers : Les contributions versées par des particuliers à des partis enregistrés et à leurs associations de circonscription, candidats et candidats à l'investiture sont assujetties à une limite annuelle de 5 000 \$ au total.
- L'obligation pour les associations de circonscription de s'enregistrer et de produire des rapports : En vertu du projet de loi C-24, les associations de circonscription doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada, fournir certains renseignements et produire des rapports annuels.
- L'application des règles aussi aux courses à l'investiture ou à la direction : Le projet de loi étend les limites de dépenses aux candidats à l'investiture, pour lesquels il fixe le plafond à 20 p. 100 du montant auquel le candidat de la circonscription dans laquelle il se présente avait eu droit lors de la dernière campagne électorale. Quant aux candidats à la direction, ils doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada et se conformer à diverses exigences en matière de vérification et de production de rapports. Les courses à la direction ne sont assujetties à aucune limite de dépenses, mais une limite annuelle de 5 000 \$ a été établie pour les contributions de particuliers.
- Rehaussement du financement public destiné au système électoral, plus particulièrement aux partis politiques : Le projet de loi C-24 comprend d'importantes mesures en matière de financement public, qui ont en partie pour objet d'indemniser les partis pour la suppression des contributions de personnes morales et de syndicats. Le taux de remboursement des dépenses électorales des partis est passé de 22,5 à 50 p. 100. Le projet de loi prévoit également, dans le cas des partis enregistrés qui jouissent d'un appui suffisant, le versement d'une allocation annuelle correspondant à 1,75 \$ par vote recueilli aux élections générales précédentes. Par ailleurs, afin d'encourager les contributions des particuliers, le projet de loi modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon, d'une part, à doubler le montant des contributions politiques individuelles donnant droit à un crédit d'impôt de 75 p. 100, ce montant passant de 200 \$ à 400 \$, et, d'autre part, à augmenter en conséquence tous les autres échelons de ce crédit d'impôt jusqu'à concurrence d'un crédit maximal de 650 \$ pour les contributions politiques de 1 275 \$ ou plus.

LES CIRCONSCRIPTIONS ET LA REDISTRIBUTION

Chacun des 308 députés élus de la Chambre des communes du Canada – y compris le premier ministre et les ministres, le chef de l'opposition et le président de la Chambre – représente une circonscription particulière à la Chambre des communes. Comme nous l'avons signalé précédemment, les élections au Canada sont organisées par circonscription et sont en grande partie administrées à ce niveau.

Dans les premières années de la Confédération, la définition des limites électorales était faite par le gouvernement, ce qui avait pour résultat que la carte électorale était généralement composée en vue de maximiser le succès électoral du parti au pouvoir. L'*Acte de la députation* de 1903 a confié la tâche de tracer les limites des circonscriptions à un comité bipartite de la Chambre des communes; dans ce système, le parti au pouvoir continuait cependant d'exercer une plus grande influence que les autres en raison du fait qu'il détenait la majorité au sein du comité. Quoi qu'il en soit, le tracé de ces limites par des politiciens faisait en sorte que les considérations partisans continuaient de prévaloir. Il n'y avait ni lignes directrices ni principes pour guider les délibérations, lesquelles étaient fréquemment acrimonieuses. Des changements n'ont été apportés au processus qu'au début des années 1960.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, qui a été adoptée pour la première fois en 1964, régit maintenant la définition du tracé des limites des circonscriptions électorales au Canada. En vertu de cette loi, le tracé des limites électorales est confié à des organismes officiels non partisans dont le fonctionnement est régi par des principes généraux précis. La *Loi* prévoit la nomination de commissions de délimitation des circonscriptions électorales dans chaque province. Chaque commission est composée d'un président, habituellement un juge de la cour provinciale nommé par le juge en chef de la province, et de deux résidents de la province nommés par le président de la Chambre des communes.

Après le déroulement de chaque recensement décennal, le directeur général des élections calcule le nombre total de sièges à la Chambre des communes et leur répartition entre les provinces et les territoires, selon une formule inscrite dans la Constitution. Ces renseignements sont communiqués à chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales, qui a ensuite un an pour faire des recommandations au sujet des limites de ces circonscriptions. Le processus de préparation de nouvelles limites des circonscriptions électorales doit comprendre la publication des limites proposées et au moins une audience publique au cours de laquelle les personnes intéressées peuvent présenter des observations devant la commission en réponse aux propositions de cette dernière.

Lorsque le rapport de chaque commission est terminé, il est acheminé au directeur général des élections et au président de la Chambre des communes. Les députés peuvent signifier leur objection à un rapport et si dix députés ou plus font de même, l'objection doit être débattue par un comité de la Chambre des communes dans un délai de 30 jours. Des copies de l'objection et des débats connexes de la Chambre sont ensuite remises à la commission de délimitation des circonscriptions électorales visées pour examen. Après cet examen, ou en l'absence d'objection, une ordonnance de représentation précisant le nombre de députés qui seront élus par la province ainsi que les limites de chaque circonscription électorale est proclamée. Un délai d'un an s'écoule avant l'entrée en vigueur des nouvelles limites des circonscriptions électorales, afin de permettre la nomination de directeurs du scrutin et de laisser le temps aux organisations de partis de se reconstituer dans toutes les circonscriptions ayant subi une modification de leur délimitation.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* précise qu'une commission doit définir les limites des circonscriptions électorales de façon à ce que la population de chaque circonscription soit aussi près que possible du quotient obtenu en divisant la population des électeurs habilités à voter de la province par le nombre de sièges attribués à celle-ci. Aucune circonscription ne doit avoir une population inférieure à 75 p. 100 ou supérieure à 125 p. 100 de ce chiffre. Les commissions peuvent faire varier la taille des circonscriptions à l'intérieur de cet intervalle en fonction de « considérations géographiques spéciales », telles que la densité de la population dans diverses régions de la province et l'accessibilité, la taille et la forme de ces régions. Les variations peuvent aussi être justifiées en fonction de « toute communauté ou diversité d'intérêts des habitants des diverses régions ».

Il se pose un certain nombre de questions au sujet des limites des circonscriptions électorales au Canada.

- Premièrement, comme nous l'avons mentionné précédemment, la répartition se fait en fonction des recensements décennaux. Cependant, le processus est très long et de longs délais peuvent survenir entre le déroulement du recensement et l'entrée en vigueur des nouvelles limites électorales. Par exemple, la redistribution faisant suite au recensement de 1981 n'est entrée en vigueur que pour les élections générales fédérales de 1988. Dans l'intervalle, d'importants mouvements et changements de population s'étaient produits; cela est particulièrement susceptible de se produire dans les régions limitrophes des grandes villes ou dans certaines régions ayant connu une croissance ou un déclin économique particulièrement important. Le résultat est que les nouvelles limites peuvent être périmées lorsqu'elles sont instaurées.

- Une autre question a trait à la distinction qui existe entre les régions rurales et les régions urbaines. Au XIX^e siècle, on en est venu à reconnaître que les circonscriptions urbaines pouvaient avoir une population plus élevée que les circonscriptions rurales. Il y a certains arguments en faveur d'un traitement différent des deux types de régions; les circonscriptions urbaines sont plus compactes, tandis que les circonscriptions rurales ont habituellement une population très dispersée, ce qui rend les communications et les déplacements plus difficiles. Les variations permises au niveau de la population des circonscriptions sont conçues principalement pour permettre la poursuite de cette politique, mais elles se prêtent aux abus et peuvent accorder une voix disproportionnée aux régions et aux préoccupations rurales. Des contestations ont été menées au Canada contre ces politiques et certains tribunaux ont rejeté les tentatives des provinces en faveur des circonscriptions rurales. Toutefois, la Cour suprême du Canada a confirmé les dispositions législatives qui permettent des différences raisonnables entre les populations des circonscriptions.
- Depuis un certain temps, le processus de révision des limites des circonscriptions électorales est un sujet d'insatisfaction. Il ne manque en effet jamais d'être trop long ou de susciter des controverses. Une partie du problème tient au fait que le processus entraîne des changements et remet en question le *statu quo*. En outre, les démarches pour réviser le processus sont toujours teintées de considérations politiques. En 1995, on a tenté, en vain, de modifier le processus. Celui-ci demeure donc inchangé. En 2004, un comité parlementaire a déposé un rapport dans lequel il exposait ses préoccupations à l'égard du processus de délimitation des limites des circonscriptions et recommandait des modifications⁽¹⁰⁾.

LA CANDIDATURE À UNE ÉLECTION

Les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des candidats à une élection fédérale sont précisées dans la *Loi électorale du Canada*. Elles sont étroitement liées aux dispositions qui régissent le droit de vote. Sauf pour quelques exceptions, toute personne qui a le droit de vote peut aussi présenter sa candidature à une élection; un candidat doit avoir au moins 18 ans, être citoyen canadien et avoir établi sa résidence au pays (mais pas nécessairement dans la circonscription où il veut se présenter à l'élection). En général, les motifs d'inhabilité à voter qui s'appliquent aux électeurs s'appliquent également aux candidats.

La *Loi électorale du Canada* précise aussi une série de motifs d'inéligibilité qui s'appliquent exclusivement aux candidats à une élection. Avant, les personnes qui entretenaient des relations contractuelles avec la Couronne ne pouvaient pas se porter candidats; cette restriction a toutefois été levée en 1993. Voici les motifs actuels d'inéligibilité :

(10) Voir Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Seizième rapport, 2 avril 2004.

- Une personne trouvée coupable d'une manœuvre frauduleuse ou illégale ne peut se porter candidat à une élection au cours des cinq années qui suivent la date où elle a été reconnue coupable d'une telle pratique.
- Une personne est déchue de son droit d'être candidat si elle s'est portée candidat à une élection antérieure et qu'elle a négligé de produire un rapport du vérificateur ou un état des dépenses d'élection.
- Les shérifs, greffiers de la paix, procureurs de la Couronne de comtés ou de districts judiciaires sont aussi considérés comme des candidats inéligibles, tout comme les membres des assemblées législatives provinciales et des conseils territoriaux.

Les interdictions frappant les personnes qui ont été trouvées coupables de délits électoraux pourraient être contestées en vertu de la Charte. Dans un cas, un législateur provincial, qui a été trouvé coupable d'une infraction criminelle relativement à sa fonction officielle, a été déchu de cette fonction. Des efforts faits pour l'empêcher de se présenter à l'élection partielle subséquente ont toutefois été invalidés par les tribunaux⁽¹¹⁾.

Le processus officiel de présentation d'un candidat exige la préparation d'une déclaration de candidature comportant le nom et l'adresse du candidat, de l'agent du candidat (la personne qui est légalement responsable de recevoir, déboursier et comptabiliser les dépenses) et du vérificateur du candidat. La déclaration doit comprendre une déclaration de consentement à la nomination, signée sous serment par le candidat. Elle doit aussi être signée par 100 électeurs accrédités de la circonscription électorale (50 électeurs dans le cas des circonscriptions éloignées), et chaque signature doit être attestée par une personne qualifiée. La déclaration de candidature doit être présentée au directeur du scrutin le ou avant le vingt-huitième jour précédant le scrutin, accompagnée d'un dépôt de 1 000 \$. Le candidat récupère son dépôt s'il soumet le rapport requis concernant les dépenses d'élection.

La sélection des candidats par les partis enregistrés est généralement régie par les procédures d'investiture de chaque parti. Les assemblées d'investiture locales peuvent être ouvertes à tous les membres du parti, être réservées uniquement à des délégués choisis par l'exécutif du parti, ou se situer quelque part entre ces deux extrêmes. Les dépenses parfois importantes engagées par les personnes qui aspirent à l'investiture ne sont généralement pas considérées comme des dépenses d'élection et n'ouvrent pas droit à une déduction fiscale.

(11) *MacLean c. Procureur général de la Nouvelle-Écosse* (1987), 35 D.L.R. (4th) 306 (C.S. N.-É.).

Lorsque le candidat a l'appui d'un parti politique enregistré, un document confirmant ce fait et signé par le chef du parti (ou son délégué) doit être présenté avec la déclaration de candidature. En l'absence d'un tel consentement, le candidat sera inscrit sur le bulletin de vote à titre d'« indépendant » avec ou sans désignation. Cette procédure est donc liée à la désignation de l'appartenance des candidats et vise à faire en sorte que seuls les candidats officiellement sanctionnés puissent se présenter sous la bannière d'un parti.

LA PUBLICITÉ ET LE TEMPS D'ANTENNE DURANT UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE

Durant une campagne électorale, le temps d'antenne accordé aux partis à des fins électorales est restreint en fonction de la date de l'événement et de son lieu d'origine. La *Loi électorale du Canada* interdit aux partis enregistrés de faire la promotion de tout parti enregistré ou candidat ou de s'opposer à eux par des messages radiodiffusés, télédiffusés ou publiés entre la date de la délivrance des brefs d'élection et le vingt-neuvième jour précédant le scrutin, ainsi que le jour du vote jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin. Cette interdiction comprend expressément les publications gouvernementales. Commet également une infraction toute personne qui a recours aux médias de l'étranger pour faire campagne.

Le processus électoral tente de faire en sorte que les partis aient un accès équitable aux principaux médias d'information. La *Loi* précise que chaque radiodiffuseur doit accorder 6,5 heures de temps d'antenne entre le vingt-neuvième et le deuxième jour précédant le scrutin, pour l'achat de messages publicitaires par les partis enregistrés. Un arbitre en matière de radiodiffusion, nommé par le directeur général des élections, est responsable de l'attribution du temps d'antenne aux partis. En l'absence d'un accord entre les divers partis politiques enregistrés, l'arbitre est tenu de répartir le temps d'antenne entre les partis en proportion des résultats qu'ils ont obtenus lors de l'élection précédente, en tenant compte des considérations relatives à l'équité et à l'intérêt public. La répartition qui en résulte détermine le temps d'antenne que chacun des partis pourra acheter au cours de la campagne. Les partis nouvellement enregistrés ont droit d'acheter jusqu'à six minutes de temps chacun, jusqu'à un total de 39 minutes de temps d'antenne par radiodiffuseur.

Outre la réglementation du temps d'antenne acheté par les partis, la *Loi électorale du Canada* prévoit l'accès à du temps d'antenne gratuit. Durant la période où les partis sont autorisés à faire de la publicité, les réseaux sont tenus de mettre gratuitement à leur disposition une certaine période d'antenne conforme aux règles énoncées dans la *Loi*.

La *Loi électorale du Canada* protège aussi l'accès des partis aux médias en précisant que le temps d'antenne auquel les partis ont droit doit leur être vendu au tarif régulier. Cette exigence s'applique aussi à l'espace publicitaire. Le succès remporté par les partis et les candidats dans leurs efforts pour se procurer des fonds, ainsi que les limites imposées aux dépenses électorales influent sur la possibilité qu'ont les partis de profiter de la publicité à laquelle ils ont droit.

La question de la publicité faite par des tiers continue de prêter à controverse. Les tiers sont des personnes et des groupes qui ne sont ni des candidats ni des partis politiques. Ces dernières années, ils ont joué un rôle toujours plus grand dans les campagnes électorales, engageant souvent des dépenses de publicité et autres pour s'opposer à un candidat ou à un parti ou pour l'appuyer. Si les dépenses des partis politiques et des candidats sont réglementées rigoureusement par souci d'équité et d'égalité des chances, il est logique que les autres groupes et particuliers fassent aussi l'objet de certaines limites et restrictions. Les tenants de la position opposée estiment en revanche que toute restriction imposée à un tiers constitue une atteinte injustifiée à la liberté d'expression et à d'autres droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les tentatives d'imposer des restrictions à des tiers dans la *Loi électorale du Canada* ont été contestées avec succès devant les tribunaux, même si ces affaires n'ont pas été portées en appel devant la Cour suprême du Canada. Dans un jugement rendu en 1998 sur la loi référendaire du Québec, la Cour suprême affirme toutefois que les restrictions imposées aux dépenses des tiers peuvent être justifiées sur le plan constitutionnel. En supposant qu'une interdiction générale de ces dépenses soit rejetée, la difficulté consiste à déterminer quels genres de restrictions imposer, que ce soit des limites de dépenses (et, le cas échéant, le caractère raisonnable des limites), des règles d'enregistrement ou encore l'obligation de déclarer et de divulguer les contributions et les dépenses ou les deux.

La *Loi électorale du Canada* de 2000 a introduit un nouveau système de réglementation de la publicité faite par les tiers en période électorale, y compris les limites de dépenses et les exigences de déclaration et de divulgation. Ces particuliers ou groupes seraient tenus de s'enregistrer auprès du directeur général des élections s'ils engagent des dépenses de

publicité totalisant 500 \$ ou plus. Un tiers ne serait pas autorisé à engager des dépenses de publicité électorale totalisant plus de 150 000 \$ dans le cadre d'élections générales, et, de cette somme, une somme d'au plus 3 000 \$ pourrait être engagée pour appuyer l'élection d'un ou de plusieurs candidats dans une circonscription donnée ou pour s'y opposer. Les tiers enregistrés sont tenus de garder des dossiers de toutes les contributions versées durant une période électorale et d'autoriser toute la publicité électorale. Dans les quatre mois suivant l'élection, ils sont tenus de déposer des rapports de publicité électorale contenant une liste des dépenses de publicité électorale, l'heure et l'endroit de diffusion ou de publication des annonces, ainsi que le détail des contributions reçues durant la période ayant commencé six mois avant la délivrance du bref électoral et se terminant le jour du scrutin; le nom et l'adresse des personnes ayant versé une contribution de plus de 200 \$ doivent y figurer. Le directeur général des élections est tenu de publier le nom et l'adresse des tiers comme ils figurent dans leur enregistrement ainsi que les rapports de publicité électorale dans un délai d'un an de la délivrance du bref électoral.

Les dispositions limitant les dépenses faites par des tiers ont fait l'objet d'une contestation judiciaire, mais ont été maintenues par la Cour suprême du Canada, dans une décision rendue le 18 mai 2004.

CERTAINS ASPECTS DES CAMPAGNES ÉLECTORALES CANADIENNES

Bien que la publicité soit réglementée au cours d'une campagne électorale fédérale, aucun effort n'est fait pour réglementer ou exercer une surveillance sur les nouvelles diffusées par les médias ou le contenu éditorial des programmes radiodiffusés ou télédiffusés ou des articles qui paraissent dans les journaux. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) – qui réglemente les télédiffuseurs canadiens – a cependant adopté des règles et des lignes directrices pour la couverture des campagnes électorales, et il peut recevoir les plaintes relatives à un traitement inégal ou biaisé. Pour ce qui est de la presse écrite, il y a moins de possibilités de recours, bien que la plupart des provinces disposent de conseils de presse qui peuvent mener une enquête s'il y a plainte.

Les chefs des principaux partis politiques participent généralement à des débats télévisés à un moment ou à un autre durant la campagne électorale. Il y a habituellement au moins un débat dans chacune des deux langues officielles. Cependant, la loi n'exige pas que de tels débats aient lieu, bien que certains observateurs aient suggéré qu'ils devraient être rendus

obligatoires. Ces débats sont un phénomène relativement récent et leur forme tend à changer selon les négociations qui se déroulent entre les partis et les réseaux de télévision, ainsi que selon les forces et les faiblesses respectives des partis et d'autres facteurs. Les plus petits partis, ou partis « marginaux », se sont souvent opposés au fait qu'ils sont exclus de tels débats. Nombre de débats se déroulent aussi entre les candidats dans les circonscriptions.

La publication des résultats de sondages d'opinion demeure interdite le jour du scrutin. Toutefois, en règle générale, il n'y a pas de restrictions ou d'interdictions qui visent les sondages d'opinion réalisés durant une campagne électorale ou la publication de leurs résultats. Les sondages d'opinion sont assez fréquents, certains journaux et réseaux de télévision en parrainant plusieurs au cours d'une campagne électorale. La *Loi* oblige de divulguer certains renseignements au sujet de ces sondages, tels que la source de financement et les questions qui ont été posées. L'interdiction antérieure d'effectuer un sondage la dernière fin de semaine de la campagne électorale a été annulée par la Cour suprême du Canada.

Le droit des employés de la fonction publique de se porter candidats et de participer de façon générale aux élections a fait l'objet de beaucoup de discussions et de quelques causes devant les tribunaux. D'un côté, on souhaite que la fonction publique soit permanente et non partisane et qu'elle ne participe pas aux campagnes politiques; de l'autre, il ne faut pas oublier le droit des employés de la fonction publique, à titre des citoyens, de participer aux élections de la même façon que les autres Canadiens.

La tenue de réunions et de rassemblements, comme expression de la liberté d'association et d'assemblée, n'est pas assujettie à des restrictions générales autres que celles visant à protéger l'ordre public, comme l'interdiction, que l'on retrouve dans le *Code criminel* canadien, de tenir des réunions ou les soulèvements illégaux. Le *Code criminel* renferme aussi des mesures de protection générales, telles que l'interdiction de porter des armes lors d'une assemblée publique. En vertu de la *Loi électorale du Canada*, commet une infraction toute personne qui agit ou complotte en vue d'agir de façon désordonnée dans le but de nuire au déroulement d'une assemblée électorale, au cours de la période débutant au moment de la délivrance des brefs d'élection et se terminant le jour suivant le jour du scrutin.

Outre l'interdiction des manœuvres visant à interrompre les assemblées publiques, la *Loi électorale du Canada* renferme une série de dispositions relatives à la corruption et aux pratiques illégales :

- la distribution de documentation non autorisée durant la campagne;
- la détérioration d'affiches et d'annonces publicitaires autorisées;
- les dépenses de campagne non autorisées;
- la falsification des rapports sur les dépenses de campagne électorale;
- les dépenses par les partis enregistrés au nom de candidats particuliers (autres que le chef);
- les pots-de-vin;
- le recours à des manœuvres frauduleuses pour influencer les électeurs.

L'application de la *Loi électorale du Canada* est de la responsabilité propre du commissaire aux élections fédérales, et si un candidat ou son représentant est trouvé coupable d'une infraction, il peut y avoir annulation d'une élection. Outre les peines spécifiques, la *Loi* précise que toute personne trouvée coupable de corruption ou de manœuvre frauduleuse pourra se voir interdire de siéger à la Chambre des communes ou de voter pendant cinq ans.

Alors que l'ancienne *Loi électorale du Canada* ne pouvait être appliquée que par les tribunaux criminels, la *Loi* de 2000 autorise le commissaire aux élections fédérales à appliquer des mesures correctives et non punitives pour donner suite aux infractions, lorsque les circonstances s'y prêtent. Au lieu d'intenter des poursuites, le commissaire peut conclure une entente avec toute personne lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis ou commettra une infraction. Ces ententes reposent sur l'engagement volontaire du contrevenant à se conformer aux exigences de la *Loi* et à publier l'entente. Le commissaire peut également demander une injonction d'un tribunal pour mettre fin immédiatement à une activité ou à une situation qui à son avis pourrait compromettre l'équité de la campagne électorale.

MARCHE À SUIVRE LE JOUR DE L'ÉLECTION

La *Loi électorale du Canada* renferme des dispositions détaillées concernant le déroulement du vote le jour de l'élection. Elles comprennent l'emplacement des bureaux de scrutin, les agents qui supervisent et administrent le vote, les procédures selon lesquelles les électeurs obtiennent leur bulletin de vote et les boîtes dans lesquelles les bulletins de vote sont déposés. Jusqu'en 1993, la *Loi* interdisait la vente de boissons enivrantes pendant l'ouverture des bureaux de scrutin; cette disposition remonte à l'époque lointaine où les jours d'élection se déroulaient de façon plutôt désordonnée, et qu'il était commun d'« acheter les électeurs » en leur offrant une consommation.

Il y a cinq fuseaux horaires différents au Canada et, jusqu'en 1996, les bureaux de scrutin ouvraient et fermaient en fonction de l'heure locale; il arrivait donc souvent que les résultats soient annoncés pour les circonscriptions de l'Est du pays bien avant que les bureaux de scrutin ne soient fermés dans l'Ouest. Les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* en décembre 1996 prévoient que les bureaux de scrutin seront ouverts pendant 12 heures consécutives, mais que les heures d'ouverture varieront d'un fuseau horaire à l'autre. Les heures de vote (selon l'heure locale) sont maintenant les suivantes :

- entre 8 h 30 et 20 h 30 pour les fuseaux horaires de Terre-Neuve et de l'Atlantique (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick);
- entre 9 h 30 et 21 h 30 pour le fuseau horaire de l'Est (Québec et Ontario);
- entre 8 h 30 et 20 h 30 pour le fuseau horaire du Centre (Manitoba, certaines régions de la Saskatchewan et Nunavut);
- entre 7 h 30 et 19 h 30 pour le fuseau horaire des Rocheuses (certaines régions de la Saskatchewan, Alberta et Territoires du Nord-Ouest);
- entre 7 h et 19 h pour le fuseau horaire du Pacifique (Colombie-Britannique et Yukon).

Il est prescrit dans la *Loi électorale du Canada* qu'aucune personne ne doit publier les résultats de l'élection dans un district électoral avant la fermeture des bureaux de scrutin dans ce district.

Les bureaux de scrutin sont ouverts le jour, et les employés doivent disposer d'au moins trois heures consécutives de congé pour aller voter. Au Canada, les élections se tiennent le lundi (à moins que ce ne soit un jour férié), plutôt que les fins de semaine ou les jours de congé, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens. Contrairement à ce qui se produit dans certains pays tels que l'Australie, le vote n'est pas obligatoire au Canada. Le taux de participation aux élections fédérales générales se situe généralement autour de 75 p. 100, mais diminue depuis quelques élections.

Les électeurs peuvent voter par anticipation. Des règles électorales spéciales s'appliquent également aux personnes qui doivent voter à l'extérieur de leur circonscription habituelle.

Les électeurs ne peuvent voter que pour un seul candidat. Le système électoral canadien est du type « scrutin majoritaire uninominal à un tour » ou « scrutin anglais ». Autrement dit, le candidat qui obtient le plus de votes dans une circonscription est celui qui

l'emporte. Rien n'oblige le candidat gagnant à obtenir la majorité absolue des votes exprimés, ou des votes qui auraient pu être exprimés. Il en résulte que certains gouvernements ont été élus avec un faible pourcentage du vote populaire. Dans d'autres cas, certains partis ont obtenu des pourcentages importants du vote populaire mais peu de sièges au Parlement. Diverses propositions ont été avancées en ce qui concerne différents systèmes électoraux, y compris certains types de représentation proportionnelle, de classement des candidats, etc.

La *Loi électorale du Canada* comporte des dispositions détaillées concernant le dépouillement du scrutin et à la déclaration des résultats d'élection. Le fait que ces procédures soient détaillées et précises, l'ouverture du processus de décompte des bulletins et les possibilités d'examen et d'objection de la part des représentants des partis en lice réduisent le risque de manipulation réelle ou apparente des résultats.

Immédiatement après la fermeture du bureau de scrutin, et à la vue du greffier du scrutin et des représentants désignés des partis ou des candidats, le directeur du scrutin de chaque section de vote doit procéder à plusieurs additions officielles des bulletins de vote pour s'assurer que tous les bulletins reçus du directeur général des élections sont comptabilisés. Le nombre de votes accordés à chaque candidat est ensuite additionné par le scrutateur, les représentants des partis en présence ayant la possibilité d'examiner chaque bulletin et de tenir un décompte sur des feuilles de calcul qu'on leur a fournies.

La *Loi* prévoit des directives précises concernant le rejet des bulletins de vote : les bulletins non marqués, les bulletins comportant une double marque, les bulletins marqués de la mauvaise façon ou encore les bulletins qui identifient l'électeur doivent être rejetés, tout comme les bulletins qui n'ont pas été remis par le scrutateur. La *Loi* prévoit aussi des directives pour les cas problématiques, par exemple les bulletins de vote que le scrutateur aurait accidentellement négligé de signer avant le vote.

Si des objections sont soulevées par les candidats ou leurs représentants, le scrutateur est tenu de les enregistrer pour consultation future et il doit prendre une décision afin que le décompte puisse procéder. Une fois le décompte terminé, une déclaration officielle des résultats du bureau de scrutin doit être préparée. Des copies de cette déclaration doivent être déposées dans la boîte de scrutin pour l'usage du directeur du scrutin, remises au représentant de chaque candidat et postées à chaque candidat. Les boîtes de scrutin, scellées et renfermant les bulletins de vote et d'autres documents, doivent être acheminées au directeur du scrutin.

Le décompte officiel est effectué par le directeur du scrutin. Si le décompte officiel indique que deux candidats ont reçu un nombre égal de votes ou qu'ils sont séparés par 1/1000 du nombre total de votes exprimés, le directeur du scrutin est normalement tenu de présenter une requête à un juge de district pour qu'il y ait recomptage officiel. D'autres personnes peuvent aussi présenter une demande de recomptage judiciaire dans les quatre jours de l'annonce des résultats officiels.

Six jours après le décompte officiel ou immédiatement après un recomptage judiciaire, le directeur du scrutin doit déclarer élu le candidat qui a obtenu le nombre le plus élevé de votes. Le directeur du scrutin doit ensuite retourner le bref d'élection, ainsi qu'un rapport post-électoral et d'autres documents au directeur général des élections. Celui-ci publie les résultats, dépose un rapport au Parlement sur le déroulement de l'élection et conserve les documents qui lui sont remis dans les cas où les résultats de l'élection sont contestés.

La *Loi* permet aussi de contester des élections dans certaines circonstances. Dans les cas extrêmes, les résultats d'une élection peuvent être annulés, mais il est rare que cela se produise de nos jours.

CONCLUSION

Comme l'ont montré les pages qui précèdent, le système électoral canadien est très complexe. Il est rigoureusement réglementé, et pratiquement tous ses aspects sont assujettis à des dispositions détaillées. Bon nombre des caractéristiques du système sont reliées : elles peuvent être fondées sur un précédent historique, la commodité administrative ou une conviction philosophique. Le système électoral canadien n'est pas statique; il change constamment et évolue en fonction des nouveaux défis et des nouvelles circonstances qui se présentent.

Le système électoral canadien est non partisan et administré par un responsable neutre, le directeur général des élections. Les activités des partis politiques sont étroitement réglementées pour que l'équité soit assurée. Si la plupart des Canadiens ont le droit de voter aux élections fédérales, certains groupes ne sont pas éligibles. Les dispositions qui leur interdisent de voter ainsi que d'autres aspects du système électoral sont de plus en plus contestés en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.