



www.elections.ca

Perspectives

ÉLECTORALES

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Réforme du financement des élections : Canada, Grande- Bretagne et États-Unis

La prochaine révision des
limites des circonscriptions
fédérales

Portrait de Thérèse
Casgrain : suffragette
et première femme à
diriger un parti



Table des matières

VOL. 4 • N° 1 • MAI 2002

- 1** **Message du directeur général des élections**
- 2** **Réforme du financement électoral**
- 2** **Le financement des élections au Canada**
Tim Mowrey et Alain Pelletier
De nombreuses réformes ont été mises en œuvre à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale, mais il y a encore lieu d'améliorer la responsabilisation et la transparence
- 9** **Argent flou, publicité idéologique et législation américaine sur le financement électoral**
Richard Briffault
À la suite de l'explosion des dépenses électorales, le Congrès adopte une nouvelle loi visant les dons non réglementés et la définition des dépenses électorales
- 15** **La loi britannique sur les partis politiques, les élections et les référendums**
Guy Lachapelle et Céline Roehrig
Après un long passé d'élections peu réglementées, la nouvelle loi britannique impose des restrictions pour certains dons monétaires et des plafonds de dépenses
- 22** **Révision des limites des circonscriptions électorales fédérales**
Herschell Sax
C'est reparti. Les préparatifs aux changements qui découleront du recensement de 2001 ont été entamés
- 26** **Le choix d'un système électoral**
Marc Chénier
Les dernières nouvelles sur la remise en question du système majoritaire uninominal du Canada
- 30** **Thérèse Casgrain : suffragette, première femme à diriger un parti et sénatrice**
Wayne Brown
Elle a milité pour que les Québécoises obtiennent le droit de vote et a été la première femme élue à la tête d'un parti politique au Canada
- 35** **Activités électorales en bref**
- 42** **Faits électoraux**
Wayne Brown et Alain Lalonde
Coup d'œil sur les plafonds des dépenses et les dépenses réelles des partis, des candidats et des tiers aux élections fédérales 1997 et 2000

LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannis

Le Vote (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Ca-na-da ».

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, *Perspectives électorales*, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

RÉDACTEURS

WAYNE BROWN
ALAIN PELLETIER

COMITÉ DE RÉDACTION

WAYNE BROWN
MARC CHÉNIER
ANDRÉ CYR
FRANCE DEMIANENKO
ERIK LAIROT
KAREN LEVESQUE
ANDRÉ PATRY
ALAIN PELLETIER
LOUISE PINEAU
HERSCHELL SAX

CONCEPTION GRAPHIQUE

ACCURATE

PERSONNEL DE PRODUCTION

INDRA ANCANS
JEAN-GUY BERGERON
PIERRE CREMER
TERESINHA DA SILVA
JEAN DESLAURIERS
GINETTE GRONDIN
MARIE-JOSÉE GUERTIN
DEBORAH KERR
CÉCILE LAMIRANDE
PIERRE LEMIEUX
LYNE MATHIEU
PAUL MORISSET
SUZANNE PAQUET-BERGERON
GENEVIÈVE RIVARD

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VEUILLEZ COMMUNIQUER AVEC ÉLECTIONS CANADA :

TÉLÉPHONE :
1 800 463-6868

SITE WEB :
www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2002

ISSN 1488-3538

EC 91824

TOUS DROITS RÉSERVÉS

IMPRIMÉ AU CANADA





Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada

Réforme du financement des élections

La transparence est l'un des piliers de la démocratie représentative. Elle est garante du lien de confiance entre le peuple et ses représentants. Cette confiance sera d'autant plus grande si l'on alimente et respecte le droit du public de savoir ce qui touche au financement des élections. Les Canadiens ont le droit de savoir qui influence ou tente d'influencer le processus électoral, et par quels moyens. Bien que la *Loi électorale du Canada* contienne plusieurs dispositions à cet effet, le système fédéral du financement électoral comporte encore des faiblesses en ce qui concerne la divulgation des contributions faites aux candidats à l'investiture ou à la direction d'un parti, ainsi que les activités financières des associations de circonscription des partis.

En novembre 2001, à la lumière du déroulement de la 37^e élection générale, j'ai présenté au Parlement mon rapport *Moderniser le processus électoral*, qui contient des recommandations visant à refléter les besoins d'une population de plus en plus mobile, informée et diversifiée, et de rester au diapason des réalités changeantes et nouvelles qui animent la société canadienne. Plus précisément, un grand nombre de mes recommandations sont destinées à respecter le droit de connaître les détails du financement des élections et à garantir une concurrence équitable pour les candidats et les partis politiques. Certaines mesures amélioreraient l'accessibilité et l'efficacité du processus électoral ainsi que la gestion administrative liée à la conduite des scrutins.

Mes recommandations s'appuient sur l'œuvre de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1992), les leçons apprises au cours des élections générales de 1993, 1997 et 2000 et une récente et vaste opération de consultation auprès des électeurs, des candidats, du Comité consultatif sur les partis politiques, des directeurs du scrutin et du milieu universitaire. Le rapport reflète par ailleurs les onze années que j'ai passées à la barre d'Élections Canada et est empreint de ma conception longuement réfléchie des mesures qui s'imposent pour respecter l'esprit égalitaire qui inspire la *Loi électorale du Canada*. Le présent numéro contient plus de renseignements sur mes recommandations, qui peuvent également être consultées sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca).

Partout au monde, les législateurs ont donné suite aux préoccupations en matière de financement des élections de différentes façons, selon les valeurs et la culture de chaque pays. Le cinquième numéro de *Perspectives électorales* examine la réglementation du financement des élections au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis et souligne les différentes mesures prises pour régler les questions de l'argent investi dans les campagnes électorales et de la confiance du public dans le processus électoral. En mars, le président George W. Bush a entériné de profonds changements à la réglementation du financement électoral aux États-Unis. La Grande-Bretagne, quant à elle, a adopté la *Political Parties, Elections and Referendums Act* en février l'an passé pour réglementer le financement électoral des partis politiques. Au Canada, les bases du régime actuel pour les candidats et les partis politiques ont été jetées en 1974.

J'espère que ces articles favoriseront la discussion. Je vous invite à nous faire part de vos observations et de vos suggestions pour les numéros à venir. ✖

Jean-Pierre Kingsley

Le financement des élections

AU CANADA



TIM MOWREY

AGENT DES POLITIQUES ET DE LA
RECHERCHE, ÉLECTIONS CANADA
ET

ALAIN PELLETIER

RÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES,
ET DIRECTEUR ADJOINT,
POLITIQUES ET RECHERCHE
ÉLECTIONS CANADA

Introduction

La transparence, l'équité et la participation sont fondamentales dans le processus électoral moderne. L'histoire du financement des élections au Canada et les dernières séries de réformes font ressortir des tendances qui transcendent les frontières fédérales, provinciales et territoriales, des tendances vers des lois et des politiques en matière électorale qui assurent plus de transparence, garantissent l'équité et favorisent la participation. La poursuite de ces objectifs transparait de façon évidente dans les éléments fondamentaux de la plupart des régimes de financement des élections au Canada : inscription des électeurs; limitation des dépenses électorales et des sources des contributions; divulgation des transactions financières; réglementation de la publicité, de la radiodiffusion et de la publication des sondages d'opinion; financement public du processus électoral.

Bref historique

Le premier régime de financement des élections au Canada remonte à 1874, année d'adoption de l'*Acte des élections fédérales* (AEF). L'AEF a été l'aboutissement du « Scandale du Pacifique », un dossier largement publicisé mettant en cause le premier ministre sir John A. Macdonald et les promoteurs du Canadien Pacifique, qui versaient de généreuses contributions électorales au Parti conservateur fédéral en échange des faveurs du gouvernement. L'AEF introduisait des dispositions relatives à la divulgation des dépenses électorales et à la nomination obligatoire d'un agent officiel pour chacun des candidats.

Après ces premières étapes modestes qui s'inspiraient largement de la loi britannique de 1854 intitulée *Corrupt Practices Act*, les régimes de financement des élections ont progressé lentement, faisant habituellement l'objet de réformes après un scandale ou une crise. D'autres modifications se sont faites graduellement, mais aucun changement d'importance n'a été apporté aux dispositions fédérales sur le financement des élections entre 1920 et 1974.

Le premier régime moderne de financement des élections au Canada a été adopté au Québec en 1963. Cette année-là, la *Loi électorale* du Québec a été modifiée de façon à limiter les dépenses des partis politiques et des candidats, à obliger les candidats à avoir un agent officiel et à prévoir le remboursement partiel des dépenses électorales des candidats. Toutes ces dispositions ont été en grande partie empruntées à la loi britannique en vigueur à l'époque. La Nouvelle-Écosse a emboîté le pas en adoptant une loi semblable en 1969. La Saskatchewan a présenté une loi sur le financement électoral en 1974, suivie de l'Ontario (1975), de l'Alberta (1977), du Nouveau-Brunswick (1978), de la Colombie-Britannique (1979), du Manitoba (1980), des Territoires du Nord-Ouest (1986), de l'Île-du-Prince-Édouard (1988), de Terre-Neuve (1993) et du Territoire du Yukon. (Les dispositions sur la divulgation des dépenses étaient en vigueur pour les élections de 1978 au Yukon, mais les montants déclarés étaient si peu élevés

que les dispositions ont été révoquées. C'est en 1999 que les premières dispositions durables sur le financement des élections y ont été adoptées.) Le Nunavut a repris pour sa première élection, en 1999, l'*Election Act* des Territoires du Nord-Ouest.

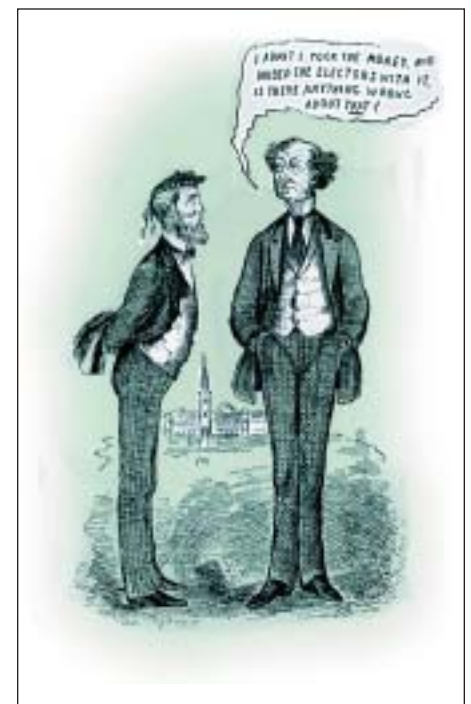
En partie en réaction à la loi québécoise et aussi à cause de l'augmentation des coûts des campagnes électorales, les instances fédérales ont mis sur pied deux comités entre 1963 et 1970 afin d'étudier le financement des élections au niveau fédéral. Le Comité Barbeau (qui a remis son rapport en 1966) et le Comité Chappell (qui a déposé le sien en 1972) ont formulé de nombreuses recommandations sur la réglementation des dépenses électorales. En 1974, 100 ans après la première loi sur le financement électoral, le Parlement faisait adopter la *Loi sur le financement des élections* (LFE), marquant le début du régime moderne de financement électoral au niveau fédéral au Canada. Certes, il y a eu d'autres modifications depuis 1974, mais les dispositions de cette loi sur le financement des élections constituent toujours aujourd'hui le fondement du régime fédéral.

Contexte contemporain

Le contexte contemporain de la réforme de la réglementation sur le financement des élections découle de deux événements. Il y a eu tout d'abord l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982. La Charte consacre les libertés fondamentales (les libertés d'expression et d'association sont garanties par l'article 2) et les libertés démocratiques (article 3), qui comprennent le droit de voter et de se porter candidat. Depuis 1982, il y a eu une augmentation importante des litiges concernant les questions d'élection et de financement électoral.

Deuxièmement, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a déposé en 1992 un rapport en quatre volumes assorti de plus de 500 recommandations et a publié 23 volumes de comptes rendus de recherche, dont cinq sur le financement des

élections. Parmi les thèmes centraux de la Commission royale, on retrouve la transparence, l'équité et la participation. La Commission royale a également reconnu que la confiance du public à l'égard du processus électoral était essentielle et elle a cherché à mieux garantir l'intégrité de ce processus en réformant le financement des élections. De nombreux administrateurs des élections, tant au niveau fédéral que provincial, se sont inspirés des recommandations de la Commission royale. Par exemple, le directeur général des élections du Manitoba a cité la Commission royale dans ses recommandations à l'Assemblée législative en 1999¹. De la même façon, le directeur général des élections du Canada s'est inspiré du rapport de la Commission royale pour étayer un grand nombre de ses recommandations au Parlement. Pour de plus amples renseignements sur les recommandations que le directeur général des élections a soumises récemment au Parlement (2001), voir la page 7 et la rubrique « Activités électorales en bref ».



À l'élection de 1874 qui a suivi le « scandale du Pacifique », le Parti libéral-conservateur de sir John A. Macdonald a été supplanté par le Parti libéral d'Alexander MacKenzie. Celui-ci s'est empressé de voter l'Acte des élections fédérales, qui réglemente certains aspects du financement électoral.

Les tendances récentes dans le financement des élections au Canada peuvent être analysées en étudiant les lois et modifications adoptées. Notons par exemple que le Territoire du Yukon a adopté en 1999 une réglementation sur le financement des élections. Au niveau fédéral, une nouvelle *Loi électorale du Canada* a été adoptée en mai 2000, tandis que d'importantes modifications ont été apportées à la *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba en août 2000. Toutes les réformes visaient à assurer une transparence et une équité plus grandes et à promouvoir la participation au régime de financement des élections respectif. Les pages qui suivent feront ressortir les similitudes et les différences entre les régimes de financement des élections dans l'ensemble du Canada.

Enregistrement

L'enregistrement des partis politiques est un principe d'administration électorale généralisé au Canada, sauf dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, où il n'existe pas de partis politiques. Il s'agit pourtant d'un phénomène relativement récent au Canada. Au niveau fédéral, les partis n'ont été reconnus dans la loi qu'en 1970, tandis qu'au niveau provincial, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve n'exigent l'enregistrement des partis que depuis les années 80.

Plus récemment, plusieurs provinces ont élargi la portée des exigences en matière d'enregistrement pour englober les associations locales et, au niveau fédéral de même qu'au Québec et en Colombie-Britannique, les tiers (particuliers ou organisations autres que des candidats ou des partis politiques). En août 2000, l'Assemblée législative du Manitoba a étudié des dispositions sur l'enregistrement des tiers lorsqu'elle a modifié sa *Loi sur le financement des campagnes électorales*, mais ces dispositions du projet de loi n'ont pas été promulguées.

Dépenses électorales

La définition de dépense électorale varie d'une administration électorale à l'autre. Cependant,



elle inclut généralement toutes les dépenses engagées pour promouvoir l'élection d'un candidat ou d'un parti politique ou pour s'y opposer. Au Canada, plusieurs administrations électorales ont des dispositions qui couvrent les dépenses tant directes qu'indirectes. Par contre, le palier fédéral, le Territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ne couvrent que les dépenses directes. En général, les dépenses personnelles des candidats ne sont pas des dépenses électorales. Dans la plupart des administrations, les dépenses sont limitées en fonction du nombre d'électeurs dans la circonscription où le candidat se présente ou dans l'ensemble des circonscriptions où le parti politique présente des candidats. Seule la Saskatchewan impose un plafond fixe aux dépenses électorales des partis politiques en période d'élection générale².

La limitation des dépenses électorales a pour but de restreindre la capacité des riches d'influencer ou de dominer indûment le processus électoral. Comme on l'a déjà vu, le premier gouvernement qui a limité ces dépenses au Canada a été celui du Québec, en 1963. La plupart des autres provinces ont suivi l'exemple, exception faite de l'Alberta, et du Territoire du Yukon, qui ne limitent les dépenses ni des partis politiques, ni des

candidats. Le gouvernement du Yukon n'a pas jugé nécessaire d'imposer des plafonds au moment des réformes électorales de 1999.

Malgré ces deux exceptions, on observe depuis 1963 une tendance marquée à imposer des plafonds des dépenses aux partis politiques et aux candidats. Terre-Neuve (1993) et la Colombie-Britannique (1995) sont les provinces qui se sont ralliées le plus récemment au mouvement. Il y a eu aussi une tendance à étendre l'application des plafonds à un plus large éventail de dépenses. À une certaine époque, par exemple, l'Ontario et le Manitoba ne réglementaient que les dépenses en publicité, mais les deux provinces ont ensuite pris des mesures pour limiter les dépenses électorales. Les électeurs sont fortement en faveur de la limitation des dépenses. L'Étude sur l'élection canadienne 2000 a montré que 93 % des répondants sont d'accord pour limiter les dépenses des candidats et des partis politiques.

Contributions

Tous les gouvernements au Canada imposent des règlements sur la sollicitation et l'acceptation de contributions par les partis politiques et les candidats. Presque partout, on limite les sources des contributions aux campagnes et parfois même le montant des contributions.

Pour ce qui est du contrôle de la source des contributions, c'est Terre-Neuve-et-Labrador qui impose le moins de restrictions, ne limitant que le montant des contributions anonymes que l'on peut accepter. Les provinces les plus restrictives sont le Québec et le Manitoba, qui autorisent seulement les électeurs (Québec)³ ou les particuliers (Manitoba) à verser des contributions aux candidats et aux partis politiques. Le Québec impose ces restrictions depuis 1977, tandis que le Manitoba a adopté ces dispositions en août 2000 au moment de modifier la *Loi sur le financement des campagnes électorales*.

Cinq provinces limitent le montant qu'un particulier ou une organisation peuvent verser à un parti politique, à un candidat ou à une association locale par année ou par élection (Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba et Alberta). L'Ontario a été la première province à légiférer en la matière, en 1975⁴. Là encore, la province qui a légiféré le plus récemment à cet égard est le Manitoba.

Avant les modifications d'août 2000 à la *Loi sur le financement des campagnes électorales*, le Manitoba ne limitait pas le montant des contributions. D'après l'Étude sur l'élection canadienne 2000, près de deux tiers des répondants sont d'accord pour limiter le montant des contributions.

Divulgence

Pour garantir la transparence et le respect des dispositions sur le financement des élections, on exige partout des candidats et des partis politiques qu'ils présentent des rapports sur leurs contributions et leurs dépenses au directeur général des élections (ou à la Commission du financement des élections, au Nouveau-Brunswick) dans des délais prescrits. La divulgation fait partie des dispositions sur le financement des élections depuis 1874. À cette époque, on estimait que le fait de divulguer comment les fonds étaient utilisés suffirait à prévenir toute corruption et à

respecter le droit du public de savoir qui finance les activités des partis politiques et des candidats. Au Canada, presque toutes les lois sur le financement des élections comprennent des exigences en matière de divulgation.

Bien que les dispositions sur la divulgation se soient étoffées au fil du temps, elles comportent encore plusieurs lacunes, tant aux niveaux provincial et territorial qu'au niveau fédéral. S'il est vrai que tous les candidats doivent produire un rapport sur les dépenses et les contributions après chaque élection et que les partis politiques doivent présenter un rapport annuel et (sauf au Nouveau-Brunswick) un rapport sur les élections, où que se déroule le scrutin, d'autres éléments du processus électoral échappent actuellement à toute réglementation. Ainsi, les transactions financières relatives aux campagnes à la direction des partis enregistrés ne sont rendues publiques qu'en Ontario et en Colombie-Britannique, alors que seulement six provinces exigent la divulgation de données financières par les associations locales de ces partis. Il n'y a pas non plus de dispositions sur la divulgation des contributions versées aux députés fédéraux ou provinciaux entre les élections. Ces omissions dans les exigences de divulgation ont été décrites comme le « trou noir »⁵ du financement des élections. Selon l'Étude sur l'élection canadienne 2000, plus de 94 % des répondants interrogés sont d'accord pour la pleine divulgation des données sur le financement des élections.

Publicité et temps d'antenne

La publicité électorale des partis politiques et des candidats est généralement considérée comme une dépense électorale (voir plus haut) aux plafonds des dépenses mais, à plusieurs endroits, des dispositions ont été adoptées pour régir exclusivement la publicité électorale. Par exemple, au Manitoba, de nouvelles dispositions de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* limitent le montant que les partis politiques et les candidats peuvent consacrer à la publicité pendant une campagne, et ces

TABLEAU 1.1

Dispositions sur le financement des élections

Endroit	Plafonds des dépenses électorales	Plafonds des contributions par année ou par élection	Réglementation de la publicité par les tiers par année ou par élection	Période d'interdiction de publication	Restrictions sur les sondages d'opinion
Canada	x		x	x	x
Terre-Neuve-et-Labrador	x			x	
Île-du-Prince-Édouard	x				
Nouvelle-Écosse	x				
Nouveau-Brunswick	x	x		x	
Québec	x	x	x	x	
Ontario	x	x		x	
Manitoba	x	x			
Saskatchewan	x				
Alberta		x			
Colombie-Britannique	x		x	x	x
Territoire du Yukon					
Territoires du Nord-Ouest*	x	x		x	
Nunavut*	x	x		x	

Source : Adaptation du *Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative*

* Il n'y a pas de parti politique au niveau territorial aux Territoires du Nord-Ouest ni au Nunavut.

montants sont compris dans les plafonds des dépenses électorales généraux selon la Loi. Les modifications prévoient également un plafond annuel des dépenses en publicité électorale en dehors des périodes électorales (50 000 \$).

La publicité faite par des particuliers et des organisations autres que des candidats ou des partis politiques est également réglementée au niveau fédéral de même qu'au Québec et en Colombie-Britannique. Cette publicité par des tiers a fait l'objet d'un débat public intense et de plusieurs contestations judiciaires. En principe, la réglementation de la publicité par des tiers est considérée comme nécessaire pour que tous les participants à la campagne électorale soient sur un pied d'équité. Certains estiment qu'il est injuste que, tandis que les candidats et les partis politiques doivent respecter des plafonds dans leurs dépenses,

d'autres peuvent mener une campagne active pour favoriser ou contrecarrer un candidat, un parti ou une cause, sans être tenus à aucune règle sur les dépenses. D'autres sont d'avis que la réglementation des tiers est tout à fait incompatible avec les garanties de la Charte protégeant la liberté d'expression.

La notion de limitation de la publicité par des tiers est apparue en 1974, dans la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui interdisait toute publicité par des tiers. Des décisions judiciaires ultérieures et des modifications législatives ont aboli puis ressuscité à plusieurs reprises les dispositions fédérales sur la publicité des tiers (voir *National Citizens Coalition* et *Sommerville*). Tout récemment, la nouvelle *Loi électorale du Canada*, qui a reçu la sanction royale en mai 2000, a rétabli les plafonds



La notion de limitation de la publicité par des tiers est apparue en 1974, dans la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui interdisait toute publicité par des tiers.



des dépenses pour la publicité des tiers. Les dépenses publicitaires, par une personne ou un groupe, visant à favoriser ou à contrecarrer un parti politique enregistré, un candidat ou une cause à laquelle un parti ou un candidat est associé étaient limitées à 3 000 \$ dans une circonscription électorale et à 150 000 \$ au niveau national, sous réserve de rajustements. La nouvelle *Loi électorale du Canada* prévoit également la divulgation obligatoire des dépenses et des contributions provenant des tiers. En juin 2001, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a annulé les plafonds des dépenses imposés aux tiers, tout en laissant intactes les exigences de divulgation (*Harper c. Procureur général du Canada*). Cette décision est portée en appel. La Cour d'appel a entendu l'affaire le 9 mai 2002.

De la même façon, la Colombie-Britannique a adopté des dispositions sur la publicité électorale par des tiers en 1995 (5 000 \$ au cours d'une campagne électorale), mais, en 2000, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a proclamé qu'elles n'étaient pas valides (*Pacific Press c. Colombie-Britannique (PG)*) parce que contraire à la Charte. Au Québec, des dispositions de la *Loi référendaire* touchant la publicité par des tiers ont été contestées devant la Cour suprême du Canada en 1997 (*Libman c. Québec*). L'appelant contestait l'interdiction totale de la publicité par des tiers introduite dans la *Loi électorale* de 1989 et applicable à un référendum. Bien qu'elle se soit prononcée contre les dispositions référendaires, la Cour suprême du Canada a admis que la limitation des dépenses de publicité des tiers assurait pour les élections un contexte plus juste et équitable. Cette limitation sert, selon elle, un « objectif fort louable, qui vise à assurer le caractère juste et équitable »⁶ du processus électoral. La *Loi électorale* a été modifiée en 1998 de façon à imposer un plafond de 300 \$ aux dépenses en publicité des tiers. À la lumière de ces décisions judiciaires, les législateurs doivent maintenant rechercher un juste équilibre entre la liberté d'expression, garantie par l'article 2 de la *Charte canadienne*

des droits et libertés, et un régime de financement des élections qui soit transparent, juste et équitable.

L'Assemblée législative du Manitoba a tenté de trouver cet équilibre lors de ses réformes du financement des élections en 2000. Le projet de loi proposé comprenait des dispositions qui auraient limité les dépenses en publicité électorale de tiers à 5 000 \$ pendant une campagne. Le projet de loi aurait aussi exigé que les tiers dont les dépenses dépassent 500 \$ présentent un rapport financier exposant en détail toutes leurs contributions et dépenses pendant la campagne électorale. Le projet de loi a été adopté en août 2000, mais les dispositions relatives à la publicité électorale par des tiers n'ont pas été promulguées.

La *Loi électorale du Canada* est la seule loi qui réglemente la répartition et l'attribution du temps d'antenne aux partis politiques. L'arbitre en matière de radiodiffusion utilise une formule complexe pour répartir le temps d'antenne payant réservé aux partis politiques et aussi pour leur attribuer au prorata du temps d'antenne gratuit dans certains réseaux. Comme on se sert de plus en plus de la télévision et de la radio, les contrôles du temps d'antenne sont apparus comme un moyen d'assurer l'équité d'accès aux moyens de communiquer avec les électeurs. Le directeur général des élections du Canada et l'arbitre en matière de radiodiffusion ont tous deux recommandé un examen du régime régissant la radiodiffusion⁷.

Presque partout au Canada, on interdit la diffusion de publicité ou d'émissions électorales pendant une certaine période, normalement le jour du scrutin et la veille. Au niveau fédéral et en Colombie-Britannique, la publication de sondages (qui peuvent être considérés comme une dépense électorale) est également interdite pendant une certaine période.

Financement public

Les modifications de 1963 à la *Loi électorale* du Québec prévoyaient un régime de remboursement partiel des dépenses électorales des candidats s'ils obtenaient un certain pourcentage

des suffrages. Des dispositions similaires ont été adoptées ailleurs au Canada et toutes les provinces ont maintenant légiféré à cet égard, sauf l'Alberta, la Colombie-Britannique et les trois territoires qui ne remboursent aucune partie des dépenses électorales des candidats. De plus, un remboursement partiel des dépenses électorales des partis politiques, qui dépend aussi du pourcentage des suffrages obtenu, a été prévu dans quatre provinces et au niveau fédéral. Pour l'élection générale fédérale de 2000, un total de 7 680 358 \$ a été remboursé aux partis politiques. Partout, sauf au Québec et au Manitoba, on rembourse intégralement le cautionnement des candidats si des exigences en matière de rapports sont respectées.

À l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et au Québec, les partis politiques ont droit à d'autres fonds publics, qui prennent la forme d'allocations annuelles calculées d'après le nombre ou le pourcentage des votes valides recueillis au cours de la dernière élection générale.

Une participation plus large au processus électoral est encouragée par des crédits d'impôt au titre des contributions politiques. Ces crédits existent dans l'ensemble des provinces et territoires et au niveau fédéral. Les régimes de crédits varient, mais, à six endroits, on applique le même mode de calcul du crédit maximum (pour les dons de plus de 550 \$, le crédit est de 325 \$ plus 33,33 % de ce qui dépasse le seuil de 550 \$, jusqu'à concurrence de 500 \$). Ces dispositions sur le financement public existent depuis 1963 et visent à favoriser la participation aux élections. Pour de plus amples renseignements sur les diverses pratiques relatives au financement public, voir le tableau 1.2.

Recommandations du directeur général des élections

Le 27 novembre 2001, le directeur général des élections du Canada a présenté au président de la Chambre des communes le rapport contenant ses recommandations en vue d'améliorer

TABLEAU 1.2

Dispositions sur le financement public

Endroit	Crédit d'impôt	Allocations annuelles aux partis politiques	Remboursement des dépenses électorales	
			Partis politiques	Candidats
Canada	x		x	x
Terre-Neuve-et-Labrador	x			x
Île-du-Prince-Édouard	x	x		x
Nouvelle-Écosse	x			x
Nouveau-Brunswick	x	x		x
Québec	x	x	x	x
Ontario	x		x	x
Manitoba	x		x	x
Saskatchewan	x		x	x
Alberta	x			
Colombie-Britannique	x			
Territoire du Yukon	x			
Territoires du Nord-Ouest*	x			
Nunavut*	x			

Source : Adaptation du *Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative*

* Il n'y a pas de parti politique au niveau territorial aux Territoires du Nord-Ouest ni au Nunavut.

l'administration de la *Loi électorale du Canada*. Un grand nombre de ces recommandations ont trait aux dispositions sur le financement des élections. Les recommandations présentées visent à renforcer la transparence du financement des élections pour favoriser des choix éclairés et gagner la confiance des électeurs, ainsi qu'à promouvoir l'égalité et la participation.

Le directeur général des élections recommande de plafonner les dons versés aux partis politiques, aux candidats, aux associations de circonscription et aux candidats à l'investiture. Ainsi, un donateur ne pourrait pas verser plus de 50 000 \$ par parti politique par année, plus 50 000 \$ l'année d'une élection générale. Les dons seraient limités à un total de 7 500 \$ par donateur pour tous les candidats à l'investiture, à une élection générale ou à une élection partielle appartenant à un même parti. Une autre recommandation vise à fixer des plafonds de dépenses spécifiques pour les courses à l'investiture.

Le directeur général des élections recommande de renforcer la transparence du processus électoral en appliquant aussi les exigences en matière de divulgation à des entités politiques comme les associations de circonscription des partis politiques, les campagnes à la direction et les courses à l'investiture des partis politiques.

De plus, il recommande de resserrer les exigences en matière de divulgation des transferts d'argent provenant d'entités politiques provinciales et des dons indirects qui passent par les associations de circonscription et les fiduciaires.

En outre, il est recommandé : d'abaisser le seuil d'admissibilité des candidats à un remboursement partiel de leurs dépenses électorales, de 15 % à 5 % des votes valides dans leur circonscription; de séparer l'attribution du temps d'antenne gratuit de l'attribution du temps d'antenne payant pour que le premier ne dépende pas de l'intention ou de la capacité d'un parti d'acheter le second; et de

payer à même les fonds publics une partie des honoraires des vérificateurs que doivent assumer les partis.

Pour en savoir davantage sur les recommandations du directeur général des élections, consulter la page 35.

Conclusion

Dans le financement des élections au Canada, on perçoit une nette tendance vers la transparence, l'équité et la participation. Ces aspects de la démocratie électorale ont gagné en importance au cours des dernières décennies pour plusieurs raisons : hausse des coûts des campagnes, attentes du public et nécessité que le public ait confiance dans l'intégrité du régime électoral. Depuis 1874, le régime de financement des élections au Canada s'est amélioré et a été réformé peu à peu. Dans le régime moderne, qui a vu le jour en 1963, les dispositions sur le financement se sont élargies et étoffées. Il reste néanmoins quelques mesures à prendre pour garantir la transparence et l'équité complètes dans le régime de financement des élections. ✕

NOTES

1. Manitoba, Bureau du directeur général des élections, *Rapport annuel de 1999*.
2. Le plafond est fixé à 651 355 \$.
3. Possède la qualité d'électeur toute personne qui : (1) a dix-huit ans accomplis; (2) est de citoyenneté canadienne; (3) est domiciliée au Québec depuis six mois ou, dans le cas d'un électeur hors du Québec, depuis douze mois; (4) n'est pas en curatelle; (5) n'est pas privée, en application de la présente loi ou de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), de ses droits électoraux.
4. L'Ontario limite actuellement les contributions annuelles à un parti politique à 7 500 \$. Le plafond annuel, au Manitoba, est de 3 000 \$, que le don soit fait à un candidat, à un parti politique ou à une association locale.

5. Stanbury, William. *L'argent et la politique fédérale canadienne : le financement des candidats et candidates et des partis*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Collection d'études, volume 1.

6. *Libman c. Québec* 1997, 3 R.C.S.

7. Canada. *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36^e élection générale, 1997*.

SOURCES

BLAKE, Donald. « Electoral Democracy in the Provinces », *Choices*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 7, n° 2, mars 2001.

Canada. Groupe canadien d'étude des questions parlementaires. *La Réforme des campagnes électorales*, 1990.

Canada. *Moderniser le processus électoral* (rapport du directeur général des élections du Canada), 2001.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. 1992, volumes 1 et 2.

Compendium de l'administration électorale au Canada, 2001 (www.elections.ca).

Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative, 2001 (www.elections.ca).

Manitoba. *Rapport annuel de 1999 : Y compris la tenue de la 37^e élection générale provinciale*, Rapport du directeur général des élections, 1999.

MASSICOTTE, Louis. *La réglementation du financement des partis politiques au Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1982.

PALDA, Filip. *Election Finance Regulation in Canada: A Critical Review*, Vancouver, The Fraser Institute, 1991.

SEIDLE, F. Leslie. *Reforming Canadian Political Finance Regulations: Conflicting Principles and Processes* (document rédigé pour présentation au XVI^e congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Berlin, Allemagne, le 25 août 1994).

SMITH, Jennifer et Herman BAKVIS. « Changing Dynamics in Election Campaign Finance: Critical Issues in Canada and the United States », *Policy Matters*, juillet 2000.

STANBURY, William. *L'argent et la politique fédérale canadienne : le financement des candidats et candidates et des partis*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Collection d'études, volume 1.



Argent flou, publicité idéologique et législation américaine sur le financement électoral



RICHARD BRIFFAULT
VICE-DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ COLUMBIA

Le 27 mars 2002, le président George W. Bush a entériné les changements les plus importants et les plus profonds depuis plus d'une génération quant à la réglementation du financement électoral aux États-Unis. Le fruit de près de six années d'âpres débats, la *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* aborde un vaste éventail de sujets liés au financement électoral, dont les collectes de fonds dans les immeubles fédéraux, les contributions des ressortissants étrangers, la limitation des contributions aux candidats fédéraux, les dons au comité d'investiture du président, la transmission électronique des rapports financiers sur les campagnes électorales fédérales et leur publication sur Internet, ainsi que les sanctions imposées pour les infractions à la législation sur le financement des campagnes électorales fédérales. Toutefois, le cœur de cette loi réside dans les restrictions qu'elle impose en matière d'« argent flou » et de « publicité idéologique », deux pratiques de financement électoral qui ont pris de l'essor dans les années 90 et qui minent directement l'efficacité de la législation sur le financement des campagnes électorales fédérales. La constitutionnalité de ces restrictions a aussitôt été contestée.

Le présent article examine l'émergence de l'argent flou et de la publicité idéologique dans le système de financement électoral américain, ainsi que la loi introduite en réaction. Tout d'abord, il fournit un résumé de la *Federal Election Campaign Act* (FECA), la loi de l'ère du Watergate qui régissait le financement des campagnes électorales fédérales aux États-Unis depuis 1974. Puis, il explique l'évolution et l'importance de l'argent flou et de la publicité idéologique. Il poursuit en étudiant les dispositions pertinentes de la loi fédérale qui vient d'être adoptée et, enfin, il évalue les perspectives de cette loi devant les tribunaux.

Déséquilibre dépenses-contributions causé par la FECA

La FECA exige la divulgation complète des sources de financement électoral, limite les contributions et les dépenses et offre aux candidats à la présidence l'option d'obtenir du financement public¹. Dans l'affaire *Buckley c. Valeo*, jugée en 1976, la Cour suprême des États-Unis invalide bon nombre des restrictions sur les dépenses de la FECA, mais confirme la majorité de ses autres dispositions². Au cours des décennies suivantes a surgi un régime sur le financement électoral qui se distinguait notamment par une hausse marquée des coûts des campagnes électorales, des plafonds des contributions qui n'ont pas été indexés en fonction de l'inflation et, en raison de l'arrêt *Buckley*, l'absence de plafonds de dépenses. Le coût moyen d'une course à la Chambre des représentants est passé de 73 000 \$ en 1976 à plus de 500 000 \$ en 1998; le coût moyen d'une course au Sénat est passé de 596 000 \$ à 3,8 millions de dollars au cours de la même période. En 1998, il y a eu 104 campagnes à la Chambre des représentants qui ont coûté plus de un million de dollars. Cette croissance dans les dépenses ne correspond pas à l'inflation en général. Pour une période au cours de laquelle l'indice des prix à la consommation a augmenté de 176 %, les dépenses aux élections générales au Congrès ont augmenté de 667 %. La hausse marquée des dépenses consacrées aux grands médias et le rôle sans cesse croissant des nouvelles et coûteuses technologies des campagnes électorales ont fait grimper les coûts électoraux sensiblement plus vite que les prix en général³.

Alors que les coûts des campagnes électorales augmentaient à une vitesse vertigineuse, les plafonds des contributions versées aux candidats étaient en grande partie gelés aux niveaux fixés par le Congrès en 1974. La collision entre la force irrésistible d'augmentation des coûts et l'objet immuable des plafonds des contributions gelés a fait en sorte de rendre la collecte de fonds un énorme fardeau pour presque tous les candidats. Les seules limitations du soutien financier aux candidats qui ont été augmentées au cours des trois dernières décennies sont les plafonds des dépenses coordonnées des partis et le financement public destiné aux candidats à la présidence, et même ces plafonds ont seulement été rajustés pour l'inflation. Avec des dépenses liées aux campagnes

électorales qui ont plus que triplé le taux d'inflation, les augmentations des dépenses coordonnées et du financement public ont été insuffisantes pour répondre aux besoins des candidats.

La combinaison d'une hausse vertigineuse des coûts et des limites des contributions a directement mené au phénomène le plus notable du financement électoral des trente dernières années. Dans les années 70 et 80, les comités d'action politique ont vu le jour comme intermédiaires essentiels à la collecte de fonds électoraux et à leur acheminement aux candidats. Le nombre de ces comités est passé de 608 en 1974 à 4 009 à peine dix ans plus tard. Plus de 60 % des comités d'action politique sont parrainés par des intérêts commerciaux, un autre 10 % par des syndicats. Près du quart des comités d'action politique ne dépendent d'aucune autre organisation; ils sont généralement des organisations idéologiques. Au cours des vingt dernières années, les comités d'action politique ont régulièrement versé aux candidats au Congrès entre le quart et le tiers des contributions totales reçues par ces derniers⁴.

Le déséquilibre entre dépenses et contributions a aussi contribué à accroître le rôle de financement des comités électoraux nationaux. Les particuliers et les comités d'action politique peuvent verser des dons plus généreux aux partis qu'aux candidats, bien que la disposition sur les dépenses coordonnées permette aux comités des partis de fournir du soutien additionnel aux candidats. Toutefois, de plus en plus, la caractéristique déterminante de la participation des partis au système de financement électoral, et l'un des faits les plus marquants dans l'évolution du financement électoral aux États-Unis, a été l'avènement de l'argent flou.

Argent flou

Le terme « argent flou » s'oppose à « argent net », c'est-à-dire les contributions qui respectent le montant en dollars, les limitations des sources et les exigences de la FECA en matière de divulgation. Les contributions et les dépenses servant à appuyer de façon explicite l'élection ou la défaite d'un candidat fédéral doivent être effectuées avec de l'argent net; en revanche, l'argent dont on peut soutenir qu'il sert à d'autres fins, même s'il peut avoir des incidences prévisibles et délibérées sur les élections fédérales, représente de l'argent flou, qui échappe aux restrictions et exigences de la FECA.

L'argent flou a vu le jour en raison des complications du fédéralisme politique. La FECA régleme seulement les élections fédérales, mais les élections fédérales et les élections d'État se déroulent en général simultanément et les candidats pour des postes fédéraux et des postes d'État peuvent figurer sur le même bulletin de vote. Les partis politiques peuvent investir des efforts pour aider leur candidat fédéral et leur candidat d'État simultanément, mais seules les dépenses engagées à l'égard des candidats fédéraux doivent respecter les exigences de la FECA. Bien que certains États adoptent leurs propres lois régissant les campagnes électorales, leurs dispositions sont souvent moins restrictives que celles



de la FECA à l'égard des contributions par des sociétés, des syndicats, des comités d'action politique et des particuliers.

Au cours des années 80, les partis découvrent différentes façons d'utiliser l'argent flou pour couvrir la partie non fédérale des dépenses de campagne électorale à l'échelle fédérale et de l'État, y compris les frais généraux d'administration, la recherche et les sondages sur les enjeux et les intentions de vote, les installations informatiques et médiatiques, l'inscription électorale, les activités visant à faire sortir le vote et les collectes de fonds. L'argent flou prend une ampleur considérable dans les années 90, comptant pour près du tiers du revenu des partis nationaux au milieu des années 90 et pour 40 % du revenu des partis nationaux pendant le cycle électorale de 1999-2000. L'importance de ces contributions connaît aussi une croissance vertigineuse. En 1997-1998, on compte 390 particuliers ou organisations, y compris des sociétés par actions, des syndicats, des tribus indiennes et des groupes idéologiques, qui ont versé 100 000 \$ ou plus d'argent flou aux comptes des partis politiques nationaux⁵. Dès 1999-2000, plus d'un millier de donateurs de 100 000 \$ et plus et cinquante donateurs de un million de dollars ou plus ont versé de l'argent flou⁶. Avec ces dons faramineux, l'argent flou vient réduire sensiblement l'efficacité des limites applicables aux dons aux partis, aux fonds provenant des sociétés et des syndicats et à l'utilisation des fonds fournis à titre privé dans les campagnes présidentielles financées au moyen de fonds publics.

Une partie de l'essor extraordinaire de l'argent flou au milieu et à la fin des années 90 est due au fait que les partis découvrent qu'ils

peuvent l'utiliser pour payer les communications liées à la propagande électorale. On a ainsi constaté une expansion majeure du phénomène de la publicité idéologique dans les campagnes électorales.

Publicité idéologique

Lorsqu'elle maintient la FECA, la Cour suprême souligne la nécessité d'empêcher la réglementation sur le financement électorale de perturber la discussion de débats et d'idéologies politiques. Selon la décision de la Cour suprême, la FECA s'applique seulement « aux dépenses de communications engagées pour promouvoir, de façon explicite, l'élection ou la défaite d'un candidat clairement identifié à un poste fédéral »⁷. Dans le jargon du financement des campagnes électorales, ce type de dépenses est appelé « promotion expresse »; toutes les autres communications politiques sont considérées comme publicité idéologique, bien que bon nombre de ces communications ne portent pas du tout sur l'idéologie.

Influencés par une note liminaire d'intérêt majeur dans l'arrêt *Buckley*, la plupart des tribunaux fédéraux inférieurs qui ont examiné la question de savoir si une publicité donnée constituait une promotion expresse ou de la publicité idéologique ont appliqué le soi-disant test des « mots magiques ». Celui-ci limite la définition de la promotion expresse – et la portée de la réglementation de la FECA – aux communications qui demandent littéralement aux électeurs « de voter pour », « d'élire », « de déposer un bulletin de vote pour », « de voter contre » ou « de défaire » un candidat. Les annonces publicitaires qui font l'éloge d'un candidat ou qui le critiquent, mais dans lesquelles on n'utilise pas les mots magiques, sont considérées comme étant des publicités idéologiques. Ainsi, les annonces publicitaires qui démolissent les prises de position antérieures d'un candidat et qui se terminent en demandant aux téléspectateurs de téléphoner au commanditaire pour plus de renseignements – ou d'appeler le candidat pris à partie – ne sont pas considérées comme promotion expresse. Les sociétés ou les syndicats peuvent contribuer au financement de ce type d'annonces, et les exigences de la FECA en matière de divulgation ne s'appliquent pas⁸. Par conséquent, les sources de financement et les montants recueillis pour payer ces publicités peuvent demeurer inconnus.

Les publicités idéologiques étaient à l'origine le fait de groupes de tiers, notamment des organisations idéologiques. Dans l'élection de 1996, toutefois, les deux principaux partis utilisent ces publicités pour promouvoir leurs candidats aux élections présidentielles et condamner leurs adversaires. Par le fait même, ils utilisent de façon illimitée l'argent flou des particuliers et des syndicats pour défrayer les annonces de propagande politique dans une élection présidentielle en principe financée au moyen de fonds publics. Pour les élections 2000, on estime (les chiffres sont nécessairement des estimations puisque les publicités idéologiques ne sont pas soumises aux exigences de la FECA en matière de divulgation) qu'environ 500 millions de dollars ont été dépensés en publicité idéologique. Le tiers de ces dépenses et près des deux tiers de

celles qui sont effectuées dans les mois précédant immédiatement l'élection sont attribuables aux deux principaux partis politiques. Un autre tiers du total est attribuable à six groupes principaux (trois groupes d'affaires, la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles, la National Rifle Association, et une organisation revendiquant la limitation des mandats des élus)⁹.

La nouvelle loi sur le financement des campagnes électorales

La nouvelle loi sur le financement électoral est principalement axée sur la restriction sévère de l'argent flou. Dès la fin des élections au Congrès de novembre 2002, il sera interdit aux comités nationaux des partis politiques, aux candidats fédéraux et aux représentants fédéraux de recueillir, d'accepter ou de dépenser de l'argent flou. L'interdiction s'applique également aux « activités électorales fédérales » des comités locaux et d'État des partis. Ces activités comprennent : (i) les activités d'inscription des électeurs à partir du quatrième mois précédant une élection fédérale régulière et jusqu'à l'élection; (ii) les activités d'incitation au vote menées dans le cadre d'une élection où un candidat fédéral est inscrit sur un bulletin de vote; (iii) les communications publiques qui visent à favoriser ou à contrecarrer un candidat fédéral en particulier, peu importe si la communication encourage expressément le vote pour ou contre ce candidat; et (iv) les services des employés locaux ou d'État des partis liés à une élection fédérale.

En réaction à l'observation que l'argent flou a favorisé le financement des activités de mobilisation des électeurs et, par conséquent, a augmenté la participation des électeurs afro-américains et latino-américains, la loi comporte une exception majeure à la restriction sur l'argent flou : les particuliers pourront encore faire un don maximal de 10 000 \$ par année civile aux organisations locales ou d'État des partis pour les activités de mobilisation des électeurs.

En outre, en réponse à l'argument que la restriction sur l'argent flou empêchera les candidats et les partis de recueillir tous les fonds nécessaires pour financer leur campagne, la loi a haussé plusieurs plafonds concernant l'argent net. Plus particulièrement : (i) elle augmente le plafond des contributions en argent net des particuliers aux candidats de 1 000 \$ à 2 000 \$ par candidat par élection; (ii) elle augmente le montant qu'un particulier peut donner au comité national d'un parti de 20 000 \$ à 25 000 \$ par année civile; (iii) elle augmente le montant qu'un particulier peut donner à un comité local ou d'État d'un parti pour une activité électorale fédérale de 5 000 \$ à 10 000 \$ par année civile; et (iv) elle augmente le plafond global des contributions des particuliers de 25 000 \$ à 95 000 \$ par cycle électoral de deux ans – bien que la loi limite par ailleurs les contributions totales qu'un particulier peut verser aux candidats à 37 500 \$ par période de deux ans. Pour la première fois, ces plafonds seront indexés à l'inflation. La Loi comporte également une disposition insolite qui assouplit le plafond des contributions aux candidats au Sénat qui se

présentent contre un adversaire ayant contribué un montant personnel dépassant une limite déterminée pour financer sa propre campagne.

En ce qui a trait à la publicité idéologique, la loi interdit aux sociétés commerciales, aux associations d'entreprises et aux syndicats de financer ce qu'elle définit comme communications de propagande électorale. Les autres organisations et les particuliers peuvent encore financer ce type de communication. Toutefois, toute personne physique ou morale qui dépense plus de 10 000 \$ en une année civile pour des communications de propagande électorale doit produire des rapports qui divulguent l'identité de ses principaux donateurs. De plus, même si la loi dispense généralement les organisations à but non lucratif des restrictions sur les communications de propagande électorale, elle limite leurs dépenses relatives aux communications de propagande électorale dites « ciblées », soit les communications qui nomment un législateur donné et qui sont diffusées dans la circonscription du législateur.

La loi définit la communication de propagande électorale de deux façons. La définition principale dépasse de loin le concept actuel de la promotion expresse et englobe « toute communication par radiodiffusion, par câble ou par satellite » qui fait clairement mention d'un candidat fédéral en particulier et qui est diffusée dans une période de 60 jours ou de 30 jours précédant une élection générale. La Loi prévoit également une définition de rechange qui remplacerait la première si celle-ci était jugée inconstitutionnelle. Cette définition supprime toute référence temporelle et réglemente les communications qui font la promotion d'un candidat fédéral ou qui s'y opposent, peu importe s'il s'agit d'une promotion expresse, et « qui n'ont d'autre sens plausible que d'exhorter à voter pour ou contre un candidat particulier ». L'existence de cette alternative traduit la préoccupation des législateurs que l'approche plus large puisse ne pas survivre à une contestation constitutionnelle et l'espoir que, dans ce cas, l'approche plus étroite le ferait.

Réforme du financement électoral et Constitution

La nouvelle loi sur le financement électoral fait déjà l'objet d'une contestation constitutionnelle. Dans l'affaire *Buckley c. Valeo*, la Cour suprême des États-Unis a statué que la réglementation du financement électoral met en cause les protections de l'expression et de l'association politiques du Premier Amendement. La Cour a soutenu que les activités de financement électoral peuvent être limitées pour empêcher la corruption ou l'apparence de corruption, mais non pas pour égaliser les dépenses des candidats ou pour égaliser l'influence des différents électeurs ou des différents groupes. Les contributions pourraient être limitées en partie parce que les contributions, qui supposent le versement d'argent par un donateur à un comité ou à un candidat, ne représentent pas une expression directe de points de vue politiques et sont donc une forme d'expression d'un ordre inférieur. En même temps, les

contributions soulèvent la possibilité d'une contrepartie entre donateur et bénéficiaire et donc la possibilité de corruption ou l'apparence de corruption. Les dépenses, au contraire, constituent la forme la plus élevée des activités de financement électoral parce qu'elles correspondent directement à des communications avec les électeurs. En outre, les dépenses ne soulèvent pas de danger de corruption. Par conséquent, les dépenses des candidats et des groupes d'intérêt faisant la promotion de l'élection ou de la défaite d'un candidat ne pourraient pas être limitées, bien qu'elles puissent faire l'objet d'obligations en matière de rapports et de divulgation. Enfin, comme on l'a noté précédemment, la Cour a soutenu que pour empêcher qu'une loi sur le financement électoral mette un frein à d'autres activités politiques, seulement la promotion expresse de l'élection ou de la défaite d'un candidat clairement identifié peut faire l'objet d'une réglementation.

Mis à part une seule exception défendable, la Cour suprême a continué de souscrire à la doctrine *Buckley*. L'exception est la validation de restrictions antérieures à la FECA concernant les sociétés. En 1990, la Cour a maintenu la loi d'un État (qui suivait de près une ancienne loi fédérale) interdisant aux sociétés d'engager des dépenses en faveur ou contre l'élection de candidats. Selon la Cour, les avantages « uniques conférés par l'État » aux sociétés et le fait que les ressources des sociétés « n'ont peu ou pas de lien avec l'appui du public pour les idées politiques d'une société » engendrent un danger de corruption suffisant pour justifier l'interdiction absolue du versement de fonds de sociétés dans le cadre d'élections fédérales¹⁰. Bien que l'affaire confirmait une restriction sur les dépenses, la Cour a prétendu qu'elle correspondait au paradigme *Buckley* en faisant valoir le danger spécial de corruption qu'elle a affirmé être inhérent dans les dépenses de sociétés.

Quelles décisions les tribunaux rendront-ils quant aux restrictions sur l'argent flou et la publicité idéologique? Il est raisonnablement probable que les restrictions sur l'argent flou seront maintenues.

Dans une affaire entendue en 1996, quatre membres de la Cour émettent l'hypothèse que la restriction de la FECA sur les dépenses coordonnées des partis est inconstitutionnelle parce que les dépenses des partis, y compris les dépenses coordonnées, ne présentent aucun danger qu'un parti puisse corrompre ses propres candidats. Trois membres de la Cour évitent la question et l'affaire est résolue sur d'autres motifs. Lorsque cette question retourne devant la Cour en 2001, une majorité de cinq membres appuie la restriction au motif que les dépenses coordonnées des partis pourraient servir à canaliser l'appui de

donateurs à l'égard de candidats. Le plafond des dépenses coordonnées servirait donc l'intérêt public en empêchant les donateurs d'utiliser les partis pour obtenir une contrepartie des candidats. Le même raisonnement pourrait justifier des plafonds pour l'argent flou versé aux partis.

Du point de vue constitutionnel, le point le plus vulnérable des nouvelles restrictions sur l'argent flou est la disposition qui limite les communications de propagande électorale des partis au-delà de la promotion expresse. Ainsi, toutes les nouvelles dispositions relatives aux communications de propagande électorale sont exposées à une contestation judiciaire. L'arrêt *Buckley* souligne la nécessité de définir clairement la libre expression reliée à des élections pour empêcher la réglementation de l'expression non reliée à des élections. Toutefois, les élections qui se sont déroulées dans les années 90 ont sans cesse démontré que les candidats, les partis et les groupes d'intérêt peuvent effectivement engager des dépenses dans des communications de

propagande électorale tout en évitant les mots magiques de promotion explicite de l'arrêt *Buckley*. Plusieurs tribunaux fédéraux inférieurs ont rejeté les efforts de la Commission électorale fédérale (FEC) en vue d'établir une réglementation de la promotion expresse qui, comme la première option du projet de loi Shays-Meehan, s'appuierait sur le « sens manifeste et non équivoque » en contexte, plutôt que sur les mots de promotion manifeste au sens strict. Toutefois, ces tribunaux se considéraient liés par la brève attention de l'arrêt *Buckley* à la question il y a un quart de siècle. La Cour suprême ne le serait pas. De plus, dans l'arrêt *Colorado Republican* de l'année dernière ainsi que dans l'arrêt de 2000 qui maintenait une loi du Missouri limitant les contributions dans les élections des États, la Cour suprême s'est dite de plus en plus préoccupée quant à la capacité de la législation sur le financement électoral de réglementer efficacement les pratiques des campagnes¹¹. De même, d'autres jugements ont témoigné d'une volonté plus forte de soutenir les limites visant les activités électorales des sociétés commerciales, bien que dans ces cas, il s'agissait de

promotion expresse et non de la notion plus générale de communications de propagande électorale.

Dans tout système de financement électoral, la définition des activités reliées aux élections demeure une question fondamentale. Il est impossible de déterminer d'après les jugements passés comment la Cour suprême des États-Unis réagira aux efforts du Congrès pour élargir la définition et la portée de la législation sur le financement électoral. Il est cependant certain que l'avenir de la réglementation du financement électoral aux États-Unis repose sur le dénouement de la contestation judiciaire.



...toutes les nouvelles dispositions relatives aux communications de propagande électorale sont exposées à une contestation judiciaire.

L'avenir de la législation sur le financement électoral

Les nouvelles restrictions sur l'argent flou et la publicité idéologique ne constituent pas une panacée. Elles n'apportent aucune solution au lourd fardeau de la collecte de fonds, aux avantages financiers dont jouissent les titulaires et au rôle dominant joué par des particuliers fortunés et des intérêts organisés dans le système de financement électoral. Néanmoins, le fait de s'attaquer aux problèmes de l'argent flou et de la publicité idéologique constitue un premier pas important pour une réforme. La nouvelle loi défend les obligations de divulgation, la restriction des contributions et les dispositions sur le financement public que la loi prévoit déjà et elle défend l'intégrité du système de financement des campagnes fédérales. Il reste maintenant à savoir si elle résistera à une contestation constitutionnelle. ✕

NOTES

1. 2 U.S.C. §§ 431-455. Les dispositions relatives au financement public des candidats présidentiels sont techniquement séparées de la *Federal Election Campaign Act* et se trouvent dans la *Presidential Campaign Fund Act*, 26 U.S.C. §§ 9001-9012, et la *Presidential Primary Matching Account Act*, 26 U.S.C. §§ 9031-9042. Le présent article utilise l'acronyme FECA pour désigner aussi bien la *Federal Election Campaign Act* que les mesures législatives de financement public dans les élections présidentielles.
2. 424 U.S. 1 (1976). En plus d'invalider le plafond des dépenses, l'arrêt *Buckley* a maintenu que la disposition de la FECA permettant au Congrès de nommer certains membres de la nouvelle Commission électorale fédérale (FEC) était inconstitutionnelle. Le Congrès a répondu en 1976 en prévoyant une nouvelle FEC composée de six membres nommés par le président, soumis à l'avis et au consentement du Sénat.

3. Association of the Bar of the City of New York, *Dollars and Democracy* (2000), p. 58-59.
4. *Ibid.*, p. 61-65.
5. Richard Briffault, « Political Parties and Campaign Finance Reform », 100 *Colum. L. Rev.* 630-631 (2000).
6. « Top Soft Money Donors: 2000 Election Cycle », <http://www.opensecrets.org/parties/aspssofttop.asp?txtCycle=2000>
7. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. p. 44.
8. Voir en général Richard Briffault, « Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line », 77 *Tex. L. Rev.* 1751 (1999).
9. Annenberg Public Policy Center, *Issue Advertising in the 1999-2000 Election Cycle*.
10. *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 659-661 (1990). L'arrêt *Austin* s'applique seulement aux dépenses liées à des élections fédérales. Les dépenses des sociétés liées à un référendum ne peuvent pas être limitées. Voir *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978). En outre, les contributions et les dépenses d'entités qui sont des sociétés mais qui sont créées à des fins politiques ou idéologiques et qui ne reçoivent pas de fonds provenant d'activités commerciales sont protégées par la Constitution. Voir *FEC v. Massachusetts Citizens for Life*, 479 U.S. 238 (1986).
11. Voir Richard Briffault, « *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*: The Beginning of the End of the *Buckley* Era? », 85 *Minn. L. Rev.* 1729 (2001).

LA loi britannique

SUR LES *partis politiques, les élections et les référendums*

GUY LACHAPPELLE
PROFESSEUR, ET

CÉLINE ROHRIG
CHERCHEURE, DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE, UNIVERSITÉ CONCORDIA



Les partis politiques représentent dans nos sociétés l'un des principaux moyens permettant aux citoyens de participer à la vie démocratique. Comme le déclarait l'Assemblée parlementaire au Conseil de l'Europe en mai 2001¹, les partis politiques ont besoin de ressources et d'argent pour pouvoir remplir ce rôle de manière adéquate dans le contexte actuel et en particulier pour faire valoir leurs idées dans les médias et les présenter aux citoyens. Cependant, il est nécessaire d'instaurer un certain nombre de règles relatives au financement des partis afin de restaurer la confiance des citoyens envers les partis. Il faut également éviter que les contributions financières faites aux partis ne deviennent un moyen supplémentaire pour les lobbies d'exercer une certaine influence sur les élus et leurs décisions. De plus, il est nécessaire d'assurer l'égalité des chances entre les différents partis et de réglementer l'accès aux médias d'information sans quoi les coûts de la publicité et du marketing politique pourraient rapidement devenir incontrôlables.

Jusqu'au début de l'année dernière, et chose peut-être étonnante pour un pays qui a contribué grandement au développement des études sur le comportement électoral, la Grande-Bretagne disposait de peu de règles afin de contrôler les dépenses des partis politiques en période électorale ou référendaire. La principale législation en la matière, la *Loi sur la représentation du peuple* de 1883, faisait uniquement mention des sources de financement des candidats en période électorale et n'avait aucune disposition précise au sujet des dépenses des tiers partis. Cette loi s'inspirait largement d'une loi de 1883. La loi en vigueur n'imposait aucune limite relativement aux dépenses contractées en période électorale. Or, depuis plusieurs années, on assistait en Grande-Bretagne à une croissance constante dans les dépenses des partis.

Ainsi, alors que bon nombre de démocraties occidentales avaient déjà légiféré à ce sujet, la Grande-Bretagne a entrepris de remédier à la situation, surtout du fait qu'il existait des différences considérables dans les sommes dépensées par les partis politiques en période électorale. Le Parti conservateur disposait de sommes importantes alors que le Parti travailliste disposait de sommes plus modestes. Les membres du Parlement ont donc reconnu que certains partis disposaient de ressources financières bien plus importantes que d'autres et qu'ils étaient par le fait même plus enclins à dépenser des sommes considérables durant les campagnes électorales. En fait, on a reconnu la validité du principe voulant que les partis qui possèdent des ressources monétaires et non monétaires supérieures à la moyenne avaient vraisemblablement plus de chances de gagner les élections. La nouvelle *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* a ainsi trois objectifs précis : 1) d'assurer un financement raisonnable pour le fonctionnement des partis; 2) de limiter les dons de sources inappropriées; et 3) de contribuer à l'égalité des chances des partis.

Le Comité sur les normes en affaires publiques

La première étape menant à l'adoption de la nouvelle Loi fut la création en 1997 du Comité sur les normes en affaires publiques (Committee on Standards in Public Life) présidé par lord Neill. Le mandat et les objectifs du Comité Neill étaient fort stimulants. Il s'agissait de revoir la législation britannique afin de contrôler et réformer les systèmes de financement alors en fonction dans le but d'assurer une plus grande responsabilité et transparence de la part des partis auprès de ceux qu'ils représentent et d'éviter que les voix des électeurs ne soient irrémédiablement attribuées aux partis ayant les plus gros budgets. Le Comité s'est donc inspiré de l'expérience d'autres démocraties occidentales dans ce domaine, et en particulier des législations en vigueur en Allemagne, au Canada, aux États-Unis et en Suède. Dans son rapport de novembre 1998, après de nombreuses consultations publiques, le Comité recommanda de plafonner les dépenses des partis politiques en période électorale², y compris les montants additionnels perçus par les candidats eux-mêmes. Le Comité proposa également une série de changements afin que les nouvelles dispositions de la Loi soient en conformité avec celles déjà en vigueur au niveau des circonscriptions électorales. Les recommandations du Comité Neill ont abouti à l'entrée en vigueur, le 16 février 2001, de la nouvelle *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums*³.

Les principes de la nouvelle Loi

LA COMMISSION ÉLECTORALE

Cette Loi s'adresse à de nombreux acteurs au sein de la société et a de nombreuses implications, en particulier pour les partis politiques. Elle propose l'établissement d'une commission électorale indépendante et impartiale⁴. Cette commission fut créée le 30 novembre 2000 et la nomination de ses six membres approuvée par la Chambre des communes le 10 janvier 2001. La Commission est présidée par Sam Younger et son secrétaire (Chief Executive) est Roger Creedon. Cet organe a pour mandat d'assurer un équilibre entre financements publics et privés, de contrôler les montants perçus par les partis politiques enregistrés ainsi que leurs dépenses dans le cadre d'élections parlementaires ou autres⁵, d'établir des mécanismes visant à assurer une plus grande transparence dans leur comptabilité, de vérifier leurs comptes et, au besoin, de sanctionner les individus ou entreprises soupçonnés d'avoir violé la loi.

L'idée principale derrière la création d'une commission électorale est que l'imposition de limites aux dons et dépenses des partis politiques n'est possible que s'il existe un système de mise en application. La commission telle qu'envisagée par la *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* devra également rendre compte de la conduite de toute élection ou référendum qui se tiendra sur l'archipel britannique et conseiller le



gouvernement sur tout changement que celui-ci devrait apporter à la Loi⁶. Cette commission aura par ailleurs des pouvoirs importants concernant l'inspection des transactions des partis politiques et tiers partis durant les élections et référendums. La Commission, qui a débuté ses travaux au début de 2001⁷, est composée de six membres; seul le président y travaille à temps plein. Les règles s'appliquant au financement des partis en période électorale sont en vigueur depuis le 16 février dernier. Les efforts de la Commission, qui devra être totalement indépendante du gouvernement, devront au cours des prochains mois, en plus de son mandat, viser à moderniser le système électoral en Grande-Bretagne, sensibiliser le public au processus démocratique et l'encourager à participer aux futures élections. De plus, cette institution devra ultimement rassembler plusieurs fonctions redondantes sous la supervision d'une seule et unique organisation non partisane. Il est à noter que son budget ne sera contrôlé par aucun ministère, mais qu'elle sera dotée d'un budget approuvé par la Chambre des communes. Il existe cependant un point obscur : si l'on comprend aisément que cette commission doit rendre compte de ses activités au Parlement afin d'éviter que ses activités ne soient influencées par le gouvernement du jour, comment se fait-il que la Commission de la présidence, composée de personnalités politiques influentes et membres du gouvernement, contrôle ses activités?

LE CONTRÔLE DES DONS

Nul ne saurait contester que les partis politiques britanniques ont besoin de ressources financières considérables pour développer leur visibilité et attirer le soutien des citoyens à leurs idées. Ainsi, s'il est indéniable que ces partis ont besoin d'un montant suffisant pour assumer leurs fonctions et financer leurs activités ainsi que leurs campagnes électorales, il est aussi devenu prioritaire pour la *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* de réglementer les dons privés et les dépenses des partis, en particulier celles liées aux médias. Ceci est principalement dû au fait que bon

TABLEAU 1

Quelques éléments de comparaison entre les lois électorales britannique et canadienne

Grande-Bretagne¹⁷

Dépenses électorales basées sur le nombre de circonscriptions contestées

Contributions au bénéfice de candidats et partis en provenance de l'étranger strictement réglementées. Seules les contributions d'entreprises européennes et/ou ayant pour principale sphère d'affaires la Grande-Bretagne pourront financer un parti ou candidat.

La source, le nom et l'adresse de toute entreprise ou individu ayant fait un don de 5 000 £ (aucun besoin de dévoiler le montant donné) ou plus au bénéfice d'un parti ou candidat ainsi que la date à laquelle le don a été perçu devront être dévoilés. Tout montant de 200 £ ou plus devra être comptabilisé.

Tradition de neutralité et d'indépendance de la presse et des médias électroniques. Interdiction de diffuser des émissions politiques payées. Émissions politiques gratuites.

Pas de crédit d'impôt pour les petits dons

Canada¹⁸

Dépenses électorales basées sur le nombre d'électeurs enregistrés et les circonscriptions contestées

Contributions au bénéfice de candidats et partis en provenance de l'étranger (entreprise ou association ne faisant pas affaire au Canada, syndicat n'ayant aucun droit de négociation au Canada, État étranger ou agent d'un État étranger, individu n'étant ni canadien ni résident permanent) sont prohibées.

La source, le nom et l'adresse de toute entreprise ou individu ou autre donateur ayant fait une contribution de plus de 200 \$ au bénéfice d'un parti ou candidat doivent être dévoilés.

Les médias ne sont tenus d'être ni neutres ni indépendants.

Crédit d'impôt maximal de 500 \$ pour toute contribution annuelle de 1 075 \$ ou plus

nombre de citoyens en Grande-Bretagne et ailleurs ont souvent craint que les médias perdent leur indépendance vis-à-vis des partis politiques. À ce titre, la nouvelle Loi permet de lutter contre la « corruption des partis » et encourage un plus grand équilibre entre le financement public et le financement privé.

La Loi propose donc de contrôler plus strictement le montant et la source des cotisations faites aux partis politiques afin d'empêcher que ces derniers ne dépendent presque exclusivement de certains donateurs privés. En effet, il apparaît clairement que dans les dernières années, la part des frais d'adhésion – qui est la forme de cotisation aux partis la plus démocratique et la moins contestée – ne représente plus qu'une infime partie des ressources financières des partis politiques⁸. Cela est en partie dû au fait que bon nombre de citoyens sont mécontents des actions des partis auxquels ils adhéraient par le passé. Cela explique pourquoi les dons sont devenus une source de revenus très importante pour les

partis politiques britanniques, d'où le besoin urgent de mettre en place des mécanismes visant à éviter que certains individus ou entreprises n'influencent la scène politique en raison des sommes qu'ils auront versées à ces partis. Ainsi, cela permettra de garantir l'égalité des chances entre les partis politiques.

La *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* interdit aux partis politiques d'accepter tout don de 5 000 £ ou plus en provenance de l'étranger. De plus, tout don anonyme devra être rejeté, de même que tout don provenant d'un individu ou personne morale⁹ non admissible¹⁰. Enfin, toute entreprise qui choisirait de faire don d'un certain montant, parrainage, prêt ou toute autre transaction à un taux favorable au bénéfice d'un parti devra au préalable recevoir l'approbation de ses actionnaires. Si les directeurs venaient à faillir à ce devoir, ils seraient alors personnellement tenus de payer une compensation ou un dédommagement si le financement non autorisé avait été préjudiciable à l'entreprise

en question. Enfin, tout financement monétaire ou non monétaire perçu de façon à dissimuler l'identité réelle du donateur sera considéré comme frauduleux et puni par la Loi.

La Loi prévoit également la divulgation à chaque année des dons de citoyens¹¹ supérieurs à 5 000 £ au niveau national ou 1 000 £ au niveau de la circonscription électorale, y compris les dons en nature, au bénéfice des partis politiques¹². De plus, l'usage de fiducies sans droit de regard pour financer les partis politiques par le biais de leaders de partis, membres du Parlement ou candidats au Parlement sera proscrit. Les partis politiques devront présenter leurs comptes au public par le biais de la Commission électorale. La responsabilité d'avoir accepté du financement de source non autorisée incombera au parti en ayant bénéficié. Les partis devront s'assurer eux-mêmes que les donateurs, individus ou entreprises satisfont aux conditions requises pour financer les activités de leur parti.

Cependant, un changement majeur est à noter. Le financement direct perçu par les partis politiques en Grande-Bretagne, c'est-à-dire l'argent « short »¹³ et le « Cranborne »¹⁴ visant à les soutenir dans leurs fonctions parlementaires, sera augmenté afin d'encourager les partis à moins dépendre d'un petit nombre de dons importants provenant en général de grandes entreprises. Ceci aura pour but de pourvoir aux besoins en assistance de recherche pour le banc des ministres et celui des membres du cabinet fantôme ou encore pour soutenir le leader de l'opposition, son chef de cabinet ainsi que son personnel. De plus, les partis au pouvoir et d'opposition auront accès au Fonds de développement de politiques (Policy Development Fund) et pourront continuer à bénéficier de la diffusion gratuite de certaines émissions, ou encore d'heures de vol gratuites. Un aspect intéressant de la Loi concerne d'ailleurs les dispositions prises par le Comité Neill relativement aux dépenses en matière de publicité de ces partis (dans la presse, la production et la diffusion d'émissions partisans, les affiches, etc.). Le gouvernement et le

TABLEAU 2

Comparaison du financement des principaux partis politiques lors de la dernière élection générale qui s'est tenue en Grande-Bretagne le 7 juin 2001

	Parti conservateur	Parti travailliste
Financement total	1,5 million de livres + don de 5 millions de livres faits par sir Paul Getty	2 millions de livres dont 1,1 million de livres issus de syndicats
Argent « short »	295 159 £ en fonds publics	
Autres contributions importantes	200 000 £ de Robert Fleming Holding Ltd. 29 000 £ du Carlton Club 25 000 £ de Mike Batt, le compositeur de la musique utilisée pour la campagne des Tories 22 474 £ du président de Dixons 10 000 £ du groupe Tower Casino	500 000 £ du Syndicat des électriciens AEEU 400 000 £ d'Usdaw 335 125 £ du syndicat GMB 125 000 £ en provenance du président d'Ispat International 100 000 £ de Christopher Ondaatje, le géant du supermarché 100 000 £ de Martin Slowe Estates Ltd. 28 150 £ du syndicat de RMT 20 000 £ du groupe Granada 12 000 £ par Tim Waterstone, président du groupe HMV

Comité Neill se sont accordés à maintenir l'interdiction de diffuser des émissions politiques payantes à la télévision et à la radio. La nouvelle Loi s'applique en outre aux nouveaux médias électroniques. La Loi réitère donc l'importance de la neutralité politique des médias en Grande-Bretagne.

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES

Si l'on ne peut nier l'importance que jouent les sources de financement des partis politiques, la *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* ne pouvait cependant négliger de porter une attention particulière à la façon dont les montants seraient dépensés en période électorale ou référendaire. Elle a donc prévu de plafonner les dépenses autorisées pendant les campagnes électorales, sans quoi les partis seraient constamment encouragés à intensifier leur recherche de fonds.

À ce titre, la Loi a pris plusieurs dispositions pour limiter la croissance rapide dans les dépenses qui a caractérisé les quatre dernières élections générales en Grande-Bretagne. Ainsi,

la Loi propose d'imposer des limites quant aux dépenses des candidats au niveau de leurs circonscriptions respectives, mais également quant aux dépenses des partis au niveau national en période de campagne électorale¹⁵. Le concept selon lequel moins il existe de disparités dans les dépenses des différents partis, plus l'élection sera juste, est primordial. L'imposition de limites aux dépenses des partis politiques en Grande-Bretagne permettra ainsi de faire face à la corruption électorale et d'éviter que des partis qui disposent d'importantes ressources financières (tels que le Parti travailliste, les libéraux démocrates ou le Parti conservateur) ne gagnent irrémédiablement la majorité des sièges lors des élections législatives. De plus, ces mesures devraient permettre d'éviter que certains partis dépensent des montants exorbitants, encourageant leurs concurrents à solliciter toujours plus de financement de la part de riches individus ou grandes entreprises qui « achètent » de l'influence. Cette nouvelle Loi devrait également permettre d'éviter que des cadeaux soient à nouveau

offerts à des partis politiques sans être divulgués, comme ce fut le cas au Parti conservateur durant les années de John Major.

La Loi devrait ainsi limiter le pouvoir qu'ont les partis d'« acheter » les votes de la population durant les élections en raison de la taille de leur budget. En effet, la Loi aura pour objectif d'assurer que le financement des partis politiques soit totalement transparent. Pour cela, tout parti devra tenir une comptabilité stricte de toutes ses recettes et dépenses, qui devra être soumise, au moins une fois par an, à la Commission électorale. Celle-ci vérifiera les comptes et les rendra publics, si besoin est. Elle devra également mettre en place des sanctions dissuasives et déclarer l'identité des donateurs dont l'aide financière dépasse une certaine limite. Dès que la Commission électorale aura assez de preuves qu'un parti aura dépassé la limite des dépenses, elle saisira les tribunaux de la question afin que la cour ordonne la confiscation des dons en cause. Les sommes confisquées seront versées au fonds consolidé. Toute autre personne ayant sciemment ignoré les règles sur l'origine des dons s'exposera à des sanctions pénales et le cas sera renvoyé à la police, qui prendra les dispositions nécessaires.

En ce qui concerne les avantages fiscaux consentis pour des dons ou cotisations d'affiliation, le gouvernement britannique a rejeté tout allègement fiscal tel que proposé par le Comité sur les normes en affaires publiques. Celui-ci avait proposé un allègement fiscal à hauteur de 500 £. L'argument du gouvernement était que l'État ne devait intervenir d'aucune manière et que ce type de mécanisme qui encourage indirectement un financement privé plus important (puisque ces dispositions rendent les citoyens plus disposés à donner de l'argent aux partis) était contraire à l'approche britannique.

Les principes fondamentaux guidant la nouvelle *Loi sur les référendums*

La *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* soulève dans un premier temps l'enjeu du financement des partis politiques en

période référendaire. La Loi permettra à ce sujet d'assurer qu'aucun parti politique, qu'il soit au pouvoir ou non, ne puisse être favorisé durant la tenue d'un référendum. Elle traite également la question à savoir si le gouvernement du jour devrait jouer un rôle promotionnel dans la campagne, si les citoyens devraient être autorisés à financer les groupes prenant part à ladite campagne et, le cas échéant, si des limites devraient être fixées quant au financement de leurs campagnes et comment elles devraient être calculées.

En ce qui concerne le financement des partis en période référendaire, les recommandations du Comité Neill furent basées sur la conviction que les deux partis lors d'une campagne référendaire doivent avoir les mêmes chances de présenter leurs vues au public. Dans un second temps, le Comité a voulu s'assurer qu'en période de référendum, les campagnes ne puissent être biaisées par l'intervention du gouvernement. Dans le même ordre d'idées, le Comité Neill a suggéré une série de changements visant à limiter les dépenses des partis et autres organisations prenant part à ces référendums afin d'éviter

que certains partis n'obtiennent plus d'attention du public que d'autres en raison de leurs plus amples budgets. Jusqu'alors, les principaux référendums qui s'étaient tenus en Grande-Bretagne avaient fait l'objet de différentes mesures parlementaires puisqu'il n'existait aucune législation en la matière.

Ainsi, la *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* permet d'assurer une plus grande transparence dans le financement

de campagnes référendaires et propose d'appliquer sensiblement les mêmes règles qui s'appliquent au financement des partis politiques en période électorale, comme expliqué précédemment¹⁶. La Loi impose aux organisations et individus participant à une

campagne référendaire de dévoiler tout don de 5 000 £ ou plus et leur interdit d'accepter tout don provenant d'une source non autorisée. Aucun individu ou entité ne pourra faire don d'un montant supérieur à 10 000 £ pour une campagne référendaire. De plus, la Loi propose qu'une limite de cinq millions de livres sterling soit fixée pour chacun des deux groupes faisant campagne dans un référendum. De plus, dès lors qu'un individu ou parti autorisé percevra 250 000 £ ou plus en période référendaire, celui-ci devra rédiger un rapport sur ses dépenses.

Deuxièmement, la Loi prévoit que le parti au pouvoir et les membres du gouvernement pourront évidemment présenter leurs arguments comme ils l'entendent, mais qu'ils ne devront pas utiliser l'argent des contribuables ni la machine gouvernementale pour promouvoir leurs idées. Enfin, la Loi interdit au gou-

vernement du jour de publier tout document relatif au référendum dans une période de 28 jours précédant le vote. Ces mesures permettront d'éviter que de grandes sommes d'argent des contribuables ne soient utilisées par le gouvernement afin d'influencer les citoyens.

Conclusion

Il est à prévoir que la nouvelle *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums*



La Loi devrait ainsi limiter le pouvoir qu'ont les partis d'« acheter » les votes de la population durant les élections en raison de la taille de leur budget.

aura une incidence importante sur la façon dont les entreprises, syndicats, groupes de pression et intérêts étrangers influencent les résultats des élections générales et ultimement les décisions du gouvernement. Elle permettra d'éviter que les élections soient quasi exclusivement influencées par des fonds importants provenant de certaines entreprises ou intérêts, en particulier de l'étranger. La nouvelle Loi permettra ainsi que les partis politiques engagés dans la campagne électorale se concurrencent dans une arène politique plus juste et équitable par le fait même que ceux-ci devront obtenir le soutien d'une base électorale plus variée que jamais auparavant.

Avec l'adoption de la *Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums*, le Royaume-Uni a désormais rejoint d'autres pays européens ayant légiféré en matière de financement des partis politiques en période électorale ou référendaire. ✕

NOTES

- Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, *Financement des partis politiques*, Rapport de la Commission des questions politiques, document 9077, 4 mai 2001 : http://stars.coe.fr/doc/doc01/FDOC9077.htm#_ftnref78.
- Ce montant a récemment été fixé à près de 20 millions de livres sterling par année par le gouvernement pour tout parti présentant un candidat dans chaque circonscription du Royaume-Uni. Dans le cas contraire, ce montant a été fixé à 30 000 £ par circonscription électorale contestée.
- Le contenu de cette loi est similaire à celui de la *Loi électorale du Canada* dont les dispositions visent à 1) limiter les dépenses des candidats et partis en période électorale; 2) contrôler les contributions – et leurs montants – faites par des entreprises et individus; 3) contrôler la publication et l'affichage de publicité en période de campagne électorale; et 4) contrôler les montants dépensés par les partis au cours d'une année financière ainsi que les montants et l'origine de leurs contributions.
- Les activités de la Commission électorale seront contrôlées par le président de la Chambre des communes, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Pouvoirs locaux, le président du Home Affairs Select Committee et cinq membres de la Chambre des communes désignés par le président de la Chambre (Commission de la présidence). Ceux-ci surveilleront l'exercice des fonctions de la Commission électorale et approuveront son budget et un plan global de cinq ans. La Commission électorale et la Commission de la présidence seront tenues de rendre compte de leurs travaux à chaque année à la Chambre des communes.
- L'autorité de la Commission électorale s'étend au contrôle des dépenses électorales autant lors des élections législatives britanniques, que lors des élections au Parlement européen, d'une élection générale parlementaire en Écosse, d'une élection ordinaire de l'Assemblée au Pays de Galles ou de toute élection générale à l'Assemblée d'Irlande du Nord.
- D'autres commissions de ce type sont en place dans des pays membres du Commonwealth. C'est entre autres le cas de l'Australie qui dispose d'une commission électorale qui vise à offrir des services indépendants aux électeurs et les encourage à participer aux élections.
- Cette Commission est totalement indépendante du gouvernement et est directement responsable auprès du Parlement. Dans la pratique, l'objectif de la Commission est d'assurer une certaine transparence dans le financement des partis politiques. Comme ce fut le cas au Canada lors des travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, présidée par Pierre Lortie, la croissance des dépenses électorales demeure au centre des préoccupations de la nouvelle Commission britannique.
- Les cotisations perçues par le Parti travailliste britannique ne représentaient, en 1997, qu'à peu près 25 % de ses recettes annuelles globales, contre plus de 50 % en 1992. (Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, vol. 1 (Cm 4057-1), p. 30.)
- Par individu ou personne morale admissible, on entend : les particuliers enregistrés sur les listes électorales au Royaume-Uni, les entreprises enregistrées au Royaume-Uni ou dans d'autres pays de l'Union européenne, à condition qu'elles exercent leurs activités au Royaume-Uni, les partis politiques déclarés, les syndicats, les sociétés de secours mutuel, de même que toute autre association non constituée en société qui exerce une activité commerciale ou autre et dont le siège est au Royaume-Uni. (Article (49)2 du projet de loi relatif aux partis politiques, aux élections et aux référendums).
- La nouvelle loi britannique est bien plus « tolérante » à ce sujet que les lois adoptées aux États-Unis, au Canada et dans la majorité des pays européens en ce sens que dans ces pays, les dons provenant de l'étranger sont inéluctablement proscrits. Or, les études menées au début des années 90 en Grande-Bretagne ont démontré que les plus importants dons ne provenaient ni des entreprises incorporées en Grande-Bretagne, ni même des expatriés vivant ailleurs qu'en Grande-Bretagne, mais des chefs de grandes entreprises étrangères. Cela explique certainement l'approche britannique à ce sujet.
- Il est à noter que le jugement des pays possédant une législation à ce sujet diffère beaucoup pour ce qui a trait à la limite des montants devant être divulgués. Il semble que le Canada soit le pays ayant la plus petite limite, suivi par les États-Unis, la Grèce, l'Italie, la France et enfin l'Allemagne (Martin Linton, *Money and Votes*, p. 80). La France, par exemple, a plafonné le montant des dons admissibles à 50 000 FF par an et par donateur et à 30 000 FRF pour les campagnes électorales; la Belgique, à 20 000 FB par an et par donateur pour un même parti et au maximum 80 000 FB à l'ensemble des partis; et l'Espagne, à 10 000 000 ESP par an et par donateur. Toutefois, il est à noter que bon nombre de pays européens n'ont toujours pas de législation visant à limiter les dons faits à leurs partis politiques. C'est le cas de l'Autriche, la Suisse, les Pays-Bas, la République tchèque ou encore le Danemark.
- Le terme « don » a été précisément défini comme comprenant tout cadeau, qu'il s'agisse d'argent ou de propriété, de frais d'inscription ou d'affiliation à un parti, d'argent dépensé par un tiers afin de pourvoir aux dépenses directes ou indirectes d'un parti, d'argent prêté à un parti en termes monétaires ou toute propriété, service ou équipement mis à sa disposition et/ou tout type de parrainage. Cela exclut cependant les avantages dont bénéficient déjà les candidats à des élections, comme la franchise postale pour l'envoi de leur propagande lors des élections législatives et européennes, l'usage de bâtiments publics tels que des écoles afin de tenir des assemblées, la diffusion gratuite de certaines émissions, ou encore des heures de vol gratuites. Cela est cependant relatif puisque le Royaume-Uni a traditionnellement été perçu comme un pays méfiant vis-à-vis du financement public des partis politiques.
- Le « short money » est un type d'aide indirecte de l'État attribuée aux partis parlementaires. Ce type de financement a été introduit en 1975. Les trois quarts de la

somme débloquée à chaque cycle parlementaire sont destinés à l'opposition (le bureau du leader de l'opposition, le cabinet fantôme (c'est-à-dire les vis-à-vis des ministres du gouvernement) et les autres partis de l'opposition dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires).

14. L'argent « Cranborne » a été introduit en 1996. Le montant de ces aides a été augmenté récemment. Voir *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, The Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, juillet 1999, paragraphes 6.6 et suivants.
15. La nouvelle Loi propose de limiter les dépenses des partis pour tous les types d'élections en Grande-Bretagne. En bref, celle-ci limite les dépenses de tout parti à 30 000 £ par circonscription contestée sur l'archipel britannique. De plus, la Loi prévoit que les dépenses annuelles de tout parti reconnu ne dépassent pas 793 500 £ en Angleterre; 108 000 £ en Écosse; 60 000 £ au pays de Galles et 27 000 £ en Irlande du Nord pour toute élection parlementaire générale. Elle prévoit également que les dépenses de chaque parti reconnu pour les élections

parlementaires européennes ne s'élèvent pas au-delà de 159 750 £ en Angleterre; 18 000 £ en Écosse; 11 259 £ au pays de Galles et 6 750 £ en Irlande du Nord.

16. Il semble que bon nombre des dispositions de la Loi anticipent le référendum à venir sur l'Euro.
17. Élection générale nationale
18. Élection fédérale (législative)

RÉFÉRENCES

- EWING, Keith. *The Funding of Political Parties in Britain*, 1987.
- EWING, Keith. *Money, Politics and Law*, 1992.
- THE MONITOR. The Constitution Unit Bulletin, numéro 12, septembre 2000, p. 7.
- THE MONITOR. The Constitution Unit Bulletin, numéro 14, mars 2001, p. 7.
- LINTON, Martin. *Money and Votes*, Institute for Public Policy Research, 1994.
- Canadian Royal Commission Report on Electoral Reform, 1992.
- Discours de Peter Mandelson sur la réforme électorale : www.makevotescount.org.uk.

Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, *Financement des partis politiques*, Rapport de la Commission des questions politiques, document 9077, 4 mai 2001 : http://stars.coe.fr/doc/doc01/FDOC9077.htm#_ftnref78.

Projet de loi sur les partis politiques, les élections et les référendums : www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmbills/034/2000034.htm.

Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums : www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm.

Projet de loi sur les partis politiques, les élections et les référendums : www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/1d199900/1dbills/048/2000048.htm.

La Commission électorale australienne : www.aec.gov.au/main.htm.

Australian Capital Territory Electoral Commission : <http://www.elections.act.gov.au/index.html>.

Loi électorale du Canada : www.elections.ca.

Site Web d'Élections Canada : www.elections.ca.

Elections and Electoral Systems around the World : www.psr.keele.ac.uk/election.htm.

Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, vol. 1 (Cm 4057-1), p. 30.



Révision des limites des **CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES**

Le processus de révision des limites des circonscriptions électorales fédérales, qui devra refléter les changements et les mouvements dans la population canadienne, est entamé. La révision, également appelée « redécoupage électoral », s'effectue conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* après chaque recensement décennal. Cette fois-ci, le directeur général des élections a amorcé le redécoupage électoral le 12 mars, lorsqu'il a reçu du statisticien en chef du Canada l'état des résultats du recensement. Ce projet complexe est régi par la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.L.C.E.), L.R.C. 1985, ch. E-3, telle que modifiée.

HERSCHELL SAX
DIRECTEUR ADJOINT, REPRÉSENTATION
PARLEMENTAIRE, ÉLECTIONS CANADA

Pour isoler le processus de toute ingérence politique, des commissions entièrement indépendantes révisent les limites des circonscriptions. Conformément aux dispositions de la L.R.L.C.E., Élections Canada fournit divers services professionnels, techniques, administratifs et financiers aux commissions. Il existe une commission de délimitation des circonscriptions électorales pour chaque province. Chacune de ces commissions se compose de trois membres : un juge nommé par le juge en chef de la province pour diriger la commission et deux autres membres nommés par le président de la Chambre des communes. Comme le Territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut comprennent chacun une seule circonscription, ils n'ont pas besoin de commission de délimitation.

Après une série d'audiences publiques et dans un délai maximal d'un an à compter de la réception de l'état certifié établi par le statisticien en chef, chaque commission publie un rapport précisant si elle juge nécessaire d'apporter des modifications à certaines circonscriptions. Une fois que les commissions ont étudié les objections des députés (par l'entremise d'un comité parlementaire), le directeur général des élections envoie l'ébauche d'un décret de représentation fondé sur les recommandations des commissions au ministre nommé aux fins de la L.R.L.C.E. Le décret de représentation précisera le nombre de députés qui siégeront à la Chambre des communes pour chaque province et divisera chaque province en circonscriptions électorales. Il indiquera aussi les limites de chaque circonscription et précisera sa population et son nom. Les limites des circonscriptions utilisées aux élections fédérales en Ontario sont également utilisées aux élections provinciales.

L'échéancier prévu pour le prochain redécoupage indique qu'un nouveau décret de représentation devrait être proclamé dès 2003. Le décret de représentation entrera en vigueur à la date de la première dissolution de la législature qui arrivera au moins un an après cette proclamation. Ainsi, toute élection générale fédérale déclenchée plus d'un an après la proclamation serait conduite en utilisant les limites et les noms de circonscription précisés en vertu du nouveau décret de représentation. L'échéancier dépend de la date à laquelle les commissions auront terminé leur travail et de celle à laquelle le comité désigné par la Chambre des communes aura fini d'étudier toute opposition, le cas échéant.

Le processus de révision

Le tableau suivant explique les principales étapes de révision des circonscriptions électorales fédérales. Il indique les articles de la L.R.L.C.E. applicables à chaque étape.

1. LA RÉPARTITION DES SIÈGES L.R.L.C.E., ARTICLES 13 ET 14

Le processus de répartition des sièges débute après chaque recensement décennal, lorsque le statisticien en chef du Canada envoie un état certifié des résultats du recensement au directeur général des élections du Canada et au ministre chargé de l'application de la L.R.L.C.E. Les

La formule

Le calcul de la répartition des sièges aux provinces (conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*) est effectué en quatre étapes :

1 L'ATTRIBUTION DE SIÈGES AUX TERRITOIRES

Des 282 sièges que la Chambre des communes du Canada comptait en 1985 lorsque la formule a été révisée, trois sièges sont attribués aux territoires, ce qui laisse 279 sièges. Ce nombre sert au calcul du quotient électoral.

2 LE CALCUL DU QUOTIENT ÉLECTORAL

On divise le chiffre total de la population des dix provinces par 279 (le nombre obtenu après avoir alloué des sièges aux territoires) pour obtenir le quotient électoral. Celui-ci sert à déterminer le nombre de sièges pour chaque province.

3 L'ATTRIBUTION DE SIÈGES À CHAQUE PROVINCE

Le nombre théorique de sièges attribués à chaque province à la Chambre des communes se calcule en divisant le chiffre de la population totale de chacune d'elles par le quotient électoral obtenu à l'étape 2; si le résultat donne une fraction supérieure à 0,50, le nombre de sièges est arrondi au nombre entier supérieur.

4 LES RAJUSTEMENTS

Une fois déterminé le nombre théorique de sièges par province, on fait les rajustements nécessaires en appliquant la « clause sénatoriale » et la « clause des droits acquis ».

La clause sénatoriale garantit qu'aucune province ne peut avoir à la Chambre des communes moins de sièges qu'au Sénat. En vertu de la nouvelle clause des droits acquis, inscrite dans la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en a obtenu en 1976 (ou qu'elle n'en comptait au cours de la 33^e Législature).

résultats indiquent la population de chaque province, par circonscription électorale et par secteur de recensement.

À partir des résultats du recensement et à l'aide de la formule prescrite aux articles 51 et 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le directeur général des élections du Canada calcule le nombre de sièges qui revient à chaque province et publie les résultats dans la *Gazette du Canada*.

2. L'ÉTABLISSEMENT DES COMMISSIONS L.R.L.C.E., ARTICLES 3 À 6, 13, 15 ET 20

Les dix commissions de délimitation des circonscriptions doivent être constituées et chargées de délimiter les nouvelles circonscriptions dans les 60 jours suivant la date à laquelle le statisticien en chef du

Canada fournit au gouvernement et au directeur général des élections du Canada les chiffres de population.

Le président de la commission de chaque province est choisi par le juge en chef de la province, tandis que les deux autres membres sont choisis et nommés par le président de la Chambre des communes. Les commissions sont officiellement créées par le gouverneur en conseil (le Cabinet).

Une fois que le directeur général des élections du Canada leur a remis les cartes et les chiffres de population tirés du dernier recensement décennal, les commissions ont un an pour formuler leurs propositions, tenir des audiences publiques et présenter un rapport final. Selon les lignes directrices de la L.R.L.C.E., la révision ne se réduit pas simplement à un calcul automatique; il s'agit plutôt de chercher un équilibre délicat tenant compte tout autant des intérêts humains que des caractéristiques géographiques des circonscriptions en cause.

La tâche des commissions consiste à partager le territoire qui leur est assigné en un certain nombre de circonscriptions électorales, de telle sorte que la population comprise dans chacune de ces circonscriptions corresponde « d'aussi près qu'il est raisonnablement possible » (L.R.L.C.E., art. 15)

au quotient obtenu en divisant la population totale de la province par le nombre de circonscriptions à y créer. Ce quotient est déterminé par le directeur général des élections au début du processus. En fixant les limites des circonscriptions électorales, il faut tenir compte de « la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle d'une circonscription électorale... ou de son évolution historique... (et) des dimensions géographiques réalistes pour les circonscriptions des régions peu peuplées, rurales ou septentrionales... ».

Afin de tenir compte de ces facteurs humains et géographiques, les commissions sont autorisées à s'éloigner du quotient fixé pour la province en déterminant les limites des circonscriptions électorales. Toutefois, sauf « dans les circonstances qu'elles considèrent exceptionnelles », les commissions ne peuvent s'éloigner de plus de 25 % du quotient.

3. LES AUDIENCES PUBLIQUES

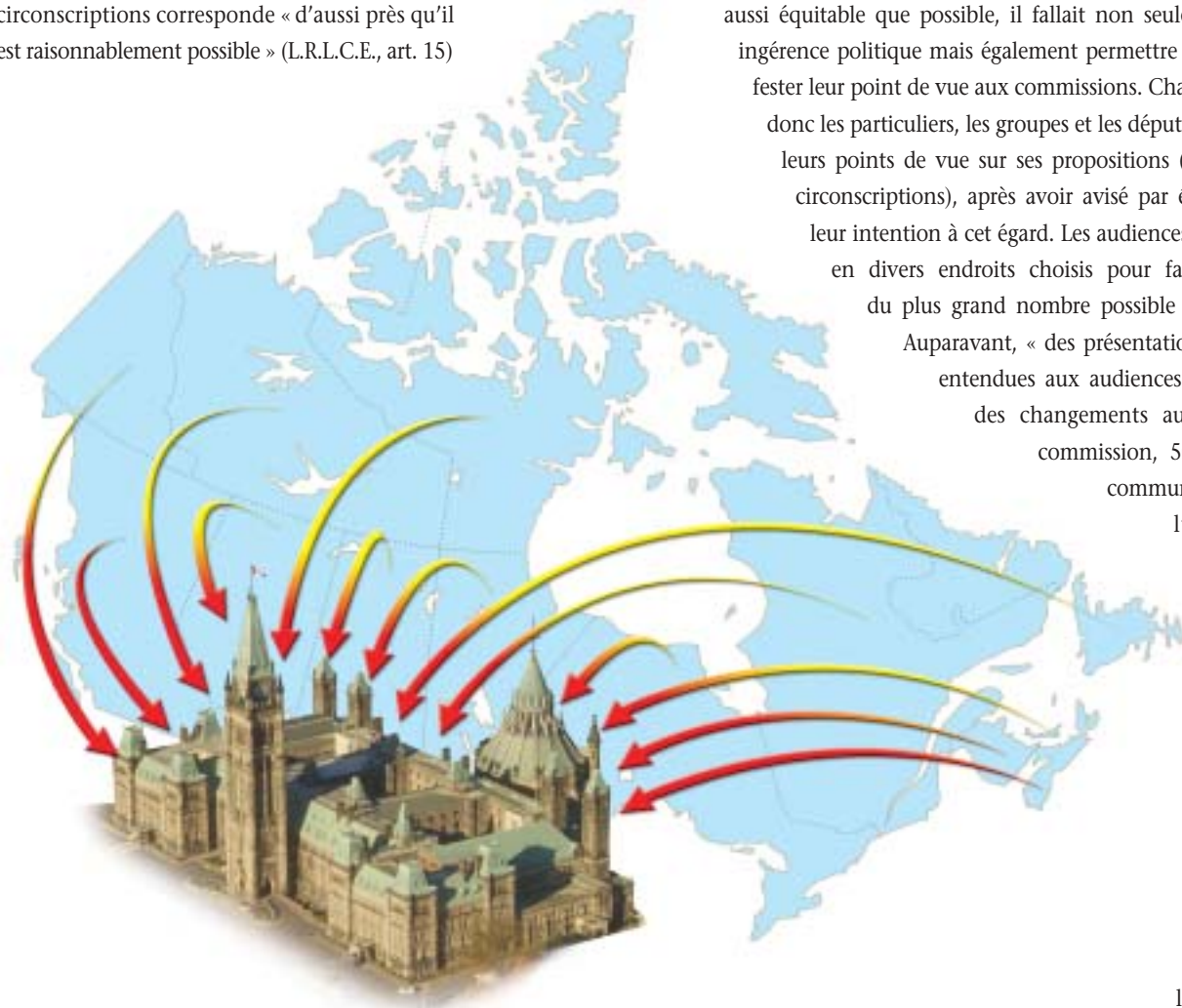
L.R.L.C.E., ARTICLE 19

En 1964, lorsque le Parlement a établi les règles régissant la délimitation des circonscriptions, il s'est rendu compte que pour rendre le processus aussi équitable que possible, il fallait non seulement empêcher toute ingérence politique mais également permettre aux électeurs de manifester leur point de vue aux commissions. Chaque commission invite donc les particuliers, les groupes et les députés intéressés à exprimer leurs points de vue sur ses propositions (y compris le nom des circonscriptions), après avoir avisé par écrit la commission de leur intention à cet égard. Les audiences publiques sont tenues en divers endroits choisis pour faciliter la participation du plus grand nombre possible de citoyens intéressés.

Auparavant, « des présentations et des observations entendues aux audiences publiques demandant des changements aux propositions d'une commission, 50 % avaient trait à la communauté d'intérêt, 18 % à

l'évolution historique et de 12 à 15 % à la géographie »¹.

Les commissions font publier dans les journaux, au moins 60 jours avant la date de la première audience publique, le tracé des circonscriptions qu'elles suggèrent, en indiquant la date et l'endroit de chacune des audiences publiques.



Les Canadiens sont représentés à la Chambre des communes sur une base géographique. Chaque électeur vote dans la circonscription où il habite.

Chaque commission doit tenir au moins une audience publique avant de terminer son rapport.

Comme on reconnaît que les députés tiendront inévitablement à se prononcer sur le nom et les limites des circonscriptions proposées, la Loi les autorise non seulement à se faire entendre aux audiences publiques, mais aussi à exprimer leur opposition aux propositions émises par les commissions lorsque les rapports sont déposés à la Chambre des communes (L.R.L.C.E., ART. 22 ET 23).

4. LA REMISE DES RAPPORTS

L.R.L.C.E., ARTICLE 20

À partir du moment où les chiffres de population lui ont été communiqués, chaque commission a un an pour terminer son rapport sur les limites des nouvelles circonscriptions électorales.

Le directeur général des élections du Canada peut, au besoin, accorder une prolongation de six mois au plus.

5. LA PARTICIPATION DES DÉPUTÉS

L.R.L.C.E., ARTICLE 21 ET PARAGRAPHES 22(1) ET (2)

Chaque commission transmet, par l'entremise du directeur général des élections du Canada, son rapport au président de la Chambre des communes, qui veille à ce qu'il soit déposé en Chambre puis transmis au comité désigné pour traiter des questions électorales.

Les députés ont 30 jours, à compter de la date du dépôt d'un rapport, pour faire connaître par écrit leurs oppositions; chacune d'entre elles doit être signée par au moins dix députés.

Le comité a 30 jours de séance pour examiner les oppositions soulevées à l'égard d'un rapport et pour renvoyer celui-ci au président de la Chambre des communes.

6. LE RENVOI DES RAPPORTS AUX COMMISSIONS

L.R.L.C.E., PARAGRAPHE 22(3) ET ARTICLE 23

Les rapports sont ensuite retournés aux commissions, accompagnés des procès-verbaux du comité de la Chambre des communes. Les commissions décident alors s'il y a lieu de modifier leurs rapports. Elles doivent examiner toutes les objections, mais ne sont pas tenues de modifier leurs propositions. Dans tous les cas, ce sont les commissions qui décident en dernier ressort du tracé des limites des circonscriptions.

7. LE NOUVEAU DÉCRET DE REPRÉSENTATION ÉLECTORALE

L.R.L.C.E., ARTICLES 24 À 27

Le directeur général des élections du Canada rédige un document intitulé décret de représentation électorale, où sont identifiées et décrites les circonscriptions électorales constituées par les commissions, et il transmet le document au ministre désigné.

Dans les cinq jours suivant la réception par le ministre du projet de décret de représentation électorale, le gouverneur en conseil doit faire

T A B L E A U 1

Nombre actuel de circonscriptions électorales fédérales par province et territoire

Colombie-Britannique	34
Alberta	26
Saskatchewan	14
Manitoba	14
Ontario	103
Québec	75
Nouveau-Brunswick	10
Nouvelle-Écosse	11
Île-du-Prince-Édouard	4
Terre-Neuve-et-Labrador	7
Territoire du Yukon	1
Territoires du Nord-Ouest	1
Nunavut	1
TOTAL	301

connaître publiquement les nouvelles limites par proclamation. Au plus tard cinq jours après cette proclamation, le décret de représentation électorale et la proclamation déclarant son entrée en vigueur doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*.

On ne peut utiliser les nouvelles limites des circonscriptions électorales au cours d'une élection avant qu'il ne se soit écoulé au moins un an entre la proclamation du décret de représentation électorale et la date de dissolution de la législature en vue d'une élection générale.

Décret de représentation actuel

Le décret de représentation actuel a été proclamé le 8 janvier 1996 et est entré en vigueur à la dissolution de la législature le 27 avril 1997, pour la 36^e élection générale. Il a donné lieu à une augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes, de 295 à 301, avec quatre sièges additionnels attribués à l'Ontario et deux, à la Colombie-Britannique, en grande partie en raison de la croissance de la population dans ces provinces. Le prochain redécoupage ajoutera sept sièges : trois en Ontario, deux en Alberta et deux en Colombie-Britannique.

Vous trouverez des renseignements additionnels sur le processus du redécoupage sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca). 🗉

NOTE

1. John C. Courtney, *Commissioned Ridings, Designing Canada's Electoral Districts*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 208.

Le choix d'un SYSTÈME ÉLECTORAL

*Évolution récente
et progrès de
la discussion
au Canada*



MARC CHÉNIER
CONSEILLER JURIDIQUE,
ÉLECTIONS CANADA

Le 27 novembre 2000, dans les bureaux de scrutin des 301 circonscriptions du pays, les électeurs canadiens se sont vu remettre un bulletin de vote où figuraient les noms des candidats dans leur propre circonscription. Pour indiquer leur choix, les électeurs devaient faire une marque sur le bulletin de vote où certains candidats étaient identifiés comme candidat officiel d'un des partis politiques enregistrés ou comme indépendant, tandis que pour d'autres, il n'y avait aucune indication d'appartenance politique. La *Loi électorale du Canada* prévoit en détail la procédure pour établir les résultats d'une élection fédérale.

Dès la clôture du scrutin dans une circonscription, le scrutateur et le greffier du scrutin de chacun des bureaux de scrutin ont procédé au dépouillement des bulletins de vote déposés par les électeurs au cours de la journée. Une fois le dépouillement terminé dans son bureau de scrutin, chaque scrutateur a établi un relevé du scrutin qu'il a ensuite transmis au directeur du scrutin de sa circonscription.

À partir des relevés du scrutin de l'ensemble des bureaux de scrutin de sa circonscription, le directeur du scrutin a procédé à l'addition des votes donnés en faveur de chaque candidat dans sa circonscription. Par la suite, il a établi le rapport d'élection déclarant élu le candidat qui avait obtenu le plus grand nombre de votes. Il s'agit essentiellement d'un système uninominal majoritaire à un tour – également connu sous le nom abrégé de « système majoritaire ». Ce système a eu cours dans toutes les élections fédérales depuis la création de la Confédération canadienne.

La plupart des électeurs canadiens ont déjà voté à l'occasion d'une élection fédérale. Pourtant, un récent sondage IPSOS-Reid commandé par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a révélé que l'électorat canadien connaît peu le système servant à l'élection des députés à la Chambre des communes. Par exemple, ce sondage, effectué en avril 2001 auprès de 1 000 personnes ayant qualité d'électeur de partout au pays, a révélé que la moitié des répondants croient qu'un candidat doit obtenir plus de 50 % des votes exprimés dans sa circonscription pour être élu. De façon similaire, 47 % des personnes interrogées croient qu'un parti doit obtenir plus de 50 % de l'ensemble des votes au pays pour former le gouvernement.

Dans ce contexte général de méconnaissance, il y a eu au cours de l'année passée un mouvement de plus en plus marqué en faveur d'un débat éclairé sur le choix du système électoral, voire d'une solution de rechange au système actuel. L'intérêt croissant à ce sujet s'est manifesté de diverses manières, notamment une couverture médiatique, l'étude et la présentation de projets de lois aux paliers provincial et fédéral, la mise au point de stratégies par certains éléments de la société civile, des prises de position par des politologues et une contestation constitutionnelle du système majoritaire devant les tribunaux. Il convient ici de traiter plus en détail de certains faits notables survenus au cours de la dernière année quant au choix du système électoral au Canada.

Un député fédéral a présenté le projet de loi C-322, qui a passé l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 29 mars 2001, proposant qu'un comité de la Chambre examine la question du choix du système électoral et fasse rapport. Ce projet de loi propose également la tenue subséquente d'un référendum national sur une solution de remplacement du système actuel, soit à l'occasion de la prochaine élection générale, soit plus tôt.

Présenté durant la première session de la 37^e Législature, ce projet de loi n'est pas le premier à être présenté par un député sur la question du choix du système électoral. En effet, un certain nombre de projets similaires sont morts au *Feuilleton* à la dissolution des sessions précédentes du Parlement depuis l'élection générale de 1993. Cette élection a marqué le début d'une nouvelle ère de régionalisme dans la représentation au Canada, ce qui a alimenté le débat sur le remplacement du système actuel.

Sur la scène provinciale, un comité spécial de l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a été formé le 9 juin 2000 pour entreprendre l'examen de l'*Election Act* à la lumière des préoccupations que les Prince-Édouardiens ont exprimées par suite de la 61^e élection générale dans cette province. Le comité spécial a tenu des audiences publiques au cours desquelles il a entendu 15 présentations

dont 7 étaient en faveur de l'application du principe de la représentation proportionnelle, du moins de la poursuite de son examen.

Dans son rapport final présenté à l'Assemblée législative le 27 avril 2001, le comité spécial a recommandé qu'Élections PEI entreprenne sans tarder un examen des systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle qui ont cours ailleurs. Le comité spécial a recommandé que l'organisme fasse ensuite rapport de ses conclusions au président de l'Assemblée législative qui les présentera ensuite à la Chambre pour la gouverne de tous les députés.

Le comité spécial a de plus suggéré qu'on tienne ensuite auprès des Prince-Édouardiens une vaste consultation sur un ou plusieurs systèmes électoraux précis. Le comité spécial a fait remarquer que « cette manière de procéder laisserait amplement l'occasion aux Prince-Édouardiens de contribuer de façon significative au mode d'élection des députés qui représentent leurs intérêts à l'Assemblée législative ».

L'année passée a aussi été marquée par la montée au sein de la société civile des appels en faveur d'un changement du système électoral actuel. Le Mouvement pour la représentation équitable au Canada (MREC), fondé le 1^{er} août 2000, a entrepris une campagne d'information en faveur d'une réforme du système électoral. Cet organisme associatif non partisan a conçu une stratégie de campagne visant à susciter



Photo : Wayne Brown

Certains opposants au système majoritaire uninominal soutiennent qu'il n'assure pas l'égalité du vote de tous les électeurs.



La Chambre des communes du Canada, à Ottawa.

l'appui du public en faveur d'un système de représentation plus proportionnelle au Canada. Le MREC a ainsi entrepris :

- de susciter l'intérêt tant du public que des médias;
- d'alimenter la discussion au sein de la population et de mener un processus d'éducation ouvert et objectif;
- de montrer le changement comme désirable, possible et donc inévitable;
- de consulter les Canadiens au moyen d'un référendum national pour qu'ils puissent décider eux-mêmes de la réforme appropriée.

La conférence de lancement du MREC, intitulée *Faire compter chaque vote*, a eu lieu à Ottawa les 30 et 31 mars 2001. Cette conférence se voulait un lieu d'échange, de consultation, de discussion et de rétroaction. De son côté, le Mouvement pour une démocratie nouvelle s'est penché sur la question du choix d'un système électoral au Québec. Cet organisme non partisan a récemment initié une pétition pour demander à l'Assemblée nationale de tenir des audiences

publiques sur la réforme du système électoral et d'envisager l'instauration d'un système fondé sur la représentation proportionnelle.

Une autre conférence tenue à Ottawa, celle-ci les 2 et 3 mai 2001, a réuni des universitaires et d'autres personnes intéressées à discuter de la question du choix du système électoral. Au cours de cette conférence organisée par l'IRPP et intitulée « Des votes et des sièges », de nombreux conférenciers ont affirmé que le système uninominal majoritaire à un tour canadien est au bout de son rouleau parce qu'il ne tient pas sa promesse d'unifier le vote autour d'une solution de rechange claire au gouvernement sortant. D'après eux, cet échec est attribuable à la fragmentation de l'opposition suivant les appartenances linguistique et régionale.

De plus, certains conférenciers ont fait valoir que le système actuel entraîne une disproportion entre les votes qu'obtient chaque parti politique et son nombre de sièges à la Chambre des communes. En effet, un parti politique peut remporter une majorité des sièges sans obtenir la majorité des votes. Alors que certains conférenciers ont reconnu que cela permet de former des gouvernements plus

stables, ils ont aussi avancé qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un résultat souhaitable. Ces participants ont soutenu qu'une disproportion de la sorte, qui appuie « artificiellement » le parti au pouvoir, peut mener à un gouvernement moins responsable.

D'autres conférenciers ont axé leurs communications sur les conclusions de recherches universitaires selon lesquelles les femmes, les Autochtones ainsi que les électeurs appartenant à des groupes minoritaires dispersés risquent plus d'être sous-représentés lorsque la législature est élue en utilisant le système uninominal majoritaire qu'en appliquant un système de représentation plus proportionnelle. L'IRPP a publié les communications présentées dans le cadre de cette conférence dans le numéro de juillet-août 2001 de sa revue *Options politiques*. Durant les discussions, le directeur exécutif de la Commission du droit du Canada a mentionné que la commission allait bientôt mettre la question d'une réforme électorale à son ordre du jour et comptait ensuite présenter ses recommandations au Parlement. Le 7 septembre, la Commission et le MREC ont annoncé la formation d'un partenariat qui se penchera sur

la réforme électorale. Il examinera l'expérience d'autres pays et organisera un forum pour recueillir les points de vue de divers groupes au sein du public et élaborer un plan stratégique. On peut obtenir de plus amples renseignements en consultant la page *Réforme électorale* du site Web de la commission (www.cdc.gc.ca).

Tandis que l'IRPP tenait cette conférence à Ottawa, Le Parti Vert du Canada et son ancienne chef, M^{me} Joan Russow, ont déposé un avis de requête devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario à Toronto. Par cette demande mettant en cause le procureur général du Canada et le directeur général des élections, les demandeurs contestent l'utilisation du système uninominal majoritaire à un tour pour les élections fédérales en affirmant que ce système viole des droits des citoyens canadiens garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les demandeurs de l'affaire *Russow* avancent trois arguments. Premièrement, ils soutiennent qu'en imposant le système uninominal majoritaire, la *Loi électorale du Canada* ne garantit pas une représentation égale et efficace, ce qui est contraire à l'article 3 de la Charte qui garantit à tout citoyen canadien le droit de vote. D'après eux, pour les nombreux électeurs canadiens qui appuient des partis nationaux incapables de faire élire leurs candidats notamment parce que leurs partisans ne sont pas concentrés dans une région particulière du pays, le système uninominal majoritaire ne procure ni la parité du pouvoir du vote ni une représentation efficace.

Pour appuyer cette affirmation, les demandeurs rappellent qu'à l'élection générale de 1993, le Parti réformiste et le Bloc Québécois ont obtenu environ le même nombre de votes que le Parti progressiste-conservateur, mais que ce dernier a remporté seulement deux sièges alors que les deux autres partis en ont remporté respectivement 54 et 52. Ils soutiennent que la divergence dans le nombre de votes nécessaires pour être élu a entraîné une sous-représentation des partisans du Parti progressiste-conservateur de l'ordre de 2 226 %.

Le deuxième argument avancé pour contester le système uninominal majoritaire repose sur

l'assertion qu'il accentue la sous-représentation des femmes, des Autochtones et d'autres minorités dispersées, ce qui est contraire à l'article 15 de la Charte garantissant à tous les Canadiens le droit à l'égalité. Étant donné que le Parlement est l'institution sociale fondamentale de la plus grande importance au Canada, les demandeurs soutiennent que cette injustice est un profond affront à la dignité des groupes sous-représentés.

Enfin, les demandeurs soutiennent que le système majoritaire ne respecte pas le droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte parce qu'il réserve un traitement discriminatoire aux partisans des petits partis nationaux, comme Le Parti Vert du Canada. Ce parti n'a jamais fait élire de candidat au Parlement bien qu'il ait recueilli des appuis dans beaucoup de circonscriptions du pays. D'après les demandeurs, ce traitement inégal constitue une discrimination substantielle parce qu'il interfère avec la liberté des individus de s'exprimer et de voir représentées leurs valeurs et leurs croyances publiques.

Puisque les articles de la *Loi électorale du Canada* instituant le système uninominal majoritaire à un tour pour les élections fédérales seraient incompatibles avec les articles 3 et 15 de la Charte, les demandeurs exigent qu'ils soient déclarés inconstitutionnels, donc nuls et non avenue, en application de l'article 52 de la Constitution. Ils demandent toutefois que cette déclaration reste suspendue durant deux ans pour laisser au Parlement suffisamment de temps pour étudier les solutions possibles en vue de retenir le modèle plus proportionnel qui convienne le mieux aux traditions constitutionnelles et aux besoins politiques du Canada.

Au moment de la rédaction de cet article, une date d'audition de cette demande n'avait pas été fixée. Par ailleurs, on ne connaissait pas encore la position que le procureur général du Canada adopterait, puisqu'il n'avait pas encore déposé de mémoire relatif à cette affaire.

Bien que le directeur général des élections du Canada soit nommé à titre de défendeur

dans l'affaire *Russow*, son Bureau n'a pris aucune position officielle sur la question. Le mandat du directeur général des élections est d'administrer les dispositions de la *Loi électorale du Canada* telles que le Parlement les a adoptées et que les tribunaux les ont interprétées. C'est aux Canadiens que doit revenir le choix de leur système électoral.

Dans ce contexte, la diffusion d'information sur les différentes options favorisera des discussions mieux éclairées. Comme le choix du système électoral est à la base du processus démocratique, il importe que les Canadiens comprennent le processus actuel et soient informés des caractéristiques des autres systèmes possibles. C'est dans cette optique que les membres du Comité consultatif des partis politiques auprès du directeur général des élections du Canada se sont penchés le 23 juin 1999 sur la question du choix du système électoral. À cette occasion, trois politologues ont présenté leurs vues aux représentants des partis politiques enregistrés. Des résumés de leurs présentations sont parus dans le premier numéro de *Perspectives électorales* (vol. 1, n° 1, juin 1999) et sont accessibles sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca). ❖

SOURCES

Electoral Reform Issue in Canada, sondage IPSOS-Reid commandé par l'Institut de recherche en politiques publiques, avril 2001.

Projet de loi C-322, *Loi prévoyant l'examen, par un comité de la Chambre des communes, de la représentation proportionnelle pour les élections fédérales*, 1^{re} session, 37^e Législature, 2001.

www.fairvotecanada.org

Comité spécial sur la *Loi électorale*, Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, « Final Report », dans *Daily Journal of the Legislative Assembly* (27 avril 2001).

Des votes et des sièges, conférence organisée par l'IRPP, Ottawa (2 et 3 mai 2001).

Mémoire des demandeurs dans l'affaire *Russow et Le Parti Vert c. Canada (Procureur général)*, Cour supérieure de justice de l'Ontario, n° de greffe 01-CV-210088. Accessible sur Internet : www.law-lib.utoronto.ca/testcase.

www.cdc.gc.ca

Thérèse Casgrain

suffragette,
première femme
à diriger un
parti et
sénatrice



Photo supérieure : Yousuf Karsh/Archives nationales du Canada PA-178177

Photo du bas : Archives nationales du Canada PA-126768
Utilisée avec la permission de Renée Casgrain Nadeau

Thérèse Casgrain a mené la campagne pour le droit de vote des femmes au Québec et est devenue la première femme élue à la tête d'un parti politique au Canada. En 1970, à 74 ans, elle a été nommée membre du Sénat du Canada. M^{me} Casgrain n'a siégé que pendant neuf mois, car l'âge de la retraite obligatoire au Sénat est fixé à 75 ans.

WAYNE BROWN
RÉDACTEUR, PERSPECTIVES
ÉLECTORALES, ÉLECTIONS CANADA

Pendant près de 20 ans, Thérèse Casgrain milite pour que les Québécoises obtiennent le droit de voter aux élections provinciales. La loi leur accordant ce droit est finalement adoptée au printemps de 1940 et annonce une ère nouvelle pour les femmes du Québec. Une décennie plus tard (il y a 50 ans seulement), M^{me} Casgrain devient la première femme élue à la tête d'un parti politique au Canada. Même si Thérèse Casgrain ne jouit pas aujourd'hui d'une aussi grande renommée que bien des femmes qui sont par la suite devenues députées fédérales et provinciales, chefs de parti, ministres et chefs d'État, il n'en demeure pas moins qu'elle réussit à s'imposer à une époque conservatrice où les femmes jouent rarement un rôle public. Parallèlement à sa carrière politique, M^{me} Casgrain élève quatre enfants et travaille sans relâche à corriger de nombreuses injustices sociales. À 74 ans, elle est nommée membre du Sénat du Canada.

« Aujourd'hui, les femmes n'ont pas à envisager les mêmes difficultés qu'autrefois; elles s'affirment davantage et sont un peu mieux écoutées, mais la société d'égalité entre les hommes et les femmes est loin d'être réalisée. Toute ma vie, j'ai préconisé qu'il fallait questionner, prendre position et agir. »

– Thérèse Casgrain,
dans son autobiographie
parue en 1972

Une enfance aisée

Thérèse Casgrain naît à Montréal, le 10 juillet 1896; elle est la fille de lady Blanche MacDonald et de sir Rodolphe Forget, un éminent financier et politicien conservateur, considéré au tournant du siècle comme l'un des hommes les plus riches de Montréal. Thérèse vivra jusqu'à l'âge de 85 ans. Issue d'une famille aisée, elle aurait pu facilement s'offrir une vie « tranquille ». Comme l'écrit True Davidson dans *The Golden Strings*, « Thérèse Forget a grandi dans une famille où il semble normal d'avoir une gouvernante à domicile, de fréquenter le pensionnat, de se déplacer dans une voiture tirée par des chevaux, de porter des robes du soir en velours et des colliers de perles, de passer l'été dans une résidence de 16 chambres à Saint-Irénée, à quelques milles seulement du Manoir Richelieu, de séjourner à Paris et d'avoir de nombreux domestiques à son service. Mais sir Rodolphe Forget est apparemment un philanthrope aux multiples visées progressistes pour sa collectivité. » Sa fille fréquente les meilleurs couvents où elle étudie la musique, les langues et l'économie domestique. Cependant, lorsqu'elle exprime le désir de poursuivre des études de droit, il lui rappelle que sa place est dans la cuisine.

Déjà jeune femme, Thérèse se fait remarquer par sa très grande confiance en elle et son sens de l'humour; elle conteste les réalités qui lui semblent inacceptables et aime exercer son leadership. L'auteure Susan Mann Trofimenkoff (*Thérèse Casgrain and the CCF in Quebec*) explique que Thérèse « s'opposait résolument à la ronde

incessante des divertissements et à la frivolité dont elle était témoin dans son milieu. Elle garde aussi ses distances par rapport à l'Église catholique et affirme avoir été moins obéissante que les autres femmes dans les débuts du mouvement féministe. »

À l'époque où elle fait son entrée dans le monde, Thérèse est bénévole à un souper d'huîtres organisé chaque année au profit de l'Institut des sourds-muets et, à cette occasion, renoue avec Pierre Casgrain, un jeune avocat rencontré quelques années auparavant alors qu'elle était écolière. « Il semble aujourd'hui qu'il lui ait fait une cour rapide et intense, écrit Davidson, quoique leurs fréquentations aient été strictement chaperonnées comme le voulait alors la coutume. Ils se marient en janvier 1916 et vont passer leur lune de miel à Cuba. Sur place, la jeune mariée, faisant preuve d'une capacité de réflexion peu commune chez les gens de son âge et chez les membres du groupe social auquel elle appartient, prend de nouveau conscience de l'écart entre les riches et les pauvres, qui vivent côte à côte, et s'interroge sur les conséquences d'une telle injustice. » Cette préoccupation, conjuguée à sa nature grave et indépendante, explique peut-être pourquoi une femme née dans l'aisance combattra sans relâche une société indifférente et ultra-conservatrice, non seulement pour revendiquer les droits des femmes, mais aussi pour réclamer des réformes sociales qui profiteront tout aussi bien à la gent masculine que féminine.

Aux côtés de son mari

Le père de Thérèse Casgrain siège au Parlement durant 13 ans à titre de député conservateur indépendant; il décide cependant de ne pas se présenter à l'élection fédérale de décembre 1917. Il a voté contre la loi sur la conscription présentée par son gouvernement, une loi qui est fortement contestée au Québec et qui divise le pays. À sa place, son gendre Pierre, le mari de Thérèse, décide de se porter candidat dans la circonscription de Charlevoix. Il choisit de briguer les suffrages sous la bannière

libérale, c'est-à-dire d'appuyer sir Wilfrid Laurier et de s'opposer à la conscription. Durant la campagne électorale, qui se déroule en plein hiver, il fait très mauvais. Les conditions difficiles n'empêchent pas Thérèse d'accompagner bravement son mari qui réussit à se faire élire, exactement comme l'avait fait sa mère pour son père.

La deuxième campagne électorale de Pierre Casgrain, en 1921, est beaucoup plus difficile. Son adversaire est un ministre du Cabinet. Dès le début de la campagne, il tombe gravement malade et la pleurésie dont il souffre l'empêche de prendre la parole lors d'un vaste rassemblement de partisans. Courageusement, et en dépit du fait que les femmes ne prenaient pratiquement jamais la parole en public au Canada à cette époque, Thérèse décide de le remplacer. Il s'agit de son premier discours politique et aussi de la première élection fédérale à laquelle les femmes peuvent voter et se porter candidates. Pierre Casgrain est réélu. Il est nommé président de la Chambre des communes en 1936 et secrétaire d'État dans l'un des premiers cabinets que forme Mackenzie King en temps de guerre. Les Casgrain sont souvent invités à la résidence du premier ministre, à Ottawa. Ces visites chez le premier ministre, les débats de la Chambre des communes auxquels elle assiste le plus souvent possible, de même que ses fonctions sociales à titre d'épouse du président de la Chambre, fournissent à Thérèse Casgrain de nombreuses occasions d'approfondir sa connaissance de la vie politique et du gouvernement au Canada.

Chef du mouvement réclamant le droit de vote pour les femmes au Québec

En 1918, le Parlement accorde à toutes les Canadiennes âgées d'au moins 21 ans le droit de voter aux élections fédérales, à condition qu'elles ne soient pas étrangères de naissance et qu'elles répondent aux exigences en matière de propriété, dans les provinces où de telles règles sont en vigueur. L'année suivante, les femmes obtiennent également le droit de briguer les suffrages au Parlement. Mais les



Thérèse et Pierre Casgrain étaient souvent invités à la maison Laurier, la résidence du premier ministre William Lyon Mackenzie King, à Ottawa. Thérèse Casgrain allait quitter le Parti libéral pour se joindre à la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF) en 1946, soit deux ans avant la fin du dernier mandat de celui qui aura été premier ministre du Canada le plus longtemps (21 ans). Sur cette photo, M. King dépose son bulletin de vote lors du plébiscite national de 1942 sur la conscription.

femmes du Québec ne peuvent toujours pas voter aux élections provinciales. L'Acte constitutionnel de 1791 avait institué une assemblée législative dans le Bas-Canada et accordé le droit de vote à toutes les personnes satisfaisant à certains critères liés à la propriété. Mais en 1843, une loi promulguée par le Parlement de la province du Canada récemment créée avait aboli ce droit parce que certains hommes craignaient de voir leur autorité diminuer si les femmes pouvaient jouer un rôle actif dans les affaires publiques.

Pendant de nombreuses années après la Confédération, les rares tentatives visant à obtenir le droit de vote pour les Québécoises sont en grande partie le fait de femmes anglophones. Puisque la province est majoritairement de langue française, des femmes du Québec décident de former, en 1921, une association bilingue dont M^{me} Casgrain est l'une des fondatrices. L'association entend se consacrer « à une campagne d'éducation afin de persuader le public et la législature que les femmes ne désiraient pas le vote pour changer leur sphère d'action dans la vie mais plutôt pour élever et améliorer le niveau social en

général ». Les femmes devront attendre encore près de deux décennies avant d'obtenir le droit de vote au Québec.

Au cours de l'hiver 1922, une délégation d'environ 400 personnes se rend à Québec afin de demander au gouvernement provincial d'accorder le droit de vote aux femmes. Le gouvernement ne leur donne presque aucun espoir et M^{me} Casgrain entend dire par la suite que le premier ministre libéral, Alexandre Taschereau, aurait déclaré en privé : « Si jamais les femmes du Québec obtiennent le droit de vote, ce n'est pas moi qui le leur aurai donné. » Le clergé, qui jouit à l'époque d'une grande influence, ne donne pratiquement aucun appui à cette cause. Les femmes décident de prendre des mesures pour qu'un projet de loi favorable au vote féminin soit présenté à chacune des sessions de l'assemblée législative, à chaque année par un député différent.

Mais les groupes féministes sont eux-mêmes divisés et cette division ne prend fin qu'avec la création, en 1928, d'un comité sur le droit de vote des femmes au Québec, dont M^{me} Casgrain est élue présidente. Par la suite, ce comité se constitue en société sous le nom de la *Ligue*

des droits de la femme, car les femmes sont également intéressées à obtenir de nombreuses réformes familiales, sociales et juridiques. Les femmes francophones des régions rurales n'appuient que timidement le mouvement qui réclame le droit de vote pour les femmes; M^{me} Casgrain décide donc de les rejoindre en prenant la parole à des congrès et en s'adressant à elles dans le cadre de sa populaire émission de radio « Fémina ». M^{me} Casgrain dirige la ligue durant plus de 14 ans. Au cours des dernières années de cette période, le premier ministre de l'Union nationale, Maurice Duplessis, s'oppose fermement aux femmes qui militent pour avoir le droit de voter aux élections provinciales.

Les femmes tentent à de nombreuses reprises de réunir des fonds pour financer des campagnes de sensibilisation. Entre-temps, de multiples projets de loi sur le droit de vote des femmes sont défaits à l'assemblée législative. Mais éventuellement, de réels progrès apparaissent. Alors qu'ils sont dans l'opposition, à la fin des années 1930, les libéraux commencent à s'intéresser au droit de vote pour les femmes. Ils bénéficient d'un important appui des femmes lorsqu'ils reprennent le pouvoir en 1939, et le nouveau premier ministre, Adélard Godbout, annonce dans le discours du Trône un projet de loi sur le droit de vote des femmes. Le 25 avril 1940, l'assemblée législative adopte enfin ce projet de loi et les femmes obtiennent le droit de voter aux élections provinciales du Québec.

Sa première campagne électorale personnelle

À l'élection partielle fédérale de 1942, M^{me} Casgrain est candidate libérale indépendante dans la circonscription de Charlevoix-Saguenay, le siège détenu antérieurement par son père, puis par son mari. Elle doit faire campagne dans un comté qui s'étend sur près de 1 100 km, mais elle compte sur les relations de sa famille dans la circonscription pour lui assurer la victoire. Elle termine cependant en deuxième place. Plus tôt cette année-là, comme la plupart des résidents du Québec, elle avait

voté « non » à la question du plébiscite sur la conscription, tenu par le gouvernement libéral de Mackenzie King, et continué par la suite de dénoncer le service outre-mer obligatoire. Pendant la campagne électorale, elle ne reçoit pratiquement aucune aide des personnalités libérales avec lesquelles elle collabore depuis plus de 20 ans. « Je m'aperçus bien vite que les chefs du Parti libéral, tant fédéral que provincial, ne voulaient pas de moi comme député », écrit M^{me} Casgrain. « Non seulement j'étais une femme, mais ils savaient aussi que si j'étais élue, jamais ils ne pourraient me faire accepter des idées contre lesquelles je m'étais déjà prononcée avec raison. »

M^{me} Casgrain et le CCF

En 1946, M^{me} Casgrain devient membre de la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF). Qu'est-ce qui peut bien inciter une Canadienne française de la haute société, fortunée et bien entourée, à jouer un rôle actif dans un petit parti socialiste qui a pris naissance dans l'Ouest canadien? C'est peut-être là l'aspect le plus fascinant de la carrière de M^{me} Casgrain. Trofimenkoff remarque que M^{me} Casgrain avait alors perdu ses illusions au sujet des libéraux. À titre d'exemple, elle avait espéré que le premier ministre Mackenzie King nomme au Sénat l'une des cinq femmes qui s'étaient illustrées dans l'affaire « personne », ce qui aurait constitué une première au Canada. Somme toute, les cinq Albertaines connues sous le nom des « Famous Five » avaient défié les vues conventionnelles en contestant la notion selon laquelle seul un homme était une « personne », au sens juridique du terme, et seules les « personnes » qualifiées pouvaient être nommées au Sénat. Elles ont finalement remporté leur combat lorsque le comité judiciaire du Conseil privé britannique, le plus haut tribunal du Canada à l'époque, a convenu que les femmes canadiennes étaient à n'en point douter des « personnes » et pouvaient donc être nommées au Sénat et participer à la promulgation des lois du pays. Mais c'est finalement Cairine Wilson, une militante du Parti libéral,

qui est la première femme à accéder à la Chambre haute du Canada.

M^{me} Casgrain semble également avoir eu une grande admiration pour J.S. Woodsworth, le chef du CCF, et pour Agnes Macphail, la première femme élue au Parlement (en 1921); M^{me} Macphail fait partie d'un groupe de députés indépendants qui se qualifient eux-mêmes de « progressistes ». (Pour en savoir davantage sur Agnes Macphail et sur les progressistes, voir le numéro de novembre 1999 de *Perspectives électorales*). Le CCF est en faveur de programmes universels de sécurité sociale organisés et financés par l'État, et Trofimenkoff rapporte que M^{me} Casgrain voit dans le CCF le parti qui partage le plus ses préoccupations concernant le chômage des femmes, leur piètre état de santé, leur faible niveau d'études, leurs conditions de logement médiocres et leurs bas salaires. Dans son autobiographie, Thérèse Casgrain explique ainsi son changement de parti politique : « [...] je voyais à quel point le Canada avait besoin d'une politique axée sur le bien commun plutôt que sur la promotion d'intérêts personnels. »

La goutte d'eau qui fait déborder le vase et qui pousse M^{me} Casgrain à rompre avec le Parti libéral est peut-être un autre événement survenu en 1945. Le gouvernement se prépare à envoyer les premiers chèques d'allocation familiale. Dans la plupart des régions du Canada, ces chèques seront envoyés aux mères, tandis qu'au Québec, ils seront libellés à l'ordre des pères. Pourquoi cette différence? D'aucuns avaient prétendu que le fait de donner de l'argent aux mères québécoises risquait de miner l'autorité paternelle au sein de la famille, autorité qui était sanctionnée tant par la tradition que par le Code civil de la province. M^{me} Casgrain fait en sorte que le bureau de King soit inondé de protestations. Elle réussit à le faire changer d'avis mais, un an plus tard, décide de rejoindre les rangs du CCF.

Première femme à diriger un parti politique au Canada

En 1948, M^{me} Casgrain accède à l'un des postes de vice-président du CCF; elle est la seule

femme à siéger au comité exécutif. Élue chef de l'aile québécoise du parti en 1951, elle devient la première femme de toute l'histoire canadienne à diriger un parti politique. Fait qui semble étrange, M^{me} Casgrain n'est même pas présente au congrès où elle est nommée chef du parti. Elle se trouve à Francfort, en Allemagne, où elle représente le CCF à un rassemblement international de mouvements socialistes. En 1955, le parti provincial qu'elle dirige est rebaptisé Parti social démocratique du Québec, un nom qui indique plus clairement les objectifs poursuivis par ses membres et qui est aussi plus facile à traduire. Thérèse Casgrain en demeure le chef provincial jusqu'en 1957.

Dans ses mémoires, M^{me} Casgrain affirme que le CCF a eu « beaucoup de difficultés à s'établir [au Québec], en grande partie à cause de l'emprise de l'Église catholique ». En fait l'Église soupçonne le CCF d'être un mouvement communiste. Dans la province, le parti ne compte que 300 membres et a très peu de chances de succès aux élections. « Nos élites d'alors ont failli à leur devoir. Beaucoup d'hommes remarquables qui, dans leur for intérieur, étaient des radicaux, des réformistes, sacrifiaient leurs idées à leur carrière plutôt que de subir les défaites répétées d'un nouveau parti », écrit-elle. Et elle ajoute : « Militer dans les rangs d'un parti victime de sourdes campagnes menées par les détenteurs du pouvoir, sans caisse électorale et devant une opinion publique mal informée, n'était guère facile. » Par la suite, Thérèse Casgrain se présente comme candidate du CCF à huit élections fédérales et provinciales. Elle fait cependant observer, non sans réalisme, que « le fait d'être une femme, dirigeant un parti de gauche par surcroît, m'enlevait toute chance de succès. Cependant, mon but était atteint puisque mon désir était avant tout de faire connaître la philosophie du CCF et de lui assurer une large publicité. »

Les progressistes-conservateurs de John Diefenbaker enlèvent l'élection fédérale de 1958. À la suite de la piètre performance du CCF lors de cette élection, ses dirigeants et leurs collègues du mouvement ouvrier décident que

le moment est venu de créer un nouveau parti. En assemblée, les membres du Congrès du travail du Canada et ceux du CCF adoptent, chacun de leur côté, une résolution demandant la création d'un mouvement politique à larges assises qui regroupera le CCF, le mouvement ouvrier, les associations agricoles, des professionnels et d'autres personnes aux vues progressistes intéressées à utiliser le régime parlementaire pour entreprendre une réforme et une reconstruction sociales de base. C'est Thérèse Casgrain qui préside, à Regina, le congrès du CCF au cours duquel la résolution est adoptée. Trois ans plus tard, le Nouveau Parti Démocratique (NPD) voit le jour et Tommy Douglas, ex-premier ministre de la Saskatchewan, en devient le chef.

Reconnaissance de ses qualités de chef

En 1961, M^{me} Casgrain fonde la division québécoise de la Voix des femmes, un mouvement voué à la paix dans le monde. Au cours des années ultérieures, elle représente cette organisation à de nombreuses conférences internationales. En 1969, elle devient présidente, pour le Québec, de l'Association des consommateurs du Canada. En 1967, le Conseil national des femmes juives du Canada décerne à Thérèse Casgrain la médaille de « femme du siècle » dans la province de Québec. Cette même année, elle est nommée Officier de l'Ordre du Canada et, en 1974, elle est reçue Compagnon de l'Ordre. En 1979, en reconnaissance du rôle prépondérant qu'elle n'a cessé de jouer dans la lutte pour que les femmes obtiennent le droit de vote au Québec, Thérèse Casgrain se voit décerner le Prix du Gouverneur général en commémoration de l'affaire « personne ».

La sénatrice Casgrain

À l'âge de 74 ans, M^{me} Casgrain est fort surprise de recevoir un appel téléphonique du premier ministre Pierre Elliott Trudeau qui lui offre un siège au Sénat. Ce n'est que pour quelques mois car, cinq ans auparavant, le Parlement a

adopté une loi exigeant que les sénateurs et sénatrices prennent leur retraite le jour de leur 75^e anniversaire. M^{me} Casgrain accepte le poste qui lui est proposé parce qu'elle a la conviction que ce sera une excellente occasion de travailler à l'atteinte de ses objectifs et de servir son pays. Le 8 octobre 1970, Thérèse Casgrain est assermentée sénatrice et choisit de siéger comme indépendante parce que ses collègues du CCF et du NPD ont toujours refusé d'accepter ce genre de nomination, sous prétexte qu'il fallait d'abord réformer le Sénat en profondeur.

Quelques jours plus tard, le Canada vit l'un des événements les plus traumatisants de son histoire. Le délégué commercial britannique à Montréal, James Cross, et le ministre du Travail du Québec, Pierre Laporte, sont kidnappés. La population apprend ensuite avec stupeur le meurtre de Pierre Laporte. Lors de son premier discours au Sénat, M^{me} Casgrain se dit totalement d'accord avec la décision de Pierre Elliott Trudeau de proclamer la *Loi sur les mesures de guerre*, qui suscite la controverse. Par la suite, Thérèse Casgrain se rend dans plusieurs villes du pays dans le cadre des travaux du comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution afin de consulter les Canadiens et Canadiennes sur la meilleure façon de modifier ou de rapatrier l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Lorsque le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada est déposé au Parlement, elle préconise que tous les ministres soient chargés d'apporter les améliorations relevant de leurs compétences respectives, mais ce rôle est finalement confié au secrétaire d'État chargé des Affaires urbaines.

Au Sénat, M^{me} Casgrain s'intéresse à d'autres causes qui lui tiennent à cœur depuis longtemps. Elle rappelle à ses collègues qu'au Québec, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des provinces, les femmes ne peuvent toujours pas faire partie d'un jury. Quelques mois plus tard, le gouvernement du Québec supprime cette règle. De plus, Thérèse Casgrain

conteste énergiquement certains contrôles exercés dans le domaine agricole, tels celui du prix des œufs, qui, selon elle, risque d'encourager grandement les ventes sur le marché noir. Elle reproche également aux médias de s'intéresser davantage aux scandales de l'heure qu'aux questions économiques sérieuses, ratant ainsi de bonnes occasions, croit-elle, d'éduquer le public et d'accélérer l'adoption des réformes nécessaires.

M^{me} Casgrain ne siège au Sénat que pendant neuf mois, soit jusqu'en juillet 1971, date à laquelle elle est forcée de prendre sa retraite. Elle aurait préféré rester en place et entreprend donc de se battre contre la retraite obligatoire, quel que soit le type d'emploi occupé. Elle poursuit sa carrière en militant activement pour des organismes canadiens de bienfaisance et pour la défense des droits des consommateurs.

Thérèse Casgrain s'éteint à Montréal, le 3 novembre 1981, à l'âge de 85 ans. Le meilleur résumé de sa vie et de ses réalisations est peut-être celui qui figure dans l'introduction de son autobiographie. Un collègue de longue date de M^{me} Casgrain, le professeur Frank Scott, écrit en effet ceci : « Mais ceux qui savent qu'une réforme continue est essentielle et possible dans notre système parlementaire reconnaîtront que l'apport de Thérèse Casgrain à la démocratie canadienne a été considérable. » ❧

SOURCES

CASGRAIN, Thérèse F. *Une femme chez les hommes*, Montréal, Éditions du Jour, 1971, 296 p.

TROFIMENKOFF, Susan Mann. « Thérèse Casgrain and the CCF in Quebec » dans *Canadian Historical Review*, vol. 66, n° 2, juin 1985, p. 125-153. Réédité dans *Beyond the Vote: Canadian Woman and Politics*, publié sous la direction de Linda Kealey et Joan Sangster, Toronto, University of Toronto Press, 1989, p. 139-168.

DAVIDSON, True. *The Gentle Heroine, Thérèse Casgrain, The Golden Strings*, Toronto, Griffin House, 1973, p. 35-47.

Bibliothèque nationale du Canada.

Élections Canada. *L'histoire du vote au Canada*, 1997.

Activités électorales en bref

GRÂCE À LA MODIFICATION D'UN ACCORD CONCERNANT LES DÉCLARATIONS DE REVENUS, PLUS D'ÉLECTEURS SERONT INSCRITS

Il est maintenant plus facile aux nouveaux électeurs de se faire inscrire au Registre national des électeurs. Par suite de la modification apportée en mai 2001 à l'accord conclu entre Élections Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), les Canadiens peuvent, à compter de cette année, signifier dans leur déclaration de revenus leur consentement à se faire inscrire au registre.

Le Registre national des électeurs est une base de données tenue par Élections Canada sur les Canadiens habiles à voter. Il contient des renseignements de base sur chaque électeur : nom, adresse, sexe et date de naissance. Les Canadiens peuvent décider de s'y faire inscrire ou non. L'information du registre permet de produire les listes électorales préliminaires qui servent aux élections générales, aux élections partielles et aux référendums fédéraux. Elle peut servir également à produire des listes électorales pour les provinces, les territoires, les municipalités et les conseils scolaires qui ont signé des accords avec Élections Canada, conformément à la *Loi électorale du Canada* et aux lois provinciales.

La modification de l'accord avec l'ADRC poursuit une collaboration qui est déjà fructueuse. L'accord antérieur entre Élections Canada et Revenu Canada (ministère qui a précédé l'ADRC), en 1997, a permis d'ajouter dans les formulaires une case que les électeurs pouvaient cocher pour qu'on transmette leur nom et leur adresse à Élections Canada afin que l'organisme puisse mettre à jour leur fiche existante dans le registre. Cette initiative a connu un succès retentissant — quelque 84 % des contribuables qui ont produit une déclaration pour l'année d'imposition 2000 ont accepté que cette information soit communiquée pour la mise à jour du registre. Les données de l'ADRC ont aidé à mettre à jour les fiches des électeurs pour y refléter les déménagements depuis l'élection générale de 1997, année où le registre a été créé.

Malgré ce succès, il est devenu clair que la couverture de l'électorat assurée par le registre — notamment en ce qui concerne les jeunes électeurs — pourrait être améliorée si on pouvait aussi ajouter de nouveaux noms à partir des déclarations de revenus, sous réserve d'un consentement actif. Élections Canada a écrit à quelque 550 000 jeunes de 18 ans au printemps de 1999 et de 2000,

demandant leur consentement pour que leur nom soit ajouté au registre. Malheureusement, le taux de réponse a été décevant : 25 %. Une évaluation de ces envois postaux, à l'été 2000, a révélé notamment que beaucoup de jeunes de 18 ans croyaient à tort que leur nom avait été automatiquement ajouté au registre, parce qu'ils avaient consenti, dans leurs déclarations de revenus, à ce que l'information soit communiquée à Élections Canada.

Après l'élection générale de novembre 2000, des consultations ont eu lieu avec l'ADRC et le commissaire à la protection de la vie privée du Canada en vue de modifier la formule d'autorisation, dans la déclaration de revenus et la section du guide d'impôt concernant Élections Canada. Par suite de ces modifications, les contribuables canadiens consentants qui figurent déjà dans le registre et dont le nom ou l'adresse a changé auront leur fichier mis à jour, tandis que ceux qui ne sont pas déjà inscrits le seront. La page d'information sur Élections Canada, dans le guide d'impôt, a également été mise à jour en fonction de cette modification.

On prévoit que le nouvel accord permettra d'ajouter quelque 275 000 nouveaux électeurs chaque année, dont 225 000 seront des jeunes. Il importe de signaler que, comme toujours, les contribuables qui refusent la communication de l'information conserveront leur droit de voter aux élections et référendums fédéraux.

RECOMMANDATIONS SOUMISES AU PARLEMENT PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections présente un rapport au président de la Chambre des communes après chaque élection générale, proposant les modifications à la Loi qui lui semblent souhaitables pour en améliorer l'application. Le 27 novembre 2001, exactement un an après la 37^e élection générale, le directeur général des élections Jean-Pierre Kingsley a présenté 75 recommandations au Parlement. Elles visent à instaurer une plus grande transparence dans le financement des élections en accroissant les obligations en matière de divulgation et en étendant leur application aux associations de circonscription ainsi qu'aux campagnes à l'investiture des candidats et à la direction des partis. Le directeur général des élections préconise le plafonnement de toutes les contributions politiques, autres que celles relatives aux campagnes à la direction des partis, ainsi que des dépenses engagées dans les campagnes à l'investiture des partis. Les recommandations proposent également plus de simplicité et de clarté dans les dispositions de la Loi concernant les partis et la radiodiffusion, et un processus de mise en candidature plus moderne et efficace.

Le directeur général des élections a expliqué qu'un certain nombre de recommandations de son rapport relèvent du droit des Canadiens de savoir qui finance le processus électoral au Canada. « Cela est essentiel à l'exercice d'un vote éclairé et pour que les Canadiens continuent à avoir confiance dans l'intégrité du processus et à y participer, a-t-il dit. En politique, l'argent compte, comme à peu près partout ailleurs. »

Au nombre des principales recommandations en matière financière figure une proposition voulant qu'une association de circonscription associée à un parti tenu de déposer des rapports financiers auprès du directeur général des élections soit également obligée de produire des rapports. La personne autorisée par l'association à recevoir des contributions ou à payer des dépenses devrait être tenue d'en faire rapport annuellement au directeur général des élections. Les associations de circonscription jouent un rôle important dans le processus électoral. Pourtant, elles ne sont que partiellement tenues à la divulgation. Il est également recommandé qu'on exige la déclaration et



Photo : Wayne Brown

La modification de l'entente entre Élections Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada facilitera l'inscription et la participation des jeunes au processus électoral fédéral.



la publication des contributions et dépenses relatives aux campagnes à l'investiture et à la direction, comme il en va des contributions versées à un candidat au cours d'une campagne électorale. Pour l'instant, les dons versés à un aspirant à l'investiture comme candidat de son parti ne sont pas déclarés. Ceux que reçoivent les candidats à la direction des partis ne le sont pas non plus. M. Kingsley demande : « Que la lumière se fasse sur les contributions et les dépenses relatives aux campagnes à la direction des partis. » Les exigences en matière de rapports et de publication s'appliqueraient à tous ceux qui se présentent pour devenir candidat ou chef d'un parti, quelle que soit l'issue de leur campagne.

Le directeur général des élections recommande par ailleurs de plafonner les contributions versées aux partis enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats. Les contributions d'un donateur seraient limitées à 50 000 \$ par année pour chaque parti et à 7 500 \$ pour l'ensemble des associations de circonscription d'un parti donné. Les contributions supplémentaires seraient permises l'année d'une élection générale sous réserve d'un plafonnement analogue. À l'échelle des circonscriptions, les contributions d'un donateur seraient également limitées à 7 500 \$ par donateur pour l'ensemble des aspirants à l'investiture d'un même parti. Un plafonnement semblable s'appliquerait aux contributions versées par un même donateur aux candidats à une élection générale ou à une élection partielle; il y aurait une limite globale de 7 500 \$ pour l'ensemble des candidats de chaque parti.

Pour assurer une plus grande transparence dans le financement électoral au niveau fédéral, M. Kingsley a recommandé un resserrement des exigences relatives à la déclaration des dons. Il faudrait modifier la Loi pour faire en sorte que ce soit une infraction de verser une contribution de manière à en dissimuler la source initiale. Tous les montants transférés par des entités politiques provinciales à des partis enregistrés et admissibles, à des associations de circonscription d'un parti enregistré ou admissible ou encore à un candidat devraient également être pleinement déclarés au directeur général des élections.

Le rapport remis au Parlement propose également qu'il n'y ait que deux types de parti politique aux termes de la *Loi électorale du Canada* : les partis admissibles et les partis enregistrés. La définition des partis admissibles serait simplifiée de façon à englober toutes les organisations qui existent comme partis politiques, qui respectent les exigences administratives et qui ont, à une élection générale, entre 1 et 49 candidats confirmés à l'élection à la Chambre des communes. Un parti enregistré serait toujours un parti qui respecte toutes les exigences administratives et soutient au moins 50 candidats à une élection générale. Tous les partis admissibles et enregistrés auraient les mêmes droits et seraient soumis aux mêmes obligations (y compris en ce qui concerne la divulgation et les rapports), exception faite des droits à des fonds publics et à du temps d'antenne gratuit, qui seraient réservés aux partis enregistrés. En particulier, les partis admissibles

auraient les mêmes droits que les partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales annuelles et définitives, la liste d'une circonscription étant distribuée à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente. Les limites des dépenses d'un parti admissible seraient calculées de la même manière que celles d'un parti enregistré. La mise en œuvre de ces recommandations faciliterait l'apparition de nouveaux partis, corrigerait des injustices de traitement entre partis et obligerait les partis admissibles à une divulgation financière plus complète. Les partis qui ne sont pas admissibles ou qui ne veulent pas être considérés comme des partis politiques aux termes de la Loi seraient assujettis au régime des tiers.

M. Kingsley a également proposé que le seuil à atteindre pour que les candidats aient droit au remboursement de leurs dépenses par l'État soit ramené de 15 à 5 % des votes valides exprimés dans leur circonscription. Cela pourrait entraîner une plus grande participation à l'échelle nationale, car les candidats des nouveaux partis auraient plus facilement accès à un financement public.

Une autre recommandation prévoit l'élimination, dans le processus de mise en candidature, de l'exigence voulant que tout candidat recueille la signature de 100 électeurs (ou, dans une région peu peuplée, de 50 électeurs). Cette modification allégerait la charge administrative pour le candidat éventuel.

Il est aussi recommandé que la *Loi électorale du Canada* prévoit un mécanisme pour qu'un bulletin de vote puisse être refusé par l'électeur et que ces cas soient consignés et déclarés comme tels dans les résultats officiels, dans le respect du secret du vote. Plusieurs provinces et un territoire possèdent déjà une disposition de ce type dans leur loi électorale.

Certaines recommandations visent à améliorer la gestion des processus administratifs que suppose la conduite d'élections. Ainsi, il est proposé que le directeur général des élections nomme les directeurs de scrutin pour une période de dix ans selon le principe du mérite. À l'heure actuelle, les directeurs de scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil. « Cette modification répondrait aux préoccupations souvent exprimées par les candidats au sujet de ce processus et ferait disparaître l'impression que les personnes nommées à ces postes ne sont pas politiquement impartiales, » a affirmé M. Kingsley. La nouvelle formule serait implantée progressivement, au fur et à mesure que les directeurs de scrutin en poste décèdent, démissionnent ou terminent leur mandat, ou encore lorsque la délimitation des circonscriptions est modifiée. Il a également été recommandé que la Loi soit modifiée pour que les directeurs de scrutin n'aient plus à demander des noms aux candidats pour combler les postes de scrutateur, de secrétaire de bureau de vote et d'agent d'inscription, ni aux partis enregistrés, pour les agents réviseurs.

La communication des idées est essentielle au processus électoral, mais le système actuel n'est pas entièrement efficace pour ce qui est de garantir un accès adéquat aux services de radiodiffusion pendant une élection. M. Kingsley a donc également proposé de profondes révisions dans la politique sur la radiodiffusion en période électorale en recommandant qu'on abolisse la relation actuelle entre le temps d'antenne payant et le temps d'antenne gratuit. On éliminerait ainsi l'obligation pour les partis enregistrés qui n'ont pas l'intention ou la capacité d'acheter du temps d'antenne de participer à la répartition du temps payant. Seuls les partis enregistrés auraient le droit à du temps d'antenne gratuit. Chaque parti enregistré pourrait acheter jusqu'à 100 minutes de temps d'antenne payant de chaque station sous réserve qu'il respecte le plafond de ses dépenses électorales. En outre, toutes les stations de télévision (et non uniquement les réseaux) qui diffusent des informations ou des émissions d'affaires publiques, toutes les stations de radio diffusant des nouvelles ou des émissions de lignes ouvertes et toutes les chaînes de télévision spécialisées axées sur les nouvelles ou les affaires publiques fourniraient 60 minutes de temps d'antenne gratuit, à répartir également entre tous les partis enregistrés qui en font la demande.

D'autres propositions visent à ce qu'il soit plus facile pour les électeurs de vérifier s'ils sont enregistrés comme il se doit pour voter. Lorsqu'une source d'information confirme qu'une personne a qualité d'électeur, cette personne ne devrait pas avoir à attester par sa signature sa qualité d'électeur pour être ajoutée au Registre national des électeurs en vertu de l'article 49 de la *Loi électorale du Canada*. On devrait pouvoir établir la qualité d'électeur d'une personne au moyen de toute preuve ou combinaison de preuves permettant de déterminer son âge et sa citoyenneté. Cette modification maximiserait la capacité d'inscription des électeurs. Élections Canada étudie en ce moment la possibilité de permettre aux électeurs de confirmer et de mettre à jour les renseignements de leur inscription au moyen de communications sécurisées par Internet. Le directeur général des élections voudrait aussi plus de souplesse pour ce qui est d'informer les électeurs qu'ils sont inscrits et de leur indiquer où ils doivent voter. Les avis informant les électeurs de leur inscription pourraient ainsi être envoyés dès la délivrance des brefs, et les renseignements sur l'emplacement des bureaux de scrutin, après la confirmation de leur choix.

On peut trouver de l'information détaillée sur les recommandations du directeur général des élections dans son rapport au Parlement intitulé *Moderniser le processus électoral*. Celui-ci se trouve sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca), où il peut être consulté en ligne ou téléchargé en format PDF et imprimé. On peut obtenir une version imprimée en cliquant sur « Publications » et en remplissant le bon de commande en direct.

COMITÉ CONSULTATIF DES PARTIS POLITIQUES

Le Comité consultatif des partis politiques, présidé par le directeur général des élections, s'est réuni quatre fois depuis janvier 2001, portant à 15 le nombre de rencontres qu'il a tenues depuis sa création en 1998. On compte parmi ses membres des représentants des partis enregistrés et admissibles. Le Comité examine les modifications administratives et législatives possibles au système électoral. Il donne également l'occasion aux partis de parler de leurs inquiétudes et permet au directeur général des élections de renseigner les partis sur l'évolution du processus électoral.

Lors de la séance du 9 février 2001, les partis politiques ont parlé du déroulement de la 37^e élection générale, conduite sous le régime de la nouvelle *Loi électorale du Canada*, et ont formulé des suggestions en vue d'améliorer l'administration des élections au Canada. Trois grands thèmes ont été examinés : inscription des électeurs, partis et candidats, processus de vote.

Les séances du 1^{er} juin et du 4 octobre 2001 ont permis au directeur général des élections d'animer des discussions portant sur les sujets et les recommandations qu'il envisageait d'inclure dans son rapport de novembre au Parlement, notamment les mises en candidature, la répartition du temps d'antenne, le statut de parti admissible et le financement des élections.

Le 7 décembre 2001, le Comité a discuté du rapport du directeur général des élections, du système de mise à jour du Registre national des électeurs et du redécoupage des circonscriptions.

MODIFICATIONS À LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

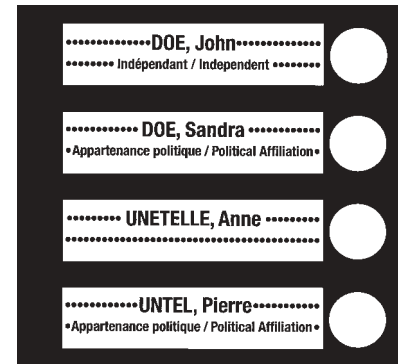
Des modifications à la *Loi électorale du Canada* qui sont entrées en vigueur le 5 octobre 2001 permettent à certains candidats à une élection fédérale dont le parti n'est pas enregistré de faire indiquer leur appartenance politique sur le bulletin de vote. Ces modifications, qui ont été déposées à la Chambre des communes et au Sénat sous la forme du projet de loi C-9, ont reçu la sanction royale le 14 juin 2001. La Loi a été modifiée en réponse à une décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario au cours de l'été 2000.

Auparavant, seul le nom des partis politiques enregistrés pouvait figurer sur le bulletin de vote à une élection fédérale. Pour obtenir le statut de parti politique enregistré, un parti devait soutenir un candidat confirmé dans au moins 50 circonscriptions à une élection générale. La Loi permet maintenant à tous les partis politiques qui sont admissibles à l'enregistrement et qui soutiennent au moins 12 candidats confirmés à une élection générale de faire indiquer leur nom sur les bulletins de vote de ces circonscriptions. Pour fixer le nouveau seuil à 12 candidats, le gouvernement s'est fondé sur le fait que depuis près de 40 ans, les partis politiques comptant 12 députés sont reconnus comme partis officiels à la Chambre des communes.

Comme dans le passé, lors d'une élection partielle, seuls les noms des partis qui ont soutenu un nombre suffisant de candidats à la dernière élection générale (auparavant 50, maintenant 12) peuvent figurer sur le bulletin de vote. Les candidats d'un parti politique créé après une élection générale ne peuvent pas faire indiquer leur appartenance politique sur les bulletins de vote à une élection partielle.

Le projet de loi C-9 a été déposé en février 2001 par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, l'honorable Don Boudria, après une décision rendue en août 2000 par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*. Miguel Figueroa est le chef du Parti communiste du Canada, qui avait été enregistré en vertu de la *Loi électorale du Canada* dès les débuts de l'enregistrement des partis en 1974. À l'élection générale fédérale de 1993, il a perdu son statut de parti enregistré et tous les avantages qui s'y rattachent, parce qu'il ne s'est pas conformé à la disposition de la Loi exigeant la présentation de 50 candidats. La Cour a annulé les dispositions de la *Loi électorale du Canada* qui limitaient le droit de faire indiquer l'appartenance politique sur le bulletin de vote aux candidats d'un parti enregistré soutenant au moins 50 candidats confirmés. Le juge a décidé que le fait de limiter l'identification de l'appartenance politique aux partis enregistrés allait à l'encontre du droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui inclut le droit de tous les électeurs de voter en toute connaissance de cause. Selon la Cour, l'appartenance politique d'un candidat constitue un renseignement de base dont les électeurs ont besoin pour voter de façon éclairée.

En exposant le projet de loi C-9, M. Boudria a mentionné que le gouvernement modifierait la *Loi électorale du Canada* pour se conformer à la décision de la Cour d'appel de l'Ontario, laquelle exigeait que le Parlement le fasse avant le 16 août de l'année dernière. Quant à l'établissement du nouveau seuil à 12 candidats, il a déclaré ce qui suit : « Selon notre tradition parlementaire, 12 députés représentent déjà un nombre important, puisqu'il faut 12 députés à la Chambre des communes pour former un parti ou groupement politique selon les règles de la Chambre. » Le Sénat a adopté le projet de loi C-9 tel quel, mais le rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles faisait écho à certaines préoccupations exprimées par le directeur général des élections lors de sa comparution du 30 mai 2001. Jean-Pierre Kingsley avait alors fait référence à la déclaration de la Cour selon laquelle les électeurs ont le droit de connaître l'appartenance politique du candidat. « Je pense qu'un candidat unique représentant un parti politique à une élection



Exemple d'un bulletin de vote. En raison des modifications apportées à la Loi, de nombreux bulletins de vote pourraient à l'avenir contenir davantage de noms de parti.

partielle devrait avoir le droit de faire indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, à condition que le parti ait satisfait aux exigences de la Loi. Logiquement, un candidat unique représentant un parti politique à une élection générale devrait donc également être autorisé à faire indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, à condition que le parti ait satisfait aux exigences de la Loi. » M. Kingsley avait ajouté que pour se qualifier comme parti, un groupe doit avoir un chef enregistré, un agent officiel et un vérificateur et il doit soumettre régulièrement des rapports au directeur général des élections.

M. Kingsley avait également expliqué que le projet de loi C-9 ne modifierait pas les avantages financiers qui ne sont offerts qu'aux partis soutenant au moins 50 candidats à une élection générale. Parmi ces avantages, mentionnons le droit d'émettre des reçus aux fins de l'impôt, de se voir rembourser une partie des dépenses électorales, de recevoir les fonds excédentaires des candidats, de participer pleinement à la répartition du temps d'antenne accordé par les radiodiffuseurs aux partis enregistrés (aux heures de grande écoute, à des tarifs préférentiels, pour la transmission de messages politiques) et de recevoir les listes électorales définitives. Selon la Cour d'appel de l'Ontario, il est raisonnable de réserver ces avantages aux partis politiques qui démontrent un certain niveau d'engagement, et le soutien de 50 candidats constitue un critère raisonnable pour mesurer cet engagement. Certains éléments de la décision de la Cour qui se rattachent à la question des avantages réservés aux partis soutenant au moins 50 candidats font l'objet d'un appel à la Cour suprême du Canada.

L'adoption du projet de loi C-9 a également entraîné plusieurs autres modifications à la *Loi électorale du Canada*. Ainsi, avant de mener des études sur les nouveaux modes de scrutin, comme le vote électronique, le directeur général des élections doit maintenant demander l'approbation du comité sénatorial chargé de ce dossier, en plus de celle du comité de la Chambre des communes responsable de la question. De plus, les dispositions de la Loi sur l'interdiction de publicité ont été harmonisées pour tenir compte du fait que la période d'interdiction de publicité électorale et de publication des résultats de sondages électoraux a été ramenée à une journée, soit le jour du scrutin, lors de l'adoption du projet de loi C-2 en 2000. Par ailleurs, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* a été modifiée; le nombre de commissions de délimitation des circonscriptions électorales est maintenant de 10 (une par province), plutôt que de 11. Puisque les Territoires du Nord-Ouest ont été divisés en deux territoires possédant chacun une seule circonscription, ils n'ont plus besoin de commission de délimitation.

COMPENDIUM DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Élections Canada a publié sur son site Web l'édition 2001 du *Compendium de l'administration électorale au Canada*, une analyse comparative de la législation électorale fédérale, provinciale et territoriale au Canada. Ce document est préparé chaque année pour la Conférence des administrateurs d'élections du Canada et a été mis à jour pour la conférence de juillet 2001 à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard). On trouve aussi sur le site Web l'*Étude comparative*, un sommaire global du compendium présentant résumés et tableaux, qui a été produit pour la première fois en 2001.

Ces publications englobent l'éventail des sujets électoraux, notamment le redécoupage des circonscriptions, l'inscription des électeurs, le processus de vote, la nomination et l'enregistrement des candidats, les partis politiques, les associations locales, les tiers, le financement des élections, les référendums, les plébiscites, les révocations et les initiatives. Les deux publications comprennent également des statistiques sur les élections et les référendums ainsi qu'une synthèse de la jurisprudence récente en matière électorale.

Le compendium et l'*Étude comparative* peuvent tous deux être consultés sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca). Seule l'*Étude comparative* est disponible en format imprimé et s'accompagne du compendium sur CD-ROM. On peut commander ces documents en ligne (www.elections.ca) ou par téléphone au 1 800 463-6868.

ÉLECTIONS CANADA REMPORTE UN PRIX DE CARTOGRAPHIE

Élections Canada a décroché un important prix de cartographie décerné par ESRI Inc. à la 21^e conférence annuelle des usagers d'ESRI International, à San Diego (Californie), en juillet 2001. ESRI est une entreprise spécialisée dans les produits et services de SIG (systèmes d'information géographique). Elle dispose d'une filiale au Canada depuis 1984. Plus de 10 000 personnes ont assisté à la conférence, qui a été le plus grand rassemblement au monde de spécialistes des SIG.

Élections Canada s'est distingué à la conférence en obtenant une troisième place, parmi des centaines d'usagers d'ESRI qui ont présenté leurs cartes dans la catégorie de la meilleure intégration de logiciels, dans le cadre du concours de cartes. Les candidatures ont été jugées avant tout en fonction de la capacité d'intégrer de façon créatrice et pertinente les nombreux produits de la gamme de logiciels d'ESRI avec les produits d'autres fournisseurs pour faire des analyses géographiques et créer des cartes.

Maurice Bastarache, directeur associé, Géographie, à Élections Canada, se réjouit de ce prix et est fier du personnel de la Géographie, qui a su exploiter la technologie plus à fond pour trouver des moyens innovateurs de produire des cartes électorales. M. Bastarache a précisé : « Les produits de SIG d'ESRI nous ont aidés à assurer le soutien géographique pour l'élection générale dans des délais très brefs et en réalisant de substantielles économies. »

La présentation d'Élections Canada comprenait une carte illustrant la répartition des circonscriptions électorales fédérales au Canada. Elle décrivait également la création d'un système de production de masse pour les cartes et les rapports de l'ensemble du pays, pour l'élection générale de 2000. Le système a permis à Élections Canada de créer et d'imprimer plus de 65 000 cartes de tailles et d'échelles différentes, ainsi que plus de 137 000 pages de rapports descriptifs, par exemple des sections de vote et des indicateurs de rues. La production de ces documents a été terminée en à peine dix semaines.

Le logiciel d'ESRI a permis de créer divers modèles de cartes pour tenir compte des besoins propres à chaque circonscription. Les divers formats de cartes produits comprenaient la carte générale de chaque circonscription, des cartes partielles, qui sont des parties agrandies de la



José Santos, gestionnaire de projets, Philippe Palmer, ancien cartographe à Élections Canada, et Maurice Bastarache, directeur associé, Registre et Géographie, présentent la carte d'Élections Canada à la conférence d'ESRI.

Photo : Deborah Dufresne

carte générale, des cartes de municipalités pour les circonscriptions qui comptent plus d'une municipalité, les cartes des sections de vote, ainsi que des cartes particulières insérées en médaillon pour les zones bâties des sections de vote rurales. Ces cartes ont été produites selon 800 échelles différentes, de façon à optimiser la qualité du produit.

Pour donner une idée de la quantité de cartes produites, la circonscription de Berthier—Montcalm est celle qui en avait le plus grand nombre (489) et celle du Nunavut en avait le plus petit nombre (61). La moyenne des 301 circonscriptions électorales au Canada était de 217, ce qui donne un total général de 65 317 produits de cartographie.

Des séries complètes de cartes ont été envoyées au siège social de tous les partis politiques canadiens. Chaque député a reçu deux séries complètes de cartes de sa circonscription. Des séries de chaque circonscription ont été remises aux 301 directeurs du scrutin, puis distribuées aux associations locales de circonscription ainsi qu'aux candidats confirmés, pour les aider à planifier leur campagne électorale. Cela représente plus de 6,7 millions de documents.

AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE PAIEMENT

À la suite de la 36^e élection générale, Élections Canada avait reconnu le besoin de réviser les procédures de paiement du personnel électoral. Le processus alors en place était complexe et exigeant en main-d'œuvre, autant dans les circonscriptions qu'à Élections Canada. Dans la restructuration du processus, le personnel a d'abord tenté de trouver des solutions à « faible technologie » (comme des modifications aux politiques et procédures) avant de recourir à des solutions informatiques; il a aussi tenu compte des réalités d'un scrutin décentralisé de 36 jours en élaborant des procédures flexibles mais faciles à comprendre et en réduisant le chevauchement des efforts.

Avant la tenue de la 37^e élection générale, la Direction du financement des élections (maintenant la Direction du financement des élections et des services intégrés) a restructuré son processus de paiement à volets multiples pour en faire le Système de paiement au bureau du directeur du scrutin (SPBDS). Le nouveau système intégré de gestion des paiements comporte un cadre de responsabilisation clair et des objectifs de rendement mesurables. Il a fourni des procédures simplifiées pour payer plus de 160 000 travailleurs électoraux et locataires des lieux de vote lors de l'élection générale 2000 ainsi qu'un outil à l'appui de diverses fonctions de gestion.

Comme les directeurs du scrutin et les commis comptables avaient besoin d'une formation spécialisée en finances, on a créé le *Manuel de formation en procédures et systèmes financiers* sur CD-ROM. Le manuel comprend des guides de l'utilisateur, des formulaires et la documentation nécessaire au personnel lors d'un scrutin.

On a encouragé les directeurs du scrutin à utiliser le plus possible leurs cartes d'achat, ce qui a permis de payer plus rapidement les fournisseurs et de réduire la manipulation de documents par les directeurs du scrutin et Élections Canada.

Le SPBDS a aidé les directeurs du scrutin à assurer le suivi des budgets du personnel, à établir les rapports financiers et à produire les formulaires et documents de paiement nécessaires pour le personnel électoral, le personnel administratif et les locataires de bureaux de scrutin. Ces documents ont été envoyés à Ottawa, où les paiements sont traités. Dans les quatre semaines suivant l'élection 2000, la Direction du financement des élections avait traité plus de 95 % des paiements au personnel de scrutin et aux locataires.

La phase II du SPBDS sera bientôt terminée. Il s'agit essentiellement de la composante du siège social, qui doit répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière (SIF) s'appliquant à tout le gouvernement. Le système enverra les demandes de paiement directement à Travaux

publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et fournira au Système de gestion de l'information financière un résumé des opérations comptables conformes aux exigences de la comptabilité d'exercice. De concert avec les directeurs du scrutin, la Direction du financement des élections et des services intégrés poursuit la révision du processus de paiement. Elle vise à améliorer la prestation des services à la clientèle et à réduire les tâches administratives fastidieuses des directeurs du scrutin afin qu'ils puissent se concentrer sur leurs tâches principales.

RAPPORT ÉLECTRONIQUE DU CANDIDAT

Dans le cadre de l'élection générale 2000, les rapports des dépenses électorales de 500 des 1 808 candidats ont été préparés avec le Rapport électronique du candidat (REC). Cette application informatique fournie par Élections Canada a permis aux agents officiels d'enregistrer les renseignements nécessaires à l'émission des reçus aux fins de l'impôt et d'importer les données d'autres logiciels comptables.

La *Loi électorale du Canada* exige que les agents officiels soumettent au nom de leur candidat un rapport de toutes les contributions reçues et les dépenses électorales engagées. Les agents officiels doivent également déposer auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt) un rapport du total des contributions reçues et du total des contributions reçues pour lesquelles des reçus officiels ont été délivrés aux fins de l'impôt sur le revenu. La préparation d'un rapport par voie électronique représente une économie de temps, assure l'inclusion de tous les renseignements nécessaires et réduit le délai de traitement à Élections Canada. Le programme donne aussi aux agents la possibilité de faire imprimer les reçus aux fins de l'impôt par Élections Canada.

Élections Canada prévoit améliorer le logiciel en vue de la prochaine élection.

LE PAVILLON CANADA-MONDE

Le Pavillon Canada-Monde, l'un des plus récents attraits touristiques de la capitale nationale, met fièrement en valeur la contribution de centaines de Canadiens et de Canadiennes qui se distinguent aujourd'hui sur la scène internationale. Le contenu de ses salles d'exposition souterraines est conçu pour faire mieux connaître la présence mondiale du Canada et ses réussites dans les domaines des arts, des sports, de la coopération internationale, du commerce, des sciences et des technologies. En plus d'expositions à la fine pointe de la technologie dont certaines sont interactives, le Pavillon offre d'intéressants programmes d'interprétation et des activités spéciales.

Le Pavillon Canada-Monde est situé au 50, promenade Sussex, dans le décor pittoresque du parc des chutes Rideau, tout près des résidences officielles du premier ministre et de la gouverneure générale, le long du parcours international du boulevard de la Confédération. Le Pavillon est commandité par la Commission de la capitale nationale et plusieurs partenaires fédéraux, dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence canadienne de développement international, le ministère de la Défense nationale, le Centre de recherches sur les communications et l'Agence spatiale canadienne.

Le module d'Élections Canada au Pavillon présente un aperçu du rôle que joue l'organisme à l'appui d'élections équitables dans les démocraties émergentes. En juin de l'année dernière, Élections Canada a organisé pour les jeunes une élection simulée leur permettant de se familiariser avec le processus électoral. Dans l'esprit du thème Canada-Monde, les participants devaient voter pour une des sept merveilles du monde. Ce sont les pyramides d'Égypte qui ont obtenu le plus de votes.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur le Pavillon Canada-Monde et ses activités, cliquez sur Activités spéciales dans la section pour les jeunes du site Web d'Élections Canada (www.elections.ca).

ACTIVITÉS INTERNATIONALES

COMMISSION NATIONALE (ÉTATS-UNIS) SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE FÉDÉRALE

Le 5 juin 2001, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a témoigné à une audience publique parrainée par la Commission nationale sur la réforme électorale fédérale, à Ann Arbor (Michigan). Comme membre d'un comité formé pour offrir une perspective internationale sur l'administration électorale, il a brossé un tableau de la gestion des élections au Canada. Il a parlé de certains secteurs de l'administration électorale qui représentaient un intérêt particulier pour la commission, y compris la conception du bulletin de vote, les bulletins des électeurs absents, l'inscription des électeurs, le dépouillement manuel des bulletins de vote et le rôle d'Élections Canada.

Cette commission, organisée par le Miller Center of Public Affairs de l'Université de la Virginie et la Century Foundation, a été créée dans la foulée des problèmes de votation survenus durant l'élection présidentielle américaine de 2000. Elle visait en premier lieu la normalisation des méthodes de votation et de dépouillement dans l'ensemble des États-Unis. L'audience du 5 juin était la dernière des quatre audiences tenues dans diverses localités américaines. Des membres de la commission, y compris les coprésidents honoraires, les anciens présidents Gerald Ford et Jimmy Carter, ont entendu le témoignage de différents spécialistes de l'administration électorale ainsi que de législateurs fédéraux, de législateurs des États, d'universitaires et de groupes d'intérêts.

En juillet, la commission a recommandé que chaque État mette sur pied son propre système d'inscription des électeurs. Elle a également préconisé la modernisation des bulletins de vote et de l'équipement électorale et déclaré que l'électeur dont l'admissibilité est mise en doute par un préposé au scrutin devrait être autorisé à déposer un bulletin provisoire, qui serait validé plus tard. La commission, composée de 19 membres, a aussi affirmé que le Congrès devrait étudier la possibilité de légiférer pour interdire la divulgation de résultats officiels avant 23 h, heure normale de l'Est, le soir du scrutin, si les médias n'acceptent pas d'attendre la fermeture de tous les bureaux de vote dans la zone continentale des États-Unis pour diffuser les projections par État. La commission a également suggéré que le jour de l'élection fédérale américaine soit désigné jour férié fédéral.

SÉMINAIRE INTERNATIONAL SUR L'ARGENT ET LES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET POLITIQUES (MEXIQUE)

Le directeur général des élections, la première conseillère juridique, Diane Davidson, et la directrice adjointe des Services internationaux d'Élections Canada, France Demianenko, ont participé à l'International Seminar on Money and Political Electoral Contests qui a eu lieu à Mexico du 5 au 8 juin 2001. Ils ont discuté d'un document de travail affirmant qu'il existe assurément un lien étroit entre argent et élections et qu'il y a eu, au cours des deux dernières décennies, d'importantes modifications à l'échelle mondiale en ce qui concerne la politique, la démocratie et les élections. Non seulement ces modifications ont contribué à rendre le lien plus visible, mais elles ont conféré un intérêt spécial à ce problème et l'ont propulsé au premier rang des discussions et des réflexions portant sur les questions électorales et politiques.

M. Kingsley a fait valoir la nécessité de réformes au système de financement des élections au Canada qui viendront combler « quelques lacunes assez importantes en ce qui a trait à la reddition des comptes ». Il a précisé que « les Canadiens ont le droit de savoir – ce qu'ils ne savent pas à l'heure actuelle – quels sont ceux qui contribuent aux diverses campagnes et qui, en fin de compte, détermineront qui sera élu, qu'il s'agisse de candidats à la tête d'un parti ou d'hommes et de femmes qui font campagne pour devenir candidats. À l'heure actuelle, les Canadiens n'ont pas accès à l'information sur les activités financières des associations locales des partis. »

Les Nations Unies, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), l'International Foundation for Election Systems (IFES), le ministère de l'Intérieur de l'Espagne, Poder Ciudadano (Pouvoir du citoyen), Élections Canada, le Tribunal électoral fédéral de la magistrature (TEPJF, Mexique) et l'Instituto Federal Electoral (IFE, Mexique) ont participé à la promotion du séminaire.

Élections Canada et l'Instituto Federal Electoral (IFE) du Mexique ont également renouvelé leur entente bilatérale quinquennale de coopération technique. L'accord a été signé par le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, le président conseiller de l'IFE, José Woldenberg Karakowsky, et le secrétaire exécutif, Fernando Zertuche Muñoz.

LE DGE PRÉSIDE AU PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'IFES

Au début de l'année dernière, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a été nommé président du Comité de planification stratégique de l'International Foundation for Election Systems (IFES). Cette organisation internationale non partisane et non gouvernementale a depuis 1987 entrepris diverses activités ayant trait à la démocratie et à la saine gestion des affaires publiques dans plus de 100 pays, y compris des projets d'aide technique. À titre de membre du conseil d'administration, M. Kingsley a été invité à diriger les travaux de planification stratégique compte tenu de la vaste expérience d'Élections Canada dans l'élaboration et la mise en œuvre de processus de planification stratégique visant l'administration des élections.

Créé en février de l'année dernière, le comité de planification s'est réuni à Washington en avril dernier pour examiner le plan provisoire préparé par le personnel de l'IFES pour préciser les questions stratégiques les plus urgentes. À la suite des travaux préparatoires qui se sont déroulés en juin, le conseil d'administration de l'IFES a adopté un nouveau plan stratégique qui sera mis en œuvre au cours de la prochaine période triennale. Le comité s'est réuni en septembre pour examiner de nouveau le plan afin de déterminer les meilleures méthodes pour atteindre ses objectifs.

TRIBUNE DÉMOCRATIQUE INTERNATIONALE 2001 DE L'IDEA À STOCKHOLM

Plus de 250 spécialistes de la technologie de l'information ainsi que des chefs d'entreprises, des gestionnaires électoraux, des décideurs, des spécialistes du développement et des hommes politiques de partout dans le monde se sont réunis l'année dernière afin d'examiner les incidences de la révolution de la technologie de l'information sur la démocratie et ses valeurs intrinsèques. Réunis à Stockholm (Suède), à la fin juin, ils ont participé au forum sur la démocratie organisé par l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, « Democracy and the Information Revolution: Values, Opportunities and Threats ».

Parmi les principaux conférenciers, on notait la présence du président finlandais Tarja Halonen, du commissaire de l'Union européenne Erkki Liikanen, du président de la Banque Grameen du Bangladesh Muhammad Yunus et du professeur Pippa Norris de l'Université Harvard. Le Canada était représenté, entre autres, par l'ancien directeur général adjoint des élections – Services internationaux, Ron Gould. Les participants ont discuté des incidences de la révolution de l'information sur la démocratie et ses valeurs intrinsèques, des possibilités et des menaces en matière de gestion démocratique des affaires publiques découlant de la rapidité du flux de l'information et de l'accès qui y est offert, ainsi que des façons pratiques d'utiliser la technologie de l'information pour renforcer la démocratie. Pour obtenir des renseignements additionnels sur ce forum, consultez le site Web www.idea.int.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DES ÉLECTIONS PREND SA RETRAITE

M. Ron Gould, directeur général adjoint des élections à Élections Canada depuis 20 ans, a pris sa retraite après 47 années dans la fonction publique.

Lors de la réception tenue en l'honneur de M. Gould le 6 novembre 2001, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, lui a rendu hommage : « Je ne peux penser à rien de mieux pour résumer les accomplissements de Ron et évoquer la stature de cet homme que de citer le texte qu'a lu le gouverneur général lorsque Ron a été honoré à titre de membre de l'Ordre du Canada il y a quatre ans :

Par son travail à Élections Canada, il a mérité une réputation internationale comme meilleur « vendeur de démocratie ». On a fait appel à lui pour enseigner la théorie et le processus des élections au Canada à des démocraties naissantes, du El Salvador au Cambodge en passant par la Bulgarie. Il a représenté le Canada avec honneur et intégrité, en aidant à bâtir une meilleure communauté mondiale. À ce chapitre, sa plus importante mission a sans doute été comme l'un des cinq commissaires responsables de la mise sur pied d'un événement marquant de notre époque, la première élection libre en Afrique du Sud. »

M. Kingsley a conclu en résumant : « L'essence de Ron Gould, c'est ça : aider à bâtir une meilleure communauté mondiale. Une carrière remarquable, un homme remarquable. »

Architecte du programme international d'Élections Canada, M. Gould a participé à des missions électorales dans au moins 34 pays et à des activités de consultation et de planification électorales dans une dizaine d'autres. Ont également fait appel à son expertise les Nations Unies, le Commonwealth, l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. M. Gould a été chef ou membre actif de missions électorales à l'étranger, notamment pour le compte de l'International Foundation for Election Systems, de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), du National Democratic Institute (Carter Center) et de l'Union interaméricaine des organismes électoraux.



Photo : Wayne Brown

Le 6 novembre, soulignant le départ à la retraite du directeur général adjoint des élections Ron Gould, le directeur général des élections Jean-Pierre Kingsley lui a remis une plaque signée par le premier ministre Jean Chrétien pour le remercier de ses 47 années de loyaux services dans la fonction publique.

Ron Gould

47 ANNÉES DANS LA
FONCTION PUBLIQUE



Photo : Wayne Brown

20 ANNÉES EN QUALITÉ DE
DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT
DES ÉLECTIONS

En 1995, il a reçu la Médaille d'honneur de l'Association canadienne pour les Nations Unies pour les efforts déployés au nom de l'ONU. Notamment, il a organisé la mission de l'ONU au Nicaragua en 1989 et a mené une mission d'enquête au Cambodge pour aider à planifier et à organiser l'élection de 1991 dans ce pays. Il a dirigé l'action de la Division de l'assistance électorale de l'ONU au Mozambique et a pris part à la mission préélectorale de l'ONU en Tanzanie en 1995. Il a été membre de la commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud en 1994 et a conseillé la commission électorale de la Russie en 1995.

En 1995, le Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) lui a décerné le prix pour services éminents en reconnaissance, comme l'expliquait l'organisme, « de ses efforts continus pour favoriser une conduite au niveau éthique des plus élevés chez les représentants du gouvernement et les candidats à une charge publique sur la scène internationale ».

M. Gould a publié deux livres, soit *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective* (1995), en collaboration avec Christine Jackson et Loren Wells, et *A Guide for Election Observers* (1995), en collaboration avec Christine Jackson et sur demande de l'Association parlementaire du Commonwealth.

Bien qu'il soit officiellement à la retraite, Ron Gould continuera à travailler à temps partiel aux affectations internationales que lui assignera Élections Canada et conservera son poste de cadre dirigeant à temps partiel de l'International IDEA à Stockholm, en Suède. En ce moment, il organise, au nom du directeur général des élections, la conférence du COGEL qui aura lieu à Ottawa du 29 septembre au 3 octobre de cette année. ✕

Faits électoraux

WAYNE BROWN, RÉDACTEUR,
PERSPECTIVES ÉLECTORALES, ÉLECTIONS CANADA, ET

ALAIN LALONDE, DIRECTEUR ASSOCIÉ, FINANCEMENT
DES ÉLECTIONS, ÉLECTIONS CANADA

Pour favoriser l'ouverture, l'équité et l'accessibilité au sein du système électoral fédéral, la *Loi électorale du Canada* comprend des dispositions financières qui s'appliquent aux partis politiques enregistrés, aux candidats et aux tiers. S'il n'y a pas de plafond aux dons qu'ils peuvent recevoir, la Loi restreint par contre les dépenses électorales des candidats et des partis. Les dispositions similaires s'appliquant aux tiers sont présentement contestées en cour. Le Trésor public rembourse en partie les dépenses électorales des candidats et des partis enregistrés qui remplissent certaines conditions. Combien les partis, les candidats et les tiers qui ont pris part à la plus récente élection générale, en 2000, pouvaient-ils dépenser? Les réponses sont données ci-dessous. À des fins de comparaison, nous indiquons aussi les données relatives à l'élection générale précédente (1997).

Candidats et partis

Il y avait 11 partis officiellement enregistrés pour l'élection générale de 2000; en 1997, ils étaient dix. Chacun d'eux soutenait au moins 50 candidats, soit le nombre minimal requis pour l'enregistrement. Il y avait 1 808 candidats à la dernière élection générale; trois ans et demi plus tôt, on en comptait 1 672.

Plafonds des dépenses électorales pour les partis enregistrés

Le plafond des dépenses électorales pour un parti est calculé en fonction du nombre d'électeurs sur les listes électorales préliminaires ou sur les listes électorales révisées (selon le nombre le plus élevé) dans les circonscriptions où le parti soutient un candidat confirmé.

Plafonds des dépenses électorales pour les candidats

Le plafond des dépenses électorales pour les candidats est différent d'une circonscription à l'autre, mais tous les candidats dans une circonscription donnée doivent respecter le même plafond.

Le plafond est calculé en fonction du nombre d'électeurs sur les listes électorales préliminaires ou sur les listes électorales révisées de la circonscription (selon le nombre le plus élevé). Plus une circonscription compte d'électeurs, plus le plafond est élevé. Le plafond est majoré dans le cas des circonscriptions vastes ou peu peuplées.

Le plafond moyen des dépenses électorales pour les candidats à l'élection générale de 2000 s'élevait à 68 019 \$. Le plafond le plus élevé était de 83 654 \$; il s'appliquait aux candidats dans Peace River (Alberta). Le plafond le moins élevé était de 51 855 \$; il s'appliquait à la circonscription de Malpeque (Île-du-Prince-Édouard).

Le plafond moyen des dépenses électorales pour les candidats à l'élection générale de 1997 s'élevait à 62 624 \$. Le plafond le plus élevé était de 78 589 \$; il s'appliquait aux candidats dans Peace River. Le plafond le moins élevé était de 49 414 \$; il s'appliquait à la circonscription de Malpeque.

Partis enregistrés pour l'élection générale de 2000	Nombre de candidats	Plafonds (\$)	Dépenses réelles (\$)
Bloc Québécois	75	3 383 175	1 968 693
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	298	12 638 257	9 669 648
Le Parti Vert du Canada	111	4 888 177	17 747
Nouveau Parti Démocratique	298	12 584 911	6 334 585
Parti action canadienne	70	3 097 545	392 108
Parti communiste du Canada	52	2 264 407	13 563
Parti de la loi naturelle du Canada	69	3 096 518	38 304
Parti libéral du Canada	301	12 710 074	12 525 174
Parti Marijuana	73	3 284 537	9 724
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	84	3 817 444	2 088
Parti progressiste-conservateur du Canada	291	12 352 405	3 983 301

Il y avait aussi 29 candidats indépendants et 57 sans appartenance politique.

Partis enregistrés pour l'élection générale de 1997	Nombre de candidats	Plafonds (\$)	Dépenses réelles (\$)
Bloc Québécois	75	3 019 087	1 629 497
Le Parti Réformiste du Canada	227	8 503 058	4 921 733
Le Parti Vert du Canada	79	3 154 376	16 090
Nouveau Parti Démocratique	301	11 358 749	5 976 724
Parti action canadienne	58	2 250 715	490 441
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	53	2 065 120	75 229
Parti de la loi naturelle du Canada	136	5 242 080	292 253
Parti libéral du Canada	301	11 358 749	11 247 141
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	65	2 466 604	375
Parti progressiste-conservateur du Canada	301	11 358 749	10 288 333

Il y avait aussi 44 candidats indépendants et 32 sans appartenance politique.

Dépenses électorales des candidats (selon leurs rapports de campagne électorale)

En moyenne, les candidats à l'élection générale de 2000 ont engagé des dépenses électorales de 20 836 \$. En 1997, les candidats ont dépensé en moyenne 23 428 \$.

Remboursements

Le Trésor public rembourse en partie les dépenses électorales des partis enregistrés et des candidats qui remplissent certaines conditions, y compris le dépôt d'états financiers détaillés.

Remboursements aux partis enregistrés

Un parti politique enregistré qui obtient au moins 2 % des votes validement exprimés lors d'une élection générale, ou au moins 5 % des votes validement exprimés dans les seules circonscriptions dans lesquelles il a soutenu un candidat, a droit à un remboursement de 22,5 % des dépenses électorales qu'il a effectivement payées.

En 2000, cinq partis politiques enregistrés ont eu droit à un remboursement. La somme moyenne remboursée à un parti est de 1 536 072 \$. En 1997, cinq partis politiques enregistrés avaient eu droit à un remboursement. Le remboursement moyen s'élevait alors à 1 492 693 \$.

Remboursements aux candidats

Un candidat élu, ou qui a obtenu au moins 15 % des votes validement exprimés dans sa circonscription, a droit à un remboursement de 50 % des dépenses électorales et personnelles qu'il a payées, à concurrence de 50 % du plafond des dépenses électorales établi pour sa circonscription.

En 2000, 685 candidats ont eu droit à un remboursement. En 1997, ils avaient été 801 à y avoir droit.

Plafonds et dépenses des tiers

Un tiers est une personne ou un groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription, qui joue un rôle dans le processus électoral. Tout tiers qui dépense 500 \$ ou plus en publicité électorale est tenu de s'enregistrer auprès du directeur général des élections et de soumettre un état financier après l'élection. La *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 prévoit que les dépenses de publicité électorale que peut engager un tiers relativement à une élection générale soient limitées à 150 000 \$, dont un maximum de 3 000 \$ peut être dépensé dans une circonscription donnée. Ces dispositions de la Loi sont présentement contestées en cour. Quarante-neuf tiers ont pris part à l'élection générale de 2000. Élections Canada a reçu un rapport de 44 d'entre eux. Les tiers ont dépensé en moyenne 9 447,47 \$.

Obligation d'informer le public

Tout parti politique enregistré est tenu de produire auprès du directeur général des élections un état vérifié de ses dépenses électorales dans les six mois qui suivent le jour du scrutin. Tout candidat doit produire auprès du directeur général des élections un rapport vérifié de ses dépenses électorales dans les quatre mois qui suivent le jour du scrutin. Les rapports portent sur l'ensemble des dépenses électorales engagées, ils comportent le montant et la source de tous les dons reçus ainsi que les nom et adresse de chaque donateur dont la contribution est supérieure à 200 \$. Quant aux tiers, ils doivent fournir le détail de leurs dépenses de publicité électorale dans les quatre mois qui suivent le jour du scrutin, et notamment des précisions quant aux contributions reçues destinées à la publicité électorale. ✕

L'information électorale à votre disposition, à www.elections.ca

Parmi les nouveautés sur le site Web d'Élections Canada :

Moderniser le processus électoral

Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 37^e élection générale en 2000.

Aperçu de l'évaluation postélectorale sur l'élection générale de 2000

Évaluation de la 37^e élection générale par les partis politiques, les candidats, les tiers, les universitaires et les électeurs.

Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37^e élection générale

Rapport décrivant le travail d'Élections Canada dans les préparatifs et la tenue de la 37^e élection générale en 2000.

Trente-septième élection générale 2000 : Résultats officiels du scrutin

Rapport des résultats officiels par bureau de scrutin de chaque circonscription, par province ou territoire, ainsi qu'un synopsis.

Rapports des partis politiques enregistrés relatifs aux dépenses d'élection

Comprend pour chacun des 11 partis politiques enregistrés la limite permise des dépenses d'élection, lors de l'élection générale de 2000, le rapport vérifié des dépenses d'élection et le montant du remboursement.

Contributions et dépenses électorales des candidats

Base de données des contributions et des dépenses électorales des candidats pour l'élection générale de 2000 (et celle de 1997).

Rapports des partis politiques enregistrés par exercice financier

Base de données des contributions reçues et des dépenses engagées par les partis politiques enregistrés en 2000 (ainsi qu'en 1999 et 1998).

Le système électoral du Canada

Publication de 56 pages mise à jour à la suite de l'adoption du projet de loi C-2 en 2000.

Compendium de l'administration électorale au Canada

Mise à jour de l'étude comparative des législations électorales fédérale, provinciales et territoriales.

Module Web du projet Représentation fédérale 2004

Contient des renseignements détaillés sur le processus de révision des limites des circonscriptions fédérales qui a débuté officiellement en mars 2002.

**Visitez le site Web sans tarder et ajoutez-le
à vos signets!**

