Rapport de recherche

UNE ÉVALUATION COMPARATIVE D'ORGANISMES ÉLECTORAUX CENTRAUX

RAPPORT COMMANDÉ PAR ÉLECTIONS CANADA

Paul G. Thomas, Ph.D.
Professeur émérite
Études politiques
Université du Manitoba

et

Lorne R. Gibson
Ancien directeur général des élections
Province de l'Alberta

Mai 2014

Élections Canada

Table des matières

Remerciements **7**

Note au lecteur **8**

Sommaire **9**

Introduction **11**

Méthodologie **11**

Critères d'évaluation **12**

Évaluation comparative des organismes de gestion électorale **13**

Facteurs qui façonnent le processus de gouvernance 16

Tout commence, mais ne se termine pas, avec la Constitution 17

Système politique parlementaire avec un cabinet ou présidentiel avec un congrès 17

Fédéralisme par rapport aux formes unitaires de gouvernement 18

Étendue des responsabilités 19

Organisme dirigé par une seule personne par rapport à une commission composée de plusieurs membres 22

Indépendance liée aux finances et à la dotation 24

Responsabilité externe envers les législatures et le public 25

Défis présents et à venir 26

Études de cas **29**

Élections Canada 29

Introduction 29

Histoire 29

Statut institutionnel 30

Mandat, pouvoirs et responsabilités 30

Dispositions administratives 32

Reddition de comptes et indépendance 33

Défis 34

Commission électorale de l'Australie 35

Introduction 35

Histoire 36

Composition 36

Mandat, pouvoirs et responsabilités 37

Dispositions administratives 37

Responsabilité et indépendance 38

Défis 40

Commission électorale de l'Inde 42
Introduction 42
Composition 42
Mandat, pouvoirs et responsabilités 43
Dispositions administratives 44
Responsabilité et indépendance 45
Défis 46
Commission électorale de la Nouvelle-Zélande 48
Introduction 48
Histoire 48
Composition 49
Mandat, pouvoirs et responsabilités 50
Dispositions administratives 51
Responsabilité et indépendance 51
Défis 53
Commission électorale du Royaume-Uni 54
Introduction 54
Histoire 55
Composition 55
Mandat, pouvoirs et responsabilités 57
Modifications apportées à la PPERA en 2009 58
Orientation de l'administration électorale locale par un contrôle à distance 59
Dispositions administratives 60
Responsabilité et indépendance 60
Défis 61
La Commission électorale fédérale et la Commission d'assistance électorale aux États-Unis 62
Introduction 62
Histoire 62
Composition de la FEC 64
Nominations à la suite de négociations politiques 65
Mandat, pouvoirs et responsabilités de la FEC 66
Dispositions administratives 68
Responsabilité et indépendance 68
La Commission d'assistance électorale 69
Défis 71

Conclusions 72

Annexe A – Définition des critères d'évaluation 75

Annexe B – Administration des élections nationales aux États-Unis par les gouvernements locaux et les États : décentralisation radicale? 78

Annexe C – La prise de décision au sein de la Commission électorale fédérale 79

Annexe D – Avantages et désavantages théoriques d'un organisme dirigé par une seule personne par rapport à une commission composée de plusieurs membres 80

Annexe E – La machine électorale et la confiance des électeurs dans le processus électoral 81

Annexe F – Liste des personnes interviewées 82

Références 83

Généralités 83

Étude de cas : Canada 84

Étude de cas : Australie 85

Étude de cas : Inde 86

Étude de cas : Nouvelle-Zélande 87

Étude de cas : Royaume-Uni 88

Étude de cas : États-Unis 89

REMERCIEMENTS

La présente étude n'aurait pas pu se faire sans la collaboration et l'appui de plusieurs institutions et de nombreuses personnes, et les auteurs voudraient les remercier sincèrement et publiquement pour leur contribution à la production et à la qualité du présent rapport.

Nous commençons par M. Marc Mayrand, le directeur général des élections du Canada, qui nous a invités à entreprendre l'étude et nous a donné accès aux ressources de son Bureau, en plus de rédiger une lettre de présentation à l'intention des cinq autres autorités électorales nationales leur demandant de collaborer avec les chercheurs en facilitant la tenue d'entrevues confidentielles et en les orientant vers des sources pertinentes.

Au cours de l'étude, nous avons grandement profité du soutien actif et des conseils éclairés de nombreux professionnels chevronnés d'Élections Canada. Nous avons d'abord discuté avec M. Belaineh Deguefé, sous-directeur général des élections, Services intégrés, Politique et Affaires publiques, relativement aux objectifs et à la portée de l'étude. Nous avons ensuite pu compter, tout au long de notre travail, sur l'aide de M. Alain Pelletier, directeur par intérim, Politique et recherche, et de sa collègue, M^{me} Sophie-Natacha Robichaud, coordonnatrice principale des politiques. M. Stéphane Perrault, sous-directeur général des élections, Services juridiques, Conformité et Enquêtes, nous a fourni des renseignements juridiques et a consenti à nous donner une entrevue confidentielle. Il ne fait aucun doute que d'autres employés d'Élections Canada, inconnus des chercheurs, ont fourni des conseils relatifs au projet, ainsi que du soutien administratif pour faciliter notre travail. Nous tenons à remercier nos collègues d'Élections Canada d'avoir bien voulu partager en toute franchise leurs connaissances spécialisées et aussi d'avoir respecté le principe selon lequel il s'agissait d'un projet de recherche indépendant et que les conclusions étaient celles des chercheurs.

Notre évaluation des modalités de gouvernance pour Élections Canada nous a menés à l'analyse de celles de cinq autres pays. À la suite de l'envoi de la lettre de présentation du directeur général des élections du Canada aux représentants supérieurs des organismes de gestion électorale (OGE) en Australie, en Inde, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis, nous avons organisé des entrevues confidentielles avec des représentants de ces bureaux dans quatre de ces pays. Pour ce faire, nous ne nous sommes pas déplacés; nous avons mené des entrevues téléphoniques. Dans le cas des États-Unis, les difficultés qu'éprouvent actuellement les deux commissions électorales nationales ont fait en sorte qu'aucun représentant n'était disponible. Par conséquent, nous avons plutôt opté pour une entrevue avec un spécialiste du droit électoral comptant quatre décennies d'expérience directe dans le domaine. Les noms des personnes interviewées se retrouvent à l'annexe F. Nous offrons nos sincères remerciements à toutes les personnes qui nous ont accordé si généreusement du temps pour nous faire part de leur expertise et de leurs opinions sincères à propos du milieu de la gouvernance électorale, que peu d'études ont abordé jusqu'à maintenant. Même s'il s'agit d'un cliché, il est vrai de dire que le présent rapport n'aurait pu être achevé sans les connaissances particulières et spécialisées de ces personnes.

En terminant, nous voulons également remercier les femmes de nos vies, Ellen (Lorne) et Roberta (Paul), de leur compréhension et de leur patience pendant que nous étions préoccupés par la production d'un rapport qu'elles considéreraient peut-être comme un document aride portant un sujet obscur. Il nous revient de les persuader de l'importance de bien comprendre et de défendre les principes fondamentaux de la démocratie électorale. Nous espérons que le rapport contribuera à les en convaincre, et à en convaincre d'autres.

NOTE AU LECTEUR

La présente évaluation comparative des organismes de gestion électorale (OGE) a été commandée par Élections Canada. Les services de leurs auteurs ont été retenus pour analyser le travail des commissions électorales en Australie, en Inde, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis et pour comparer les points forts et les points faibles de ces OGE avec ceux du modèle fédéral canadien, tel qu'il est représenté par le Bureau du directeur général des élections du Canada. Les observations, l'évaluation comparative et les conclusions sont celles des auteurs.

SOMMAIRE

La présente étude a été commandée par Élections Canada, qui a également collaboré à son élaboration. Les descriptions, les analyses et les conclusions présentées dans l'étude sont celles des auteurs, et non celles d'Élections Canada.

L'étude avait pour but de fournir une analyse des modalités de gouvernance pour les élections nationales au Canada, comparativement à celles en vigueur en Australie, en Inde, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

L'évaluation comparative porte sur les éléments de gouvernance électorale suivants dans chaque pays :

- le contexte national
- le mandat juridique ainsi que les principes et valeurs de l'organisme de gestion électorale (OGE)
- la structure et la composition de l'OGE
- l'étendue des responsabilités de chacun des OGE, les ressources dont ils disposent et la façon dont ils fonctionnent pour réaliser leur mandat
- la nature des liens de reddition de comptes de l'OGE avec d'autres secteurs du gouvernement
- les défis organisationnels auxquels fait face chaque OGE

Les évaluations des six pays sont orientées par un ensemble de critères présentés brièvement au sein du rapport et discutés plus à fond à l'annexe A. Ces critères sont les suivants :

- pouvoir juridique clair
- indépendance
- impartialité et équité
- professionnalisme et expertise
- stabilité, uniformité et fiabilité
- économie, efficience et efficacité
- transparence, souplesse et responsabilité

La méthodologie utilisée pour l'étude consistait en un examen sélectif des documents universitaires secondaires, une analyse des documents et des sites Web officiels et une série d'entrevues confidentielles semi-structurées avec des représentants des six pays.

Les sections principales du rapport prennent la forme d'un aperçu des constatations découlant des études de cas des six pays, d'analyses plus détaillées des modalités électorales dans chacun d'eux et d'une brève conclusion qui permet à Élections Canada de tirer certaines leçons.

L'aperçu des constatations comprend les observations suivantes :

- Le contexte national – la géographie, l'histoire, les traditions politiques, l'ordre constitutionnel, la dynamique du pouvoir et les enjeux qui ont découlé du processus électoral – ont tous façonné les modalités électorales des différents pays.
- Tous les OGE fonctionnent à l'intérieur d'une frontière entre le processus politique partisan et un processus professionnel de gouvernance électorale et d'administration, mais l'exposition à des pressions politiques indues varie selon les pays.

- La répartition de l'autorité, de l'initiative et du pouvoir au sein du système politique constitue un facteur important qui façonne les modalités de gouvernance électorale; à cet égard, le système politique américain, qui fonctionne selon un modèle présidentiel doté d'un congrès, a suivi une approche fondamentalement différente de celle des pays comme l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, qui ont recours à une approche parlementaire dotée d'un cabinet. On peut dire simplement que les États-Unis ont fait entrer la partisanerie au sein des modalités de gouvernance, alors que les autres pays ont cherché à établir une distance entre la gestion électorale et la partisanerie.
- L'équilibre entre, d'un côté, l'indépendance et le professionnalisme et, de l'autre, la responsabilité et la souplesse face au processus politique, dépend d'un ensemble de facteurs dans les modalités de gouvernance : la façon dont le mandat d'un organisme électoral est établi et modifié, celle dont les membres de chaque organisme sont nommés ou destitués, celle dont un organisme électoral obtient ses ressources financières et humaines, les exigences relatives à la reddition de comptes, la rigidité de l'analyse de son rendement et les conséquences qui découlent de la qualité de ce rendement.
- Parmi les OGE examinés dans le cadre de la présente étude, Élections Canada est en fonction depuis le plus longtemps en tant qu'organisme indépendant dirigé par un administrateur professionnel et impartial. Les autres pays ont tous choisi de créer des commissions comprenant plusieurs membres pour surveiller le processus électoral, adoptant différentes modalités juridiques, structurelles et procédurales pour atteindre, aux yeux de chaque pays, l'équilibre approprié entre l'indépendance et le professionnalisme, la responsabilité et la souplesse.
- Les OGE dans les six pays doivent relever différents défis selon leur contexte respectif, mais leurs situations se ressemblent souvent parfois énormément.

La brève conclusion de l'étude permet d'aborder les trois points suivants :

1. Élections Canada est régi par un solide cadre de gouvernance et jouit d'une réputation bien établie au pays et à l'étranger. L'organisme est considéré comme un modèle d'indépendance, de professionnalisme et d'intégrité dans le domaine de l'administration électorale.
2. L'évaluation comparative suggère que l'indépendance et d'autres valeurs fondamentales de la démocratie électorale peuvent se concrétiser selon différentes formes d'organisation, que ce soit un organisme dirigé par une seule personne, une commission comprenant plusieurs membres strictement neutres ou un modèle hybride qui compte des commissaires indépendants et d'autres dont les allégeances politiques sont connues. Le caractère dysfonctionnel des deux commissions bipartisanes américaines représente une mise en garde contre le fait de permettre aux considérations politiquement partisanes de devenir le centre de la structure et de la procédure d'une commission électorale.
3. Les six OGE font face à bon nombre de défis communs qui découlent des conditions et des pratiques politiques changeantes dans les démocraties modernes. La révolution en cours dans le domaine des technologies de l'information (TI) entraîne et permet des changements dans les campagnes et les processus électoraux. Les TI poussent dans la direction d'une plus grande intégration et d'une plus grande consolidation des différentes activités liées à l'administration électorale, plutôt que vers une fragmentation et une séparation organisationnelles.

INTRODUCTION

La présente étude vise à fournir une analyse comparant les modalités de gouvernance en œuvre pour les élections nationales au Canada avec celles utilisées pour les élections nationales en Australie, en Inde, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. En consultation avec Élections Canada, il a été convenu que l'évaluation comparative porterait principalement sur certains éléments clés des modalités de gouvernance des six pays, sans négliger les facteurs contextuels, organisationnels et procéduraux qui pourraient servir à tirer des leçons pour le Canada.

L'évaluation comparative se concentre sur les éléments suivants de gouvernance électorale dans chaque pays :

- le contexte national, selon que le système politique est un système parlementaire doté d'un cabinet ou présidentiel doté d'un congrès et que l'ordre constitutionnel est fédéral ou unitaire;
- le mandat juridique ainsi que les principes et les valeurs sur lesquels se fondent les structures et processus de la gestion électorale;
- la structure et la composition de l'organisme de gestion électorale (OGE), en particulier les différences entre les commissions regroupant plusieurs membres et les organismes dirigés par une seule personne;
- l'étendue des responsabilités de chaque OGE, la façon dont il obtient ses ressources et la manière dont il fonctionne pour assumer ses responsabilités;
- la nature des relations de reddition de comptes entre l'OGE et d'autres parties du gouvernement, en particulier l'exécutif politique et la législature;
- une évaluation de l'indépendance de la structure et des mécanismes de prise de décision de l'OGE et les menaces potentielles à la portée de l'indépendance;
- les contraintes, les possibilités et les défis organisationnels auxquels chaque OGE doit faire face.

MÉTHODOLOGIE

De nombreux renseignements ayant servi à la présente évaluation comparative, recueillis grâce à une recherche en ligne, sont tirés de documents universitaires secondaires sur la gestion du système électoral, de rapports publiés, de mandats juridiques et de sites Web officiels des OGE analysés dans l'étude.

Comme les documents officiels peuvent ne pas fournir des renseignements complets et à jour ou d'évaluations de rendement honnêtes, nous avons interviewé des fonctionnaires électoraux chevronnés dans les six pays. Élections Canada a identifié les personnes-ressources dans chacun des autres OGE et a obtenu des approbations pour les entrevues. Des entrevues semi-structurées ont été réalisées avec des représentants de ces OGE de façon confidentielle, sans que les sources soient citées. (On peut trouver à l'annexe F une liste des personnes interviewées.)

CRITÈRES D'ÉVALUATION

On trouvera dans la présente section les critères utilisés pour évaluer le rôle, la structure et le fonctionnement des OGE des cinq pays qui ont été comparés avec le Canada. Nous partons du principe que des élections libres et équitables, conduites de façon non partisane, professionnelle et efficace, ne peuvent pas s'organiser sans une autorité indépendante, crédible, transparente, fiable et légitime, qui inspire confiance à la population.

De solides modalités de gouvernance électorale contribuent à des élections bien organisées, à la confiance du public envers le processus électoral et à la légitimité démocratique des résultats. Cependant, il est difficile de fournir des arguments normatifs et une preuve empirique des liens entre les modalités de gouvernance et des concepts vagues et multidimensionnels comme la qualité, la confiance et la légitimité, en raison des facteurs qui peuvent affecter les élections et les perceptions publiques du processus électoral.

Les autorités électorales ne sont pas des entités isolées du reste de la société. Situées à la frontière parfois nébuleuse entre l'administration impartiale et la politique partisane, ces autorités sont très exposées aux influences environnementales. Par conséquent, les modalités de gouvernance électorale dans tous les pays reflètent dans une certaine mesure, difficile à déterminer, le contexte socioéconomique et géographique du pays, son histoire, ses traditions, sa culture politique et son ordre constitutionnel, les relations et la dynamique du pouvoir parmi les différentes parties du système politique, la concurrence du système de partis ainsi que les questions liées aux préoccupations du public à un certain moment (Mozaffar et Schedler, 2002 : 13). C'est pourquoi il est difficile d'isoler la contribution particulière des modalités électorales au sein d'une saine démocratie dans un pays donné : cela ne peut être fait que d'une façon plutôt impressionniste.

Il est risqué de généraliser trop facilement ce qui semble bien fonctionner dans d'autres pays parce que l'on ne tient alors pas assez compte du contexte distinctif ou de l'environnement dans lequel chaque OGE évolue, ainsi que de l'étendue des responsabilités de ces autorités et des ressources à leur disposition pour remplir leur mandat. Il faut faire preuve d'une grande prudence quand vient le temps de transposer les caractéristiques d'un système électoral à un autre afin d'éviter des conséquences imprévues et peut-être non souhaitées. Cela ne veut pas dire pour autant que nous ne pouvons pas tirer des leçons positives ou négatives des expériences d'autres pays.

En comparant les modalités de gouvernance électorale du Canada à celles d'autres pays, il est utile de tenir compte d'un certain nombre de valeurs et de principes fondateurs sur lesquels reposent les structures et les processus du système électoral. De tels principes et valeurs sont habituellement de nature plutôt générale et vague. Cela signifie que les pays peuvent ne pas interpréter et appliquer tels critères dans la conception initiale et toute modification subséquente à leurs modalités de gouvernance électorale en raison des circonstances changeantes au sein de la société et du système politique. Le caractère général des critères signifie également qu'il peut toujours y avoir matière à débat quant à savoir si les structures et les processus existants dans la gestion électorale d'un pays donné reflètent et renforcent de façon adéquate les critères clés de la gestion électorale démocratique.

Nous avons eu recours aux critères suivants aux fins de l'évaluation pour analyser les modalités de gouvernance électorale des six pays :

- autorité juridique claire
- indépendance

- impartialité et équité
- professionnalisme et expertise
- stabilité, uniformité et fiabilité
- économie, efficience et efficacité
- transparence, souplesse et responsabilité

On trouvera à l'annexe A une discussion détaillée sur la signification de ces critères et sur la façon dont ils ont été utilisés dans l'analyse à suivre.

La gouvernance électorale englobe plus que les dimensions juridique, logistique et mécanique de l'administration électorale. Ces activités spécialisées sont extrêmement importantes en soi, mais elles reflètent et renforcent également des principes primordiaux et des valeurs de démocratie importants.

Les critères pour assurer la réussite de la gouvernance électorale sont interdépendants. Ils sont à la fois complémentaires et contradictoires. Étant donné que l'indépendance peut devenir une norme incontournable, appuyée à l'échelle internationale, nous avons fait de ce critère le point central de l'analyse, tout en n'ignorant pas la façon dont elle se confond parfois avec d'autres critères importants. Il n'existe pas de modèle parfait de gouvernance électorale qui puisse optimiser la réalisation de tous les critères de façon simultanée – il faut alors inévitablement viser l'équilibre et les compromis.

Les mérites relatifs des organismes dirigés par une seule personne constituent des éléments particulièrement intéressants au moment de l'analyse, si on compare ces organismes aux commissions composées de plusieurs membres en ce qui a trait à l'indépendance et à d'autres critères importants.

La prochaine section fournit un aperçu des constatations de six études de cas nationales et de la façon dont elles reflètent les thèmes cernés auparavant. Les six études de cas viennent appuyer de manière plus détaillée les observations et les affirmations dans l'évaluation comparative et elles examinent plus à fond les modalités de gestion électorale dans chaque pays à l'étude.

ÉVALUATION COMPARATIVE DES ORGANISMES DE GESTION ÉLECTORALE

La présente section dresse des points de vue comparatifs tirés des analyses des OGE dans les six pays présentées plus loin dans le rapport, ainsi que des leçons. L'évaluation comparative repose sur le principe que les modalités de gestion électorale doivent contribuer à la tenue d'élections justes et équitables, qui sont surveillées par une entité indépendante jouissant de l'intégrité, de la crédibilité et de la légitimité accordées par la population et les partis politiques qui participent au processus électoral. Un certain nombre de critères ont été décrits plus haut dans le présent rapport et ont servi à l'analyse des six pays.

Parmi les valeurs énoncées, la condition d'indépendance à l'égard de l'exécutif politique, et de la législature dans une moindre mesure, est devenue une norme internationale largement acceptée pour la création et le fonctionnement des OGE, et cette caractéristique a reçu une attention particulière dans les études de cas. Les avantages et les inconvénients relatifs d'un organisme électoral dirigé par une seule personne en comparaison avec des commissions composées de plusieurs membres ont constitué un autre point d'intérêt de l'analyse.

Avant de passer à nos constatations, il importe de faire trois mises en garde. Tout d'abord, il n'existe pas de modèle parfait d'OGE, en particulier un modèle auquel adhéreraient tous les observateurs. Les professionnels en matière d'élections et les commentateurs des universités privilégient un modèle qui se limite à une entente sur les valeurs et les principes généraux qui devraient servir à la création d'un OGE. Cela est toutefois bien loin d'une entente sur la façon dont les valeurs et les principes fondamentaux peuvent être le mieux traduits en pratique.

Deuxièmement, les dispositions organisationnelles et procédurales pour la gestion du processus électoral ne peuvent jamais être basées uniquement sur les principes reconnus de conception organisationnelle. Ces structures et ces processus reflètent plutôt des facteurs comme la taille et la diversité d'un pays, son histoire et ses traditions politiques, les exigences existantes en matière de constitution, les liens formels et informels avec différentes parties du gouvernement, la nature du système de partis et la dynamique de la compétition partisane, ainsi que le genre de défis qui ont été soulevés relativement aux élections. Comme les études des pays l'ont révélé, les OGE sont graduellement devenus plus indépendants à mesure que chacune des démocraties évoluait.

Troisièmement, nous avons principalement mis l'accent sur la conception d'OGE nationaux, qui sont au centre d'un processus de gouvernance à trois niveaux pour la planification et la tenue d'élections.

Le niveau élevé de la structure de gouvernance comprend l'adoption de la loi principale, qui réglemente le processus électoral de façon générale, par l'établissement, entre autres, d'un organisme de surveillance. À ce niveau, les gouvernements et les législatures sont responsables de la prise de décision et les lois électorales devraient idéalement être claires, uniformes et à jour. Cependant, nos études de cas ont révélé que le cadre juridique pour les élections comporte de nombreuses lois, qui nécessitent souvent d'être modernisées et modifiées. L'environnement législatif présente des défis pour les OGE chargés de transposer les dispositions juridiques en des politiques de réglementation et des pratiques administratives.

Le niveau de gouvernance le plus bas constitue la tenue des élections « sur le terrain », pour ainsi dire. Le contrôle de la planification et de l'exécution des élections peut relever d'un OGE, ou être délégué à d'autres ordres de gouvernement ou donné à forfait, en tout ou en partie, à des entrepreneurs du secteur privé. Le modèle de dévolution ou de décentralisation peut découler de la Constitution, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni, ou il peut être le fruit d'une décision administrative prise par l'OGE, comme en Australie.

Pour qu'une administration électorale soit décentralisée, il faut qu'un OGE élabore des règlements, des politiques, des procédures, une orientation, des appuis, des normes et des exigences en matière de reddition de comptes pour veiller à ce que les institutions locales se conforment aux règles juridiques et aux principes fondamentaux de la démocratie électorale. Les antécédents et les qualifications des responsables locaux peuvent évidemment jouer un rôle important sur la qualité de l'expérience de votation.

Les OGE se retrouvent habituellement au milieu d'un processus de gouvernance hiérarchique. Dans certains cas, ils doivent tenir compte de multiples objectifs et dispositions des lois électorales, souvent généraux, et leur conférer une signification fonctionnelle plus précise afin d'orienter leur propre fonctionnement administratif (comme c'est le cas en Inde) et les actions des autorités électorales locales également afin de guider les partis politiques et les candidats.

Les trois niveaux d'activités liées à la prise de décision et à l'administration sont interreliés et sont tous importants pour assurer l'intégrité, l'équité et la crédibilité du processus électoral, ainsi que l'accès et la participation à ce dernier. Au pays, la *Loi électorale du Canada* constitue d'abord un outil réglementaire, et son contenu est excessivement détaillé et normatif. Élections Canada ne jouit pas d'une autorité

déléguée pour élaborer des lois ou des règlements. Il y a donc moins de souplesse quand vient le temps d'appliquer la loi et des modifications doivent être apportées à la loi pour tenir compte des changements dans le contexte électoral. De la même façon, les commissions en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni fonctionnent sans autorité générale subordonnée ou secondaire pour faire des lois, et elles doivent affronter des conditions changeantes au sein de leur système électoral. Au Royaume-Uni, le Parlement a confié à la Commission électorale l'autorité de formuler des règlements pour le référendum de 2011, et ce projet pilote, ainsi qu'une révision permanente des lois électorales par la Commission juridique (*Law Commission*), a laissé entendre à un représentant supérieur de la Commission électorale que le Parlement pourrait approuver, au cours des cinq prochaines années, la délégation d'une autorité généralisée pour mettre au point des lois.

Aux États-Unis, la situation est tout à fait différente de celle des pays où on trouve un cabinet et un parlement. Ainsi, la Commission électorale fédérale (*Federal Election Commission* – FEC) régit seulement les questions liées au financement des campagnes, mais possède une autorité juridique pour élaborer des règlements. Ces derniers doivent recevoir l'approbation du Congrès et sont souvent remis en question par les tribunaux : ainsi, la capacité subordonnée de développer des lois est assujettie à des limites importantes. Les six commissaires qui font partie de la FEC bipartisane doivent approuver des règlements, des opinions consultatives, des sujets qui doivent faire l'objet d'enquêtes et des mesures qui doivent être prises pour que la Commission soit conforme à la loi électorale. Cependant, tel qu'on le décrit dans l'étude de cas sur les États-Unis, les désaccords partisans au sein de la FEC ont souvent nui au processus décisionnel.

Le fait que les États-Unis aient fondamentalement décidé de compter sur des personnes ayant pris parti sur le plan politique pour siéger à une commission qui décide de l'interprétation et de l'application de la loi électorale pourrait sembler inhabituel, sinon inapproprié, pour bon nombre d'observateurs dans les cinq autres pays. Même dans les quatre autres pays où existe une entité ayant le modèle d'une commission, des dispositions sont prévues pour assurer une certaine distance entre les processus politique et partisan liés à l'organisation des campagnes et à la gouvernance. Des détails à ce sujet figurent dans les études de cas qui suivent.

Les OGE sont coincés au milieu d'une deuxième façon, c'est-à-dire que leurs activités se situent souvent à la frontière nébuleuse entre les éléments politiques et l'administration. À l'instar d'autres domaines relatifs aux politiques publiques, les règlements et les activités des OGE créent des possibilités et des contraintes pour les partis politiques et les politiciens, en plus de conférer à ces derniers des avantages et de représenter des coûts. Toutefois, quand ils travaillent au gouvernement et au sein de la législature, ces mêmes organisations et acteurs partisans sont en mesure de décider de la structure d'un OGE, des « règles du jeu » nécessaires et des « outils » servant à remplir son mandat juridique. Par exemple, des politiciens partisans analysent les activités d'un OGE et fournissent des avis privés formels et informels à son dirigeant. Les comités parlementaires qui revoient les rapports sur l'administration des élections récentes ou des rapports sur les exigences en matière de dépenses formulent souvent des critiques publiques et des avis. Et les politiciens élus fournissent aux organismes électoraux des canaux privés potentiels de représentation, ce qui entraîne souvent des désaccords à propos de la collecte de fonds et des dépenses pour les campagnes. Les politiciens partisans, en utilisant les lois nationales sur les élections et les pressions informelles, déterminent les paramètres pour le travail des OGE et jugent également leur rendement.

Dans le processus de gouvernance, les politiciens jouent deux rôles : ils décident à la fois des politiques électorales et constituent les premières cibles de ces politiques. Cette dualité crée un terreau propice aux conflits d'intérêts parce que les politiciens et les partis politiques peuvent rédiger des lois qui ne les contraignent pas outre mesure et qui peuvent même engendrer des avantages politiques en leur faveur.

Si le calcul politique intéressé domine la création de lois et d'autres directives à l'intention des OGE, les valeurs et les principes fondamentaux de la démocratie électorale comme l'indépendance, l'impartialité et les règles du jeu équitables seront compromis. La relation entre les fonctionnaires électoraux et les politiciens doit être mutuellement respectueuse, sans devenir trop « intime ».

Il est impossible et inapproprié d'éliminer, par l'entremise du processus politique, toutes questions de gouvernance et d'administration électorales du domaine du jugement politique et de la reddition de comptes démocratique. Au moment de créer ou de modifier un OGE, il importe d'atteindre un juste équilibre entre l'indépendance et le professionnalisme d'un côté, et la souplesse et la responsabilité de l'autre.

Facteurs qui façonnent le processus de gouvernance

L'analyse des six pays a révélé quatre facteurs clés qui ont façonné le processus de gouvernance dans le domaine de la gestion électorale. La première dimension inclut la répartition de l'autorité, de l'initiative et du pouvoir au sein du système politique en général, et la structure de gouvernance électorale en particulier. L'autorité peut être divisée de deux façons : sur le plan horizontal au niveau national, et sur le plan vertical au niveau national, régional (dans certains pays) et local. Les différences constitutionnelles entre les systèmes politiques comprenant un cabinet et des parlementaires, et un président et un congrès, et entre un gouvernement fédéral et unitaire sont apparues importantes dans le cadre de la conception de modalités électorales.

La deuxième dimension clé comprend les procédures et les fondements de la nomination des fonctionnaires électoraux à tous les niveaux, mais particulièrement au niveau national, ainsi que les conditions qui régissent ces nominations. Le type d'organisation qui mène et contrôle les diverses activités d'un OGE – que ce soit un organisme dirigé par une personne, une commission comprenant plusieurs membres ou un quelconque modèle hybride – s'est avéré une question importante.

Le troisième élément du cadre de gouvernance comprend l'étendue des responsabilités d'un OGE et la question à savoir si l'autorité et les ressources sont proportionnelles à ces responsabilités. Un OGE peut se voir attribuer le contrôle d'une vaste gamme de fonctions électorales, et certaines de ces fonctions peuvent être confiées à d'autres organismes. Différentes décisions relatives aux allocations regroupées ou dispersées des fonctions entraînent différents défis liés à la coordination, à l'uniformité, à l'efficience et à l'efficacité, ainsi qu'à la responsabilité par rapport aux résultats.

Le quatrième élément du processus de gouvernance comprend l'équilibre entre l'indépendance et la responsabilité entre un OGE et le gouvernement ainsi que la législature. La rhétorique officielle peut décrire un OGE comme un organisme indépendant, mais l'équilibre qui existe dans la relation de travail reflètera en partie les processus régissant l'adoption et la modification des mandats de l'OGE, la manière dont ses dirigeants sont nommés et leurs antécédents, les processus déterminant son budget et la dotation, les exigences liées à la reddition de comptes et à l'examen approfondi auxquels l'OGE est assujetti, et les conséquences d'un bon ou d'un mauvais rendement pour lui et ses dirigeants. Ces caractéristiques sont principalement jugées par l'exécutif politique et, dans une moindre mesure, par les législateurs, particulièrement ceux qui font partie de comités qui surveillent le travail de l'OGE.

Les relations de responsabilité comptent à la fois un aspect formel et informel. Les OGE doivent connaître les préoccupations d'un éventail d'intervenants de l'extérieur du gouvernement et en tenir compte. Chacun de ces vastes domaines de gouvernance est abordé dans les sous-sections qui suivent, et est illustré par des exemples tirés des études de cas utilisées pour soutenir les conclusions.

Tout commence, mais ne se termine pas, avec la Constitution

Les études de cas montrent qu'il y a un lien entre la répartition de l'autorité et du pouvoir au sein des systèmes politiques nationaux et le modèle privilégié pour un OGE. Ce lien peut être abordé selon deux caractéristiques constitutionnelles : le système politique parlementaire avec un cabinet par rapport au système présidentiel avec un congrès, et l'ordre constitutionnel fédéral par rapport à l'ordre constitutionnel unitaire.

Système politique parlementaire avec un cabinet ou présidentiel avec un congrès

Les systèmes parlementaires avec un cabinet sont caractérisés par une fusion de l'autorité législative et exécutive, et l'initiative est fortement centralisée avec le premier ministre et le Cabinet.

Conformément à cette centralisation constitutionnelle de l'autorité, les systèmes parlementaires avec un cabinet ont par le passé préféré confier à un ministère du gouvernement la surveillance de toutes les fonctions liées à la gestion électorale. Cette situation découlait en partie du fait que les principes de responsabilités collectives et individuelles exigeaient que les ministres de l'État rendent compte au Parlement de toutes les mesures prises au sein du gouvernement.

Une approche consolidée s'explique aussi par le fait qu'au cours du XX^{e} siècle, la participation politique dans les fonctions électorales était plus largement acceptée. Toutefois, la population de différents pays a insisté peu à peu pour que certains domaines du processus électoral soient à l'abri de toute partisanerie afin d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie. Les événements qui ont mené à ces demandes ont souvent été précipités par des scandales.

Finalement, dans les décennies antérieures, les élections représentaient des événements beaucoup plus simples si on les compare à ce qu'elles sont devenues à la fin du siècle. Le processus électoral s'est professionnalisé avec le temps : il est basé sur des technologies et des pratiques politiques en constante évolution, et il nécessite des sommes d'argent considérables. Le nombre de lois électorales et leur contenu spécialisé a augmenté en réaction à ces tendances, particulièrement dans le domaine de la réglementation du financement des campagnes. Bref, la gestion électorale est devenue un processus plus technique et plus compliqué, qui exige une connaissance et des compétences plus approfondies qu'on ne retrouve pas normalement dans un ministère ordinaire.

Le Canada a été le premier système parlementaire avec un cabinet à mettre sur pied un OGE indépendant. La création de cet organisme s'est faite en 1920 avec la nomination d'un directeur général des élections qui agit à titre d'agent du Parlement ne relevant pas d'un ministre et placé à l'extérieur du cadre ministériel gouvernemental. Les trois autres systèmes du style Westminster ont été plus lents à abandonner le modèle gouvernemental en faveur d'un organisme plus indépendant. De 1902 à 1984, l'Australie a procédé à ses élections par l'entremise d'une section distincte du gouvernement; elle a par la suite transféré la responsabilité à une commission indépendante. La Nouvelle-Zélande comptait sur un directeur général des élections, qui était responsable des élections et des candidats, mais le poste relevait du ministère de la Justice. Des organismes séparés chargés de la réglementation des partis, de la sensibilisation des électeurs et de l'inscription de ces derniers existaient déjà. En 2010, ces fonctions ont été fusionnées et confiées à une commission indépendante. Au Royaume-Uni, la responsabilité des élections relevait du ministère de l'Intérieur (*Home Office*) jusqu'en 2000, année au cours de laquelle une commission indépendante a été créée.

En résumé, à l'extérieur du Canada, l'attribution de la responsabilité à un OGE indépendant par les systèmes parlementaires dotés d'un cabinet est relativement récente. Tel que discuté plus bas, les

mécanismes visant à protéger les OGE des pressions politiques indues sont quelque peu différents dans chaque pays, et la demande d'une reddition de comptes démocratique ultime par l'entremise du processus politique a placé certaines limites quant à la liberté et l'autonomie des OGE. L'exposition à des pressions politiques varie selon les OGE et, au fil du temps, les différents organismes se sont éloignés de la controverse politique.

Aux États-Unis, la gouvernance du processus électoral est fondamentalement différente de celle du modèle parlementaire avec un cabinet. Les États-Unis comptent sur un système politique national basé sur la séparation des pouvoirs ainsi que sur les freins et contrepoids parmi les secteurs exécutif, législatif et judiciaire. Ces dispositions visent à prévenir les abus de pouvoir possibles et à rendre extrêmement difficile le fait d'adopter toute mesure gouvernementale qui pourrait être perçue comme menaçante pour la liberté personnelle.

En raison de l'autorité dispersée et du gouvernement divisé, les États-Unis ont une approche fragmentée quant aux rôles en matière de législation, de réglementation, d'orientation et d'application dans les processus visant à élire le président et le vice-président, ainsi que les deux Chambres du Congrès. Le Congrès américain – soit la Chambre des représentants et, en particulier, le Sénat – est beaucoup plus puissant que les parlements au sein des systèmes parlementaires dotés d'un cabinet. Comme il a été indiqué dans l'étude de cas sur les États-Unis, le Congrès a été extrêmement conscient de ses prérogatives constitutionnelles et déterminé à les défendre dans la conception et le fonctionnement des OGE.

Il existe une solide tendance aux États-Unis à codifier les règles gouvernant le processus politique, ce qui s'est traduit par une participation considérable des tribunaux à résoudre les conflits sur ce qui constitue une mesure appropriée prise par d'autres secteurs du gouvernement, au point de vue constitutionnel. Comparativement aux autres pays étudiés dans le présent rapport, toute la chaîne menant à la Cour suprême a joué un rôle d'influence plus important pour la détermination de l'équilibre entre la liberté et la réglementation de nombreuses questions électorales. En général, le contexte constitutionnel et juridique entourant les élections aux États-Unis est plus compliqué, susceptible d'entraîner des conflits et intense que celui des systèmes parlementaires dotés d'un cabinet.

Aux États-Unis, on retrouve deux organismes électoraux nationaux – la FEC (mentionnée plus haut), et la Commission d'assistance électorale (*Election Assistance Commission* – EAC) – qui font régulièrement l'objet de controverses. Créée en 1974 en réaction au scandale du Watergate, la FEC réglemente seulement les questions liées au financement des campagnes. L'EAC a été mise sur pied en 2002 pour administrer les fonds et fournir d'autres appuis aux gouvernements étatiques et locaux dans le but d'améliorer la participation des électeurs et la qualité des élections.

Les deux commissions se fondent sur une base bipartisane, les personnes nommées s'étant déjà engagées au sein de l'un des deux principaux partis politiques. Ce modèle repose sur l'idée que la nomination aux commissions de partisans en nombre égal permettra d'accroître la surveillance des uns et des autres et de supprimer le biais lors de la prise de décision. Cette approche diffère fondamentalement de celle que favorisent les systèmes parlementaires dotés d'un cabinet, où un professionnel impartial est placé à la tête d'une commission ou d'un organisme indépendant créé à partir d'éminents citoyens reconnus pour être au-delà de toute partisanerie.

Fédéralisme par rapport aux formes unitaires de gouvernement

La deuxième distinction constitutionnelle parmi les six pays est le fédéralisme par rapport aux formes unitaires de gouvernement. L'Australie, le Canada, l'Inde et les États-Unis constituent des systèmes fédéraux qui couvrent de vastes territoires et englobent d'importantes différences sur les plans

économique, social et politique. (On a déjà pensé que le Royaume-Uni était unitaire, mais avec la dévolution en cours, entamée en 1998, aux exécutifs et aux législatures de l'Irlande du Nord, de l'Écosse et du Pays de Galles, le pays est décrit plus exactement comme un système quasi fédéral.) La coordination de politiques et de normes nationales en matière d'élections, en tenant compte des différences régionales et des préférences locales, a représenté un défi dans tous les quatre systèmes fédéraux, et l'est de plus en plus au Royaume-Uni. La Nouvelle-Zélande est une société relativement petite et homogène avec un système politique unitaire, et ces conditions font en sorte que la gouvernance électorale est moins ambigüe.

L'impact du fédéralisme sur le processus électoral américain a été énorme et controversé. La Constitution garantit l'autorité première des élections nationales aux gouvernements des États, qui en retour ont délégué cette responsabilité aux gouvernements de comté (*county*) et locaux. Le Congrès détient le pouvoir d'annuler des règles électorales et des pratiques administratives locales ou venant des États, mais les membres fondateurs de la Constitution avaient envisagé l'utilisation de ce pouvoir dans des « circonstances extraordinaires » seulement (Samples, 2001). Il y a eu peu de mesures législatives à l'échelle nationale pour restreindre la liberté des gouvernements des États et des gouvernements locaux de mener des élections nationales, qui ont souvent été tenues en même temps que des élections locales. Même quand des problèmes sérieux se présentaient (comme le résultat controversé de l'élection présidentielle en Floride en 2000), les appels pour obtenir des normes nationales ont été rejetés avec l'argument que « la nationalisation des élections au moyen de mandats fédéraux représenterait une erreur constitutionnelle et stratégique » [TRADUCTION] (Samples, 2001 : 1). Au Congrès, la protection des droits des États a été un thème perpétuel tellement important dans les domaines stratégiques qu'il semble extrêmement improbable que la gestion électorale soit centralisée et confiée à un organisme national.

Qu'ils mènent des activités dans le cadre d'un État fédéral ou unitaire, dans un petit ou un grand pays (au sens géographique), les OGE doivent dépendre de directeurs du scrutin locaux pour administrer les modes de scrutin réels pour les élections et les référendums. Comme les études de cas l'indiquent, la façon dont ces dirigeants sont choisis et les personnes à qui ils doivent rendre compte affectent la qualité de ces processus. Par exemple, aux États-Unis, les dirigeants des gouvernements locaux provenant d'environ 8 000 juridictions différentes, dont plusieurs occupent des postes élus, organisent et tiennent des élections nationales avec un minimum de supervision de la part des gouvernements étatiques. La diversité des processus de sélection dans ces collectivités a entraîné divers problèmes. Au Royaume-Uni, il existe une longue tradition voulant que les autorités des gouvernements locaux soient chargées des aspects opérationnels du scrutin. Même après qu'une commission électorale nationale eut été créée en 2000, l'approche décentralisée envers l'administration électorale a été retenue. Les directeurs du scrutin de ce pays continuent de relever des gouvernements locaux.

À l'inverse, les directeurs du scrutin au Canada sont nommés par Élections Canada, dont ils relèvent. (L'Australie et la Nouvelle-Zélande suivent également ce modèle.) Cette relation donne à Élections Canada la possibilité de déterminer les qualifications et les exigences en matière de formation pour les directeurs du scrutin, et leurs connaissances et leur professionnalisme peuvent être avantageux. Le fonctionnement au sein du cadre administratif d'un OGE peut réduire la possibilité d'erreurs, mais il n'est pas garanti qu'elles soient complètement éliminées.

Étendue des responsabilités

Le mandat juridique et les pouvoirs conférés à l'OGE de chaque pays ne sont pas les mêmes partout. Les différences les plus radicales sont observées aux États-Unis où les impacts du gouvernement divisé à

l'échelle nationale, le fédéralisme et les actions intéressées prises par les politiciens ont donné lieu à deux commissions avec des mandats étroits et des pouvoirs limités.

Malgré son nom, la FEC n'est pas chargée de tous les sujets touchant les élections nationales; elle ne s'occupe que des questions liées au financement des campagnes. Même en ce qui a trait à la collecte d'argent et aux façons de le dépenser, la FEC a été décrite par de nombreux critiques (peu de personnes la défendent) comme un chien de garde faible et dysfonctionnel quant au financement des campagnes. Selon les experts, la législation originale qui a mené à la création de cette commission était imparfaite et, au fil des ans, le Congrès l'a menottée davantage en diluant ses pouvoirs et en refusant de lui accorder les ressources nécessaires pour faire appliquer les règlements.

La deuxième commission, l'EAC, ne s'occupe pas directement de réglementation, mais cherche plutôt à améliorer la participation des électeurs et la qualité de l'expérience électorale en fournissant de l'argent et des conseils aux États et aux gouvernements locaux. Même si elle utilise plus de « carottes » que de « bâtons », elle suscite quand même la controverse. Aux yeux des défenseurs d'une réglementation limitée et des droits des États, l'EAC outrepasse le territoire constitutionnel assigné aux États et aux gouvernements locaux. Aux yeux des réformateurs en puissance du processus électoral national, les anomalies comprises dans la loi qui a permis la création de la Commission et les échecs de sa mise en œuvre signifient que peu de choses ont été faites pour régler les problèmes (p. ex. problèmes liés à l'inscription des électeurs, technologie de votation désuète, longues files d'attente) dans ce processus.

Les mandats fragmentés et limités des commissions américaines contrastent énormément avec les mandats plus globaux et regroupés des OGE dans les autres pays. Par exemple, Élections Canada est chargé d'un vaste éventail de fonctions connexes : inscription des électeurs, des partis, des associations de circonscription et des tierces parties qui s'occupent de la publicité en temps d'élection; gestion de l'emplacement des bureaux de scrutin; exécution des lois et des règlements électoraux; éducation des électeurs; surveillance et reddition de comptes quant aux contributions des partis et des candidats et aux dépenses électorales. Les postes de commissaire aux élections fédérales et d'arbitre en matière de radiodiffusion sont séparés, mais les deux personnes sont nommées par le directeur général des élections. Dix commissions de délimitation des circonscriptions électorales, une pour chaque province, sont chargées de la redistribution des sièges à la Chambre des communes après chaque recensement décennal, mais le travail de ces commissions est appuyé par Élections Canada. En bref, le mandat officiel d'Élections Canada embrasse réellement toutes les fonctions électorales, permettant ainsi que les activités soient intégrées et coordonnées au sein du cadre d'un seul organisme.

La Nouvelle-Zélande, qui comptait auparavant sur trois organismes distincts pour gérer différents aspects liés aux élections, a décidé, en 2010, de combiner toutes les fonctions en une commission dirigée par trois personnes. Un document d'information gouvernemental servant à justifier le changement précisait que le fait d'avoir trois organismes séparés entraînait une prise de décision disparate sur les questions électorales, un chevauchement superflu des rôles et un dédoublement des coûts administratifs, en plus de limiter la possibilité de planifier, notamment en ce qui a trait à l'utilisation de la technologie de l'information (TI) pour les élections à venir. Une combinaison des fonctions permettrait « une surveillance et une prise de décision plus uniformes quant à la politique et aux opérations électorales » [TRADUCTION] et fournirait « un niveau élevé de service au public, aux candidats et aux partis politiques ». [TRADUCTION] (Nouvelle-Zélande, 2009b : 4).

L'Australie et l'Inde ont également regroupé toutes les fonctions électorales les plus importantes au sein de commissions dirigées par trois personnes. En 2000, quand le Royaume-Uni a adopté le modèle de commission indépendante, le pays reconnaissait les possibilités d'intégrer et de coordonner les fonctions qui étaient auparavant sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur (*Home Affairs*), mais le ministère devait se fier à plusieurs autres ministères pour appliquer les lois électorales. La

Commission électorale du Royaume-Uni est donc d'abord devenue le « siège » organisationnel pour les commissions de délimitation indépendantes, mais après le transfert de pouvoirs, trois de ces institutions sont passées sous la responsabilité des législatures décentralisées.

En résumé, les cas étudiés font ressortir une plus grande tendance vers l'intégration, plutôt que la fragmentation, et ce, pour plusieurs raisons. Les élections sont des activités complexes à gérer, et le regroupement de toutes les fonctions électorales en un cadre administratif et décisionnel au sein d'un seul organisme est vu comme le meilleur moyen d'éviter le double emploi et le chevauchement inutiles, en plus d'améliorer la coordination et de réduire les lacunes ou les échecs possibles au moment de la planification et de la tenue d'élections. La dépendance croissante par rapport à la TI pour assurer les services électoraux signifie que différentes fonctions, notamment l'inscription et les systèmes de votation, peuvent plus facilement être intégrées. Confier des responsabilités à plusieurs organismes risque de nuire à l'efficacité de la prestation des services électoraux; un seul organisme spécialisé, pour sa part, peut être mieux outillé pour fournir des conseils aux gouvernements et aux législatures.

Les opposants au modèle plus inclusif et regroupé estiment que ce modèle accorde trop de pouvoirs à un seul administrateur ou à une seule commission électorale formée d'un petit nombre « d'amateurs éclairés » qui se fient trop aux conseils de professionnels à temps plein dans l'OGE. Comme on confère à ce modèle un mandat ambitieux, le maintien de l'équilibre et les compromis entre les différents intérêts et valeurs énoncés dans les divers règlements électoraux font l'objet de débats confidentiels au sein d'une petite commission ou relèvent du raisonnement d'une seule personne non élue au sommet de l'organisme. Ainsi, le fait d'attribuer certaines fonctions de nature délicate sur le plan politique (comme l'inscription des partis et le redécoupage électoral) à différentes entités pourrait mettre le principal OGE à l'abri de la critique.

Il ne s'agit pas là de préoccupations sans intérêt, mais elles peuvent être traitées par des divisions structurelles au sein d'un organisme, comme l'a fait le Canada avec la création de dix commissions de délimitation des circonscriptions et la nomination d'un commissaire aux élections fédérales chargé de faire appliquer les lois électorales. Même si ce dernier fait partie du cadre administratif d'Élections Canada, il agit de manière indépendante. Il peut accepter des plaintes de quiconque relativement à des infractions aux lois électorales. Bon nombre de dossiers lui sont confiés suivant le travail de reddition de comptes, de surveillance et de vérification fait au sein d'Élections Canada, et c'est à lui que revient le pouvoir de décider de faire enquête, d'intenter des poursuites et de déterminer les sanctions à imposer. Quant à l'inquiétude relative à une trop grande concentration de pouvoirs, ce risque peut être atténué en ayant de solides exigences externes en matière de transparence et de responsabilité.

Nos études de comté suggèrent qu'il existe un lien entre les lois, les structures et les processus réglementaires de gestion électorale et les questions de fond qui sont apparues au fil du temps dans les programmes politiques et gouvernementaux dans chaque pays. Autrement dit, les questions de fond que soulèvent les changements dans notre société, dont les nouvelles technologies et l'évolution de l'opinion publique, ainsi que les modifications aux pratiques des partis politiques, ont souvent entraîné des changements dans les législations, la création de nouveaux OGE ou des modifications à des OGE existants, ainsi que de nouvelles règles et procédures secondaires pour traiter des problèmes réels et perçus dans le processus électoral. En revanche, ces changements aux processus de gouvernance pour les élections affectent le comportement des politiciens, des partis politiques et d'autres acteurs dans le processus électoral, y compris la création d'incitatifs pour chercher des façons d'éviter les contraintes qu'apportent la loi et les règlements.

La présente étude porte principalement sur le processus de gouvernance plutôt que sur les questions de fond liées à la gestion électorale. Pour décrire la relation bilatérale entre les questions de fond et les questions de gouvernance, il faut examiner brièvement comment l'importance accrue de l'argent dans

le monde politique a stimulé l'apparition de changements et de défis croissants pour les autorités électorales. Dans les six pays, la question de l'argent dans l'arène politique a probablement été l'enjeu le plus délicat et le plus controversé du dossier de la gouvernance électorale.

La portée et la rigidité des lois et des règlements touchant les questions financières varient selon les pays, et on peut trouver plus de renseignements à ce sujet dans les études de cas. Cependant, parmi ces pays, Élections Canada est doté du régime réglementaire le mieux développé et de l'appareil d'exécution le plus efficace pour reconnaître le bien-fondé du financement politique contenu dans sa loi habilitante, la *Loi électorale du Canada*. La Loi impose des plafonds pour les contributions et les dépenses des partis et des candidats, renferme des dispositions quant à la divulgation, à la reddition de comptes et à la vérification, et permet aux partis et aux candidats qui obtiennent un certain pourcentage de votes d'être remboursés pour une portion de leurs dépenses électorales admissibles. Une division d'Élections Canada est spécialisée dans la vérification des rapports financiers des partis et des candidats ainsi que dans la prestation de conseils et d'appui aux partis pour qu'ils puissent se conformer aux exigences de la loi.

Au Royaume-Uni, le régime réglementaire pour le financement des partis et des candidats repose principalement sur la reddition de comptes et la transparence. Il n'y a pas de plafonds pour les contributions et ceux pour les dépenses sont relativement généreux. Aux États-Unis, où l'argent, en particulier l'argent privé, joue un plus grand rôle que dans n'importe lequel des six autres pays, le seul mandat de la FEC est de réglementer les questions financières; cependant, malgré les lois en vigueur, la Commission est vue comme un chien de garde faible quant à l'aspect financier de la vie politique. Les actions prises par le Congrès et les tribunaux ont eu tendance à nuire à son autorité et ont réussi à créer un organisme dysfonctionnel, sans âme, qui est inefficace dans la divulgation et la réduction des infractions potentielles aux lois qui peuvent sembler bonnes sur papier. En résumé, l'autorité, la capacité et l'engagement d'un OGE d'agir efficacement, de façon impartiale, uniforme et transparente pour les questions financières contribuent grandement à sa réputation générale et à sa crédibilité, ainsi qu'à la confiance qu'il inspire à la population.

Organisme dirigé par une seule personne par rapport à une commission composée de plusieurs membres

Un certain nombre de modèles existent pour la création d'un OGE indépendant, même si, la plupart du temps, cela revient à choisir entre un organisme dirigé par une seule personne ou une commission composée de plusieurs membres. On peut recourir à quelques approches pour déterminer les avantages et les inconvénients des deux modèles. L'une d'elles consiste à dresser la liste théorique des coûts et des avantages, et cet exercice fait partie de l'annexe D. La deuxième approche, celle utilisée dans le présent rapport, se résume à examiner le fonctionnement de chaque modèle. Les quatre pays ayant un modèle parlementaire doté d'un cabinet ont opté pour des autorités électorales indépendantes – que ce soit un organisme dirigé par une seule personne ou une commission composée de plusieurs membres – dont les membres sont nommés selon des critères de mérite et exercent leurs fonctions de manière professionnelle et impartiale. Aux États-Unis, il y a une plus grande insistance sur le fait d'être capable de s'adapter aux préoccupations des politiciens et les membres des deux commissions nationales sont nommés en fonction de leur appartenance politique.

Dans les systèmes parlementaires avec un cabinet, la nomination se fait par l'État en fonction de la recommandation du gouvernement en place. Étant donné que cette méthode de nomination peut créer l'impression d'un parti pris potentiel ou de partisanerie, il existe soit une exigence réglementaire, soit une pratique reconnue qui prévoit des consultations avec d'autres partis du Parlement. Le sérieux de

ces consultations peut être débattu : si un gouvernement majoritaire est déterminé à nommer quelqu'un ayant des penchants partisans évidents, il devrait être prêt à payer le prix politique de la critique au sein du Parlement et à l'extérieur de celui-ci.

En Australie, la loi exige que le président de la commission composée de trois membres soit un juge, et qu'un deuxième commissaire soit un administrateur général à temps plein. En Nouvelle-Zélande, il n'y a pas d'exigence légale imposant la nomination d'un juge comme président de la commission composée de trois membres, mais un juge à la retraite a occupé la présidence de la commission depuis sa création en 2010 et a récemment été reconduit dans ses fonctions.

Au Royaume-Uni, le président d'une commission composée de dix membres est nommé suivant des consultations entre les partis parlementaires et après qu'un comité représentant tous les partis présidé par le président de la Chambre des communes ait achevé un processus de recrutement et de sélection. De 2000 à 2009, la composition de la commission était strictement non partisane parce que la loi disqualifiait les personnes qui avaient récemment mené des activités au sein d'un parti politique. Des modifications apportées à la loi en 2009 ont permis l'ajout de quatre autres commissaires, à qui on attribue le rôle explicite d'apporter une connaissance directe du processus politique sans agir de manière partisane.

Avant la nomination du directeur général des élections (DGE) actuel au Canada en 2007, le gouvernement a consulté les partis de l'opposition, la personne nommée a comparu devant un comité parlementaire, puis une résolution appuyant une nomination a été adoptée par toute la Chambre.

La durée de la nomination des commissaires ou des dirigeants des organismes peut avoir une influence sur leur indépendance et leur volonté de « donner l'heure juste ». Si les commissaires ou les DGE manquent de sécurité à long terme, on peut s'inquiéter du fait que leurs actions soient motivées par des calculs en vue du prolongement de leur mandat. L'approche adoptée par les quatre modèles parlementaires dotés d'un cabinet varie. Par exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont recours à des mandats souples pouvant aller jusqu'à sept ou cinq ans respectivement, et un renouvellement est possible dans les deux cas. Au Royaume-Uni, on nomme les commissaires pour des mandats de durées variées et leur nomination peut être prolongée. Au Canada, l'administrateur général est nommé jusqu'à l'âge de 65 ans, ce qui a une incidence sur la durée du mandat. Il en va de même pour les commissaires en Inde.

Selon les experts dans le domaine, qui font largement consensus sur la question, il vaut mieux privilégier la continuité parce qu'elle permet une perspective de planification à long terme. Les dirigeants des OGE doivent être en fonction pendant au moins deux cycles électoraux, ce qui signifie normalement des mandats de huit à dix ans. L'interruption des mandats est radicale et constitue un événement rare causé par des motifs sérieux, comme l'incapacité ou la mauvaise conduite. De telles décisions nécessitent habituellement une résolution des deux Chambres du Parlement – une exigence qui décourage les gouvernements d'agir d'une façon flagrante pour des motifs de partisanerie. Au Canada, la révocation ne peut se faire que pour des motifs valables, par le gouverneur général sur une demande conjointe, suivie d'un vote majoritaire, de la Chambre des communes et du Sénat.

Aux États-Unis, le modèle de commission comprend un élément de partisanerie dans son processus de nomination. Dans le cas de la FEC et de l'EAC, la loi exige que les personnes nommées soient affiliées à l'un des deux partis principaux, avec un nombre égal de personnes nommées issues de chaque parti. Les deux commissions disposent d'un nombre pair de membres et les décisions ne peuvent être prises qu'à la majorité; cela signifie qu'au moins un commissaire doit se joindre à l'autre camp. Même si les lois qui ont créé les deux commissions soulignaient l'importance de l'impartialité et du professionnalisme dans

le mécanisme de prise de décision, il est évidemment difficile pour les commissaires de se départir de leur identité partisane quand ils se joignent à une commission.

Les nominations partisanes visaient à éliminer le parti pris en créant une dynamique décisionnelle basée sur la surveillance mutuelle et la recherche d'accommodements. Cependant, aux yeux de plusieurs critiques, on assiste plutôt à des impasses, à de l'inaction, à une préoccupation excessive pour les intérêts des partis et du Congrès et à un triste rendement quand vient le moment de soutenir les lois électorales nationales. Certaines analyses des décisions de la FEC et de l'EAC ont mis en lumière le fait que les impasses ont été créées par un désaccord basé sur des principes plutôt que par la partisanerie. Dans un sens, cela importe peu; quelle qu'en soit la raison, les deux commissions ont été inefficaces dans la réalisation de leur mandat et ont été la cible de nombreuses critiques de la part des politiciens, des médias, des universitaires, des groupes de réflexion et des groupes de défense des droits. Le faible rendement et les critiques constantes ont érodé la crédibilité des commissions et ont miné la confiance des électeurs envers le processus électoral.

Le processus de nomination des commissaires à la FEC et à l'EAC est éminemment politique. En principe, le président est autorisé à nommer les commissaires, mais seulement avec le consentement du Sénat, afin qu'en pratique, il puisse y avoir des négociations prolongées portant sur les nominations potentielles entre le président et les dirigeants des partis au Congrès. La rapidité de procéder à des nominations a été un problème et, même s'il existe une disposition voulant que les membres puissent rester en poste au-delà de la durée de leur mandat, les postes vacants sont des réalités qui rendent plus difficile l'exécution du travail de la commission. Les mandats sont de six ans et on ne peut être nommé à nouveau. Le poste de président est occupé en rotation parmi les membres chaque année, et les commissaires ne peuvent être présidents qu'une seule fois. Le manque de continuité dans la composition et au sein de la direction de la FEC a nui au développement d'une collégialité et de liens de confiance parmi les commissaires.

Les trois systèmes parlementaires dotés d'un cabinet qui ont des commissions ont connu un plus grand succès que les États-Unis dans l'élaboration d'un processus de nomination qui soutient un rendement non partisan, efficient et crédible. L'expérience américaine peut être le pire exemple de ce qui se produit si rien n'est fait pour protéger une commission des pressions politiques de toutes sortes. Au Canada, par ailleurs, la nomination d'un seul professionnel pour diriger un organisme a bien fonctionné depuis plusieurs décennies.

Les dirigeants jouent un rôle majeur quand vient le temps de façonner les cultures internes des OGE, qui sont exposés à des influences constantes venant des processus et des contextes politiques et administratifs plus vastes. La FEC et l'EAC éprouvent beaucoup de difficultés à créer une solide culture empreinte de professionnalisme en raison des antécédents partisans de leurs commissaires et des pressions exercées pour plaire au président, aux dirigeants du Congrès et aux représentants principaux des partis. Dans les quatre systèmes parlementaires étudiés, il y a une distance relativement plus grande entre les OGE et la pression politique directe, ce qui fait qu'il y a plus de possibilités d'intégrer des valeurs professionnelles au sein des cultures organisationnelles.

Cela nous mène à la question fondamentale de l'atteinte d'un équilibre approprié entre l'indépendance et le professionnalisme d'une part, et la responsabilité et la souplesse d'autre part.

Indépendance liée aux finances et à la dotation

Un certain degré d'autonomie dans la détermination du budget et de la dotation au sein d'une commission ou d'un organisme est souvent vu comme un facteur essentiel pour atteindre l'indépendance. Le fait de demander à un OGE de négocier son budget avec l'exécutif politique ou des

organismes financiers centraux au sein du gouvernement s'accompagne du risque de sous-financement et d'ingérence dans la prise de décision interne. La gestion électorale exige des connaissances et des compétences spécialisées et, par conséquent, il est important de jouir de la liberté de recruter, de nommer et de classifier le personnel pour maintenir à la fois l'indépendance et l'efficacité des autorités électorales. Par ailleurs, les OGE ne sont pas complètement à l'abri des réalités financières du gouvernement.

Les études de cas décrivent les procédures de financement et de dotation : nous ne fournissons ici que quelques observations générales. Dans les systèmes parlementaires dotés d'un cabinet, les principes constitutionnels de responsabilité ministérielle et la dynamique du pouvoir signifient que les OGE dépendent d'abord des décisions gouvernementales. Certaines balises sont néanmoins en place pour éviter toute ingérence politique, notamment le fait d'avoir deux budgets : un constitué de crédits parlementaires pour les dépenses de dotation et de fonctionnement qui est approuvé par le gouvernement et qui a fait l'objet d'un vote par le Parlement, et un autre qui consiste en une autorisation légale de dépenser l'argent nécessaire pour organiser des élections et des référendums.

En Australie, en Inde et en Nouvelle-Zélande, la pratique est de négocier le montant des crédits parlementaires annuels avec le Trésor ou le ministère des Finances. Au Royaume-Uni, la Commission électorale prévoit ses besoins budgétaires avec le Comité du *Speaker* multipartite devant le gouvernement, après quoi le Parlement donne son approbation. Élections Canada fonctionne avec un budget annuel et un budget conféré par la loi. De 2006 à 2013, un groupe consultatif du président qui comprenait des représentants de tous les partis a revu les demandes d'augmentation des budgets de tous les agents du Parlement, et les ministres du Conseil du Trésor (un comité du Cabinet) ont convenu d'accorder un poids important aux recommandations du comité consultatif. Toutefois, en 2013, le gouvernement a indiqué que le comité ne pourrait plus être utilisé à cette fin.

Une autre source de préoccupation est la tendance des gouvernements à traiter les OGE comme un autre membre de l'appareil gouvernemental en insistant sur le fait qu'ils doivent se conformer à une vaste gamme de règlements concernant, par exemple, la gestion des ressources humaines, la classification et la rémunération, ainsi que la vérification et l'évaluation. Cette tendance peut finir par donner l'apparence d'ingérence (ou en être l'incarnation en réalité) par les organismes centraux qui existent pour servir le premier ministre et le Cabinet. Il est difficile pour des observateurs externes de déterminer l'ampleur des contraintes exercées par les politiques et les règles administratives centrales sur les autorités électorales.

Aux États-Unis, la FEC et l'EAC doivent obtenir un financement annuel par l'entremise du processus d'attribution budgétaire au sein du secteur exécutif. Le Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*) doit donc approuver leurs demandes budgétaires. La FEC et l'EAC doivent aussi respecter des politiques administratives appliquées à l'échelle du gouvernement, comme l'obligation de fournir des plans stratégiques et de rendre compte annuellement de mesures de rendement liées à ces plans.

Responsabilité externe envers les législatures et le public

Les relations de responsabilité entre les autorités électorales et les législatures reflètent les différences plus vastes sur les plans constitutionnel et politique. Au Royaume-Uni et dans ses quatre anciennes colonies, les parlements exercent une influence, mais n'ont pas de pouvoir réel. Ils doivent approuver les lois et les budgets; ils organisent les périodes de questions et tiennent des audiences de comités pour que les ministres et les fonctionnaires puissent rendre compte de leur utilisation de l'autorité et des ressources. De plus en plus de renseignements sur le rendement de tous les organismes publics sont

mis à la disposition de tous les parlementaires, même si ces derniers semblent peu utiliser cette information afin de rendre compte des résultats. Les parlements peuvent proposer des mesures, mais il incombe aux gouvernements de prendre des décisions à cet égard. L'intérêt des parlementaires envers les questions liées à la machine électorale est sporadique et découle souvent de controverses ou de menaces perçues à leur réélection.

Par opposition, le Congrès américain constitue une force politique puissante avec la capacité de mettre en place, de bloquer et de modifier des lois et des dépenses. Les questions d'argent sont très directement liées à la politique nationale, et c'est la raison pour laquelle la FEC devient naturellement une cible d'intérêt pour le Congrès. Au fil des ans, le Congrès a pris des mesures pour retirer des pouvoirs à la FEC, au point où le chien de garde réglementaire créé pour fonctionner avec un certain pouvoir, selon les critiques les plus sévères, a perdu sa capacité d'aboyer et ne peut plus assurément mordre quand vient le moment de faire exécuter les lois liées au financement des campagnes. Dans le cas de l'EAC, les législateurs républicains ont laissé entendre qu'on devrait mettre un terme à sa fonction d'aider les gouvernements étatiques et locaux ou que cette fonction devrait être fusionnée à celles de la FEC. Pour ce qui est de la direction des deux commissions, il y a annuellement des séances de reddition de comptes devant plusieurs comités du Congrès. À l'instar des parlementaires, les membres du Congrès semblent plus intéressés à alimenter des « feux » politiques sur des controverses électorales plutôt qu'à prévenir leur apparition.

Dans les pays à tradition parlementaire, tous les OGE fonctionnent dans le contexte de lois en matière de liberté d'information ou d'accès à l'information, qui fournissent aux citoyens des recours fondés sur des plaintes, quand ces derniers se voient refuser l'accès à de l'information gouvernementale. On note une tendance évidente, parmi les autorités, à divulguer de manière proactive des renseignements électoraux, particulièrement par l'entremise de sites Web exhaustifs. Aux États-Unis, la FEC et l'EAC doivent également se conformer à des lois liées à la liberté d'information et on s'attend à ce que ces commissions respectent les politiques de « gouvernement ouvert » mises de l'avant par l'administration Obama.

Les autorités électorales de tous les pays à l'étude ont adopté, à différents degrés, une philosophie de « service à la clientèle » qui s'est imprégnée au sein des gouvernements depuis les dernières décennies. Des mesures visant à faciliter la participation et à rendre plus satisfaisante l'expérience des électeurs sont en train d'être adoptées.

Sans exagérer l'importance de la structure et des procédures, nous ne devons pas négliger celle du leadership et de la culture organisationnelle pour assurer l'intégrité dans le processus électoral. Le fait d'être à la présidence d'une commission ou à la tête d'un organisme électoral présente certains défis de direction particuliers fondés principalement sur la nécessité d'établir un équilibre entre l'indépendance et le professionnalisme et la responsabilité et la souplesse. Les dirigeants doivent faire preuve d'une force de caractère, de courage, d'un bon jugement et de grandes compétences en matière de communication. En outre, les dirigeants des OGE doivent se forger une réputation fondée sur l'intégrité et la crédibilité.

Défis présents et à venir

Comme il est démontré plus bas dans les études de cas des différents pays, les contextes géographique, social, constitutionnel et politique influencent grandement la façon dont les élections sont organisées et menées. Par ailleurs, il existe de grandes similitudes entre les pays, comme les défis stratégiques et administratifs auxquels les OGE doivent faire face, à l'heure actuelle et à l'avenir.

Dans tous les pays, les élections ont changé, passant d'activités relativement simples organisées au niveau local à des événements nationaux plus complexes qui exigent l'atteinte d'un équilibre entre l'uniformité à la grandeur du pays et la souplesse requise face à des circonstances locales.

Les campagnes des partis comportent des dimensions locales et nationales. Toutefois, dès le début de l'application de la démocratie dans chaque pays, on a accordé beaucoup d'importance aux candidats locaux et aux campagnes locales. Aujourd'hui, des professionnels à temps plein travaillent dans des quartiers généraux de campagne à la planification directe des campagnes, aux stratégies et aux tactiques. À des degrés différents selon les pays, les campagnes constituent une activité continue qui gagne en intensité à mesure que la date des élections approche. Les tactiques et les technologies utilisées pour les campagnes sont en constante évolution alors que les partis cherchent à gagner un avantage politique dans un contexte extrêmement compétitif où on se préoccupe de faire des gains à tous les jours, et pas seulement le jour de l'élection. La collecte de l'argent et son utilisation, qui ont toujours été des éléments importants dans la vie politique, sont devenues une dimension clé dans la compétition partisane. L'hyperpartisanerie vécue aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Canada et au Royaume-Uni a jeté les OGE dans une controverse politique et peut affecter leur réputation en tant qu'entités professionnelles au-delà de la mêlée politique.

Tous les six systèmes politiques examinés dans la présente étude suscitent la désillusion des électeurs, comme le laissent entendre les conclusions d'un sondage d'opinion portant sur le manque de confiance envers les politiciens et les partis politiques, ainsi que le déclin des niveaux de participation aux élections. Ces symptômes de malaise politique sont particulièrement prononcés chez les jeunes électeurs et on s'inquiète du fait que les générations à venir pourraient prendre l'habitude de ne pas participer aux élections. Les causes de ce désaveu et de ce désengagement sont nombreuses, à long terme et de façon plus immédiate. Les structures, les rôles et les activités des OGE peuvent parfois contribuer au désenchantement parmi les électeurs, mais les répercussions sont probablement marginales si on les compare à ce qui se passe dans le contexte politique à plus grande échelle. Les OGE feront ainsi face à des limites et à des risques s'ils tentent de résoudre eux-mêmes ce qui est communément appelé le déficit démocratique.

La révolution technologique en cours a apporté des avantages et des coûts au processus électoral. Il s'agit d'un sujet beaucoup trop vaste pour être abordé ici : il suffit cependant de dire que, pour les partis politiques et les OGE, la technologie de l'information est devenue un catalyseur de pratiques en évolution.

Pour les partis politiques, les technologies basées sur Internet permettent d'entrer en contact avec les citoyens et de les mobiliser, mais aussi de manipuler l'opinion publique et les électeurs. Les OGE doivent relever d'immenses défis en vue de trouver le juste équilibre entre les principes de la communication politique libre et une certaine forme de contrôle sur l'utilisation croissante des médias sociaux par les partis politiques, y compris à des fins de campagne de financement. Les cadres législatifs et réglementaires sont désuets et ne permettent généralement pas aux autorités électorales d'utiliser des outils adéquats pour surveiller le comportement responsable des partis et des candidats et le faire appliquer. La nature dynamique de la TI, qui permet aux partis d'inventer sans cesse des stratégies et des tactiques de communications plus poussées, est un problème qui en découle.

Le recours aux appels téléphoniques automatisés pour transmettre des messages politiques constitue un exemple des défis posés par la technologie. Ces appels coûtent moins cher que d'autres médias, mais ils peuvent être dérangeants et induire en erreur. L'utilisation de ce type d'appels a cours dans tous les six pays, mais c'est aux États-Unis qu'on en retrouve davantage, tout comme c'est dans ce pays qu'on

retrouve le plus grand nombre de tentatives d'adopter des lois et des règlements pour en contrôler la prolifération[1]. Le Canada a affronté sa première controverse à ce sujet au cours de l'élection de 2011, et Élections Canada a présenté des propositions au Parlement pour éviter que ne se reproduisent des situations semblables visant à dissuader des électeurs d'aller voter à la prochaine élection, prévue en octobre 2015[2].

Tous les corps électoraux ont eu recours à la technologie pour accroître le taux de participation électorale, augmenter la satisfaction des électeurs face au processus électoral et réduire les coûts de l'administration électorale. Par exemple, un récent scrutin postal sur demande a été utilisé de façon plus répandue en Australie et au Royaume-Uni, et cette pratique a entraîné des allégations de fraude électorale malgré le fait qu'elle présentait des avantages. Des projets pilotes concernant des scrutins par téléphone et en ligne ont été menés dans plusieurs pays, mais habituellement au niveau d'une circonscription ou au niveau local. De nombreuses questions, comme l'intégrité du processus de votation et le respect de la confidentialité des renseignements sur les électeurs, devront être résolues avant que le scrutin national en ligne soit autorisé.

Le rythme, l'ampleur et la profondeur des changements qui prennent place dans les contextes politiques de tous les pays ont testé les limites des cadres juridiques relatifs aux élections. De nombreuses lois électorales sont désuètes et ont besoin d'être remplacées ou modernisées. Dans un pays comme le Royaume-Uni, plusieurs nouvelles lois ont été promulguées dans les deux dernières décennies, et le défi a été d'assurer l'uniformité et la cohérence dans le cadre juridique. Souvent, le pouvoir conféré aux OGE et les outils réglementaires à leur disposition ne leur permettent pas de répondre aux défis stratégiques et administratifs qu'ils doivent relever. Il est difficile d'adapter les fonctions et l'autorité des OGE nationaux dans une ère d'intense concurrence politique continuelle, parce qu'aucun parti ne favorise les changements qui pourraient éventuellement lui nuire.

[1] Pour un résumé des mesures juridiques aux niveaux national et étatique, voir Illinois Legislative Assembly, Legislative Research Unit, 2010. Voir également les rapports réguliers de la revue *Campaigns & Elections* à www.campaignsandelections.com.

[2] Voir Élections Canada, 2013c.

Élections Canada

Introduction

L'ordre constitutionnel et le système politique canadiens sont fondés sur les principes et les conventions d'un gouvernement de type parlementaire doté d'un cabinet, qui, dans les conditions politiques modernes, attribuent énormément de pouvoir, d'initiative et de contrôle au premier ministre et au Cabinet. Lorsque le gouvernement est majoritaire, le Parlement, sous la forme d'une Chambre des communes élue et d'un Sénat nommé, exerce de l'influence, mais sans pouvoir réel. La Chambre des communes est élue selon un scrutin majoritaire uninominal à un tour, qui tend à « récompenser de façon exagérée » le parti politique qui décroche la plus grande part du vote populaire avec le nombre de sièges qu'il obtient aux Communes. Ce modèle peut être la source du mécontentement des électeurs face au processus électoral, car cela signifie que des régions du pays ne sont pas bien représentées dans le caucus du parti au pouvoir et au Cabinet. À différentes périodes au cours de l'histoire canadienne, il y eut des propositions demandant une certaine représentation proportionnelle pour les élections à la Chambre des communes et pour la création d'un Sénat élu, deux façons vues comme permettant de neutraliser les tendances majoritaires et la centralisation des pouvoirs reflétée dans les dispositions électorales actuelles et d'autres caractéristiques fondamentales du système politique[3].

Le fédéralisme constitue la deuxième caractéristique constitutionnelle principale du système politique canadien. L'existence de deux ordres de gouvernement et de responsabilités législatives divisées reflète et renforce les différences économiques, sociales et culturelles régionales du pays. Bon nombre d'observateurs voient le Canada comme le système le plus décentralisé au monde, et l'existence de gouvernements provinciaux forts soulève les critiques voulant que les préoccupations régionales soient négligées dans les processus électoraux et les mécanismes nationaux d'élaboration de politiques.

Histoire

L'administration centralisée des élections au Canada remonte à 1920, avec la *Loi des élections fédérales*. Cette loi établissait le poste de directeur général des élections. On conférait alors le statut de sous-ministre au titulaire du poste et, à l'époque, la personne était nommée à vie. En 1927, la Loi a été modifiée pour que le directeur général des élections soit nommé par résolution de la Chambre des communes plutôt que par le gouvernement. Cette personne était à la tête d'un bureau indépendant et non partisan chargé d'administrer les élections fédérales et les élections partielles – ce fut le premier organisme du genre au monde (Élections Canada, 2007 : chap. 3). Selon John Courtney, le Bureau du directeur général des élections a été mis sur pied pour « assurer une organisation électorale qui se distinguerait par son efficacité et son équité administratives de même que par son impartialité institutionnelle » (Courtney, 2007 : 35).

En 1951, la loi régissant l'administration des élections a été renommée *Loi électorale du Canada*. L'indépendance de l'organisme chargé des élections était établie par des dispositions de cette loi relatives à la durée du mandat et à la révocation du directeur général des élections, à divers mécanismes de reddition de comptes et à son indépendance financière. D'autres améliorations

[3] Pour un ensemble d'articles portant sur le régionalisme, la représentation, les partis politiques et le système électoral, voir Aucoin, 1985 et Bakvis, 1991. Voir aussi la Commission du droit du Canada, 2004.

importantes aux lois électorales canadiennes ont été apportées avec le temps – élargissant le droit de vote pour les citoyens canadiens et rendant le vote plus accessible. Le changement ayant exercé la plus grande influence est survenu en 1982 avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Charte garantit à tout citoyen canadien le droit démocratique de voter à une élection de députés à la Chambre des communes ou à une assemblée législative d'une province ou d'un territoire, ainsi que l'éligibilité à occuper une charge publique.

Statut institutionnel

Le directeur général des élections est l'un des agents du Parlement nommés pour promouvoir et défendre les valeurs et les pratiques importantes liées à la démocratie canadienne[4], et dont les bureaux exercent des fonctions qui leur sont assignées par la loi. Ils doivent rendre compte au Parlement et relèvent de la Chambre des communes ou du Sénat ou des deux instances. On leur confie aussi la tâche de soutenir les Canadiens en assurant l'équité et l'intégrité au sein de la sphère publique. Pour sa part, Élections Canada doit veiller à la tenue d'élections libres et justes. Comme il est discuté plus bas, un certain nombre de mécanismes dans sa conception et son fonctionnement servent à garantir un équilibre entre l'indépendance, notamment en ce qui a trait au gouvernement au pouvoir, et la responsabilité envers le Parlement.

La façon dont le directeur général des élections est nommé reflète cette quête d'un équilibre approprié. Suivant des consultations avec les partis de l'opposition, le gouvernement propose au Parlement le nom d'un candidat pour le poste. La nomination entre en vigueur après l'adoption d'une résolution de la Chambre des communes, une méthode qui diffère de celle utilisée pour les autres agents du Parlement, nommés par le Cabinet. Quand le directeur général des élections actuel a été nommé en 2007, il a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour répondre à des questions des députés.

Même si le directeur général des élections n'est plus nommé à vie, son mandat est encore d'une longue durée – soit jusqu'à 65 ans ou jusqu'à sa démission. Il peut être destitué de son poste pour des motifs valables par le gouverneur général à la demande du Sénat et de la Chambre des communes; il s'agit de la même procédure que celle utilisée pour la destitution d'un juge de la Cour suprême. Six personnes ont occupé le poste de directeur général des élections depuis sa création en 1920. Le niveau de sous-ministre et le salaire d'un juge de la Cour fédérale sont fixés par une loi. Le directeur général des élections actuel, Marc Mayrand, a été nommé en 2007; il était auparavant professeur de droit et fonctionnaire fédéral. Les quatre derniers directeurs généraux des élections ont occupé leur poste pendant 20 ans en moyenne, durée qui assure une grande stabilité au sein de l'organisation et une uniformité dans l'approche de l'administration électorale.

Mandat, pouvoirs et responsabilités

Élections Canada a principalement pour mandat d'être prêt en tout temps à tenir une élection générale ou une élection partielle fédérale. Dans le cadre du mandat juridique du Parlement de cinq ans, le déclenchement d'une élection est à la discrétion du gouverneur général avec l'avis du premier ministre. La *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, qui fixe les dates des élections nationales, a été adoptée en mai 2007. Bien que cette loi entraîne un certain degré de prévisibilité à la planification des activités

[4] Les autres agents du Parlement (et les dates de création de leur poste) sont le vérificateur général (1868), le commissaire aux langues officielles (1970), le commissaire à l'information (1983), le commissaire à la protection de la vie privée (1983), le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2007), le commissaire à l'intégrité du secteur public (2007) et le commissaire au lobbying (2008).

électorales, elle ne change pas les règles qui permettent au premier ministre de dissoudre le Parlement. D'ailleurs, ni les élections nationales d'octobre 2008 ni celles de mai 2011 n'ont été tenues à la date prévue indiquée dans la Loi. En plus de sa responsabilité d'administrer la *Loi électorale du Canada*, Élections Canada organise des référendums conformément à la *Loi référendaire*.

Les fonctions d'Élections Canada sont à la fois opérationnelles et réglementaires. Du côté opérationnel, l'organisme fournit une orientation et une supervision générales pour la tenue d'élections fédérales, maintient une liste électorale appelée le Registre national des électeurs, forme et supervise les directeurs du scrutin pour veiller à ce qu'ils respectent la Loi, met en œuvre des programmes de sensibilisation et d'information à l'intention des électeurs, effectue des recherches concernant les électeurs et les élections et offre un appui aux commissions indépendantes chargées de la révision périodique des limites des circonscriptions électorales fédérales (conformément à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*).

Élections Canada réglemente également les entités politiques et administre un vaste ensemble de règles liées au financement. Ces fonctions comprennent l'inscription des partis politiques et de leurs associations de circonscription, des candidats à la direction, des candidats à l'investiture et des tierces parties engagées dans la publicité électorale ainsi que l'administration du processus de nomination des candidats. L'organisme examine le rendement financier de tous les partis politiques en conformité avec la *Loi électorale du Canada*, en s'assurant que ces partis ne dépassent pas les plafonds prévus en matière de dépenses électorales et de contributions. Élections Canada divulgue publiquement les détails de ces renseignements financiers sur son site Web. Il est aussi chargé de rembourser les dépenses électorales admissibles aux candidats et aux partis politiques et d'administrer les paiements trimestriels aux partis politiques[5].

Élections Canada a la responsabilité de favoriser le respect de la Loi et d'assurer son application. À cet égard, il y a une distinction claire entre son rôle visant à conseiller, à éduquer et à aider les partis politiques et les candidats afin qu'ils se conforment au fardeau réglementaire des dispositions de la Loi liées au financement politique, et son rôle visant à appliquer la loi. Un commissaire aux élections fédérales, nommé par le directeur général des élections, se charge de l'application des lois électorales canadiennes, mais agit de façon indépendante. Le poste a été créé en 1974. Le commissaire dispose de plusieurs options en vue d'amener quiconque a enfreint la loi, ou est susceptible de le faire, à se conformer à la Loi. Des lettres d'avertissement et des ententes de conformité volontaire peuvent être utilisées pour les infractions moins graves ou techniques. Le commissaire a déjà eu recours à son pouvoir d'intenter des poursuites, mais ce dernier lui a été retiré en 2006 : il ou elle peut maintenant renvoyer les poursuites au directeur des poursuites pénales. Le directeur général des élections a recommandé au Parlement des solutions de rechange aux outils d'application de la loi traditionnels qui prévoient un plus grand recours à des sanctions civiles et administratives adaptées.

Le directeur général des élections nomme aussi un arbitre en matière de radiodiffusion qui attribue le temps de radiodiffusion payé et gratuit aux partis politiques. L'arbitre en matière de radiodiffusion prépare des lignes directrices pour clarifier les responsabilités des radiodiffuseurs en allouant le temps et en réglant les différends quant à l'achat de temps publicitaire au cours d'une élection.

[5] Le financement public des partis politiques fondé sur les votes a été adopté en 2004 avec de nouvelles restrictions quant à la source et au montant des contributions, éliminant ainsi les dons des entreprises et des syndicats et limitant les contributions aux individus. En raison d'une réduction graduelle imposée en avril 2012, la subvention publique sera complétement éliminée en 2015.

Dispositions administratives

Élections Canada est divisé en six unités organisationnelles aux fins d'administration des obligations que lui confère la loi : Bureau du Chef de cabinet; Scrutins; Services intégrés, Politique et Affaires publiques; Services juridiques, Conformité et Enquêtes; Financement politique; et Ressources humaines. Ces secteurs, tels qu'on les appelle, s'occupent de toutes les fonctions administratives, stratégiques, techniques et opérationnelles de l'organisme, de même que de celles liées aux ressources humaines. Élections Canada, dont le siège social est à Gatineau, au Québec, emploie environ 500 personnes. Le personnel est recruté conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ce qui signifie que tous les membres exercent leurs fonctions de façon impartiale.

En période électorale, Élections Canada doit recruter plus de 230 000 travailleurs électoraux temporaires partout au pays pour doter plus de 15 200 bureaux de scrutin. La loi permet encore aux partis enregistrés dont les candidats ont fini premier ou deuxième lors de la dernière élection dans une circonscription de fournir des listes de noms pour certaines catégories de travailleurs électoraux. Toutefois, alors que de nombreux citoyens sont désengagés par rapport au processus politique, les partis éprouvent des difficultés à trouver du personnel pour leur propre campagne et ne peuvent par conséquent pas toujours identifier des travailleurs supplémentaires à présenter à Élections Canada[6]. Ainsi, le nombre de noms présentés par les partis politiques est passé de 53 000 à l'élection de 2008 à 33 000 à l'élection de 2011 (Élections Canada, 2013a : 14). La vaste majorité des fonctionnaires électoraux sont donc des personnes non partisanes nommées par le directeur du scrutin, et tous doivent prêter un serment d'impartialité. Les membres du personnel œuvrant dans le domaine de la gestion électorale, comme les directeurs du scrutin et les agents de liaison en région, sont nommés dans le cadre d'un processus ouvert, fondé sur le mérite, pour travailler dans les 338 circonscriptions.

Élections Canada collabore également avec les bureaux électoraux provinciaux et territoriaux pour traiter des problèmes d'intérêt commun et a conclu des ententes visant le partage de données sur les électeurs avec certains organismes pour maintenir des registres d'électeurs permanents.

Le Bureau du directeur général des élections fonctionne en vertu de deux autorités budgétaires distinctes. La première est un crédit parlementaire annuel, qui couvre les salaires du personnel permanent de l'organisme, dont le montant s'élevait à 30,1 millions de dollars en 2013-2014. La deuxième est l'autorité conférée par la loi en ce qui a trait à toutes les autres dépenses, dont les fonds nécessaires pour les élections et les référendums, qu'Élections Canada tire directement du Trésor. Il s'agit d'une autorité permanente qui n'est pas assujettie à l'approbation parlementaire. En 2013-2014, ces dépenses, qui totalisaient 85,8 millions de dollars, représentaient 74 % du budget total de l'organisme. Ce type de mécanisme de financement met en lumière l'indépendance d'Élections Canada par rapport au gouvernement et s'avère nécessaire pour gérer l'imprévisibilité des activités électorales.

Le directeur général des élections préside le Comité consultatif des partis politiques, formé de deux représentants de chacun des 18 partis politiques enregistrés, qui discute de questions administratives et législatives d'intérêt commun. En 2013, il a créé le Comité consultatif d'Élections Canada afin de fournir des conseils impartiaux sur des sujets liés au système électoral canadien[7].

---

[6] En 2010, le directeur général des élections a recommandé un changement à la loi qui permettrait aux directeurs du scrutin de commencer à recruter des agents de révision et d'autres travailleurs électoraux avant le 17e jour de la campagne électorale. Voir www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/r40&document=index&lang=f.

[7] Pour plus d'information, voir www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=oct1513&dir=pre&lang=f.

Élections Canada n'a pas le mandat de financer des projets d'aide internationale relatifs aux élections, mais il est largement reconnu pour les conseils, le soutien professionnel et l'aide technique qu'il fournit dans le but de promouvoir le développement démocratique dans le monde. Il participe également activement à des échanges de renseignements avec d'autres OGE et organismes électoraux internationaux dans le but de déterminer les pratiques exemplaires dans le domaine de l'administration électorale et d'y contribuer. En réponse à la pression accrue pour contrôler ses dépenses, Élections Canada a récemment diminué sa participation aux organismes internationaux régionaux et multilatéraux.

Reddition de comptes et indépendance

Élections Canada jouit d'une réputation internationale en sa qualité d'OGE indépendant et impartial. Le directeur général des élections relève directement du Parlement plutôt que d'un ministre de l'État et communique avec le Cabinet par l'entremise du leader du gouvernement à la Chambre. Ces rapports hiérarchiques servent à souligner que le directeur général des élections rend d'abord des comptes au Parlement, et non au premier ministre et au Cabinet ou à des organismes centraux qui servent l'exécutif politique du gouvernement. Dans les 90 jours suivant une élection, le directeur général des élections doit faire rapport sur l'administration électorale; il doit aussi présenter un rapport distinct qui comprend des recommandations de modifications à la *Loi électorale du Canada*. L'organisme rend également compte de son budget et de ses dépenses au Parlement une fois par année, même s'il est le seul agent qui n'est pas tenu de présenter un rapport annuel au Parlement.

Tel que mentionné plus haut, le gouvernement présente la candidature d'une personne au poste de directeur général des élections, mais ce dernier est officiellement nommé au moyen d'une résolution à la Chambre des communes et peut être destitué par une résolution conjointe des deux Chambres du Parlement. Le directeur général des élections jouit d'une sécurité relative quant à la durée de son mandat et n'a pas à demander d'être nommé à nouveau. Le mandat de l'organisme est déterminé par le Parlement, et des changements visant les lois électorales font l'objet de débat à la Chambre des communes et au Sénat. Le directeur général des élections est autorisé à recommander des modifications à ces lois, mais il dépend du gouvernement pour les modifier par voie de législation.

Le directeur général des élections n'a pas le pouvoir de promulguer des règlements, mais il peut adapter toute disposition de la *Loi électorale du Canada*, conformément au paragraphe 17(1), pendant une période électorale, ou pendant les 30 jours suivant une élection, s'il est d'avis que cela est nécessaire en raison d'une urgence, d'une circonstance inhabituelle ou imprévue ou d'une erreur. Une autre disposition de la Loi (article 179) autorise le directeur général des élections à publier des directives pour adapter des règles spéciales de vote quand il l'estime nécessaire. Ces dispositions ont été utilisées, par exemple, à la suite d'une décision de la Cour suprême qui a aboli l'interdiction pour les détenus de voter, permettant ainsi au directeur général des élections d'adapter les règlements et de publier des directives pour veiller à ce que les détenus puissent exercer leur droit de vote[8].

Toutes augmentations aux crédits parlementaires annuels prévus pour Élections Canada sont sujettes à des négociations avec le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet et le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui le soutient. De 2005 à 2012, le Groupe consultatif spécial de la Chambre des communes sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement a traité les demandes de nouveau financement présentées par les agents du Parlement, notamment le directeur général des élections, avant que le Conseil du Trésor ne les étudie. Le comité était présidé par le président de la Chambre des

[8] « Sauvé c. Canada », (Directeur général des élections), *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada, 3e cahier*, 2002, p. 519.

communes et n'a fonctionné que comme un organe consultatif[9]. En 2012, cependant, le gouvernement a cessé de solliciter l'avis du groupe au sujet des nouvelles demandes de financement.

Au cours de cette même année, dans le cadre du processus d'examen des dépenses du gouvernement, Élections Canada a été invité, à l'instar d'autres organismes du Parlement, à réduire son budget de crédits parlementaires, et Élections Canada s'est conformé, en appliquant des réductions de 8 % par année pour les cinq années suivantes. Ces réductions ont eu des répercussions considérables sur ses activités. Le *Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013* indique que : « Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, Élections Canada compte entreprendre des améliorations limitées au cours des trois prochaines années », et « Vu les restrictions budgétaires et les priorités actuelles, Élections Canada ne consacrera pas de ressources à la préparation référendaire et demeure non préparé à conduire un référendum ». (Élections Canada, 2012 : 9).

Le budget annuel de crédits parlementaires fait l'objet d'un débat et est adopté par le Comité permanent sur la procédure et les affaires de la Chambre. Le budget conféré par la loi ne nécessite pas de vote. Les états financiers du Bureau du directeur général des élections sont sujets à des vérifications annuelles par le Bureau du vérificateur général, et l'organisme doit répondre aux exigences des Comptes publics.

En gros, les Canadiens affichent un niveau de confiance élevé envers leur organisme électoral. Un récent sondage auprès des Canadiens a révélé que 77,6 % avaient « beaucoup » ou « assez » confiance en Élections Canada, et 82,6 % ont indiqué être très satisfaits ou assez satisfaits de la façon dont l'organisme s'occupait des élections fédérales (Étude électorale canadienne, 2011). À la suite de l'élection fédérale de mai 2011, un autre sondage a indiqué que 85 % des électeurs admissibles pensaient qu'Élections Canada avait mené l'élection d'une façon équitable (Élections Canada, 2013d).

Défis

Malgré sa longue histoire et le manque relatif d'ingérence politique dans ses affaires comparativement à certains autres OGE, Élections Canada fait encore face à des défis organisationnels.

- Il devient de plus en plus difficile d'attirer et de retenir les presque 230 000 travailleurs électoraux requis pour la tenue d'élections fédérales au Canada. Le roulement et le remplacement des travailleurs d'une élection à l'autre font en sorte que le transfert des compétences et des connaissances est plus ardu; la formation est constamment à refaire et des erreurs aux bureaux de scrutin risquent davantage de se produire.
- Élections Canada doit relever un défi considérable : susciter de nouveau la confiance de la population qui s'est effritée suivant un différend juridique ayant révélé d'importantes irrégularités en ce qui a trait aux procédures et des niveaux de plus en plus faibles de conformité aux procédures chez les fonctionnaires électoraux à l'élection fédérale de 2011[10]. Un rapport publié à la suite d'une révision majeure sur la conformité, commandé par le directeur général des élections, a permis de déceler de multiples causes interreliées quant aux niveaux d'erreurs commises par les fonctionnaires électoraux aux bureaux de scrutin et a conclu que « ce problème ne pourrait être pleinement réglé sans un remaniement fondamental du processus de vote » (Neufeld, 2013 : 6-7). Élections Canada s'est engagé à élaborer un nouveau modèle de services de votation d'ici 2019 à condition qu'il reçoive

[9] Pour la discussion du travail du Groupe jusqu'en 2010, voir Stilborn, 2010.
[10] Voir « Opitz c. Wrzesnewskyj », *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada, 3e cahier*, 2012, p. 76 à http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/12635/index.do; « Wrzesnewskyj v. Canada (Procureur général) », 2012, ONSC 2873 (CanLII) à www.iijcan.org/en/on/onsc/doc/2012/2012onsc2873/2012onsc2873.html.

l'appui nécessaire de la part des parlementaires. Il s'est également engagé à revoir les pratiques administratives à temps pour l'élection générale (prévue) en 2015 afin d'améliorer les niveaux de conformité aux procédures à court terme.

- Lors de l'élection générale fédérale de 2011, des efforts particuliers ont été déployés au moyen des appels automatisés pour dissuader des électeurs d'aller voter. Ces appels automatisés et personnels à des électeurs le jour de l'élection, ou peu de temps avant, visaient à les informer faussement que les bureaux de scrutin avaient changé d'endroit; ils étaient présumément conçus pour décourager les électeurs d'aller voter. Une telle supercherie peut sérieusement miner le niveau de confiance habituellement élevé qu'ont les électeurs envers le système électoral et la façon dont il est administré. Les lois qui réglementent les communications des partis politiques avec les électeurs sont inadéquates pour traiter de la situation, et Élections Canada a recommandé des changements à la *Loi électorale du Canada* pour prévenir ce genre d'activités frauduleuses. Du point de vue de la protection des renseignements personnels et de la sécurité, il y a aussi des inquiétudes quant au volume de renseignements que les partis politiques accumulent sur les électeurs et à la façon dont cette information est utilisée et protégée. De plus, il y a un problème d'application de la loi qui doit être réglé afin que le commissaire d'Élections Canada dispose dorénavant des outils nécessaires pour enquêter de façon efficace sur de telles activités. Après l'incident des appels automatisés, le Parlement a voté unanimement, en mars 2012, en faveur d'une motion pour présenter une loi dans les six mois suivants qui renforcerait les pouvoirs d'enquête d'Élections Canada.
- Pour ce qui est du cadre réglementaire exigeant des partis politiques et des candidats une reddition de comptes, les règles sont détaillées, complexes et lourdes. Élections Canada n'a pas établi ces règles, mais il est chargé d'en assurer la conformité, ce qui contribue à maintenir la confiance de la population envers l'intégrité du régime réglementaire. En juin 2010, le directeur général des élections a présenté un rapport au Parlement (Élections Canada, 2010) qui comprenait de nombreuses recommandations en vue d'alléger le fardeau réglementaire qui repose sur les participants à la vie politique et d'améliorer l'intégrité du régime de financement politique. À ce jour, rien n'indique que le gouvernement est prêt à adopter l'une de ces propositions.
- Au Canada, la participation aux élections a diminué régulièrement depuis les 25 dernières années. Élections Canada reconnaît qu'il a un rôle clé à jouer dans ce dossier en cherchant à connaître les facteurs qui motivent la participation électorale, en assurant l'accessibilité, en sensibilisant la population, en collaborant avec d'autres groupes qui peuvent effectuer et soutenir la formation civique auprès des jeunes presque en âge de voter, des nouveaux électeurs et des non-électeurs, en réduisant les obstacles pour donner un accès équitable au processus électoral et en profitant des nouvelles technologies pour faciliter l'exercice du droit de vote (Élections Canada, 2013a : 23-25).

Commission électorale de l'Australie

Introduction

L'ordre constitutionnel et le régime parlementaire de l'Australie et du Canada sont semblables à bien des égards. Les deux pays ont un gouvernement fédéral fondé sur les principes et les pratiques d'un système parlementaire doté d'un cabinet. Les parlements du Commonwealth (ordre fédéral), des États et des territoires sont élus par la population au suffrage direct, conformément aux exigences constitutionnelles et législatives qui s'appliquent à chacun. Chaque ordre de gouvernement dispose de son propre organisme administratif responsable de l'organisation des élections. Toutefois, le Sénat australien est composé d'un nombre égal de membres élus dans chaque État, contrairement à la Chambre haute du Canada, où les sénateurs sont nommés par région. De plus, les députés et les

sénateurs australiens sont élus selon une représentation proportionnelle plutôt qu'en fonction d'une majorité simple. En raison de ces particularités électorales, le Parlement joue un rôle plus important, surtout le Sénat, et les gouvernements majoritaires se font rares.

Histoire

L'organisme électoral d'Australie a été constitué en 1902 en tant que direction du ministère de l'Intérieur (*Department of Home Affairs*). Il était composé d'un directeur général des élections pour le Commonwealth, d'un directeur des élections du Commonwealth pour chaque État et d'un directeur du scrutin pour chaque division électorale. Toutes les personnes nommées à ces postes étaient des fonctionnaires, et différents ministères du gouvernement fédéral se partageaient l'administration des élections. En 1973, le Bureau électoral australien (*Australian Electoral Office*) était créé en vertu d'une loi, et ses cadres supérieurs étaient désormais nommés pour une durée déterminée par le gouverneur général. Même si dans cette structure, le statut du directeur général des élections a été élevé au rang d'administrateur général, le Bureau du directeur général des élections faisait toujours partie d'un ministère et il demeurait lié aux orientations ministérielles et soumis au contrôle des cadres supérieurs. En 1984, la Commission électorale australienne (*Australian Electoral Commission*, AEC) est née de modifications importantes apportées à la *Commonwealth Electoral Act 1918*.

Composition

L'AEC est composée de trois personnes nommées par le gouverneur général, à la recommandation du gouvernement, pour un mandat de sept ans au plus, à moins qu'un titulaire soit nommé de nouveau. Le président de l'AEC doit être un juge, en fonction ou à la retraite, de la Cour fédérale de l'Australie, et il est choisi à partir d'une liste de trois personnes présentée par le juge en chef de la Cour fédérale. Le président actuel, l'honorable Peter Heerey, a été nommé pour un mandat de cinq ans en 2009. Il s'agit d'un poste à temps partiel.

Le deuxième poste est occupé par le commissaire aux élections qui exerce à temps plein la fonction de dirigeant principal de l'AEC et qui est responsable de la direction et de la gestion quotidienne de l'organisme. Ce poste est vacant pour le moment[11]. Le troisième membre de la Commission, Brian Pink, exerce sa fonction à temps partiel et il n'est pas issu du domaine judiciaire. Ce titulaire doit être dirigeant d'un organisme de la fonction publique ou détenir un poste équivalent. Depuis 1984, c'est le statisticien en chef de l'Australie qui a occupé ce poste, un arrangement qui semble avantageux puisque l'AEC est responsable du redécoupage des circonscriptions électorales.

Les commissaires aux élections peuvent perdre leur charge pour les raisons suivantes : inconduite, incapacité mentale ou physique, faillite, absence non autorisée, participation à un travail rémunéré sans y être autorisés, omission de déclarer un conflit d'intérêts ou manquement aux obligations prévues par la loi sans motif raisonnable. Un tribunal de rémunération indépendant fixe le salaire des membres de l'AEC.

La fréquence des réunions de l'AEC n'est pas établie; c'est le président qui décide quand convoquer les membres lorsqu'il juge qu'une réunion est nécessaire au bon fonctionnement de l'AEC. Les réunions ne sont pas ouvertes au public. Toutefois, des procès-verbaux sont rédigés et les décisions sont généralement rendues publiques. Si les membres ne peuvent pas en arriver à un consensus sur les

[11] L'ancien commissaire Ed Killesteyn était un fonctionnaire de carrière ayant de l'expérience en comptabilité. Il a été nommé en 2009, puis son mandat a été renouvelé pour cinq ans en janvier 2014. Il a démissionné de son poste en février 2014 à la suite d'une controverse provoquée par la perte de bulletins de vote lors d'une élection au Sénat très serrée, en Australie-Occidentale.

questions soulevées pendant une réunion, ils prennent leurs décisions à la majorité des voix exprimées par les membres présents. Dans le cas où seulement deux membres sont présents, la question est reportée à une réunion à laquelle tous assistent.

Mandat, pouvoirs et responsabilités

L'AEC est financée pour atteindre un résultat fondamental : assurer le maintien d'un système électoral impartial et indépendant à l'intention des citoyens admissibles au vote, par la gestion active de la liste électorale, la prestation efficace de services de scrutin et la mise en œuvre de programmes ciblés d'éducation et de sensibilisation du public (AEC, 2012); ce mandat découle de la *Commonwealth Electoral Act 1918* (la Loi). La structure de l'AEC comporte trois secteurs de services : la gestion de la liste électorale, les services de gestion et de soutien des élections, ainsi que l'éducation et les communications. Les principales fonctions administratives de l'AEC comprennent ce qui suit :

- gérer la liste électorale du Commonwealth;
- tenir des élections et des référendums, y compris des élections en entreprise et moyennant des droits ainsi que des scrutins sur une action protégée[12];
- éduquer et renseigner la communauté sur les responsabilités et les droits électoraux;
- fournir des études, des conseils et de l'aide sur les questions électorales au Parlement, aux autres organismes gouvernementaux et aux entités reconnues;
- fournir de l'aide lors d'élections et de référendums à l'étranger afin d'appuyer les vastes initiatives du gouvernement;
- administrer le financement électoral, la préparation des rapports financiers et les obligations relatives aux déclarations et à l'enregistrement des partis;
- appuyer le redécoupage des circonscriptions électorales;
- contribuer au renforcement de la capacité et offrir un soutien technique dans le domaine électoral dans d'autres pays.

L'AEC a le pouvoir d'enquêter sur les présumées infractions à la Loi, mais pas celui de porter des accusations, d'intenter des poursuites ni d'imposer des sanctions, sauf dans le cas d'infractions aux lois sur le vote obligatoire. Par exemple, l'AEC peut examiner les déclarations de situation financière annuelles et relatives à une élection que doivent présenter les partis politiques enregistrés et les candidats, et elle peut exiger des documents et d'autres preuves, verbales ou écrites, lorsqu'elle soupçonne un cas de non-conformité. Toutefois, elle doit soumettre les infractions présumées à la Police fédérale de l'Australie (*Australian Federal Police*) qui prendra les mesures nécessaires.

Dispositions administratives

Comme nous l'avons vu, le commissaire aux élections est le directeur général des élections de l'AEC. Le sous-commissaire aux élections et huit agents électoraux relèvent de lui. Les agents électoraux de chacun des six États et du Territoire du Nord sont nommés par le gouverneur général pour un mandat

[12] L'AEC a le mandat de tenir des élections dans les organismes enregistrés, comme les syndicats et les associations d'employeurs, à moins d'une exemption accordée par le greffier de l'industrie (*Industrial Registrar*). Une action revendicative, comme une grève, un arrêt de travail ou un lockout, est généralement illégale et interdite sauf s'il s'agit d'une action revendicative protégée, c'est-à-dire qu'elle est menée par des employés ou un employeur pour soutenir ou faire progresser des demandes relatives à un accord en vertu de la *Fair Work Act 2009*. Un scrutin sur une action protégée est un processus qui permet aux employés de décider, au moyen d'un vote secret équitable et démocratique, s'ils veulent s'engager dans une action revendicative protégée en particulier.

renouvelable d'au plus sept ans. Le commissaire aux élections nomme l'agent électoral du Territoire de la capitale de l'Australie, dont le mandat se termine après l'élection pour laquelle il a été nommé. Le commissaire peut également nommer des agents électoraux adjoints, des directeurs du scrutin de division et des directeurs du scrutin adjoints de division. Les agents électoraux de l'ensemble des États et des deux territoires disposent de pouvoirs délégués pour gérer les activités électorales et référendaires dans leur administration respective. À l'échelon des divisions électorales, ces tâches incombent aux directeurs du scrutin.

En tant que dirigeant principal de l'AEC au titre de la loi, le commissaire aux élections a le pouvoir de décider du niveau de dotation de l'organisme en fonction du budget approuvé et de fixer la rémunération des cadres supérieurs, des consultants et des employés temporaires dont il juge l'embauche nécessaire pour tenir une élection et offrir les programmes obligatoires d'éducation et d'information. La grande majorité des quelque 900 employés de l'AEC sont des fonctionnaires permanents choisis au moyen d'un processus d'embauche fondé sur le mérite, qui sont rémunérés selon la classification des postes du secteur public. Ces employés, tout comme les autres, sont censés éviter de participer à des activités politiques et faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de leurs tâches. Tous les membres du personnel de l'AEC sont tenus de respecter le code de conduite de la fonction publique australienne.

En 2013-2014, une année sans élection, les revenus totaux de l'AEC se sont élevés à 134,4 millions de dollars australiens. La plus grande part de ce montant (116,7 millions) provient de crédits de financement qui s'appliquent aux opérations courantes. Pour le reste, l'organisme compte sur des revenus perçus des commissions électorales des États et des territoires de l'Australie, lesquelles contribuent à la mise à jour de la liste électorale, sur des fonds reçus du ministère des Affaires étrangères et du Commerce pour l'appui aux élections tenues dans la région Asie-Pacifique et sur des revenus provenant des différentes élections tenues dans des entreprises et des commerces et moyennant des droits.

Responsabilité et indépendance

L'AEC relève du Parlement par l'intermédiaire du Comité mixte permanent sur les questions électorales (*Joint Standing Committee on Electoral Matters*), un organisme multipartite composé de membres issus des deux chambres du Parlement. Les réunions et les enquêtes du Comité sont publiques. Au fil des ans, le Comité a réalisé un large éventail d'études sur des projets de lois électorales et d'enquêtes sur les aspects du processus électoral[13]. Il s'agit d'un organisme consultatif seulement; il ne peut donc pas imposer de directives à l'AEC sur sa façon de s'acquitter de ses tâches, même si celle-ci doit tenir compte de ses avis et de ses recommandations. Le gouvernement est tenu de répondre aux rapports du Comité, et les recommandations appuyées par le gouvernement constituent la base du programme de réforme électorale pendant la durée de toute législature.

L'AEC relève du gouvernement par l'entremise du ministre d'État spécial (*Special Minister of State*). Elle n'est pas liée par les directives ministérielles quant à la façon de mener les activités électorales; toutefois, elle doit rendre compte au ministre des questions électorales et d'autres questions jugées pertinentes. Elle doit aussi lui présenter chaque année un rapport annuel sur ses activités, et après chaque élection générale et sénatoriale, un rapport sur le financement des élections et les déclarations des données financières des participants politiques. De plus, l'AEC doit fournir de l'information et des

[13] Pour obtenir une liste des rapports rédigés de 1996 à ce jour, voir le site Web du Comité à www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/house_of_representatives_committees?url=em/reports.htm.

conseils sur les questions électorales au Parlement, au gouvernement et aux autres responsables du Commonwealth. Tous les rapports sont déposés devant le Parlement. L'AEC est censée réaliser régulièrement des travaux de recherche et d'analyse dans le but de recueillir de solides données probantes pour accroître la participation aux élections, de soutenir la prestation des services électoraux, et d'appuyer la réforme de la politique électorale.

Le budget annuel de fonctionnement de l'AEC, qui est présenté dans le portefeuille budgétaire du ministère des Finances, fait l'objet de la même procédure d'examen minutieux de la part du Conseil du Trésor que ceux des ministères. Lorsque le budget est adopté, l'AEC peut le dépenser à sa discrétion, en respectant les limites approuvées par le Parlement. L'AEC peut, au moyen de présentations distinctes, obtenir d'autres fonds dont elle se servira pour dresser la liste électorale, tenir les élections et verser aux partis politiques le remboursement basé sur les votes obtenus. Ces fonds sont généralement accordés sans changements importants à la demande, dans la mesure où le budget de l'AEC a respecté les objectifs de modération fixés par l'administration centrale. Tous les comptes font l'objet d'une vérification annuelle réalisée par le Bureau du vérificateur général de l'Australie (*Australian National Audit Office*), et les vérifications sont publiées dans le rapport annuel.

Le gouvernement est entièrement responsable de la surveillance et du contrôle du processus de sélection et de nomination des commissaires de l'AEC (Kelly 2012, p. 35). Il n'est pas nécessaire d'obtenir une recommandation du comité multipartite ou une résolution à l'appui du Parlement ni de consulter les chefs des partis avant de procéder à une nomination. Toutefois, s'il n'existe aucun mécanisme d'interposition, les titulaires s'exposent à des allégations de partisanerie. C'est pourquoi l'Australie a sciemment décidé de confier la présidence de l'AEC à un juge ou à un ancien juge pour renforcer la perception de non-partisanerie. Les deux autres membres sont également reconnus pour leur intégrité et leur impartialité, ce qui accroît la confiance du public à l'égard de l'AEC. Dans le modèle australien, aucune restriction législative n'empêche les nominations partisanes, mais les partis politiques ne sont pas directement représentés au sein de l'AEC ou dans l'administration électorale[14].

Aux termes de la loi, l'AEC est autorisée à faire « tout ce qui est nécessaire ou pratique » [TRADUCTION] pour exercer ses fonctions. Néanmoins, elle n'a pas l'autorisation d'élaborer un cadre réglementaire électoral de son propre chef ni les pouvoirs légaux lui permettant de faire des recommandations au gouvernement et au Parlement, même si elle le fait de manière informelle. Les réunions du Comité mixte permanent sur les questions électorales sont les principales occasions qui sont données à l'AEC de faire valoir son point de vue sur le processus de réforme électorale. L'AEC a la possibilité de présenter ses arguments de façon indépendante et elle est l'une des principales sources d'éléments probants tout au long des audiences publiques. L'AEC peut aussi faire des recommandations au ministre, qui demandera ensuite l'approbation du gouvernement avant d'apporter toute modification législative. Cette situation, qui ne semble pas constituer un enjeu important, pourrait toutefois permettre au parti politique qui gouverne d'obtenir des renseignements essentiels avant qu'ils soient mis à la disposition des autres partis, et l'AEC pourrait être accusée d'entretenir une relation privilégiée avec le gouvernement.

Il est possible qu'on ait décidé de ne pas doter l'AEC du pouvoir de recommander des modifications législatives et d'adopter des règlements juridiquement contraignants dans le but de réserver au gouvernement et au Parlement le droit d'établir les politiques et de protéger l'AEC contre les allégations

[14] Cela s'explique peut-être par le fait que l'AEC a été créée avant l'établissement d'un solide régime de partis en Australie. Les lois fédérales étaient pratiquement muettes au sujet des partis politiques jusqu'en 1984, moment où des modifications ont permis d'inscrire l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote (Maley, 2001).

de partialité. Si on accordait à cette dernière un certain pouvoir en le restreignant à l'adoption de règlements administratifs, celle-ci jouirait d'une plus grande autonomie et d'une capacité d'application de ces règlements. Toutefois, comme le souligne Norm Kelly (2012), un tel pouvoir pourrait entraîner la mise en œuvre de mesures administratives ayant « des répercussions partisanes importantes et, en Australie, l'expérience veut que les partis politiques au pouvoir exercent généralement un contrôle rigoureux dans le domaine de la réglementation électorale » [TRADUCTION].

Au cours des dernières années, la neutralité et l'indépendance de l'AEC ont été la cible d'attaques du Parti libéral qui formait l'opposition. On peut en trouver de nombreuses mentions dans les comptes rendus des réunions publiés dans le hansard au cours desquelles l'AEC était accusée de soumettre des présentations partisanes, faussées et entachées de partialité, qui appuyaient les décisions politiques du Parti travailliste alors au pouvoir. Il est toujours embarrassant pour un organisme électoral de voir son intégrité remise en question par un important parti politique; pourtant, la situation est devenue encore plus intenable après la formation du gouvernement de la Coalition libérale-nationale, à la suite de l'élection générale de 2013. Selon les commentaires exprimés dans les réunions des comités, le gouvernement actuel semble estimer que l'AEC devrait se concentrer sur l'administration des élections plutôt que sur la recommandation de réformes au gouvernement. Le renouvellement du mandat du commissaire aux élections pour cinq ans avant le départ du Parti travailliste a motivé le gouvernement de la Coalition à entreprendre un examen en profondeur de l'AEC, qui mettra l'accent sur sa structure tout en accordant une grande attention aux recommandations (Kelly, 2012).

Comme il a déjà été mentionné, les crédits budgétaires de l'AEC font l'objet d'un vote au cours du processus budgétaire habituel du gouvernement. Concernant l'autonomie financière, Dundas (1994 : 40) souligne que la nécessité pour un organisme électoral de négocier son budget peut amener ce dernier à dévier de son rôle principal d'organisme indépendant. Wall *et al.* (2006) affirment aussi que l'organisme électoral pourrait idéalement dépenser son budget comme il l'entend, sans intervention quotidienne de l'extérieur, dans la mesure où il respecte les paramètres des crédits approuvés par le Parlement. À cet égard, bien que l'AEC demeure dépendante du processus budgétaire du gouvernement pour son financement, peu d'éléments de preuve indiquent que le gouvernement restreint les mouvements de fonds afin de brider l'AEC ou de se ménager un avantage politique. Néanmoins, l'AEC est censée participer pleinement et coopérer aux initiatives globales de réductions budgétaires qui touchent tous les ministères, et elle a dû retarder les investissements qu'elle devait consacrer au remplacement de son matériel informatique désuet.

Défis

La liste qui suit énumère les défis que doit actuellement affronter l'AEC.

- L'adoption des modifications législatives nécessaires à l'amélioration et à la modernisation des processus électoraux a souvent prêté à controverse. À titre d'exemple, il y a eu récemment un grand nombre de discussions entourant une modification législative qui devait permettre à l'AEC de mettre à jour les renseignements sur les électeurs inscrits et d'ajouter des personnes à la liste électorale à partir de sources de données « fiables » du gouvernement. Le gouvernement actuel (qui était alors dans l'opposition) s'est prononcé contre la mesure législative en invoquant qu'on ne pouvait pas se fier à la véracité des données et que leur utilisation pouvait menacer l'intégrité de la liste électorale. Il reste à voir si le gouvernement actuel va abroger cette mesure législative. Par ailleurs, le Parlement s'est montré très hésitant à modifier la loi électorale pour étendre le vote électronique à d'autres personnes que les électeurs ayant une déficience visuelle, malgré les pressions croissantes de la population.

- Les partis politiques australiens s'opposent à ce que l'AEC ait pour rôle de donner des conseils sur des questions de politique électorale. Certains députés du gouvernement actuel ont exprimé l'opinion, alors qu'ils étaient dans l'opposition, que l'AEC devait se limiter à donner des conseils sur des questions techniques et administratives précises et non sur la politique électorale et qu'elle devait s'abstenir de militer en faveur de la réforme électorale. L'AEC reconnaît que la politique électorale est du ressort du gouvernement et que c'est à lui seul de décider dans quelle mesure il a besoin des commentaires et des conseils de l'organisme. Cependant, il arrive à l'occasion que la frontière entre les questions techniques et politiques ne soit pas très nette.
- Les attentes du Parlement en vue de faciliter le vote par anticipation ont reçu un accueil favorable des électeurs puisque ceux-ci essaient d'éviter de voter le jour du scrutin. Le vote par anticipation a augmenté à chaque élection, et il est difficile de prévoir avec exactitude le volume de service nécessaire pour le vote anticipé lors des élections. Il n'est pas aisé non plus de savoir comment réaffecter les ressources le jour du scrutin afin de compenser le recours au vote anticipé. En effet, les électeurs qui optent pour le vote anticipé doivent prouver qu'ils y sont admissibles, et l'examen de certains bulletins de vote, qui doivent être déposés dans des enveloppes, exige plus de personnel au moment du dépouillement. Malgré l'augmentation du nombre de votes exprimés par anticipation à chaque élection et le processus chronophage associé au dépouillement des bulletins, les partis politiques s'attendent à ce que l'AEC continue de fournir le résultat final des élections dans le même délai qu'avant.
- Bien que le vote soit obligatoire en Australie, le taux de participation aux élections nationales, qui n'est que d'environ 93 % et qui a reculé tranquillement, suscite de l'inquiétude. L'augmentation du nombre d'électeurs admissibles au vote absents de la liste électorale est aussi préoccupante. Le mandat prévu par la loi de l'AEC, soit « sensibiliser la population aux questions électorales et parlementaires en mettant en œuvre des programmes d'éducation et d'information et par d'autres moyens » [TRADUCTION], et la responsabilité qui lui incombe d'administrer les dispositions de la *Commonwealth Electoral Act 1918* sur le vote obligatoire constituent une justification suffisante pour que l'AEC tente d'accroître la participation au processus. Bien que les idées ne manquent pas quant à la façon de s'acquitter de cette tâche ardue, il n'y a pas de solution simple.
- Tenir une liste électorale complète et à jour s'avère de plus en plus difficile alors que les méthodes traditionnelles, comme le porte-à-porte et le recensement par voie postale, perdent de leur efficacité. L'inscription en ligne, mise en service avant la dernière élection, représente maintenant environ 80 % des transactions d'inscription. En dépit du fait que la liste électorale comprend un taux estimé de 89 à 93 % des électeurs (en raison de l'inscription obligatoire), il y a constamment des pressions politiques pour améliorer ce taux et le maintenir entre les élections nationales afin que la liste puisse servir pour les élections gouvernementales des États et des territoires.
- Obtenir suffisamment de fonds pour préparer et tenir les élections ne représente pas un problème important pour l'AEC. Toutefois, au cours de chaque cycle budgétaire, elle est censée (comme tous les autres ministères et organismes gouvernementaux) dégager un dividende d'efficience, et il est devenu plus difficile d'obtenir un financement adéquat pour les programmes permanents, les services et les infrastructures. Les augmentations de budget récentes accordées à la suite d'un examen de l'AEC ont été pratiquement annulées par une hausse du dividende d'efficience attendu. De plus, selon la politique gouvernementale, l'AEC est tenue de présenter des propositions pour toute nouvelle dépense financée à même les gains en efficience ou les économies qu'elle réaliserait. Afin de résoudre le problème des systèmes informatiques vieillissants, l'AEC examine la possibilité de collaborer plus étroitement avec d'autres organismes pour profiter de leurs systèmes et de leurs infrastructures.

- L'AEC n'arrive plus aussi facilement à recruter des travailleurs électoraux depuis quelques élections. Il semble que les gens soient moins enclins à travailler 14 heures ou plus le jour du scrutin pour le maigre salaire que l'AEC peut leur offrir. Cette dernière envisage donc de diviser la journée des élections en quarts de travail, sans être assurée que cette solution réglera le problème. Il se peut qu'il demeure difficile pour l'AEC de recruter et de retenir des travailleurs électoraux étant donné les montants maximums que les États et les territoires sont autorisés à leur verser.

Commission électorale de l'Inde

Introduction

L'Inde est une démocratie constitutionnelle dotée d'un système de gouvernement parlementaire. La Commission électorale de l'Inde (*Election Commission of India*, ECI) a été établie en 1950, en vertu de la Constitution de l'Inde. Aux termes de la Constitution, l'ECI a le pouvoir de préparer les listes électorales et d'exercer le contrôle des élections du Parlement national, du président et du vice-président, et des assemblées législatives des États. La Constitution prévoit également la nomination des commissaires, les conditions de leur mandat et de leur révocation ainsi que la disponibilité du personnel pour que l'ECI puisse exercer ses fonctions. La Constitution établit l'autorité du commissaire général aux élections et confère à l'ECI le pouvoir dont elle a besoin pour réaliser son mandat. De plus, la Constitution fonde le droit des électeurs à voter sur la citoyenneté et l'âge et elle interdit aux tribunaux d'intervenir dans les questions électorales.

Composition

Selon la Constitution de l'Inde, il est possible de nommer un ou plusieurs commissaires à l'ECI. Le président de l'Inde[15] doit nommer le commissaire général aux élections et il peut aussi fixer le nombre de commissaires ayant des connaissances spécialisées et en nommer d'autres. Aucune exigence prévue par la loi ne l'oblige à consulter les autres partis au sujet de ses choix. Jusqu'à maintenant, les partis d'opposition n'ont donc pas eu l'occasion d'exprimer leur avis avant la nomination d'un commissaire. Seuls le premier ministre et le Conseil des ministres donnent des conseils au sujet du processus de sélection. Les commissaires sont généralement choisis parmi de hauts fonctionnaires reconnus pour leur neutralité et leur sens de l'équité. Avant chaque élection, le président peut également nommer des commissaires régionaux chargés d'aider l'ECI dans ses tâches, mais seulement après avoir consulté le commissaire général aux élections. La première commission, formée en 1950, ne comptait qu'un membre : le commissaire général aux élections. Deux commissaires se sont ajoutés à l'ECI, en 1989 puis en 1993, ce qui a été perçu à l'époque comme une tentative visant à limiter le pouvoir du commissaire général. Depuis 1993, l'ECI est composée de trois membres.

La loi permet de nommer les commissaires pour un mandat de six ans au plus ou jusqu'à ce que le titulaire ait atteint l'âge de 65 ans, selon la première échéance. Compte tenu de ces balises, le président peut fixer un mandat plus court ainsi que les conditions d'emploi des commissaires. Toutefois, la loi stipule que le commissaire général aux élections a droit à un salaire et à des avantages équivalant à ceux

[15] En Inde, le président est le chef officiel des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires. Il est élu par les membres du Parlement et des assemblées législatives des États, et il nomme le premier ministre. La Constitution précise que le premier ministre est chef du gouvernement, conseiller en chef du président, chef du Conseil des ministres et leader du parti majoritaire au Parlement. Le premier ministre dirige le pouvoir exécutif du gouvernement et il est président du Cabinet. Le premier ministre attribue les affectations aux membres du gouvernement, et c'est à lui qu'il incombe de présenter les propositions de mesures législatives.

d'un juge de la Cour suprême qui ne peuvent pas être réduits après la nomination. Le commissaire général aux élections ne peut être démis de ses fonctions qu'à la suite d'une procédure de destitution entamée par le Parlement pour inconduite ou incapacité. Les commissaires régionaux ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'à la recommandation du commissaire général aux élections. Le titulaire actuel du poste de commissaire général aux élections, M. V. S. Sampath, travaillait auparavant dans les services administratifs de la fonction publique de l'Inde. Son mandat se terminera en 2015, après six ans à l'ECI, alors qu'il atteindra 65 ans. Les deux autres commissaires, Harishankar Brahma et Syed Nasim Ahmad Zaidi, également d'anciens fonctionnaires, auront occupé leur fonction six ans et quatre ou cinq ans respectivement, avant de prendre leur retraite à 65 ans.

L'ECI a le pouvoir de décider à quel moment et à quelle fréquence ses réunions auront lieu, et si elles seront publiques ou privées. Généralement, l'ECI se réunit deux jours par semaine entre les élections et chaque jour en période électorale. L'ECI qui, fréquemment, examine des présentations et reçoit des délégations de membres du public, d'organismes de la société civile et de groupes politiques a comme principe d'ouvrir toutes ses réunions au public. Les commissaires aux élections jouissent tous du même droit de parole, et les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le budget du Secrétariat de l'ECI n'est pas une imputation au fonds consolidé de l'Inde, mais plutôt une affectation ayant fait l'objet d'un vote et approuvée par le Parlement. Conformément à un accord entre le gouvernement central et les gouvernements des États, les dépenses administratives du Secrétariat sont entièrement couvertes par les subventions du budget accordées par le ministère du Droit et de la Justice (*Ministry of Law and Justice*) du gouvernement central. Ce budget sert à payer les salaires des commissaires et du personnel ainsi que les dépenses de fonctionnement du Secrétariat, y compris certains équipements fournis par l'administration centrale, dont les machines à voter électroniques. En 2013-2014, le budget de l'ECI s'élevait à 656,2 millions de roupies. L'ECI a pu obtenir assez facilement les fonds dont elle avait besoin pour remplir son mandat, puisque les politiciens répugnent à s'ingérer dans ses demandes de financement.

Mandat, pouvoirs et responsabilités

Bon nombre des pouvoirs et des fonctions de l'ECI sont énoncés dans la *Representation of the People Act, 1950*. Cette loi décrit les pouvoirs dont dispose l'ECI pour surveiller la préparation des listes électorales et nommer les directeurs généraux d'élection, le personnel électoral de district et le personnel électoral chargé de l'inscription dans chaque État. La délimitation des circonscriptions électorales relève d'une commission distincte, soit la Commission de délimitation (*Delimitation Commission*). L'ECI y est représentée et elle lui fournit un soutien.

Le *Representation of the People Act, 1951* définit plus précisément les pouvoirs de l'ECI, car les dispositions sur la tenue des élections y sont un peu plus détaillées. Les modifications apportées fournissent à l'ECI quelques outils importants pour l'administration des élections, y compris le pouvoir de choisir la date de l'élection, de nommer du personnel électoral additionnel (tels que les directeurs du scrutin et les observateurs[16]), d'utiliser des machines à voter et de publier les résultats de l'élection. L'ECI a également été chargée de l'allocation du temps d'antenne sur le réseau de télévision par câble

[16] Pour surveiller les élections, l'ECI nomme des observateurs qui, aux termes de la loi, doivent être des fonctionnaires du gouvernement fédéral ou des gouvernements des États. Ils ont le pouvoir d'exiger d'un directeur du scrutin qu'il mette fin au dépouillement des votes ou de l'empêcher de communiquer les résultats de l'élection s'ils jugent qu'un scrutin ne s'est pas déroulé selon les règles, et ils doivent alors informer immédiatement l'ECI de la situation. (Voir *Inde 1951*, art. 20B.)

appartenant à l'État et sur d'autres médias électroniques, et elle dispose des pouvoirs d'un tribunal civil, ce qui lui permet d'enquêter sur les plaintes et de faire appliquer les règles électorales.

En 1989, la Loi a été modifiée afin d'accorder à l'ECI plus de responsabilités ayant trait à l'inscription des partis politiques et à la nomination des candidats ainsi qu'à la surveillance des contributions politiques et des dépenses électorales. L'ECI a imposé un cadre rigoureux d'enregistrement afin d'éviter que des partis qui n'existent que de nom se présentent aux élections. Dans le but d'appliquer les règles de financement des campagnes électorales, l'ECI nomme des observateurs des finances qui surveillent les dépenses des participants pendant une élection et exigent des partis et des candidats qu'ils présentent des rapports financiers. On estime que l'emploi d'observateurs des finances a permis de réduire l'ampleur des dépenses illégales pendant les campagnes, mais comme nous le verrons plus bas, cette mesure n'a pas permis de régler le problème.

L'ECI ne détient aucun pouvoir de réglementation. Le pouvoir de légiférer en matière électorale appartient aux deux chambres du Parlement et aux assemblées législatives des États, mais toute modification ou adoption d'une disposition législative par ces derniers ne doit servir qu'à combler les lacunes des principales lois. Les lois adoptées par les États doivent être conformes aux dispositions constitutionnelles ou aux lois dominantes du Parlement et ne peuvent les remplacer. Toutefois, ni le gouvernement national ni ceux des États ne peuvent adopter ou modifier les règles régissant la tenue des élections sans consulter d'abord l'ECI.

L'ECI a élaboré des règles complémentaires, qui sont énoncées dans les *Registration of Electors Rules 1960* et les *Conduct of Elections Rules 1961*, ainsi qu'un « code de conduite modèle », en collaboration avec les acteurs politiques, qui fournit une orientation sur les comportements acceptables des partis et des candidats. Par ailleurs, le code traite de l'utilisation abusive des ressources gouvernementales par le parti au pouvoir pendant les élections; c'est un exemple d'un des « instruments législatifs non contraignants » de l'ECI qui n'ont pas force de loi, mais dont le respect repose sur la crainte d'une publicité défavorable. Cette approche quasi juridique de codification des règles s'est avérée très efficace pour contrôler le comportement de candidats, de partis et d'un gouvernement prêts à abuser des ressources de l'État afin d'obtenir un avantage politique pendant les élections. L'ECI préfère cette approche à celle où ce sont les tribunaux qui jugent les infractions à la loi, puisqu'il faut parfois attendre des années avant qu'un jugement soit rendu. Les ordonnances de l'ECI, qui sont largement diffusées par des médias essentiellement libres, suscitent très rapidement l'attention des auteurs d'actes répréhensibles qui s'empressent de les réparer.

Il est assez inusité qu'un organisme électoral détienne un aussi large éventail de pouvoirs que l'ECI, mais celle-ci est ainsi très bien protégée contre les réductions de son autorité, ce qui, par conséquent, assure une stabilité accrue de la gouvernance électorale. Par ailleurs, il est remarquable de constater à quel point la législation électorale de l'Inde manque de précision, ce qui a poussé l'ECI à remédier aux lacunes. De l'avis de McMillan, « Le manque de précision quant à l'étendue du rôle de la Commission électorale a entraîné une diversification de ses fonctions et des mesures de contrôle du pouvoir exécutif pendant les campagnes électorales » [TRADUCTION] (2012 : 189).

Dispositions administratives

L'ECI s'acquitte de ses fonctions à l'aide d'un Secrétariat qui se trouve à son siège de New Delhi. L'ECI nomme généralement à des postes permanents quatre sous-commissaires aux élections et trois directeurs généraux, issus de la fonction publique, chargés de diriger et d'orienter ses activités. Le Secrétariat emploie quelque 350 personnes à temps plein auxquelles s'ajoutent de 40 à 50 employés temporaires pendant les élections. À l'échelon des États, un directeur général des élections, proposé par le gouvernement de l'État et nommé par l'ECI, gère les élections à temps plein. Ce sont de hauts

fonctionnaires qui occupent ces postes. Les directeurs généraux des élections des États ne peuvent pas être démis de leurs fonctions sans l'approbation de l'ECI.

La tenue des élections générales en Inde est une entreprise d'envergure complexe qui dure près de deux mois. Près de 5 millions de travailleurs électoraux et 500 000 agents de police sont mobilisés à cette occasion; les forces armées n'interviennent pas dans les élections en Inde. Même si l'ECI exerce un contrôle sur ces travailleurs, notamment sur leur nomination, leur supervision, les mesures disciplinaires qui s'appliquent à eux et leur suspension, les travailleurs ne sont pas ses employés. Dans la plupart des cas, les travailleurs électoraux sont des employés détachés de la fonction publique neutre[17] des gouvernements d'État. Conformément à la Constitution, l'ECI a accès à ce bassin déjà existant de travailleurs expérimentés et impartiaux, ce qui lui évite le paiement des coûts de formation et des salaires.

À chaque élection, des milliers de candidats sont affiliés aux partis nationaux et d'État et autant sont indépendants. La population de l'Inde se chiffre à 1,27 milliard de personnes (septembre 2013), et plus de 670 millions d'électeurs figurent sur les listes électorales, dont près de 390 millions votent le jour du scrutin. Le vote a lieu dans 900 000 bureaux de scrutin répartis dans 28 États, 5 territoires de l'Union et leurs quelque 500 districts. Chaque ordre de gouvernement finance le coût de ses propres élections ou partage les coûts lorsque les élections du Parlement et des assemblées législatives d'État se déroulent en même temps. Le coût de la dernière élection parlementaire tenue en 2009 s'élevait à environ 8,466 millions de roupies.

Comme nous l'avons vu, l'ECI a une influence considérable sur le choix du moment des élections. L'ECI décide de la date des prochaines élections au cours des six derniers mois du mandat de cinq ans du Parlement et des assemblées législatives d'État. Elle n'a pas besoin de consulter le gouvernement ni le premier ministre, cette décision étant de son ressort exclusif. L'ECI fixe également le nombre de bureaux de scrutin et de centres de dépouillement ainsi que leur emplacement et voit à la plupart des dispositions administratives.

Responsabilité et indépendance

Aucune disposition législative n'oblige l'ECI à rendre des comptes au Parlement chaque année ou après une élection. Il n'en reste pas moins qu'il lui arrive souvent de produire des documents et des rapports sur des questions électorales qui sont ensuite mis à la disposition du public et du Parlement. Il n'y a pas de mécanisme officiel lui permettant de recommander des modifications à la loi électorale. Toutefois, elle joue un rôle important dans la réforme électorale en présentant des propositions législatives au gouvernement et en faisant connaître au public son point de vue sur les changements qu'elle juge nécessaires, en recherchant le consensus des principaux partis sur certaines questions (p. ex. le « code de conduite modèle ») et en favorisant les débats publics. Nombre des modifications apportées aux lois électorales en Inde découlaient de contestations judiciaires soumises par des groupes de la société civile et des organismes non gouvernementaux. Malgré l'absence relative de mécanismes de responsabilisation, les rapports financiers de l'ECI font l'objet d'une vérification de la part du contrôleur et du vérificateur général, et les rapports de ces derniers à ce sujet sont déposés devant le Parlement.

[17] Même si la fonction publique en Inde est censée, selon la tradition, faire preuve de neutralité politique, les journaux publient fréquemment des articles faisant état d'allégations de corruption, d'accusations de fraudes électorales et d'accusations portées contre des membres du personnel électoral. Cela ne signifie pas, bien sûr, que les fonctionnaires prêtés à l'ECI n'accomplissent pas leurs tâches de façon générale avec impartialité. La main-d'œuvre électorale en Inde est si importante qu'il serait surprenant, et même étrange, qu'il n'y ait aucun article de la sorte.

Selon Patidar et Jha (2006 : 192), l'ECI est largement reconnue par les experts comme un modèle d'indépendance. En vertu de la Constitution de l'Inde, l'ECI est un organisme autonome, bien pourvu et hors de la portée du gouvernement. McMillan souligne : « Bien que ses actions soient fortement politisées, la Commission électorale conserve la réputation publique qu'elle s'est taillée en tant qu'institution indépendante, ce qui lui donne l'autorité nécessaire pour intervenir et régir la tenue des élections » [TRADUCTION] (2012 : 187). McMillan affirme que l'ECI doit en partie sa réputation au fait que les dispositions générales de la Constitution et les dispositions législatives désuètes régissant les questions électorales nécessitent souvent une interprétation.

La Cour suprême de l'Inde a expressément autorisé la méthode utilisée par l'ECI pour interpréter et renforcer la loi électorale indienne. Dans l'affaire *Mohinder Singh Gill & Anr. v. The Chief Election Commissioner*, la Cour a formulé les observations suivantes : « Les rédacteurs de la Constitution ont pris soin de laisser à la Commission, en tant que création de la Constitution, la possibilité d'exercer elle-même les pouvoirs résiduels dans les situations infiniment variées, susceptibles de se produire à l'occasion dans une démocratie aussi vaste que la nôtre » [TRADUCTION]. Et plus loin : « Lorsque le président a nommé les membres de la Commission électorale, cette dernière doit demeurer à l'abri des influences extérieures, et elle ne peut y parvenir que si elle dispose de la latitude voulue dans la conduite des élections – conformément, cela va sans dire, aux lois en vigueur. Mais s'il n'existe pas de loi et qu'une situation requiert une intervention, le commissaire général aux élections ne doit pas se retrouver dans l'obligation de se joindre les mains et de prier Dieu de lui envoyer une inspiration divine afin qu'il soit capable d'exercer ses fonctions et de s'acquitter de ses tâches ou de demander à une autorité externe de lui accorder les pouvoirs nécessaires pour régler la situation[18] » [TRADUCTION].

Beaucoup d'interprétations, de décisions et de règles de l'ECI obtiennent la faveur du public, mais les entités politiques qu'elles visent à contrôler s'y opposent. Toutefois, il est parfois arrivé que les tribunaux contestent des règles administratives de l'ECI, estimant qu'elles ne relevaient pas de sa compétence.

L'ECI n'est pas entièrement à l'abri des accusations de partisanerie, mais elle accorde la priorité à l'intégrité électorale et elle répugne à s'incliner devant le pouvoir gouvernemental (McMillan, 2012 : 189). McMillan constate que sa réussite repose sur sa compétence administrative et sur l'ouverture et l'accessibilité qui caractérisent, grâce à elle, le processus électoral. Néanmoins, il exprime ses réserves à propos de cette opinion extrêmement positive sur l'ECI en soulignant que le rôle expansionniste qu'elle a joué pour combler le vide laissé par le pouvoir législatif et ses tentatives visant à corriger le système politique la distraient de sa mission fondamentale et finiront par l'affaiblir. Pour le moment, l'image d'ardent défenseur des principes et des valeurs démocratiques qu'elle projette lui a valu le soutien de la population. Dans l'étude sur l'élection nationale de 2009, près de 60 % des répondants ont indiqué avoir une grande confiance ou une certaine confiance en l'ECI, comparativement à 45 % pour les partis politiques. En outre, 72 % estimaient que la tenue des élections en Inde était équitable, alors que moins de 10 % jugeaient les élections injustes. Il ne fait aucun doute que ce sont les convictions et les décisions des personnes nommées à l'ECI qui ont permis à celle-ci de gagner l'estime des citoyens.

Défis

Voici les défis qui demeurent bien présents pour l'ECI, comme elle le reconnaît elle-même. Ces principaux défis ont été baptisés *« three M's » : muscle power, misuse of government resources and*

[18] *Mohinder Singh Gill & Anr. v. The Chief Election Commissioner*, 2 décembre 1977.

« black » money (la force musculaire, l'utilisation abusive des ressources du gouvernement et l'argent noir).

- La force musculaire renvoie en grande partie à la pratique qui consiste à s'emparer d'un isoloir, un type de fraude électorale où les sympathisants d'un parti « s'approprient » un isoloir en intimidant les fonctionnaires électoraux, en installant dans les bureaux de scrutin des fidèles du parti, en empêchant les électeurs légitimes d'entrer et en votant illégalement à leur place, assurant ainsi la victoire au parti qu'ils appuient. Des mesures ont aidé à contrer cette tactique lourde de conséquences qui vise à faire obstacle à la participation électorale, notamment les sanctions juridiques et la mise en service de machines à voter électroniques dotées de caractéristiques proposées par l'ECI (comme le délai entre l'entrée de chaque vote et un dispositif de désactivation).
- À une époque, l'utilisation abusive des ressources gouvernementales, c'est-à-dire du personnel, des fonds, de la publicité sur les programmes, des véhicules et des aéronefs, était largement répandue lors des élections en Inde. L'ECI a réagi à cet abus d'attributions en intégrant à son « code de conduite modèle » des mesures dans le but d'interdire l'utilisation de l'appareil gouvernemental officiel pendant les campagnes électorales. Même si la possibilité d'être découvert, de mériter une sanction de l'ECI ou d'être la cible d'une publicité négative n'a pas réussi à mettre un terme à ce type d'abus, l'ECI estime que la pratique a été considérablement endiguée.
- « Argent noir » renvoie généralement aux fonds gagnés sur le marché noir, sur lesquels aucun impôt n'a été perçu. Dans le contexte des élections indiennes, il s'agit plutôt de fonds dont l'origine est difficile à établir et qui servent à financer les campagnes au moyen de dons illicites et de dépenses illégales. Ces fonds servent à se soustraire aux plafonds de contributions et de dépenses fixés aux candidats et aux partis politiques. L'ECI a tenté de remédier au problème en imposant aux partis et aux candidats des exigences plus rigoureuses en matière de comptabilité et de déclaration, en ordonnant la collaboration des banques et en faisant appel à un plus grand nombre d'observateurs des finances. Malheureusement, ces mesures ne semblent pas avoir permis de maîtriser la situation, et il pourrait être nécessaire de prévoir des modifications législatives et des sanctions plus lourdes pour décourager ce type de pratiques électorales frauduleuses.
- Finalement, tenter de tenir à jour les listes électorales en Inde est un défi constant. Étant donné l'envergure de l'électorat, qui comprend près de 825 millions de personnes, et les déplacements plus nombreux à l'intérieur du pays au cours des dernières années, l'ECI n'a pas réussi à garder à jour ses listes électorales. Elle estime à au moins 10 % le taux d'erreurs dans les listes, taux qui serait beaucoup plus élevé selon les critiques. Le problème s'explique en partie par la distribution incomplète des cartes d'identité nationales, qui ont été introduites dans le but d'empêcher les votes frauduleux et dont les électeurs ont besoin pour s'inscrire sur la liste. Pour améliorer l'intégrité de ses listes électorales, l'ECI en fait actuellement un examen rigoureux au moyen d'outils électroniques de couplage de données, ce qui devrait lui permettre de découvrir les électeurs non inscrits ou inscrits deux fois.

Commission électorale de la Nouvelle-Zélande

Introduction

La Nouvelle-Zélande est un État unitaire fondé sur un système parlementaire doté d'un cabinet. Il s'agit d'une communauté politique relativement petite et homogène sur le plan social, à l'exception de la population maorie minoritaire. Avant 1996, les élections à la Chambre des représentants (communément appelée le Parlement) reposaient sur un système de scrutin majoritaire uninominal à un tour. Depuis, c'est le système mixte avec compensation proportionnelle qui a été adopté, système selon lequel les électeurs remplissent deux bulletins de vote : un pour le parti politique et un pour le candidat local. De plus, certaines circonscriptions sont réservées aux représentants maoris.

Au cours des sept élections tenues depuis 1996 selon le système mixte avec compensation proportionnelle, aucun parti n'a réussi à obtenir la majorité des 120 sièges[19] au Parlement; par conséquent, on a élu des gouvernements de coalition, si bien que des membres de deux partis ou plus représentés au Parlement, et parfois des députés maoris, composaient le Cabinet. La taille du système politique et la nature du système de représentation contribuent vraisemblablement à établir un sentiment de confiance plus fort envers le processus électoral que dans des systèmes politiques de plus grande ampleur.

Histoire

De 1993 à 2012, quatre organismes nationaux étaient responsables des questions électorales en Nouvelle-Zélande : la Commission électorale (*Electoral Commission*, EC), le directeur général des élections (hébergé au ministère de la Justice), le Centre d'inscription électorale (*Electoral Enrolment Centre*) et la Commission de représentation (*Representation Commission*), qui siège de façon intermittente dans le but d'établir les limites des circonscriptions. L'EC était chargée des programmes d'éducation publique et de l'administration des règles régissant les partis politiques, le directeur général des élections était responsable de l'administration des élections et de l'application des lois concernant les candidats, alors que le Centre d'inscription électorale, confié à l'entreprise New Zealand Post Ltd., s'occupait de l'inscription des électeurs et de la mise à jour de la liste électorale. Après l'élection générale de 2008, les structures électorales de la Nouvelle-Zélande ont fait l'objet de plusieurs examens, et les dispositions institutionnelles en vigueur se sont révélées imparfaites puisqu'elles entraînaient un dédoublement des fonctions, de la confusion, une hausse des coûts et une augmentation de la complexité pour les partis politiques, les candidats et la population en général.

Trois options ont été envisagées : le statu quo; un modèle ministériel prévoyant la création d'un poste de commissaire aux élections installé au ministère de la Justice; un modèle fondé sur un organisme d'État supposant la création d'un poste de commissaire aux élections, qui serait titulaire de sa charge en vertu d'une loi, et d'une commission, qui serait établie en tant qu'organisme d'État indépendant. Les options ont été évaluées à la lumière des variables clés suivantes : l'indépendance, la responsabilité, l'efficacité dans l'exercice des fonctions administratives électorales, la capacité organisationnelle, le rapport coût-efficacité et le moment de la mise en œuvre. Le groupe chargé d'étudier les options a jugé que le statu quo perpétuait le chevauchement des rôles, la prise de décisions incohérentes et le dédoublement des coûts administratifs. Il a estimé que le modèle ministériel favorisait une

[19] Le nombre de sièges peut parfois être légèrement plus élevé en raison d'un phénomène appelé « overhang seats ». Pour en savoir plus, voir (en anglais seulement) www.mmpreview.org.nz/sites/all/themes/referendum/resources/Overhang.pdf.

administration très efficace et responsable, mais il l'a rejeté parce qu'il risquait de créer la perception, au pays et à l'étranger, que la Nouvelle-Zélande n'accordait pas à l'administration électorale la même indépendance que d'autres pays. Même s'il offrait un niveau de responsabilisation légèrement moins élevé relativement à la prestation des services et aux fonds dépensés, le groupe a retenu le modèle fondé sur un organisme d'État, l'EC devant être indépendante du gouvernement exécutif. Le fait de donner à l'EC le statut d'agent indépendant de l'État visait par ailleurs à établir une séparation institutionnelle avec l'organe exécutif du gouvernement et à assurer une plus grande indépendance structurelle, réelle et perçue.

La création d'une seule autorité légalement compétente ayant la responsabilité globale de tous les aspects des élections parlementaires et des référendums a eu lieu en 2010. Lorsqu'il a présenté le projet de loi établissant la nouvelle commission, le ministre de la Justice a déclaré : « La création d'un organisme d'État indépendant chargé de l'administration des élections assurera le meilleur équilibre possible entre une très grande indépendance accompagnée d'une saine reddition des comptes et la capacité de gérer efficacement les fonctions électorales » [TRADUCTION] (Nouvelle-Zélande, 2009). Les modifications établissant la nouvelle Commission électorale de la Nouvelle-Zélande (*Electoral Commission of New Zealand*, EC) et regroupant les anciens organismes électoraux ont été apportées progressivement, de façon à perturber le moins possible la prestation des services électoraux et l'administration de l'élection générale et du référendum de 2011 (*Electoral Commission*, s.d.). La nouvelle EC a commencé à exercer ses fonctions prévues aux termes de l'*Electoral Act 1993* en octobre 2010, et la mise en œuvre de l'ensemble des modifications législatives a été achevée en 2012.

Composition

La Commission électorale actuelle de la Nouvelle-Zélande comprend trois membres : un président, un vice-président et un directeur général des élections. Ils sont nommés par le gouverneur général pour un mandat de cinq ans au plus, à la recommandation de la Chambre des représentants. Leur nomination a fait suite à un concours ouvert, fondé sur le mérite, organisé par le ministère de la Justice en vue de solliciter la candidature de personnes intègres et indépendantes ayant les compétences et l'expérience requises. Le comité de sélection était composé du sous-secrétaire à la Justice, d'un juge de la Haute Cour et de l'ombudsman. Le ministre de la Justice a fait connaître le nom des candidats recommandés aux chefs des partis politiques représentés à la Chambre. Les personnes dont la candidature a été approuvée unanimement ont fait l'objet d'une résolution du gouvernement qui a été débattue et qui a reçu un appui unanime au Parlement.

Le président actuel de l'EC, l'honorable Sir Hugh Williams, est un juge à la retraite de la Haute Cour. Il a été nommé à l'ancienne commission en 2009 et à la nouvelle en août 2010 pour un mandat de trois ans; en décembre 2013, on lui a confié un nouveau mandat de trois ans. Il n'est pas obligatoire selon la loi de nommer un juge à la nouvelle commission. Mais comme c'était le cas pour l'ancienne, les législateurs ont prévu que cette situation pourrait se reproduire et ils ont inclus dans la loi des dispositions qui protègent les droits et les privilèges d'un juge qui obtiendrait cette charge. La vice-présidente, Jane Huria, était administratrice et actionnaire d'un cabinet privé de consultants; elle a été nommée à l'EC pour un mandat de trois ans en juillet 2011. Le directeur général des élections, Robert Peden, est le dirigeant principal de l'organisme et il est membre indépendant de la Commission de la représentation, qui détermine le nombre d'électeurs et les limites des circonscriptions tous les cinq ans. M. Peden a été nommé pour la première fois directeur général des élections en 2005 lorsque le bureau du titulaire de cette charge se trouvait au ministère de la Justice. Auparavant, il cumulait les fonctions de conseiller en politiques et de conseiller juridique à ce même ministère. Il a obtenu un mandat de cinq ans à la

nouvelle commission en août 2010. Un organisme responsable de la rémunération est chargé de fixer des taux de rémunération équitables pour les commissaires.

Il est possible de renouveler le mandat des membres de l'EC, et ces derniers peuvent aussi rester en poste jusqu'à l'arrivée de leur successeur. Les mandats des titulaires actuels ont été décalés de façon à ce qu'ils ne se terminent pas tous en même temps ni au cours d'une année d'élection. Le gouverneur général peut démettre de ses fonctions pour un motif valable tout membre de l'EC qui n'est pas un juge, à la suite d'une demande de la Chambre des représentants. Un « motif valable » désigne l'inconduite, l'incapacité d'exercer les fonctions de la charge, le manquement au devoir et le manquement aux obligations collectives du conseil ou aux obligations individuelles. Un juge membre de l'EC peut être destitué de sa charge pour un manquement aux obligations collectives du conseil, mais seulement si tous les autres membres sont aussi révoqués en même temps pour le même manquement. Les modifications aux processus de nomination et de destitution découlent de modifications législatives adoptées en 2010 (Nouvelle-Zélande, 2010).

Mandat, pouvoirs et responsabilités

La *Crown Entities Act 2004* définit l'EC comme un organisme d'État indépendant. Aux termes de l'*Electoral Act 1993*, son objectif consiste à administrer le système électoral de manière impartiale, efficace et efficiente et de façon à faciliter la participation à la démocratie parlementaire, à favoriser la compréhension du système électoral et des questions connexes et à préserver la confiance du public dans l'administration du système électoral. Le principal mandat de l'EC est d'administrer les élections parlementaires. Les élections générales n'ont pas lieu à date fixe; elles se déroulent habituellement pendant la troisième année du cycle parlementaire à la demande du premier ministre. L'EC est également chargée de la tenue des élections partielles et des référendums.

L'EC compile et traite les inscriptions pour les élections parlementaires et locales. Les listes électorales sont mises à jour quotidiennement puisqu'elles doivent être disponibles pour les scrutins « sur demande ». On estime qu'à l'élection générale de 2011, 93,7 % des électeurs étaient inscrits sur la liste électorale et que celle-ci était précise à 96,4 %. En 2012, la nouvelle commission assumait la responsabilité de la gestion de la liste électorale, fonction qu'elle a déléguée à New Zealand Post Ltd. En Nouvelle-Zélande, le vote est volontaire, mais les électeurs sont tenus de s'inscrire sur la liste électorale parlementaire, et ceux qui omettent de le faire et qui sont reconnus coupables sont passibles d'une amende de 100 $NZ.

En vertu de la *Broadcasting Act 1989*, l'EC applique aussi les règles de radiodiffusion publique pour affecter aux partis politiques environ 3 millions de dollars néo-zélandais consacrés à des émissions de radio et de télévision. Ce sont les seuls fonds qui peuvent être dépensés pour des émissions visant à faire la promotion des partis entre la délivrance du bref d'élection et le jour du scrutin. Toutefois, les candidats peuvent utiliser leurs propres fonds pour la publicité destinée aux électeurs, tant qu'ils respectent le plafond des dépenses.

La sensibilisation du public aux questions électorales au moyen de programmes d'éducation et d'information est une autre des grandes responsabilités de l'EC. Celle-ci s'occupe également de l'option électorale maorie[20] tous les cinq ans, elle fournit un soutien, un financement et des services administratifs afin d'appuyer le travail de la Commission de représentation, en plus de conseiller le

[20] L'option électorale maorie donne aux Néo-Zélandais d'origine maorie la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale générale ou sur la liste électorale maorie. Les sièges réservés aux Maoris demeurent un sujet de controverse en Nouvelle-Zélande; pour connaître l'éventail des points de vue, voir Bargh, 2010.

ministre de la Justice sur des questions électorales. Parmi les autres fonctions de l'EC, mentionnons : enregistrer les partis politiques; aider les candidats, les partis et d'autres à comprendre leurs obligations en matière de conformité; et examiner et rendre publiques les déclarations financières des partis politiques, des candidats et des promoteurs enregistrés[21].

Dispositions administratives

À son bureau national situé à Wellington, l'EC compte environ 30 employés à temps plein dans des postes à durée indéterminée et déterminée. Six gestionnaires supervisent les unités organisationnelles suivantes : scrutins, politique électorale, communications et éducation, TI, services généraux et relations officielles. L'unité chargée des relations officielles se concentre sur l'approvisionnement, les fournisseurs de services externes et les entrepreneurs, notamment New Zealand Post Ltd., à qui l'EC a délégué la responsabilité de l'inscription des électeurs. Il n'existe pas de structure permanente en région en vue des scrutins; les ressources, la formation, les systèmes et l'infrastructure nécessaires pour appuyer les élections et les référendums sont plutôt mis en place pendant la brève période qui mène à chaque scrutin. En 2011-2012, cinq gestionnaires régionaux, 64 directeurs du scrutin et 6 300 travailleurs des bureaux régionaux ont été engagés au moyen de contrats à durée déterminée pour tenir l'élection et le référendum. De 18 000 à 20 000 travailleurs électoraux additionnels sont embauchés le jour du scrutin.

En dépit de la vaste gamme de pouvoirs que possède l'EC en matière électorale, cette dernière n'a pas celui d'enquêter sur les infractions présumées à l'*Electoral Act 1993* ou à la *Broadcasting Act 1989* ni d'intenter des poursuites. Elle assure le suivi des plaintes afin de recueillir des renseignements et d'évaluer si la question mérite d'être transmise à la Police de la Nouvelle-Zélande (*New Zealand Police*), mais elle a très peu de pouvoir pour faire respecter sa législation. Elle doit même confier à la police les questions de conformité financière, comme le défaut des partis ou des candidats de remplir les déclarations financières requises ou les infractions aux règles de radiodiffusion, pour qu'elle prenne les mesures qui s'imposent. Il incombe au directeur du scrutin de déclarer à la police d'autres types d'infraction.

Depuis la modification apportée à l'*Election Act 1993*, en janvier 2011, l'EC peut formuler des avis consultatifs afin d'établir si une annonce qu'on lui communique constitue ou non une « annonce électorale » aux fins de la Loi. Toute personne peut demander un avis consultatif, et l'avis de l'EC ne fait que refléter son interprétation de la loi et ne tient nullement lieu de décision exécutoire ni d'avis juridique (*Electoral Commission*, 2012a).

Responsabilité et indépendance

L'EC n'est pas liée par les directives ministérielles pour l'exercice de ses fonctions électorales, et conformément à la loi, elle doit agir de manière indépendante. Aux termes de la *Crown Entities Act 2004*, elle est assujettie aux mêmes obligations que les autres organismes d'État en ce qui concerne la responsabilité et la production de rapports. Par conséquent, elle doit préparer une déclaration d'intention au début de chaque exercice financier – un document qui ressemble à un plan d'activités – incluant des renseignements généraux sur son contexte opérationnel; l'étendue de ses fonctions et les activités prévues; les objectifs et les résultats précis qu'elle souhaite atteindre, les effets qu'elle compte

[21] Un promoteur enregistré est une personne ou un groupe, autre qu'un candidat ou un parti ou qu'une personne engagée dans les affaires d'un candidat ou d'un parti, qui prend l'initiative de publier une annonce électorale dans le cadre d'une élection parlementaire. Les promoteurs doivent obtenir l'autorisation du candidat ou du parti avant de publier l'annonce, s'identifier dans l'annonce et s'enregistrer auprès de l'EC s'ils dépensent ou prévoient dépenser plus de 12 300 $NZ.

produire et les moyens qu'elle compte prendre pour y parvenir; les prévisions, les normes et les mesures de rendement financier et non financier; les questions au sujet desquelles elle consultera ou informera le ministre de la Justice avant de prendre une décision; et la fréquence des rapports. Le ministre peut aussi participer à l'élaboration du contenu de la déclaration d'intention en ajoutant des renseignements, en faisant des commentaires et en demandant des modifications. Même si la loi autorise le ministre à modifier le contenu de la déclaration d'intention, une telle intervention serait jugée très inhabituelle et pourrait prêter à controverse. Après chaque exercice financier, l'EC doit préparer un rapport annuel dans lequel elle évalue clairement ses activités et son rendement durant la période visée. Le ministre de la Justice dépose la déclaration d'intention et le rapport annuel devant la Chambre des représentants.

Puisqu'elle est devenue indépendante du ministère de la Justice, l'EC estime qu'il est de son devoir de tenir le ministre informé de l'état de préparation d'une élection particulière ou générale; mais en ce qui concerne la conduite des élections, l'*Electoral Act 1993* prévoit tous les mécanismes nécessaires de surveillance publique, de responsabilisation et de production de rapports. Néanmoins, à la suite d'une élection générale, l'EC doit rendre compte au ministre des services fournis aux électeurs, des statistiques sur les inscriptions et le vote, de tout problème important survenu, de tout changement qu'il serait nécessaire ou souhaitable d'apporter aux procédures administratives ou aux pratiques, des modifications législatives, des questions que le ministre lui a demandé de régler et de toute autre question qu'elle juge pertinente. En vertu de la Loi, l'EC est également tenue d'examiner les affaires électorales que lui auraient confiées le ministre ou la Chambre des représentants et de faire un rapport à ce sujet.

Chaque année, l'EC présente au Parlement, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, des demandes de financement de l'ordre de 6 millions de dollars néo-zélandais pour doter son bureau national des services et du personnel essentiels. Selon l'année du cycle électoral, l'EC peut aussi demander des fonds destinés à l'inscription, aux élections générales, à l'élection des représentants locaux, à l'option électorale maorie et aux travaux de la Commission de représentation. Au cours d'un cycle électoral de trois ans, l'EC requiert environ 100 millions de dollars néo-zélandais pour administrer les élections, dont quelque 50 % sont consacrés à l'inscription des électeurs et 50 % à la conduite des élections. L'EC soumet des demandes de financement distinctes pour les scrutins « sur demande », notamment pour les référendums organisés à l'initiative des citoyens et du gouvernement et pour les élections partielles. Les budgets annuels de l'EC sont examinés régulièrement de façon à vérifier s'ils sont employés avec l'efficacité et l'efficience auxquelles s'attend le gouvernement. De plus, des analyses de rentabilisation doivent accompagner les demandes de financement.

L'exigence selon laquelle l'EC doit agir de façon indépendante lorsqu'elle s'acquitte de ses fonctions et tâches officielles et qu'elle exerce ses pouvoirs conférés par la loi est enchâssée dans l'*Electoral Act 1993*. Par ailleurs, ses fonctions et ses tâches définies aux termes de la *Crown Entities Act 2004* sont expressément exemptées de cette exigence d'indépendance.

L'EC travaille avec des conseillers en politiques du ministère de la Justice et elle conseille et assiste le ministre au sujet des propositions législatives et des modifications recommandées à l'*Electoral Act 1993*. Elle n'a cependant nullement le pouvoir d'adopter de règlements ni de prendre des décisions anticipées; tous les règlements établis aux termes de la Loi le sont au moyen d'un décret.

L'inclusion de ce qu'on appelle des « dispositions réservées » (*reserved provisions*) constitue une caractéristique très intéressante et propre à la loi électorale de la Nouvelle-Zélande. L'*Electoral Act 1993* définit les six éléments fondamentaux de la loi électorale : l'âge minimum pour voter, le système mixte avec compensation proportionnelle, la durée de la législature, l'établissement d'une Commission de représentation, la modification périodique des circonscriptions électorales et la révision des quotas

électoraux pour le redécoupage de ces circonscriptions. Ces éléments ne peuvent être ni supprimés ni modifiés à moins d'un vote majoritaire à 75 % des voix de tous les députés ou d'un vote majoritaire des électeurs dans le cadre d'un scrutin. Grâce à ces dispositions, il est très difficile de modifier ou d'éliminer des éléments importants du système démocratique de la Nouvelle-Zélande et aucun gouvernement ne pourrait agir sans un large consensus. Il existe une disposition semblable concernant l'affichage d'annonces électorales le long des routes publiques. Le ministre ne peut pas recommander de changement sans l'accord d'au moins la moitié des chefs des partis politiques représentés au Parlement et d'au moins 75 % de leurs députés.

L'établissement de la nouvelle commission en 2010 s'est accompagné d'un changement de taille indiqué dans l'*Electoral (Administration) Amendment Act 2010*. L'EC a obtenu le pouvoir de fournir en tout temps et de sa propre initiative de l'information et des conseils au ministre de la Justice. Elle est donc libre d'exprimer son point de vue sur la façon d'administrer les élections et sur les changements au cadre administratif qui s'imposent.

Défis

Les défis d'ordre organisationnel suivants nuisent à la capacité de l'EC de remplir entièrement son mandat.

- En Nouvelle-Zélande, les élections n'ont pas lieu à date fixe. Elles sont généralement déclenchées de sept à huit semaines avant le jour du scrutin. Il n'est pas facile pour l'EC de recruter le personnel électoral sur le terrain, de trouver des lieux de scrutin et d'organiser des élections de qualité[22] à si court préavis.
- L'EC a éprouvé des difficultés à obtenir assez tôt les modifications législatives pour être en mesure de les mettre en œuvre avant la tenue d'élections.
- Le taux de participation aux élections a chuté, passant de 89 % en 1981 à 69 % en 2011. L'EC estime qu'elle n'a pas de contrôle sur les principaux facteurs de la participation électorale, mais elle reconnaît néanmoins qu'elle a un rôle à jouer dans le renversement de cette tendance en encourageant la participation et en appuyant d'autres groupes qui font la promotion du vote.
- L'EC s'efforce de faciliter le processus de vote à l'intention des électeurs, mais le système est compliqué à gérer en raison du nombre de travailleurs temporaires qui y participent. L'EC aimerait réduire leur nombre et simplifier le processus de vote, par exemple en se dotant d'un système électronique capable d'analyser en détail les listes électorales et d'un système de gestion des référendums postaux qui permettrait la numérisation à l'interne des votes reçus par la poste.
- Le vote à l'étranger a baissé de 35 % en 2011. La seule solution de rechange au vote postal prévue par la loi est le vote par télécopieur, alors qu'il est de plus en plus difficile d'avoir accès à ce type d'appareil. L'EC s'efforce de faciliter le vote pour les électeurs qui se trouvent à l'étranger en leur offrant la possibilité de télécharger leurs bulletins de vote dans un système sécurisé.
- L'EC doit remplacer sa plateforme informatique devenue désuète et régler des problèmes de sécurité touchant le système de gestion électorale. Le financement destiné à cette initiative devrait être disponible d'ici juin 2014 afin que le tout soit prêt pour les élections générales de 2017.

[22] Voir la définition de ce terme à l'annexe A, page 89.

Commission électorale du Royaume-Uni

Introduction

La Constitution du Royaume-Uni repose sur un ensemble de lois et de politiques. Historiquement, un nombre limité de documents constitutionnels et de lois fondamentales écrites ont permis d'établir les paramètres de l'exercice du pouvoir exécutif. La plupart des restrictions imposées au premier ministre et aux ministres du Cabinet quant à leur façon d'agir étaient définies par des conventions constitutionnelles non officielles et non écrites et selon les paramètres des actions acceptables sur le plan politique.

Traditionnellement, la présence d'un gouvernement majoritaire et de partis disciplinés était généralement associée à la possibilité d'un leadership politique unifié et prévisible. Toutefois, depuis le début du XXI^{e} siècle, les électeurs ont refusé d'accorder la majorité à quelque parti que ce soit. C'est ainsi que la tendance des coalitions, supposant le partage du Cabinet entre deux partis, prévaut maintenant au gouvernement de Westminster, à Londres. En Écosse, en Irlande du Nord et au pays de Galles, ainsi que dans les gouvernements locaux, les gouvernements minoritaires et de coalition ont été plus fréquents.

Le Royaume-Uni est un État unitaire plutôt que fédéral. À une époque, cela signifiait que le Parlement avait entière autorité sur l'élaboration des politiques publiques au pays; par contre, le Parlement doit maintenant partager une partie de cette autorité avec l'Union européenne (UE). Le Royaume-Uni a été obligé de faire un premier compromis constitutionnel sur le principe d'un Parlement national souverain quand il est devenu membre de l'UE en 1973. Après les premières élections au Parlement européen, qui ont eu lieu en 1979, et son accession au Conseil des ministres de l'UE, le Royaume-Uni a dû se soumettre à certaines lois et politiques de l'UE.

Le deuxième changement majeur concerne le transfert de pouvoirs constitutionnels à des éléments constitutifs du Royaume-Uni. Avant 1998, l'Irlande du Nord, l'Écosse et le pays de Galles étaient assujettis aux lois et aux politiques adoptées à Londres, et ils disposaient de très peu de pouvoirs administratifs. Le Parlement de Westminster a adopté une série de trois lois lui permettant de transférer des pouvoirs législatifs et exécutifs aux trois entités du Royaume-Uni qui ne sont pas anglaises, à la suite de référendums organisés par elles. Le processus de transfert a entraîné la création de législatures subordonnées en Irlande du Nord, en Écosse et au pays de Galles, mais il existe des différences considérables entre les pouvoirs que chacune a reçus. Selon Bogdanor (2009 : 89) : « Avec le transfert des pouvoirs, le Royaume-Uni a transformé son statut d'État unitaire en celui d'État quasi fédéré » [TRADUCTION].

Depuis 2009, il n'existe pas moins de cinq systèmes électoraux : i) pour la Chambre des communes, la simple majorité; ii) pour l'Assemblée d'Irlande du Nord, le scrutin à vote unique transférable; iii) pour le Parlement écossais et l'Assemblée nationale du pays de Galles, le système mixte parallèle à finalité proportionnelle (*additional member system*), selon lequel les électeurs votent deux fois – une fois pour le candidat local et une fois pour le parti; iv) pour le Parlement européen, une procédure fondée sur des listes régionales (*regional list method*); et v) pour tous les maires élus au suffrage direct, la méthode du vote supplémentaire (*supplementary vote method*). Il y a également des commissaires de police et de lutte contre le crime (*Police and Crime Commissioners*) qui sont élus au suffrage direct et, dans ces élections, la méthode du vote supplémentaire est aussi utilisée.

Histoire

Jusqu'en 2001, toutes les élections au Royaume-Uni étaient supervisées et coordonnées par un organisme central installé à Londres, soit le *Home Office*, qui était dirigé par un ministre de la Couronne. Toutefois, l'inscription à la liste électorale et la tenue des élections relevaient des responsables locaux (voir plus bas). La tradition de l'exercice d'un contrôle à l'échelon local permettait de tenir compte des diverses situations dans les communautés, mais entraînait aussi des incohérences dans les procédures et les normes de l'administration électorale. Même après la création de la Commission électorale (*Electoral Commission*, EC) en 2000, les agents d'inscription électorale, les directeurs du scrutin suppléants et les agents locaux chargés du dépouillement sont demeurés responsables des élections parlementaires nationales (Gay, 2010). Ces agents locaux ne sont pas des employés de l'EC et ils ne relèvent pas directement de son autorité.

À la fin des années 1990, de nombreux organismes ont recommandé la formation d'une commission indépendante qui surveillerait les élections, dans le but d'accroître l'indépendance par rapport au gouvernement et de favoriser l'adoption d'une méthode plus uniforme pour la conduite des élections. Cependant, la mise sur pied de l'EC a été principalement motivée par les travaux d'un organisme public non gouvernemental, soit le Comité des normes de la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*, CSPL), mis sur pied en 1994 à la suite d'un scandale impliquant des lobbyistes qui auraient exercé une influence indue sur le processus parlementaire (Ewing, 2001). Après avoir publié quatre rapports sur les normes éthiques de la vie publique, le CSPL s'est concentré sur le financement des partis et les dépenses pendant les campagnes électorales. Son cinquième rapport, paru en 1999, recommandait la création « d'une commission totalement indépendante, investie d'une autorité, dotée de vastes pouvoirs exécutifs et d'enquête et ayant le droit de porter des affaires devant le tribunal électoral afin qu'il rende un jugement » [TRADUCTION] (*Committee on Standards in Public Life*, 1998 : 4). Le CSPL souhaitait également que l'EC puisse inscrire les partis politiques et superviser les règles de financement électoral.

La *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA) a permis de mettre en œuvre la proposition de commission électorale, et l'EC a été établie en novembre 2000. En avril 2002, le Comité de délimitation des circonscriptions électorales (*Boundary Committee for England* anciennement *Local Government Commission for England*) est devenu un comité officiel de l'EC. Ses fonctions comprennent la révision des circonscriptions électorales à l'occasion des élections gouvernementales locales (pour plus de détails, voir plus bas).

Composition

Conformément à la PPERA, l'EC est composée de six membres, y compris le président. Les commissaires sont nommés par la Reine à la recommandation de la Chambre des communes. Ils sont recrutés et nommés par le Comité du *Speaker* de la Commission électorale (*Speaker's Committee on the Electoral Commission*), auquel siègent des députés de la Chambre des communes (voir à ce sujet la section Responsabilité et indépendance).

Dès le départ, la PPERA a fixé des limites rigoureuses concernant l'admissibilité des personnes pouvant travailler pour l'EC; ces limites visaient à prévenir la moindre manifestation de partisanerie dans les nominations. Les personnes qui étaient membres de partis politiques, qui avaient occupé une fonction politique dans les dix années précédentes ou qui avaient participé au financement d'un parti politique ne pouvaient pas être nommées à l'EC. Les employés de l'EC faisaient aussi l'objet de restrictions visant leur engagement politique (Ghaleigh, 2010 : 9); aujourd'hui encore, le directeur exécutif ne peut pas être membre d'un parti politique. Pour sa part, le directeur exécutif a nommé 12 employés, surtout dans

le domaine du financement des campagnes électorales, qui ne peuvent pas non plus participer à des activités partisanes.

En 2009, une modification à la PPERA a donné lieu à une certaine redéfinition du principe voulant que la commission soit strictement non partisane; la modification prévoit que trois des dix commissaires soient nommés par les principaux partis politiques (conservateurs, travaillistes et libéraux-démocrates) et un, par les partis mineurs représentés à la Chambre des communes.

L'EC ne s'est pas opposée au changement de sa composition, reconnaissant qu'il était légitime que ce soit le Parlement qui prenne les décisions sur certaines questions, mais elle a souligné le risque associé à la formation d'une commission mixte. La grande majorité des théoriciens a désapprouvé le changement.

Toutefois, le CSPL, le Comité du *Speaker* et tous les partis politiques l'ont appuyé, affirmant que l'EC n'a pas su montrer qu'elle avait les connaissances suffisantes ni le souci des aspects pratiques du processus politique. À l'appui du changement, le gouvernement a déclaré que les personnes nommées par les partis « devraient apporter leur expérience politique en s'abstenant de manifester toute partisanerie et d'agir comme représentants ou délégués de leurs partis » [TRADUCTION] (*Committee on Standards in Public Life*, 2007 : 17).

La modification de 2009 devait entraîner la création de deux catégories de membres à l'EC. Les six membres « sélectionnés » sont recrutés et recommandés par le Comité du *Speaker*. Le processus de sélection, qui est supervisé par le commissaire aux nominations publiques (*Commissioner of Public Appointments*), se déroule suivant les principes et les pratiques établis pour toutes les nominations publiques de ce type. Le processus de nomination des commissaires prévoit la publication d'annonces, la possibilité pour toute personne de présenter sa candidature et un examen des candidatures effectué avec l'appui de spécialistes des processus de nomination. Bref, les nominations ne dépendent pas uniquement des suggestions que le gouvernement fait au Comité du *Speaker*.

L'inadmissibilité en raison de la participation à des activités politiques partisanes est un critère qui s'applique encore au groupe des commissaires « sélectionnés ». Cependant, les restrictions qui servent à empêcher la nomination de militants de partis à l'EC ne s'appliquent pas aux quatre commissaires « nommés », puisqu'ils sont censés apporter leur expertise fondée sur leur connaissance directe du processus politique. Les commissaires nommés ne peuvent toutefois pas verser de contribution financière à un parti politique. Une autre condition vise toujours les deux groupes : les commissaires ne peuvent être nommés que s'ils ne sont pas des membres élus d'un organisme parlementaire au Royaume-Uni, du Parlement européen ou d'un organisme gouvernemental local élu.

La législation de 2009 a eu aussi pour effet d'augmenter le nombre minimum et le nombre maximum possibles de commissaires. Le nombre minimum est passé de cinq à neuf et le nombre maximum, de neuf à dix. La hausse du nombre minimum visait à ce que les commissaires « nommés » soient toujours minoritaires au sein de l'EC. Sans y être tenue par la loi, l'EC a adopté la pratique de choisir parmi les commissaires « sélectionnés » un représentant de chacune des entités du Royaume-Uni auxquelles on a transféré des pouvoirs et de lui confier un rôle de premier plan dans les affaires électorales de la partie du pays qu'il représente.

Même dans le cas des commissaires nommés, le *Speaker* prend contact de façon informelle avec les partis politiques pour proposer trois noms (plutôt qu'un), puis il réunit un groupe spécial (généralement formé de lui-même, de deux autres députés de son comité, du président de l'EC et d'un spécialiste des nominations) chargé de proposer des candidatures qui seront ensuite approuvées par l'ensemble de son comité.

Le président de l'EC est nommé par la Couronne à la recommandation de la Chambre des communes pour un mandat pouvant atteindre 10 ans. Le président ne peut pas être désigné parmi les commissaires que nomment les partis.

Le Comité du *Speaker* choisit les candidats avec l'aide d'un groupe externe formé de citoyens éminents et de consultants en recrutement. Avant que le nom d'un candidat soit présenté à la Chambre des communes, le *Speaker* est tenu, en vertu de la PPERA (article 3.2), de consulter les chefs des partis enregistrés et les députés à la Chambre des communes. Il est possible de renouveler le mandat des présidents de l'EC à la recommandation du Comité du *Speaker*, mais la loi interdit qu'ils soient choisis parmi les commissaires nommés. À ce jour, seulement deux personnes ont occupé la charge de président de l'EC. En 2009, Jenny Watson a remplacé Sam Younger au poste de président pour un mandat de trois ans, et en 2012, son mandat a été renouvelé. En raison de problèmes causés par les longues files d'attente à l'élection générale de 2010 et de fraudes associées aux bulletins de vote transmis par la poste dans plusieurs élections partielles, le renouvellement de son mandat a suscité la controverse (Wright et Taylor, 2012). Cet incident est le reflet d'une tendance plus générale : lorsqu'un problème survient dans le processus électoral, des détracteurs au Parlement et dans les médias s'empressent de blâmer le responsable le plus visible et d'accorder peu d'attention au fait que ce responsable compte lui-même sur de nombreux autres intervenants pour assurer une saine organisation des élections.

Le président de l'EC joue plusieurs rôles importants : susciter la volonté de travailler en collégialité; présider les réunions mensuelles; représenter l'EC dans les échanges avec le gouvernement, le Parlement, les législatures issues du transfert des pouvoirs, les partis politiques et les autres intervenants; choisir (avec les autres commissaires) le directeur exécutif et les gestionnaires principaux; prendre des décisions (avec les autres commissaires) au sujet de l'exercice des pouvoirs prévus par la loi; et agir comme dirigeant principal du dépouillement pour tout référendum national ou régional[23].

À la lumière de l'examen de l'EC réalisé par le CSPL, la PPERA a été modifiée en 2009 pour changer le statut du poste de président de temps plein à temps partiel[24]. On a invoqué qu'il serait ainsi plus facile de recruter des personnes hautement qualifiées et de s'assurer que cette fonction reste « non exécutive » et de haut niveau (*United Kingdom, Parliament, House of Commons*, 2008 : 6). Les membres de l'EC sont considérés au même titre que des administrateurs « non exécutifs » siégeant à un conseil d'administration, en ce sens que leur rôle consiste à établir les orientations stratégiques, à décider de l'affectation des ressources et à superviser la gestion, et non à participer aux décisions qui touchent l'observation de la loi ou son application.

Mandat, pouvoirs et responsabilités

L'EC est un organisme indépendant constitué par la loi. Son mandat est plus vaste que celui proposé par le CSPL et comprend les fonctions suivantes :

- enregistrer les partis politiques;

[23] Lorsque l'EC a été créée en 2000, la Chambre des communes a adopté une résolution pour que le président soit nommé à temps plein et que son salaire augmente chaque année du même pourcentage que celui accordé aux juges de la Haute Cour.

[24] Même s'il est passé à un poste à temps partiel, le président d'alors, Sam Younger, n'a connu aucune baisse de sa rémunération annuelle (150 000 £) (*Committee on Standards in Public Life*, 2007 : 16). On a invoqué que la transition à une nouvelle structure de gouvernance, le processus de modernisation des lois électorales en cours et l'évolution des pratiques dans la lutte électorale représenteraient pour lui et ses collègues de sérieux défis dans un avenir prévisible.

- surveiller et publier les contributions versées aux partis;
- édicter des règlements sur les dépenses que les partis consacrent aux campagnes électorales;
- préparer des rapports sur les élections et les référendums;
- examiner les lois électorales et conseiller le gouvernement;
- conseiller les responsables de l'administration des élections et des référendums;
- nommer un dirigeant principal du dépouillement (généralement le président de l'EC) pour gérer les référendums régionaux et ceux organisés à l'échelle du Royaume-Uni;
- sensibiliser le public aux systèmes électoraux;
- établir et surveiller les normes de rendement des directeurs du scrutin locaux et des agents d'inscription électorale.

À l'origine, la PPERA prévoyait qu'un comité de délimitation des circonscriptions électorales déjà existant serait intégré à l'EC. Toutefois, à la suite d'une recommandation présentée dans le 11e rapport du CSPL (publié en janvier 2007), le gouvernement a choisi, dans l'esprit du transfert des pouvoirs, de confier la révision des circonscriptions à des comités indépendants établis dans chacune des trois entités du Royaume-Uni auxquelles on a transféré des pouvoirs (*Committee on Standards in Public Life*, 2007). Cependant, il a aussi décidé que l'EC conserverait la responsabilité de surveiller les processus de révision des limites des circonscriptions pour toutes les régions du Royaume-Uni, y compris les gouvernements locaux, et qu'elle serait autorisée à présenter des recommandations en vue d'améliorer ces processus.

L'EC déclare que sa principale raison d'être est « de favoriser le maintien d'une saine démocratie dans laquelle les élections et les référendums s'appuient sur nos principes, soit la confiance, la participation et l'absence d'influence indue » [TRADUCTION] (*Electoral Commission*, 2013b). Il est question plus bas des outils dont l'EC dispose pour exécuter son mandat.

Modifications apportées à la PPERA en 2009

Comme nous l'avons vu, le mandat de l'EC a évolué et il est devenu plutôt vaste. Dans sa proposition originale, le CSPL demandait que l'EC se concentre expressément sur les questions de financement des campagnes électorales, mais le projet de loi qui a suivi prévoyait des rôles additionnels pour l'EC, c'est-à-dire qu'elle supervise les référendums et les dépenses des tiers, qu'elle encourage la participation des électeurs et qu'elle fournisse des conseils stratégiques sur la réforme des lois électorales.

La PPERA originale précisait que l'EC devait exercer un contrôle sur la collecte d'argent et les dépenses, ce qui a créé de l'ambiguïté quant au rôle de l'EC : cette dernière devait-elle jouer un rôle relativement passif et se contenter de recevoir et de communiquer l'information, ou devait-elle exercer un rôle plus actif, à savoir enquêter sur les plaintes et imposer des sanctions pour infraction à la loi? L'EC n'était aucunement habilitée à convoquer des témoins à une entrevue et elle ne pouvait percevoir des amendes que pour un nombre limité d'infractions. Sa seule option pour les autres infractions possibles consistait à soumettre le cas en vue d'une poursuite au criminel – une mesure qui n'était souvent pas proportionnelle à l'infraction.

Les modifications apportées à la PPERA en 2009 visaient à renforcer le rôle de réglementation de l'EC en lui confiant un plus large éventail de pouvoirs d'enquête et de sanctions. L'EC avait recommandé ces changements, notamment dans les présentations qu'elle a faites au CSPL au fil des ans. Il n'est pas question ici de décrire ces pouvoirs en détail; il suffit de dire que la partie 1 de la loi précise que l'EC ne doit pas uniquement surveiller, mais aussi réglementer afin d'assurer la conformité (article 1); prévoit

l'ajout de nouveaux pouvoirs d'enquête et de collecte de renseignements (article 2); et accorde à l'EC la possibilité d'appliquer un large éventail de sanctions pour les infractions commises (article 3).

En décembre 2010, l'EC a publié un document intitulé *Enforcement Policy*, suivi en juillet 2012 d'un autre document intitulé *Use of New Investigatory Powers and Civil Sanctions*. Dans ces deux documents, l'EC décrit l'approche qu'elle a retenue pour exercer ses nouveaux pouvoirs, exprimant clairement son intention de s'appuyer, dans une large mesure, sur les conseils et les orientations qu'elle recevra et de recourir à son autorité pour imposer des amendes de manière sélective et proportionnelle lorsque l'observation volontaire s'avère impossible. Aux termes de la loi, l'EC est tenue de rendre compte de son expérience de l'emploi de ses nouveaux pouvoirs, et jusqu'à maintenant, elle a déposé trois rapports à ce sujet. En résumé, l'EC est d'avis que le nouveau régime est efficace. L'observation volontaire s'est globalement améliorée et l'EC n'a pas eu à imposer un grand nombre de sanctions en vertu de sa nouvelle autorité.

La PPERA 2009 confère à l'EC le pouvoir de donner des préavis sur les exigences de communication et les présumées infractions et de mentionner les conséquences éventuelles (y compris les sanctions pénales) qui pourraient résulter du défaut de se conformer à un avis.

Orientation de l'administration électorale locale par un contrôle à distance

Bien que l'EC exerce maintenant une fonction de réglementation claire en ce qui a trait au financement des élections, il y a d'autres dimensions du processus électoral sur lesquelles elle n'a aucun pouvoir direct. Par exemple, l'administration des élections se fait localement. Un agent d'inscription électorale (*electoral registration officer*, ERO) établit et tient à jour la liste des électeurs admissibles. Le poste de directeur du scrutin, qui est considéré comme honorifique, est généralement occupé par des maires ou des shérifs locaux, et ce sont les directeurs du scrutin suppléants (*acting returning officer*, ARO) qui organisent l'élection. À leur tour, les ARO délèguent la gestion de l'élection aux scrutateurs. Dans la plupart des cas, une même personne exerce les fonctions d'ERO et d'ARO. Depuis toujours, les ARO jouissent d'une grande autonomie dans leur travail, si bien que ce ne sont pas tous les organismes électoraux locaux qui ont accueilli favorablement la création de l'EC en 2000, celle-ci étant chargée de donner des conseils et d'examiner le processus électoral. Tous ces agents sont nommés par les autorités gouvernementales locales.

Depuis 2000, l'EC a cherché plusieurs moyens de mettre en œuvre l'orientation et le soutien à l'échelon national, tout en faisant preuve de souplesse à l'échelon local. Elle a affiché sur son site son guide à l'intention des ERO et des ARO. Compte tenu des modifications à l'*Electoral Administration Act 2006*, l'EC a reçu le pouvoir d'établir des normes de rendement pour les ERO, les ARO et les agents chargés du dépouillement des votes lors des référendums. Elle a publié la première série de sept normes en juillet 2008 et sa première évaluation du rendement en avril 2009. Elle a élaboré ces normes de rendement en consultation avec les organismes électoraux locaux et elle a fourni un soutien aux agents afin qu'ils puissent participer à une auto-évaluation et à la préparation des rapports publics sur les processus électoraux. L'EC a évalué dans quelle mesure les agents locaux ont appliqué les normes et elle a présenté ses conclusions en ligne (James, 2013; *Electoral Commission*, 2010a). L'EC ne se contente pas d'évaluer le rendement après les élections; elle travaille plutôt avec les autorités locales avant les élections afin de prévoir tout problème qui pourrait toucher les électeurs.

Après les problèmes survenus à l'élection générale de 2010 (longues files d'attente, bulletins de vote manquants, etc.), l'EC est allée plus loin à l'occasion de deux référendums tenus en 2011 en publiant des directives destinées au personnel électoral local. L'EC a pu ainsi jouer un rôle plus important, mais, selon un observateur, ce ne fut pas sans coûts : le savoir local a été négligé, les dépenses ont été plus élevées et les autorités locales ont perdu leur sentiment de responsabilité (James, 2013).

En 2012, le Conseil consultatif électoral du Royaume-Uni (*UK Electoral Advisory Board*) a été mis sur pied. Il est composé de directeurs du scrutin de toutes les régions du Royaume-Uni et des élections de l'UE, de représentants de l'Association des administrateurs électoraux (*Association of Electoral Administrators*) et de représentants du gouvernement. Le Conseil est présidé par le directeur exécutif de l'EC, et il a pour objectif d'assurer le bon déroulement d'élections de qualité et de conseiller le gouvernement à cet égard.

Dispositions administratives

L'EC a son siège à Londres et des bureaux régionaux situés dans les trois entités du Royaume-Uni auxquelles on a transféré des pouvoirs. Le directeur exécutif assure la direction quotidienne des activités, notamment de la dotation et de la gestion des finances. Il dirige l'équipe de direction qui est composée de directeurs responsables des domaines suivants : financement des partis et élections; administration des élections; finances et services généraux; et communications. Il relève de l'EC, qui ne participe pas directement aux questions d'ordre opérationnel, en particulier celles qui concernent l'application de la loi électorale.

L'EC est financée directement par des crédits parlementaires. Son budget se répartit en trois catégories, à savoir le financement de base, les coûts liés aux élections ou aux référendums et les subventions à l'élaboration de politiques qui sont versées aux partis politiques. En 2011-2012, le Parlement a voté un budget de 20,79 millions de livres pour les activités régulières de l'EC, et en 2012-2013, les fonds accordés pour les référendums totalisaient 66 millions de livres.

Le financement de base de l'EC dépend de la politique budgétaire pangouvernementale. Dans le cadre du processus d'examen des dépenses gouvernementales en cours, l'EC s'est engagée à économiser 32 % de son budget de base de 2010-2011 à 2014-2015 (*Electoral Commission*, 2013 : 23)[25].

Le personnel de l'EC ne fait pas partie de la fonction publique; en fait, le directeur exécutif actuel a dû démissionner de la fonction publique pour occuper son poste. Toutefois, la loi oblige l'EC à établir la classification et la rémunération de son personnel en se basant sur des postes comparables dans la fonction publique.

Responsabilité et indépendance

L'EC relève avant tout du Parlement, et plus particulièrement du Comité du *Speaker*. Ce comité a été créé en vertu de la PPERA (article 2). Le *Speaker* le préside et il en détermine la composition, qui doit tenir compte de la représentation des partis à la Chambre des communes. Le Comité est généralement composé du *Speaker*, de deux ministres de la Couronne, du président du Comité des affaires intérieures (*Home Affairs Committee*) de la Chambre des communes et de cinq simples députés.

Le Comité s'acquitte de diverses fonctions :

- rechercher d'éventuels nouveaux membres pour l'EC et rendre compte à la Chambre des communes de tout motif pouvant justifier la révocation d'un commissaire;
- recommander la nomination du président parmi les membres de l'EC et examiner son rendement en vue du renouvellement de son mandat, comme il en a été question plus haut;

[25] Dans le cadre du programme d'austérité pangouvernemental, l'EC a réduit son effectif composé de 131 équivalents temps plein en mars 2012 à quelque 125 en mars 2013 (*Electoral Commission*, 2013 : 25).

- examiner les estimations annuelles de l'EC afin d'évaluer si elles constituent une solution économique, efficiente et efficace et les modifier avant de les présenter à la Chambre des communes aux fins d'approbation;
- examiner le plan d'activités quinquennal et le modifier avant de le déposer devant la Chambre des communes aux fins d'approbation;
- consulter le Trésor (*Treasury Department*) avant de prendre des décisions concernant les estimations et les plans de l'EC;
- nommer l'administrateur des comptes de l'EC (c'est le directeur exécutif qui est désigné), qui répond de l'intégrité de ses finances;
- prendre connaissance des rapports du contrôleur et du vérificateur général sur le rendement économique, l'efficience et l'efficacité de l'EC;
- présenter chaque année un rapport à la Chambre des communes.

Le Comité du *Speaker* est le lien fondamental de l'EC avec le Parlement et la principale tribune où l'EC doit rendre des comptes. Il est tenu par la loi de consulter le Trésor au sujet de l'importante question de l'établissement du budget de l'EC. Il n'est pas obligé d'obtenir l'aval du Trésor, mais s'il approuve un budget de l'EC en faisant fi d'une de ses recommandations claires, la loi prévoit que la Chambre des communes doit en être informée.

De temps à autre, les affaires de l'EC peuvent faire l'objet de débats (par exemple, des projets de loi relatifs aux élections) et d'un examen minutieux pendant la période des questions et les réunions des comités parlementaires. À titre d'exemple, l'EC comparaît devant le Comité de la réforme politique et constitutionnelle de la Chambre des communes (*Commons Political and Constitutional Reform Committee*) quand il est question de politiques, notamment les réformes éventuelles à loi électorale. Aucune exigence généralisée n'oblige les gouvernements à consulter l'EC avant d'adopter des modifications à la loi électorale, même si un certain nombre de questions législatives requiert une consultation préalable. Et même si les gouvernements consultent l'EC, ils ne sont pas tenus de suivre ses conseils.

Sans avoir d'obligation redditionnelle envers les différents intervenants qui sont touchés par ses politiques et ses pratiques, l'EC s'efforce d'être à leur écoute. Le Groupe des partis parlementaires (*Parliamentary Parties Panel*) et d'autres groupes semblables dans les trois législatures issues du transfert des pouvoirs donnent à l'EC des conseils et de l'information. En outre, l'EC mène régulièrement des consultations, possède un vaste site Web, est très présente sur Facebook et s'emploie à consulter les groupes de défense qui font la promotion de la réforme électorale. Elle réalise également des recherches qu'elle rend disponibles gratuitement en ligne. De manière générale, l'EC agit de façon à se conformer à la *Freedom of Information Law*.

Défis

La liste qui suit énumère les défis auxquels l'EC est confrontée.

- Les problèmes relatifs à la baisse de la participation électorale et les facteurs qui influent sur la disposition à voter ont mené à l'adoption d'une stratégie de modernisation du processus électoral axée sur deux grandes réformes :
  - simplifier la législation complexe qui régit les élections, un processus qui suppose une collaboration avec la Commission du droit (*Law Commission*) dans le cadre d'un projet pluriannuel;
  - utiliser la TI à des fins telles que : l'inscription en ligne, l'identification des électeurs et les échanges avec les partis politiques; le dépouillement électronique des votes; et l'assurance de la sécurité du

système de vote afin de protéger les renseignements personnels et de réduire les possibilités d'intrusion.

- Des changements qui seront bientôt apportés, soit le passage de l'inscription par foyer (toute personne d'un foyer peut inscrire un électeur) à l'inscription des personnes, et l'imposition d'une condition obligeant les électeurs à s'identifier aux bureaux de scrutin.
- En ce qui concerne les problèmes liés au financement des campagnes, les défis éventuels dépendront des mesures prises par le Parlement pour modifier le système de réglementation qui repose essentiellement sur la déclaration et la transparence, qui ne comporte aucune limite relative aux contributions et dont les plafonds de dépenses sont relativement élevés.

La Commission électorale fédérale et la Commission d'assistance électorale aux États-Unis

Introduction

Le gouvernement national des États-Unis est fondé sur le modèle d'un système présidentiel doté d'un congrès dans le cadre duquel les pouvoirs sont répartis entre les trois branches du gouvernement : le président, le Congrès et les tribunaux. Un système complexe de freins et de contrepoids entre les trois branches permet d'éviter une concentration de pouvoirs excessive entre les mains d'une seule branche. Pour apporter des modifications importantes aux politiques aux États-Unis, il faut obtenir l'accord de deux branches du gouvernement, et souvent de toutes les trois.

Les États-Unis constituent également un système fédéral de gouvernement, au sein duquel l'autorité est divisée entre le gouvernement national et les gouvernements d'État. La Constitution de 1787, qui établit les responsabilités des deux ordres de gouvernement, divise l'autorité en matière d'élection nationale entre le Congrès et les assemblées législatives des États. En vertu de la disposition sur les élections (*Elections Clause*) à la Section 4 de l'Article I, les assemblées législatives des États ont le pouvoir de réglementer « la manière dont se déroulent les élections au Congrès, y compris le moment et l'endroit » [TRADUCTION]. En contrepartie, le Congrès détient l'autorité « de créer les règles de l'État ou de les modifier » [TRADUCTION]. La Cour suprême a statué que ces dispositions s'appliquent aux élections présidentielles (Benson, 2008 : 347). En vertu de l'Article II de la Constitution, le Congrès peut établir la date des élections présidentielles. La Constitution prescrit également l'établissement d'un Collège électoral (*Electoral College*) qui agit en tant qu'intermédiaire entre les électeurs et la sélection finale du président et du vice-président.

Le Congrès n'a promulgué qu'un nombre restreint de lois liées aux élections. La majorité d'entre elles concernent le droit de vote, l'occasion de voter ainsi que le financement politique[26].

Histoire

Après que le scandale hautement médiatisé du Watergate eut éclaté au cours des élections présidentielles de 1972, le Congrès a mis sur pied la Commission électorale fédérale (*Federal Election Commission*, FEC) en 1974 dans le cadre d'une modification à la *Federal Election Campaign Act* (FECA), qui avait été adoptée en 1971. En tant qu'organisme national, la FEC assure la réglementation du

[26] Par exemple, en 1965, le Congrès a adopté la *Voting Rights Act*, visant à interdire la discrimination raciale dans toutes les élections, puis en 1993, la *National Voter Registration Act*. Puisque ces lois doivent s'appliquer à un grand pays diversifié, leur libellé laisse une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'application.

financement et des dépenses lors des élections nationales. En vertu de la *Revenue Act*, de la *Presidential Primary Matching Payment Account Act* de 1975 et de la *Presidential Election Campaign Fund Act* de 1975, la FEC administre les fonds publics des élections présidentielles. Cependant, son autorité est restreinte à ces questions financières et elle ne s'applique pas aux autres aspects de l'administration des élections nationales. Le rôle, la structure et le fonctionnement de la FEC sont présentés ci-dessous.

Le Congrès s'est également servi de la disposition sur les dépenses établie dans la Constitution afin de mieux servir les objectifs de ces lois en imposant certaines conditions ayant trait au transfert de fonds fédéraux aux États. En 2002, le Congrès a adopté la *Help America Vote Act* (HAVA), dont le but principal était d'améliorer l'accès aux bureaux de scrutin tout en réduisant le risque de fraude (Tokaji, 2009). La Commission d'assistance électorale (*Election Assistance Commission*, EAC), qui sert de centre de renseignements et de ressources sur l'administration électorale ainsi que de mécanisme de subvention permettant de rembourser les États qui effectuent certaines dépenses, telles que l'achat de machines à voter modernes, a été créée en vertu de cette nouvelle loi (Benson, 2008 : 349-350).

Malgré les transferts fédéraux aux États et aux autorités locales, les problèmes concernant le droit de vote et l'occasion de voter persistent dans le système électoral. Après que de nombreuses plaintes eurent été déposées au cours des élections de 2012 au sujet de l'admissibilité des électeurs et des longues files d'attente, le président Obama a mis sur pied le 28 mars 2013 une Commission présidentielle sur l'administration des élections (*Presidential Commission on Election Administration*), composée de neuf membres devant posséder des connaissances sur l'administration des élections. La commission avait le mandat de tenir des audiences publiques partout au pays et de formuler, dans les six mois suivant sa première audience publique, des recommandations quant aux « pratiques exemplaires ». Dans l'exécution de son mandat, elle devait éviter le chevauchement avec les travaux d'autres organismes[27]. En janvier 2014, la commission a présenté son rapport.

Malgré ces mesures nationales intermittentes, les assemblées législatives des États constituent toujours la source principale de lois régissant le processus électoral. Le processus législatif des États en ce qui concerne les questions électorales est souvent décrit comme étant « ponctuel, sporadique et dominé ou motivé par la partisanerie » [TRADUCTION] (Benson, 2008 : 357). Les codes électoraux adoptés par les assemblées législatives des États ont tendance à être de nature générale et à accorder aux gouvernements locaux des pouvoirs diversifiés quant à la tenue des élections. Cette délégation de responsabilité supplémentaire, de l'État à l'échelle locale, signifie que les élections visant à élire des représentants aux quatre instances nationales – président, vice-président, représentants et sénateurs – sont, en fait, planifiées, organisées et exécutées en grande partie par des autorités locales d'environ 13 000 comtés et municipalités dans tout le pays. (L'annexe B présente brièvement les rôles que jouent les gouvernements des États et les gouvernements locaux dans le processus électoral national.) Certains fonctionnaires électoraux sont nommés à leur poste tandis que d'autres sont élus, mais la majorité d'entre eux sont choisis de manière partisane. La Commission présidentielle sur l'administration électorale a conclu dans son rapport de 2014 que cette manière de faire ne favorise pas le professionnalisme dans l'administration électorale et, qu'en fait, elle mine la confiance du public dans le processus électoral (*Presidential Commission on Election Administration*, 2014 : 18).

Il convient également de noter brièvement que les tribunaux, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle étatique, jouent un rôle dans la supervision du processus électoral. À de nombreuses reprises, et parfois dans le cadre de décisions contradictoires, la Cour suprême a cherché à établir un équilibre entre la liberté d'expression et un processus électoral équitable en imposant des restrictions des pouvoirs de la

[27] *Federal Register*, Executive Order 13639, 28 mars 2013.

FEC, notamment dans l'affaire *Citizens United vs. the Federal Election Commission*[28]. Il revient aux tribunaux étatiques d'assurer la résolution des différends et de punir ceux qui enfreignent les lois électorales. Toutefois, les tribunaux d'État ne renversent que rarement les résultats d'une élection (Benson, 2008 : 351-354 et 357-359).

En résumé, le système électoral national des États-Unis est très complexe : plusieurs institutions et acteurs interagissent de manière à façonner, administrer et mettre en œuvre les lois, les politiques et les pratiques. Aucun organisme national ne détient le pouvoir de réglementation légitime nécessaire pour régir toutes les dimensions et toutes les étapes du processus électoral. Selon ses critiques, ce système électoral fragmenté est dénué de normes nationales, il est ouvert aux irrégularités électorales et donne lieu à un plus grand nombre d'élections dont les résultats sont contestés (Issacharoff, Karlan et Pildes, 2002 : 223).

Composition de la FEC

La composition et le processus de nomination de la FEC ont toujours fait l'objet d'une controverse. À l'origine, le président, le président de la Chambre des représentants et le président intérimaire du Sénat devaient nommer deux membres chacun à cette commission composée de six personnes. Officiellement, ce processus de nomination correspondait aux principes de la séparation des pouvoirs entérinés dans la Constitution. Officieusement, il répond à une préoccupation d'ordre politique, soit de faire en sorte que ce nouvel organisme de réglementation n'intervienne pas trop dans le domaine délicat de la politique et de l'argent.

En 1975, une poursuite a été intentée afin de contester la constitutionnalité du processus de nomination. Les plaignants se sont servis de la doctrine sur la séparation des pouvoirs pour défendre leur argument comme quoi les pouvoirs de la FEC doivent, compte tenu de leur nature exécutive plutôt que législative, être soumis à la disposition sur les nominations (Article II, Section 2, Alinéa 2) de la Constitution, qui autorise le président seulement, après avoir obtenu l'avis et le consentement du Sénat, à procéder à des nominations d'ordre exécutif.

Un an plus tard, la Cour suprême s'est prononcée en faveur des plaignants dans *Buckley v. Valeo*[29]. Elle a statué qu'en raison de sa composition, la FEC ne pouvait plus exercer son autorité en ce qui concerne l'application de la loi, la détermination de l'admissibilité au financement public, l'engagement des poursuites au civil et la formulation d'avis consultatifs puisque ces fonctions étaient d'ordre exécutif plutôt que législatif. Cependant, les fonctions de la FEC liées à l'information et à la vérification ont été déclarées d'ordre législatif et donc constitutionnelles (Kershner, 2010).

Par conséquent, le Congrès a adopté, en mai 1976, la FECA 1976, que le président a signée cette même année, réorganisant ainsi la FEC pour lui donner sa structure actuelle, soit une structure de six membres à temps plein nommés par le président et confirmés par le Sénat. Cette mesure législative révisée permettait toujours au Congrès de surveiller la situation de près puisqu'elle établissait le secrétaire du Sénat et le greffier de la Chambre des représentants comme membres d'office de la FEC sans droit de vote. De cette manière, ces représentants supérieurs du Congrès seraient au courant des discussions les plus délicates ayant lieu à la FEC au sujet de l'application de la loi dans le cadre des campagnes de réélection de leurs collègues législateurs (Mann, 1997 : 277).

En vertu de la FECA, six membres ayant le droit de vote sont choisis pour siéger à la FEC « en fonction de leur expérience, de leur intégrité, de leur impartialité et de leur bon jugement » [TRADUCTION].

---

[28] *Citizens United vs. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).
[29] *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

Cependant, on s'attend à ce que les membres aient une allégeance partisane puisque la loi limite à trois le nombre de membres affiliés à un même parti politique, laissant entendre que trois démocrates et trois républicains siégeront à cette commission composée de six membres.

La théorie sur laquelle repose le modèle d'une commission bipartisane veut que chaque parti fasse contrepoids à l'autre de manière à ce qu'aucun parti n'ait l'avantage politique sur l'autre en ce qui concerne l'application des lois sur le financement des campagnes. On soutient aussi que les membres de la Commission ayant une affiliation partisane connaissent mieux les réalités du processus politique et sauront donc mieux répondre aux préoccupations des représentants élus.

Les détracteurs de la structure de la FEC affirment qu'elle minimise l'impartialité, le professionnalisme et l'expertise quant à la supervision des questions sur le financement électoral et qu'elle favorise les relations politiques partisanes. Ils suggèrent également que le modèle bipartisan produit régulièrement des impasses en raison du partage des voix. Cependant, d'autres commentateurs soutiennent que c'est le principe et non la partisanerie qui guide typiquement les prises de décision et que les impasses sont relativement rares. Ces avis contradictoires sont examinés à l'annexe C.

Nominations à la suite de négociations politiques

Afin d'assurer la réussite du processus de confirmation, le cabinet du président fait circuler les noms de candidats potentiels auprès de certains membres du Congrès, y compris les chefs des partis des deux chambres (Ostrander, 2013 : 8). À la suite de ce triage initial, les noms des candidats restants sont présentés au Sénat et les candidatures sont renvoyées immédiatement au Comité responsable des règles du Sénat (*Senate Rules Committee*), où elles peuvent faire l'objet d'audiences publiques. L'examen des candidatures peut prendre du temps lorsque le comité est saisi d'autres affaires prioritaires, mais les délais constituent parfois aussi une tactique qui permet de faire pression dans d'autres conflits politiques. Une fois examinées, les candidatures sont renvoyées de nouveau au Sénat accompagnées de la recommandation du comité – confirmant généralement la nomination – puis on passe à un vote. Si la nomination n'est pas approuvée avant la fin de la session du Congrès, les candidatures sont renvoyées au président et doivent être présentées de nouveau au début de la session suivante. Le processus des candidatures présidentielles échoue rarement, mais le traitement rapide des candidatures afin que la FEC dispose de tous ses membres s'est avéré difficile, tout particulièrement au cours des dernières décennies en raison de l'hyperpartisanerie qui a dominé le processus politique à Washington.

À l'origine, les membres de la commission étaient nommés pour un mandat de six ans renouvelable, mais en 1998, le Congrès a modifié la loi de manière à ce qu'un seul mandat soit permis. Cette mesure visait à protéger les membres de la commission des pressions politiques pouvant surgir s'ils avaient besoin de l'aval du président ou des dirigeants du Congrès afin de renouveler leur mandat (Mann, 1997 : 277). Or, cette limite a engendré un roulement considérable à la FEC[30]. Les mandats sont décalés; par conséquent, tous les deux ans, il faut procéder à deux nouvelles nominations, ce qui entraîne un manque de continuité.

Lorsque des postes sont vacants, ils sont remplis de la manière décrite ci-dessus. Or, les membres peuvent siéger à la commission même après que leur mandat est échu, soit jusqu'à ce qu'un successeur soit nommé. Lorsque Barack Obama a accédé à la présidence en janvier 2009, il y avait quatre postes vacants, mais ses premières nominations n'ont été confirmées qu'en septembre 2013 (Levinthal, 2013).

[30] Pour voir les données, consulter Franz, 2009, p. 172.

Ces deux nominations ont permis à la FEC d'avoir une équipe complète, mais le mandat des autres quatre membres a également expiré.

Les membres de la commission y siègent à temps plein et n'ont pas le droit d'être employés ailleurs. Le président et le vice-président sont élus chaque année parmi les membres de la FEC et ils doivent être affiliés à des partis différents. Aucun membre ne peut siéger en tant que président plus d'une fois pendant son mandat. Le président n'a pas le droit de prendre des décisions et il n'a pas le statut nécessaire pour agir en tant qu'intermédiaire impartial lorsque des différends profonds surviennent.

Mandat, pouvoirs et responsabilités de la FEC

Le nom de la FEC est quelque peu trompeur puisque la commission ne s'occupe pas d'un large éventail de questions électorales; elle se limite plutôt aux questions liées au financement des campagnes. Comme il a été mentionné ci-dessus, la FEC fut créée en vertu de la modification apportée en 1974 à la FECA, une loi qui limite la source et le montant des contributions utilisées pour financer les élections fédérales et qui impose la divulgation de renseignements financiers des campagnes[31]. Selon Thomas E. Mann, expert renommé du financement des campagnes, le Congrès a conçu cet organisme de surveillance de manière à ce qu'il fonctionne comme un « chien de garde bien dressé par son maître » [TRADUCTION] (1997 : 277). Bon nombre d'autres commentateurs bien informés pensent également que la structure et le pouvoir juridique de la FEC nuisent grandement à sa capacité d'exécuter de manière efficace et expéditive les lois sur le financement des campagnes.

En 1976, soit deux ans seulement après la création de la FEC, le Congrès a adopté la première d'une série de mesures visant à restreindre l'autorité de la commission. Tout d'abord, en apportant des modifications à la FECA, le Congrès s'est attribué le pouvoir de rejeter les règlements proposés par la FEC et il s'est immédiatement servi de cette autorité pour abolir les deux premiers règlements de la commission. Il a également fait en sorte que les avis consultatifs (voir ci-dessous) soumis par la FEC à la place des règlements s'appliquent seulement à des cas particuliers et interdisent son application généralisée. En outre, la FEC a reçu l'interdiction d'enquêter sur les plaintes anonymes ou les infractions rapportées dans les médias. Finalement, la FECA de 1976 a poussé la FEC à réduire au minimum ses activités de réglementation et son recours aux tribunaux et à privilégier le recours aux méthodes informelles de consultation, de conciliation et de persuasion. D'autres modifications apportées à la FECA en 1979 ont réduit le « fardeau » administratif des candidats et des partis en diminuant le nombre de rapports à présenter pendant les cycles électoraux. Elles ont également retiré l'autorité de la FEC à mener des vérifications aléatoires, ce que les membres du Congrès de tous les partis caractérisent de recherche à l'aveuglette.

Il est impossible, dans le cadre de ce rapport, de décrire de façon exhaustive les responsabilités et les activités de la FEC[32], mais nous présenterons quatre grands ensembles de procédures que la FEC a établies afin de mettre en œuvre la FECA : l'établissement de règles, les opinions consultatives, la vérification et l'analyse, et l'arbitrage.

Dans le cadre de l'établissement de règles, la FEC interprète et peaufine les lois adoptées par le Congrès. De nouveaux règlements peuvent s'avérer nécessaires à la suite de changements apportés à la FECA par le Congrès. La FEC peut également agir de manière indépendante lorsque les règlements existants sont jugés obscurs ou inadéquats (par exemple, lorsqu'Internet modifie des pratiques politiques). Les règles

[31] La FECA, la *Revenue Act*, la *Presidential Primary Matching Payment Account Act* et la *Federal Election Campaign Act*, qui octroient des fonds publics aux élections nationales, s'appliquent conjointement.
[32] Pour de plus amples renseignements sur la FEC, consulter le site à www.fec.gov/.

proposées sont publiées dans le Registre fédéral (*Federal Register*), qui paraît au quotidien, puis les individus et les organisations sont invités à en débattre. Des individus peuvent également demander à la FEC d'adopter une nouvelle règle, ou de modifier ou d'annuler une règle existante, et le Congrès a le droit de rejeter les règles proposées. L'histoire compliquée des règlements sur le financement des campagnes est un mélange de bonnes intentions, de revers constitutionnels et de retranchements d'anciennes règles[33].

Une autre manière de clarifier certains aspects des lois lorsque des individus ou des organisations présentent une demande d'interprétation formelle consiste à formuler des opinions consultatives. Ces dernières doivent porter sur des situations particulières et ne peuvent être d'ordre général. Les ébauches font l'objet de discussions aux réunions publiques de la FEC. Le processus de formulation d'opinions consultatives a été vertement critiqué pour avoir permis aux entités surnommées super comités d'action politique (*Super political action committees* ou *Super PAC*) de se soustraire aux limites de dépenses électorales imposées aux partis et aux candidats. Comme l'ont conclu deux commentateurs chevronnés des élections dans leur livre paru en 2012, les opinions consultatives des FEC ont donné « le feu vert aux mensonges qui rendent risibles les affirmations des candidats comme quoi ils n'ont rien à voir avec les *Super PAC* créés en leur nom » [TRADUCTION] (Mann et Ornstein, 2012 : 153).

En ce qui concerne les rapports publics, les candidats au Sénat, à la Chambre des représentants et à la présidence doivent présenter des rapports publics sur leurs revenus et leurs dépenses en plus de dévoiler les contributions supérieures à 200 dollars américains qu'ils reçoivent. En 1979, la FEC a perdu son pouvoir de mener des vérifications aléatoires; depuis, les vérifications ne peuvent être effectuées que dans le cadre d'une enquête en cas de plainte ou si les membres de la FEC relèvent des infractions potentielles dans les documents publics présentés par les candidats qui se présentent à une élection nationale.

Les individus et les organismes peuvent porter plainte auprès de la FEC au sujet d'infractions possibles à la loi, après quoi la FEC décide si elle poursuivra une enquête. Or, elle ne mène pas d'enquêtes sur les plaintes anonymes. En raison de la nature chronophage du processus d'enquête, peu de plaintes sont résolues dans le cycle électoral au cours duquel elles ont été déposées. Et dans certains cas, un candidat peut être élu et entré en fonction avant d'avoir à payer une amende mineure pour l'infraction commise.

En vertu de la loi, la FEC détient la compétence civile exclusive en ce qui concerne les infractions liées au financement des campagnes. Ces pouvoirs légaux renforcent en apparence sa capacité d'application de la loi, mais, pour des raisons que nous ne décrirons pas dans ce rapport par souci de concision et en raison de leur nature trop technique, le monopole sur les poursuites civiles peut en fait nuire aussi bien à l'application de la loi qu'aux recours privés des citoyens en réponse aux infractions présumées[34].

Lorsqu'il s'agit d'infractions flagrantes ou persistantes, la FEC peut imposer des sanctions punitives. De plus, les infractions commises de manière délibérée et en connaissance de cause peuvent donner lieu à un emprisonnement. La majorité des infractions mineures, telles que la soumission de déclarations après la date prévue, sont réglées dans le cadre d'un processus de conciliation (le processus de règlement extrajudiciaire des différends adopté en 2000), qui peut se solder par des amendes. Depuis 2008, la FEC exécute un programme d'amendes administratives (*Administrative Fines Program*). Pour ce qui est des poursuites liées à des délits criminels présumés, la FEC doit travailler avec le ministère de la Justice afin d'obtenir une condamnation.

[33] Pour un bref historique jusqu'en 2006, consulter Sheppard, 2007, p. 38-45.
[34] Pour une analyse juridique détaillée, consulter Seifried, 2012, p. 10-11.

En général, la FEC favorise l'observation volontaire et signale ainsi par anticipation ses intentions d'appliquer diverses exigences en vertu de la loi.

Dispositions administratives

La FEC reçoit des crédits annuels, qui en 2012 s'élevaient à 66,4 millions de dollars américains, soit une hausse par rapport aux 54 millions de dollars américains versés en 2006. Malgré une explosion des dépenses politiques qui ont rapidement augmenté à la suite d'une série de décisions de la Cour suprême visant à réduire les restrictions imposées sur les dépenses des sociétés, des associations, des syndicats et des comités d'action politique, les niveaux de financement de l'organisme ont stagné au cours des cinq dernières années et la dotation a chuté à son niveau le plus bas en 15 ans. De plus, des dirigeants clés ont quitté l'organisme au cours des dernières années (*Center for Public Integrity*, 2013).

La FEC a 375 employés à temps plein et les coûts liés au personnel représentent 6 % de son budget. La plus grande part (69 %) des coûts relatifs au personnel sont dépensés à la division du conseil juridique (*General Counsel*), qui est chargée de l'élaboration des politiques, des recours en justice et du traitement des plaintes. Le restant (31 %) est dépensé pour l'infrastructure, y compris la TI et les contrats conclus avec des consultants en TI. La FEC a son siège à Washington et elle n'a aucun bureau régional.

Un organisme voué à la réforme des campagnes a conclu récemment dans un rapport que la FEC souffrait d'un sous-financement et d'un manque de personnel chroniques (Wertheimer et Simon, 2013 : 20-21). Il a également recommandé que l'on accorde à la FEC un financement pluriannuel afin de lui permettre d'assurer la planification du cycle électoral en entier.

Toutes les fonctions de réglementation principales de la FEC – l'établissement de règles, les opinions consultatives, les enquêtes, les amendes et les recours en justice – requièrent l'appui de quatre des six membres. Il en résulte donc des impasses qui, selon de très nombreuses critiques, rendent l'organisme de réglementation inefficace. Or, l'image répandue d'un organisme dysfonctionnel où règne le clivage partisan est fondée en grande partie sur les témoignages anecdotiques rapportés par les médias. Les analyses empiriques de la prise de décision réelle de la FEC sont relativement rares. Un examen valide de l'ampleur des impasses pour raisons partisanes doit tenir compte des différents types de décisions que prend la FEC au fil du temps plutôt que de reposer sur quelques controverses très médiatisées ou l'analyse sélective des décisions prises dans une courte période de temps. L'annexe C présente un aperçu de plusieurs analyses empiriques fondées sur différents types de preuves et sur des périodes différentes. Les conclusions ne sont pas unanimes, mais, dans leur ensemble, elles ne sont pas positives en ce qui concerne l'efficacité de la FEC dans l'exécution de son mandat.

Responsabilité et indépendance

La description de la FEC en tant qu'organisme de réglementation semi-indépendant est celle qui correspond le plus à la réalité. La FEC est assujettie à un certain nombre de contraintes formelles quant à son autorité et elle doit se conformer à de multiples exigences en matière de responsabilité. De nombreux soi-disant intervenants sont touchés par les mesures que prend la FEC ou peuvent avoir une incidence sur son rendement. Pour la FEC, répondre aux attentes des différents acteurs et institutions est une question d'équilibre, un exercice de nature politique et risquée.

Le président joue un rôle considérable dans l'établissement de l'orientation et de l'efficacité de la FEC, car il peut proposer des lois qui modifieraient son mandat. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un gouvernement divisé, rien ne garantit que les modifications seront approuvées par le Congrès. Comme on le voit de plus en plus souvent, pour que ce dernier donne son approbation, il faut faire des

compromis. Le président nomme les membres de la FEC, tant qu'ils sont approuvés par le Sénat, et il peut donc recruter des candidats qui partagent sa philosophie en matière de réglementation du financement des campagnes. Le président soumet chaque année un budget gouvernemental au Congrès afin que cet organisme l'examine et que les deux chambres l'approuvent. Le Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*, OMB) de l'administration fédérale aide le président à élaborer les propositions budgétaires. La FEC fait partie du processus budgétaire et elle doit entreprendre des négociations auprès de l'OMB afin de satisfaire à ses besoins budgétaires tous les ans.

Finalement, en fournissant un leadership stratégique quant à l'administration du secteur public national, le président peut insister pour que certaines démarches de gestion soient entreprises dans l'ensemble du gouvernement, y compris à la FEC. Par exemple, en fonction du programme de gestion du président Obama, la FEC doit présenter un plan stratégique quinquennal ainsi qu'un rapport annuel sur le rendement et la responsabilité, qui sont tous deux des documents du domaine public.

Comparativement aux organes législatifs de la majorité des systèmes parlementaires dotés d'un cabinet, le Congrès, particulièrement le Sénat, peut être une force politique puissante. Le Congrès établit le mandat de la FEC et peut modifier la loi à tout moment. Le Sénat participe également à la nomination des membres. Le budget de la FEC doit être examiné par les comités de la Chambre et du Sénat puis approuvé par un vote dans les deux chambres. En outre, plusieurs comités des deux chambres du Congrès assurent une supervision des opérations de la FEC. Le Comité sur les règles et l'administration du Sénat (*Senate Committee on Rules and Administration*) et le Comité de la chambre des représentants sur l'administration de la Chambre (*House of Representatives' Committee on House Administration*) sont les principaux responsables de cet examen. Ces comités peuvent se pencher librement sur les questions touchant le financement des élections.

La FEC doit non seulement rendre des comptes aux acteurs politiques et aux organismes centraux chargés des procédures et des règles, mais également aux tribunaux. En raison du milieu hautement politisé, la FEC a passé beaucoup de temps au cours des dernières décennies à se défendre contre des poursuites de tout genre. Son site Web comprend plusieurs pages consacrées aux litiges en cours et à certaines affaires sur le financement des campagnes. On y trouve également une liste en ordre alphabétique de tous les procès auxquels elle a participé[35].

La transparence permet de promouvoir la responsabilité auprès d'autres parties du gouvernement, des intervenants et du public en général. La FEC a pris de nombreuses mesures afin d'assurer la transparence de son fonctionnement. Elle tient régulièrement des réunions ouvertes au public, généralement les jeudis matin, au cours desquelles elle étudie de nouveaux règlements, des opinions consultatives, des rapports de vérification et d'autres mesures favorisant la mise en œuvre des lois sur le financement des campagnes. Or, les mesures d'exécution de la loi en cours, les litiges et d'autres questions qui doivent demeurer confidentielles en vertu de la loi font l'objet de discussions au cours de séances à huis clos. De plus, la FEC divulgue de manière proactive sur son site Web des renseignements au sujet des règlements proposés, des enquêtes en cours ou terminées, des opinions consultatives et des litiges, en cours ou terminés.

La Commission d'assistance électorale

Lorsque la Commission d'assistance électorale (*Election Assistance Commission*, EAC) fut créée en 2002, le Congrès a choisi de reproduire la composition bipartisane de la FEC. L'EAC n'est pas un organisme de réglementation. Elle a pour objectif de faire la promotion des normes électorales nationales, de fournir

[35] Consulter le site www.fec.gov/law/litigationrecent.shtml.

des renseignements aux électeurs ainsi qu'aux candidats et de transférer des fonds fédéraux aux gouvernementaux locaux et aux États afin d'améliorer les processus électoraux.

Les quatre membres de l'EAC sont mis en candidature par le président en fonction des recommandations des chefs des partis majoritaires et minoritaires de la Chambre des représentants et du Sénat. Les commissaires sont nommés pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. Tout au plus deux commissaires peuvent appartenir au même parti. Le président et le vice-président sont choisis parmi les membres pour un mandat d'un an et ils doivent être affiliés à des partis différents. Les membres ne peuvent occuper ces fonctions qu'une fois au cours de leur mandat.

Normalement, toute mesure que l'EAC veut prendre doit obtenir le vote de trois des quatre commissaires, ce qui, par le passé, a mené à des impasses en raison des lignes de parti. Cependant, depuis décembre 2011, les quatre sièges de l'EAC sont vacants. Sans le quorum de ces commissaires, l'EAC ne peut ni adopter des politiques, ni formuler des opinions consultatives à l'intention des États sur l'utilisation des fonds attribués en vertu de la HAVA, ni mener des appels à la suite de vérifications (*Election Assistance Commission*, 2013 : 2). Ces fonctions sont donc dirigées par un directeur général intérimaire. Le personnel de l'organisme est autorisé à exécuter certaines opérations courantes, telles que la certification des systèmes de vote et la distribution de subventions.

En 2012, l'EAC avait un budget de 11,5 millions de dollars américains et son effectif comptait 24 employés à temps plein. Son budget doit tout d'abord être approuvé par la branche exécutive avant d'être renvoyé au Congrès aux fins d'adoption. L'EAC dispose d'un comité consultatif (*Board of Advisers*), d'un conseil de normalisation (*Standards Board*) et d'un comité d'élaboration des lignes directrices techniques (*Technical Guidelines Development Committee*), qui lui fournissent des conseils externes au sujet de l'exécution de son mandat[36]. Chaque année, l'EAC doit présenter un rapport au Congrès sur ses activités ainsi qu'un rapport de rendement. Elle doit également déposer un plan stratégique quinquennal devant le Congrès; le prochain plan devrait être déposé en 2014.

Ce rapport n'est pas l'endroit indiqué pour évaluer la HAVA ou le rôle de l'EAC dans la réalisation de son objectif double, soit la promotion de l'accès aux bureaux de vote et la réduction du risque de fraude électorale. En vertu de la HAVA, les États peuvent établir des listes d'électeurs informatisées. Cependant, comme l'a indiqué Daniel Tokaji, spécialiste renommé du droit : « Comme une grande partie des lois fédérales régissant l'administration des élections, les règles gouvernant les bases de données d'inscription des États sont floues et suscitent des désaccords raisonnables » [TRADUCTION] (2009 : 10). Il a conclu ensuite que la HAVA « n'a fait que très peu, ou rien du tout, pour changer l'hyperdécentralisation de l'administration électorale américaine » [TRADUCTION] (*Ibid.*, 12). Une évaluation quelque peu plus positive fut établie par les chercheurs principaux du Projet sur la réforme électorale mené par AEI-Brookings, qui ont conclu en 2010 que la HAVA, malgré toutes ses limites, constituait l'apogée de la réforme électorale au Congrès. Ils n'envisageaient pas de nouvelle version de la HAVA dans une perspective immédiate. L'EAC a transféré des milliards de dollars aux États afin qu'ils adoptent de nouvelles technologies en matière de vote, et des améliorations ont définitivement été apportées. Or, à l'avenir, le financement attribué à l'amélioration de l'administration électorale dépendra des affectations budgétaires des États (Fortier, Mann et Ornstein, 2010).

L'EAC se trouve dans une position délicate sur les plans politique et administratif depuis quelques années. Plusieurs projets de loi ont été déposés devant le Congrès afin de l'éliminer et de transférer certaines de ses fonctions à la FEC. Ses détracteurs prétendent que l'EAC n'est plus nécessaire puisqu'elle a rempli son rôle principal, qui était de débourser les fonds en vertu de la HAVA après le

[36] Des renseignements détaillés sur ces organismes se trouvent sur le site Web de l'EAC à www.eac.gov/.

scandale des élections de 2000. Cependant, ses défenseurs soutiennent que l'on a encore plus besoin des ressources et du soutien de l'EAC aujourd'hui, compte tenu des contraintes budgétaires imposées aux gouvernements locaux (Martinez, 2013).

Défis

La structure de gouvernance des élections nationales aux États-Unis comporte un pouvoir divisé verticalement entre les gouvernements nationaux, les autorités locales et les États, puis horizontalement à l'échelle nationale entre le Congrès, le président et les tribunaux. La majorité des décisions portant sur l'administration électorale sont prises par les autorités des gouvernements locaux, qui sont supervisées par les États et ne reçoivent que quelques directives législatives du Congrès. Cette manière de procéder hautement décentralisée permet une meilleure adaptation aux situations locales, bien qu'elle se fasse au détriment de l'uniformité et des normes nationales.

Le Congrès a décidé de créer deux OGE bipartisans. Ils sont tous deux devenus dysfonctionnels en raison de la partisanerie et des différends idéologiques entre les membres de l'EAC et sont ainsi incapables de prendre des décisions sur des questions d'importance. Le modèle des commissions bipartisanes comporte le risque que les commissaires jugent qu'ils doivent agir en tant que représentants partisans, particulièrement lorsque des questions controversées sont soulevées. Même lorsque les commissaires ont fait des études et acquis de l'expérience pertinente aux postes qu'ils occupent au sein de ces deux organismes, on court toujours le risque que les partis, les organisations consultatives, les médias et le public les perçoivent comme n'étant ni indépendants ni objectifs dans leur interprétation et leur application des lois sur le financement des campagnes.

Cependant, les divisions internes et les impasses en matière de prise de décision qui ont nui à l'efficacité des deux commissions nationales correspondent aux divisions de la vie politique aux États-Unis dans son ensemble et ne doivent pas être attribuées au modèle des commissions en soi. Comme d'autres études de cas l'ont démontré, on peut concevoir des commissions qui fonctionnent de manière indépendante ou impartiale pourvu qu'elles soient tenues suffisamment à l'écart des pressions politiques.

Compte tenu de la situation actuelle qui entraîne des impasses et paralyse les activités, les commissions sont axées sur le travail à court terme. Cependant, elles doivent manifestement régler certaines questions à moyen et à long terme. Pour ce qui est de la FEC, elle doit :

- composer avec les conséquences d'une série d'affaires juridiques, notamment la décision qu'a rendue la Cour suprême en 2010 dans *Citizens United v. FEC*, qui a considérablement modifié le contexte de réglementation en éliminant les restrictions imposées aux dépenses politiques des entreprises, des associations et des syndicats;
- améliorer l'accès de la population à l'information au sujet de la collecte de fonds ainsi qu'aux dépenses des campagnes;
- encourager l'observation volontaire des exigences en vertu de la FECA en organisant des séances d'éducation et en diffusant des renseignements;
- recruter et retenir des cadres supérieurs talentueux et un effectif engagé.

Pour ce qui est de l'EAC, elle doit défendre son existence et faire comprendre que les subventions fédérales et le soutien apportés aux États et aux gouvernements locaux sont légitimes en plus de combler un besoin continu. Dans son tout dernier plan stratégique, elle a souligné le besoin de communiquer ses activités et ses réalisations à une diversité d'intervenants. Deux autres de ses objectifs portent sur la surveillance et la déclaration de l'utilisation de subventions fédérales ainsi que sur le renforcement de la confiance du public dans son intégrité en mettant à l'essai et en certifiant les systèmes électoraux afin d'améliorer l'accessibilité et la sécurité.

CONCLUSIONS

Nos études de cas montrent qu'aucune solution institutionnelle simple n'existe pour surmonter les obstacles inhérents à l'exercice d'une gestion électorale professionnelle et indépendante tout en préservant la responsabilité et la souplesse. En pratique, il n'y a pas d'OGE parfait ou d'élections parfaites. Par conséquent, pour évaluer l'efficacité des modalités de gouvernance électorale et des pratiques administratives, l'examen du rendement et des résultats dans de multiples dimensions et au fil du temps constitue une approche plus réaliste.

Parmi les thèmes généraux qui se dégagent de cette étude, on trouve le fait que les modifications à la machine électorale ne fonctionnent pas si les prétendues réformes ne tiennent pas compte de l'ensemble de la configuration des pouvoirs du système politique ainsi que des mesures incitatives et dissuasives qui engendrent les comportements des institutions et des acteurs, particulièrement les partis politiques et les politiciens.

L'indépendance est devenue, aussi bien de l'avis des experts que de celui de la population, l'attribut le plus important d'une autorité électorale crédible. Cependant, l'indépendance n'est jamais absolue et elle est plus importante pour certaines fonctions de la gestion électorale que pour d'autres. En outre, on ne peut permettre que l'indépendance domine d'autres valeurs importantes telles que la transparence, la souplesse et la responsabilité.

Le présent rapport démontre que l'équilibre entre l'indépendance et d'autres valeurs importantes peut être atteint dans le cadre de divers formats organisationnels. De nos jours, les experts et les professionnels du domaine des élections s'entendent sur le fait que les fonctions de gestion électorale qui relèvent d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental ne sont pas suffisamment à l'abri du processus politique partisan pour insuffler au public une confiance dans l'indépendance et l'intégrité du processus électoral. S'ils ont recours aux modalités procédurales et structurelles appropriées, les organismes dirigés par une seule personne et les commissions formées de plusieurs membres peuvent arriver à faire preuve d'indépendance et d'efficacité et jouir de crédibilité. Des dirigeants professionnels, habiles et avertis qui sont déterminés à protéger l'intégrité des élections peuvent améliorer grandement le rendement et la réputation d'un OGE national.

Dès le début, nous avons lancé une mise en garde contre l'application à la situation canadienne de ce qui semble fonctionner dans un autre contexte national, car on ne doit le faire qu'avec beaucoup de prudence. Bien conscients des risques que posent les leçons tirées d'autres pays, nous présentons en conclusion quelques brèves observations comparatives par rapport aux modalités de gestion électorale canadiennes.

Tout d'abord, nous tenons à noter que les modalités de gouvernance électorale canadiennes sont bien établies. Elles ont subi l'épreuve du temps comparativement à celles des autres pays étudiés. En 1920, le Canada était le premier pays au monde à transférer la fonction de gestion électorale à un agent ou officier parlementaire indépendant. Cette manière de recourir à un seul administrateur professionnel impartial n'a pas été reprise par les autres pays examinés dans le cadre de cette étude. Cependant, cela ne nullifie aucunement la réputation solide que s'est forgée Élections Canada en ce qui concerne son intégrité, son uniformité, sa stabilité et son indépendance auprès d'observateurs informés au Canada et dans d'autres pays.

En tant qu'organisme bien établi, Élections Canada représente des décennies d'expérience et d'évolution face à des situations changeantes. Grâce à sa stabilité et à la continuité au sein de sa haute

direction, l'organisme s'est doté de compétences distinctives. Il possède une identité professionnelle claire et s'est forgé une culture professionnelle où règnent l'impartialité et le professionnalisme. Bref, Élections Canada est bâti sur de solides assises qui favorisent et préservent les valeurs fondamentales de la gestion électorale dans un contexte démocratique qui ont été établies au début de cette étude. Toute modification que l'on propose d'apporter à Élections Canada ne devrait pas compromettre ses atouts organisationnels. Cependant, il ne faut croire, à la lumière de ces observations, qu'Élections Canada ne peut pas améliorer son rendement ou qu'on ne doit pas envisager de modifier ses structures et ses processus.

Les commissions électorales indépendantes sont des organisations relativement récentes. Ailleurs dans le monde, les commissions formées de plusieurs membres, qui sont nommées de différentes manières, sont devenues le modèle de gestion électorale préconisé. Comme il est manifeste à la suite de la discussion au sujet des deux commissions bipartisanes des États-Unis, le modèle des commissions n'est pas une panacée qui assure un rendement indépendant, efficace ou crédible. Cependant, la formulation de conclusions plutôt négatives au sujet des commissions en se basant seulement sur le modèle des États-Unis serait erronée. Les problèmes entourant le fonctionnement de ces deux commissions découlent des réalités et des contraintes du système politique américain plutôt que du modèle organisationnel en soi. Comme le démontrent les exemples des commissions des quatre autres pays examinés, ce type d'OGE peut afficher un rendement solide et inspirer la confiance du public lorsque sa structure, sa composition et ses procédures favorisent un équilibre entre, d'une part, l'indépendance et le professionnalisme et, d'autre part, la responsabilité et la souplesse.

Il est important de veiller à ce qu'une commission ne soit pas soumise à une pression politique excessive. Comme l'atteste l'exemple du Royaume-Uni, on peut créer une commission de modèle hybride, dont certains membres sont indépendants tandis que d'autres ont une allégeance politique, mais qui est tout de même isolée de manière efficace des pressions politiques, particulièrement du parti au gouvernement. Certaines caractéristiques institutionnelles du modèle de gouvernance du Royaume-Uni, telles qu'un processus de nomination des commissaires public et transparent ainsi que l'existence d'un organe parlementaire (le Comité du *Speaker* ou *Speaker's Committee*), qui sert de tampon entre la commission et le gouvernement ainsi que d'un organe auquel il faut rendre des comptes, seraient des éléments utiles à envisager si un gouvernement et le Parlement décidaient d'adopter le modèle d'une commission au Canada.

Les élections et les référendums sont des activités complexes qui se déroulent dans l'ensemble d'un pays dans des délais très courts. Le nombre croissant de lois, les technologies changeantes, les pratiques politiques qui évoluent et les attentes plus élevées des citoyens augmentent encore plus la complexité de ces processus. Il convient de mentionner tout particulièrement les changements technologiques qui entraînent et qui rendent possible une plus grande intégration des diverses fonctions qu'exercent les OGE, notamment les activités telles que l'inscription des électeurs, l'authentification de l'identité des électeurs, le dépouillement des votes et l'interaction avec les partis politiques. Cela ne fait pas l'unanimité, mais les arguments en faveur du regroupement des fonctions au sein d'une seule organisation comportant certaines divisions internes afin d'éviter les conflits, plutôt que d'une approche plus dispersée favorisant la création d'organismes spécialisés, semblent être bien fondés.

Finalement, tous les pays éprouvent de la difficulté à garder à jour leurs cadres législatifs, réglementaires et administratifs de manière à pouvoir adéquatement composer avec les changements du système politique. Élections Canada et les commissions d'autres pays munis de gouvernements parlementaires ont peu ou pas de pouvoirs législatifs subordonnés et, dans certains cas, les sanctions qu'elles peuvent imposer en cas d'infraction se limitent aux poursuites criminelles devant les tribunaux. En outre, les lois adoptées au fil du temps peuvent être contradictoires et devenir désuètes. Le

Royaume-Uni a entrepris un examen et une modernisation de ses lois électorales, un exercice que tous les pays devraient réaliser périodiquement. Afin de surmonter les obstacles qui se présenteront, les autorités électorales devront se munir d'un plus grand éventail d'outils qui leur permettront de composer avec toutes ces conditions changeantes.

ANNEXE A – DÉFINITION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les critères que nous avons utilisés dans le cadre de l'évaluation comparative des six modalités de gouvernance électorale sont définis ci-dessous.

- **Pouvoir juridique clair –** Cela signifie que le pouvoir est proportionnel aux responsabilités assignées à un OGE. Le mandat juridique d'un OGE est aussi bien habilitant que restrictif. Il assure la légitimité des mesures que prend l'OGE et lui fournit les moyens d'exécuter ses fonctions dans la légalité. En même temps, l'OGE se voit obligé de respecter la loi, de travailler à l'intérieur de ces paramètres et de faire son possible pour exécuter ses dispositions.
- **Indépendance –** Cela signifie que la gestion électorale, particulièrement certaines activités de nature très délicate, est à l'abri de l'ingérence ou de l'influence excessive d'autres institutions et acteurs. La majorité des fonctionnaires électoraux et experts en la matière estiment que l'indépendance constitue le critère le plus important des modalités de gouvernance électorale saine, et nous sommes d'accord. Il faut toutefois reconnaître qu'un OGE ne peut être entièrement indépendant et autonome puisqu'il doit également rendre des comptes aux organismes qui l'ont établi et être en mesure de se plier à ceux-ci.

  La capacité d'agir de manière indépendante est plus importante pour certaines fonctions d'un OGE que pour d'autres. L'indépendance est essentielle, par exemple, pour ce qui est des fonctions juridiques et quasi juridiques, telles que la réglementation, les enquêtes, le règlement des différends et l'application de la loi, qui sont toutes des fonctions qui requièrent une impartialité et une équité réelle et perçue. L'indépendance est également importante lorsqu'un OGE doit, en vertu de son mandat, fournir des conseils indépendants en matière de politique qui sont éclairés par des connaissances expertes et dépourvus de considérations politiques. De nombreux OGE sont également tenus de mener des activités de communication et d'éducation qui doivent idéalement être exécutées de manière indépendante et non partisane. L'indépendance est généralement moins importante en ce qui concerne les questions administratives telles que l'établissement de budgets et la dotation, puisque l'OGE doit entrer en négociation avec d'autres parties du système gouvernemental.

  Un OGE ne peut se déclarer autonome simplement parce qu'il est pratique de le faire sur le plan administratif ou même parce qu'il maintient un certain degré d'indépendance depuis longtemps. En fait, l'indépendance doit être justifiée : l'OGE doit respecter les valeurs et les propriétés essentielles de l'institution, que l'on juge comme étant nécessaires à la promotion d'une démocratie saine.

- **Impartialité et équité –** Ces deux valeurs essentielles doivent être protégées par la condition d'indépendance. Dans une certaine mesure, un OGE doit être à l'abri des pressions externes que peuvent exercer diverses sources afin d'exécuter ses fonctions de manière professionnelle et objective. Il doit, notamment, avoir le pouvoir et la liberté de mener des enquêtes poussées afin de rendre une décision impartiale au sujet d'un parti politique, d'un candidat, d'un électeur ou de représentants des médias.

  La notion d'un processus électoral impartial et équitable comprend des aspects de fond et de procédure. En ce qui concerne la procédure, la loi doit être appliquée de manière diligente et régulière sans qu'il y ait même la possibilité de parti pris ou de favoritisme. En ce qui concerne le fond, les décisions doivent être basées sur les dispositions de la loi, une interprétation exacte et valide des faits et l'application d'un jugement professionnel sain.

- **Professionnalisme et expertise –** Ces deux attributs caractérisent une gouvernance électorale saine. Dans une démocratie établie comme le Canada, les citoyens perçoivent les élections comme des événements courants et ne pensent guère à la complexité de la planification et de l'exécution d'une élection dans l'ensemble du pays en un jour tandis que le processus de vote a lieu à l'échelle locale sous la direction de fonctionnaires électoraux appelés directeurs du scrutin. Sur le plan de l'administration, il est très difficile de s'assurer que les citoyens savent où et comment voter, de veiller à ce que ce soit pratique pour eux de le faire, d'éviter les infractions possibles à la loi et de faire en sorte que les résultats des élections soient rapportés avec exactitude et en temps opportun dans un pays aussi vaste et aussi diversifié sur le plan social que le Canada. Les connaissances et les compétences spécialisées nécessaires pour organiser des élections qui se déroulent sans accrocs ne s'acquièrent que par l'éducation, l'expérience et la formation continue que reçoivent les employés des OGE. Au sein de l'OGE même, il doit exister une culture de professionnalisme, d'exactitude, d'intégrité, d'apprentissage et de perfectionnement.
- **Stabilité, uniformité et fiabilité –** Il s'agit d'attributs que doit posséder un OGE. Ces qualités permettent au public de mieux comprendre l'organisme qui supervise le processus électoral et d'avoir confiance en lui. Les intervenants, y compris les institutions et les acteurs qui sont le plus directement touchés par les actions de l'OGE ainsi que ceux qui peuvent exercer du pouvoir ou de l'influence sur son rôle, doivent développer une compréhension et un respect mutuels par rapport aux différents rôles que jouent les uns et les autres dans le processus électoral. Il faut du temps pour qu'un OGE inspire le respect et la confiance quant à sa fiabilité, son uniformité, son impartialité et son équité, et tout est rapidement perdu lorsqu'on est visé par des allégations de partialité ou d'incompétence. Une certaine continuité quant aux structures et aux procédures d'un OGE permet également de développer des connaissances et des compétences cumulatives et de forger une culture solide et commune axée sur le professionnalisme, la précision et l'intégrité.

  Au fil du temps, le système politique, la TI et l'opinion publique, entre autres, subiront des changements pouvant nécessiter l'apport de modifications aux modalités de gouvernance électorale. Compte tenu de l'importance centrale de ces modalités pour une démocratie saine, toute modification institutionnelle devrait préserver les principes fondamentaux sous-jacents et les compétences distinctes qu'un OGE aura développées au fil du temps.
- **Économie, efficience et efficacité –** Ces trois critères sont étroitement liés. Au sens le plus strict, les OGE existent afin d'appuyer le bon déroulement des élections, dans le cadre desquelles les scrutins à l'échelle nationale se tiennent de la manière la plus économique et la plus efficiente possible tout en conservant la qualité du processus de vote. L'efficacité renvoie en partie à l'exactitude et à la rapidité de la communication des résultats, à la restriction du nombre de controverses liées aux processus et aux résultats ainsi qu'à la satisfaction des électeurs, des partis et des candidats par rapport aux processus.

  La réalisation d'*élections de qualité* constitue une mesure plus générale de l'efficacité d'un OGE. Puisqu'il s'agit d'une expression subjective, elle se prête potentiellement à la controverse. En ce qui nous concerne, une élection de qualité est définie par la force de participation d'électeurs avertis, une absence ou un nombre faible d'actes illégaux ou de tentatives d'influence exagérées et des résultats qui sont perçus comme étant exacts et légitimes. Très peu de tentatives ont été entreprises en vue d'élaborer un cadre d'évaluation comprenant des mesures empiriques de qualité qui pourraient servir à établir une comparaison entre différents pays ou à suivre les améliorations dans un seul pays au fil du temps (Elkit et Reynolds, 2005).
- **Transparence, souplesse et responsabilité –** La transparence est une valeur très précieuse dans une démocratie parce qu'elle soutient le droit du public à l'information. La transparence constitue

également un moyen d'appuyer tant l'efficacité que la responsabilité dans le cadre de la gestion électorale. Elle peut également aider à prévenir, à détecter et à corriger des irrégularités électorales. Elle donne un fondement à l'information et à l'éducation du public et elle permet de tenir les OGE responsables de leur rendement (Mozaffar et Schedler, 2002 : 10).

La souplesse renvoie à l'ouverture d'esprit dont fait preuve un OGE face aux conditions changeantes de l'environnement externe et à sa volonté de modifier ses politiques et ses pratiques afin de relever les défis qui se présentent. Elle suppose la consultation auprès des citoyens, des parlementaires et des représentants des partis afin d'obtenir leur avis et des conseils sur la manière d'améliorer le processus électoral. Les relations entre un OGE et les partis politiques sont marquées par une tension inhérente : ces derniers sont les cibles principales des règles régissant les élections, mais en contrepartie, les partis au gouvernement et le corps législatif établissent le mandat de l'OGE et lui accordent le pouvoir et les ressources dont il a besoin pour exécuter ses fonctions. On pourrait décrire la relation idéale entre un OGE et les représentants des partis comme étant « cordiale sans toutefois être chaleureuse » [TRADUCTION]. Il faut éviter d'être trop réceptif, en réalité ou en apparence, aux visées partisanes et politiques.

En règle générale, la responsabilité implique l'obligation de répondre de l'exercice de ses pouvoirs et de l'utilisation des fonds publics en présentant des renseignements valides au sujet du rendement. L'administration électorale consiste à exercer un pouvoir discrétionnaire et à faire preuve de jugement professionnel dans le cadre des règles « impératives », telles que les lois et les règlements, et les règles « non impératives », telles que les politiques administratives et les codes de conduite. Les règles officielles établissent les paramètres de comportement, mais des situations controversées requérant l'application d'un jugement au sujet des faits ou l'interprétation des règles et de la manière dont elles devraient être appliquées peuvent survenir. Lorsqu'un OGE fait preuve de discrétion, sa neutralité ou ses compétences peuvent être remises en question; voilà donc pourquoi l'on insiste sur la responsabilité.

ANNEXE B – ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS NATIONALES AUX ÉTATS-UNIS PAR LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET LES ÉTATS : DÉCENTRALISATION RADICALE?

Presque tous les aspects du processus électoral national – l'admissibilité au scrutin, l'inscription, l'emplacement des bureaux de scrutin, la conception du bulletin de vote, la technologie électorale, les méthodes de dépouillement, les règles régissant le recomptage et les méthodes de règlement des plaintes – sont gérés à l'échelle locale. Par conséquent, on trouve une grande variation d'un État à l'autre et même d'une autorité locale à une autre dans un même État. Les agents locaux qui supervisent les élections sont choisis de diverses manières, y compris dans le cadre d'élections. Compte tenu du manque d'uniformité dans la taille et la capacité organisationnelle des administrations locales, le niveau de professionnalisme des fonctionnaires électoraux n'est pas le même partout (Kimball et Baybeck, 2013; Burden *et al.*, 2010). En outre, la sous-traitance de la conduite des élections à des sociétés d'experts-conseils constitue une pratique très répandue.

Les États assurent la supervision du processus électoral à l'échelle locale à l'aide d'un secrétaire d'État ou d'un conseil ou d'une commission électorale[37]. Dans 33 États, le secrétaire d'État, qui agit en tant que directeur général des élections, est élu puis il intègre l'exécutif et travaille avec le gouverneur. Certains États possèdent des comités électoraux ou des commissions électorales, dont les membres sont généralement nommés par le gouverneur sur une base bipartisane qui donne l'avantage politique au parti majoritaire.

Le pouvoir de ces fonctionnaires électoraux varie considérablement d'un État à l'autre[38]. Le mandat des fonctionnaires électoraux des États consiste généralement à promouvoir l'intégrité et à favoriser la confiance du public dans le processus électoral. Or, puisqu'ils sont élus ou nommés pour des raisons politiques, leur neutralité peut être remise en question lorsque des controverses surviennent.

[37] Consulter Hasen, 2005, p. 975-976, pour voir le tableau indiquant les modalités de chaque État.
[38] Pour un examen détaillé, consulter Benson, 2008, p. 361-381.

ANNEXE C – LA PRISE DE DÉCISION AU SEIN DE LA COMMISSION ÉLECTORALE FÉDÉRALE

Dans son article paru en 2009, Michael M. Franz présente une analyse empirique minutieuse du processus décisionnel au sein de la FEC de 1996 à 2006. Son analyse se penche sur la manière dont la FEC traite des plaintes et impose des amendes. Il cherchait principalement à déterminer si la FEC avait tendance à se ranger du côté de l'intimé (*respondent bias*), ou si ses décisions étaient trop influencées par les intérêts du président, des représentants du Congrès et des chefs des partis nationaux, qui choisissent les membres de la FEC et contrôlent son destin. Il a codé les données en fonction d'une variété de dimensions, notamment l'objet de la plainte, les antécédents du plaignant et de l'intimé, la peine imposée par la FEC et la répartition des votes par parti de chaque commissaire. Certaines de ses conclusions, celles qui sont pertinentes à la question de l'impasse partisane, sont présentées ici.

Au cours de la décennie étudiée, qui inclut une période pendant laquelle il manquait un commissaire à la FEC, on a procédé à 1 500 votes sur des questions à l'étude (*Matters Under Review* ou MUR, soit des questions d'application de la loi); dans 55 % des cas, les six commissaires étaient unanimes, et dans 54 % des cas, cinq commissaires faisaient l'unanimité. Les impasses étaient relativement rares, c'est-à-dire dans seulement 2,4 % des cas lorsque les six commissaires siégeaient à la FEC. Cependant, les impasses où trois commissaires s'opposaient aux trois autres sont survenues lorsque des comités de partis nationaux ont déposé des plaintes très médiatisées alléguant que des candidats fédéraux avaient commis des actes répréhensibles ou que des campagnes présidentielles avaient commis des infractions. Il a également noté que les amendes imposées aux transgresseurs ont augmenté au cours de cette décennie (Franz, 2009 : 177).

Une deuxième étude des impasses de la FEC, menée par le Service de recherche du Congrès (*Congressional Research Service*) de 2008 à 2009 (Garrett, 2009), a examiné les impasses lors de votes liés à l'établissement de règles, aux MUR et aux opinions consultatives. L'étude a révélé que 13 % des votes sur un MUR et 17 % des votes au sujet d'opinions consultatives ont abouti à une impasse. Les votes au sujet de l'établissement de règles n'ont mené à aucune impasse. Les cas qui étaient marqués par un désaccord vif en matière de politique et où les votes suivaient strictement les lignes d'un parti ont provoqué des impasses (Garrett, 2009 : 8).

Ces études n'ont pas su convaincre des critiques telles que le journaliste Christopher Rowland (2013), qui soutient que, depuis 2008, la FEC est devenue presque impuissante. Au cours de cette année, les nouveaux commissaires républicains auraient apparemment tous été d'avis que la FEC allait au-delà de son mandat et s'ingérait trop dans le processus politique. Ce groupe de républicains aurait toujours voté de manière à bloquer les nouvelles règles et à assouplir l'application de la loi. M. Rowland a noté ce qui suit : « La commission a été saisie de moins de dossiers d'application de la loi, seulement 135 en 2012 par rapport aux 612 étudiés en 2007. De plus, les questions qu'elle examine n'aboutissent souvent à rien. Le nombre d'impasses a augmenté considérablement, passant de moins de un pour cent à dix-neuf pour cent. » [TRADUCTION] La présidente du parti démocratique a dit que la FEC est « dysfonctionnelle » parce qu'elle « s'est enlisée » dans la discorde partisane. Tout cela s'est déroulé alors que la décision prise par la Cour suprême en 2010 dans l'affaire *Citizens United* a aboli les limites en matière de financement et de dépenses par un tiers dans le cadre des élections.

ANNEXE D – AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES THÉORIQUES D'UN ORGANISME DIRIGÉ PAR UNE SEULE PERSONNE PAR RAPPORT À UNE COMMISSION COMPOSÉE DE PLUSIEURS MEMBRES

De manière abstraite, un organisme dirigé par une seule personne pourrait présenter les avantages potentiels suivants :

- Responsabilités et obligations claires
- Leadership et direction unis
- Meilleure efficacité quant à la prise de décision
- Coûts inférieurs

Parmi les désavantages, on pourrait compter les suivants :

- Dépendance excessive au caractère et au jugement d'une seule personne
- Moins d'occasions de débats et de délibérations collectives
- Potentiel moindre quant aux connaissances spécialisées et à la maîtrise de différentes fonctions
- Susceptibilité à « l'emprise politique » parce qu'une seule personne, plutôt que plusieurs d'entre elles, serait soumise aux pressions politiques

Les avantages et les désavantages d'une commission composée de plusieurs membres sont, en règle générale, aux antipodes de ceux d'un organisme dirigé par une seule personne. Parmi les avantages, on trouve les suivants :

- Une commission permettrait de représenter différentes expertises et perspectives.
- Toutes les questions doivent faire l'objet d'un débat, particulièrement celles qui sont controversées.
- Une certaine contrainte mutuelle entre les membres empêcherait l'adoption de positions extrêmes.
- Les membres peuvent se spécialiser dans diverses fonctions électorales.

Parmi les désavantages potentiels, on trouve les suivants :

- Les membres pourraient être nommés pour d'autres raisons que leurs connaissances et leur expérience en matière de réglementation électorale.
- Un roulement fréquent pourrait entraîner un manque de stabilité et de continuité.
- La prise de décision pourrait être plus lente puisqu'il faudrait arriver à un consensus ou obtenir suffisamment de votes avant de passer à l'acte.
- L'autorité et les compétences en leadership du président sont essentielles afin de favoriser une prise de décision créative, collaborative et rapide.
- Le rôle du personnel professionnel, c'est-à-dire s'il sert le président ou la commission dans son ensemble, pourrait porter à confusion.
- Les coûts de fonctionnement d'une commission pourraient être plus élevés que ceux d'un organisme dirigé par une seule personne.

Les possibilités présentées sont théoriques, mais ce qui se passe dans la réalité dépend énormément de plusieurs facteurs, tels que les antécédents des dirigeants, la manière dont ils sont nommés, la sécurité de leur mandat, les procédures de dotation et de budgétisation de l'OGE ainsi que la manière dont d'autres parties du système politique tiennent l'organisme responsable de ses actions.

ANNEXE E – LA MACHINE ÉLECTORALE ET LA CONFIANCE DES ÉLECTEURS DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL

De plus en plus d'études empiriques, qui se servent de sondages d'opinion, cherchent à mesurer la manière dont la nature des diverses autorités électorales et la perception du public à leur égard ont une incidence sur la participation électorale ainsi que sur la confiance et la satisfaction du public par rapport au processus électoral (Birch, 2005). Par exemple, une étude menée aux États-Unis a conclu que les fonctionnaires électoraux locaux qui avaient été élus inspiraient moins confiance aux électeurs que les représentants nommés (Burden *et al.*, 2010). Dans une étude portant sur 19 pays démocratiques en Amérique latine, M. Kervel (2009) a trouvé que le public avait une plus grande confiance dans les OGE qui étaient perçues comme étant indépendantes, non partisanes et professionnelles, bien que la relation ne fût pas très forte.

ANNEXE F – LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

Mark Lawson, commissaire adjoint, Commission électorale de la Nouvelle-Zélande

Surinder Kumar Mendiratta, conseiller juridique, Commission électorale de l'Inde

Gabrielle Paten, commissaire adjointe, Commission électorale de l'Australie

Robert Peden, commissaire électoral, Commission électorale de la Nouvelle-Zélande

Stéphane Perrault, sous-directeur général des élections, Services juridiques, Conformité et Enquêtes, Élections Canada

Donald J. Simon, ancien vice-président général et conseiller général chez Common Cause à Washington

Peter Wardle, directeur général, Commission électorale du Royaume-Uni

Généralités

BENSON, Jocelyn Friedrichs. 2008. « Democracy and the Secretary: The Crucial Role of State Election Administrators in Promoting Accuracy and Access to Democracy », *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 28, n° 2, p. 343-381.

BIRCH, Sarah. 2005. « Explaining Confidence in the Conduct of Elections », article présenté à l'occasion de l'Elections, Public Opinion and Political Parties Conference, Université d'Essex (du 9 au 11 septembre).

BURDEN, Barry C., D. CANON, S. LAVERTU, K. MAYER et D. MOYNIHAN. 2010. « Selection Method, Partisanship, and the Administration of Elections », article présenté à l'occasion de la Midwest Political Science Association.

ELKIT, Jorgen, et Andrew REYNOLDS. 2005. « A Framework for the Systematic Study of Election Quality », *Democratization,* vol. 12, n° 2, p. 147-162.

FRANZ, Michael M. 2009. « The Devil We Know? Evaluating the Federal Election Commission as Enforcer », *Election Law Journal,* vol. 8, n° 3, p. 167-187.

GARRETT, R. Sam. 2009. *Deadlocked Votes Among Members of the Federal Election Commission (FEC): Overview and Potential Considerations for Congress*. Washington, Congressional Research Service, 26 août.

HASEN, Richard L. 2005. « Beyond the Margin of Litigation: Reforming US Election Administration to Avoid Electoral Meltdown », *Washington and Lee Law Review*, vol. 62, n° 2, p. 940-999.

ILLINOIS LEGISLATIVE ASSEMBLY LEGISLATIVE RESEARCH UNIT. 2010. « Many States Restrict "Robo-Calls" », *First Reading*, vol. 23, n° 1.

KERVEL, Yann. 2009. *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America,* Washington, IFES.

KIMBALL, David C., et Brady BAYBECK. 2013. « Are All Jurisdictions Equal? Size Disparity in Election Administration », *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, vol. 12, n° 2, p. 130-145.

MOZAFFAR, Shaheen, et Andreas SCHEDLER. 2002. « The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction », *Revue internationale de science politique = International Political Science Review*, vol. 23, n° 1, p. 5-27.

ROWLAND, Christopher. 2013. « Deadlock by Design Hobbles Election Agency », *Boston Globe,* (7 juillet), (en ligne) www.bostonglobe.com/news/nation/2013/07/06/america-campaign-finance-watchdog-rendered-nearly-toothless-its-own-appointed-commissioners/44zZoJwnzEHyzxTByNL2QP/story.html.

Étude de cas : Canada

AUCOIN, Peter. 1985. *Les Partis et la représentation régionale au Canada,* Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press.

BAKVIS, Herman, dir. 1991. *Les Partis politiques au Canada : représentativité et intégration*, Toronto, Durndurn Press; Montréal, Wilson & Lafleur, « La participation électorale au Canada », vol. 14., collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

CANADA. *Loi électorale du Canada*, L.C., 2000, ch. 9, (en ligne) http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/E-2.01/.

CANADA. *Loi modifiant la Loi électorale du Canada,* L.C., 2007, ch. 10, (en ligne) http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2007_10/page-1.html.

COMMISSION DU DROIT DU CANADA. 2004. *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, (en ligne) http://publications.gc.ca/collections/Collection/J31-61-2004F.pdf.

COURTNEY, John C. 2007. « Le directeur général des élections du Canada : responsabilités et indépendance », *Revue parlementaire canadienne,* Ottawa, p. 34-37.

ÉLECTIONS CANADA. 2007. *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, Bureau du directeur général des élections du Canada, (en ligne) www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=f.

ÉLECTIONS CANADA. 2010. *Faire face à l'évolution des besoins : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40e élection générale*, Ottawa, Élections Canada.

ÉLECTIONS CANADA. 2012. *Bureau du directeur général des élections : budget des dépenses 2012-2013 – Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, Élections Canada.

ÉLECTIONS CANADA. 2013a. *Comité consultatif d'Élections Canada : cahier d'information, 2013*, Ottawa, Bureau du directeur général des élections du Canada.

ÉLECTIONS CANADA. 2013b. *Bureau du directeur général des élections : budget des dépenses 2013-2014 – Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, Élections Canada.

ÉLECTIONS CANADA. 2013c. *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41e élection générale*, Ottawa, Élections Canada, (en ligne) www.elections.ca/res/rep/off/comm/comm_f.pdf.

ÉLECTIONS CANADA. 2013d. *Sondage auprès des électeurs au sujet des communications avec les électeurs*, (en ligne) www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cons/sece&document=index&lang=f.

ÉTUDE ÉLECTORALE CANADIENNE. 2011. (en ligne) http://ces-eec.org/pagesF/enquetes.html. Questions au sujet d'Élections Canada.

FONDATION HISTORICA. SHELDON CHUMIR FOUNDATION FOR ETHICS IN LEADERSHIP. CITIZENSHIP MATTERS. ÉLECTIONS CANADA. 7TH FLOOR MEDIA. s.d. *Le droit de vote s'étend – La Loi des élections fédérales, 1920*, (en ligne) www.histori.ca/voices/page.do?pageID=386.

NEUFELD, Harry. 2013. *Examen de la conformité : rapport final et recommandations : examen de la conformité aux procédures d'inscription et de vote le jour du scrutin*, Ottawa, Bureau du directeur général des élections du Canada.

STILBORN, Jack. 2010. « Le financement des hauts fonctionnaires du Parlement : l'expérience canadienne », *Revue parlementaire canadienne,* vol. 33, n° 2, p. 40-44.

Étude de cas : Australie

AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION. 2012. *Australian Electoral Commission Annual Report 2011–12*, (en ligne) http://annualreport.aec.gov.au/2012/contents/files/aec-2011-12-annual-report.pdf.

AUSTRALIE. 1918. *Commonwealth Electoral Act 1918*, (en ligne) www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/.

AUSTRALIE. 1940. *Electoral and Referendum Regulations 1940*, (en ligne) www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_reg/earr1940327/.

AUSTRALIE. 1984. *Referendum (Machinery Provisions) Act 1984*, (en ligne) www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00200.

AUSTRALIE. *Commonwealth of Australia Constitution Act*, 1990, (en ligne) www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/coaca430/.

AUSTRALIE. DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET. 2009. *Electoral Reform Green Paper: Strengthening Australia's Democracy*, ch. 6.

AUSTRALIE. JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS. 2011a. *Reference: Conduct of the 2010 Federal Election and Matters Related Thereto*, 2 mars, EM 3.

AUSTRALIE. JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS. 2011b. *Reference: Conduct of the 2010 Federal Election and Matters Related Thereto*, 23 mars.

AUSTRALIE. JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS. 2011c. *Reference: Conduct of the 2010 Federal Election and Matters Related Thereto*, 11 mai, EM 2.

AUSTRALIE. JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS. 2011d. *Reference: Conduct of the 2010 Federal Election and Matters Related Thereto*, 25 mai, EM 2.

AUSTRALIE. JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS. 2011e. *Reference: Conduct of the 2010 Federal Election and Matters Related Thereto*, 25 mai, EM 4.

AUSTRALIE. JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS. 2011f. *Reference: Conduct of the 2010 Federal Election and Matters Related Thereto*, 25 mai, EM 15-16.

AUSTRALIE. 2013. *Australian Electoral Commission Annual Report 2012–13*, (en ligne) http://annualreport.aec.gov.au/2013/.

AUSTRALIE. s.d. (en ligne) www.aec.gov.au.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. 2012. *Electoral Commissions and the Provision of Information: A Comparative Study of Better Practices Globally*, en collaboration avec l'Asia Foundation, Halifax, Centre for Law and Democracy; San Francisco, Asia Foundation, septembre.

DUNDAS, Carl W. 1994. *Dimensions of Free and Fair Elections: Frameworks, Integrity, Transparency, Attributes and Monitoring*, Londres, Commonwealth Secretariat.

FARRELL, D. M., et I. MCALLISTER. 2006. *The Australian Electoral System: Origins, Variations, and Consequences*, Sydney, University of New South Wales Press.

HUGHES, Colin. 2001. « Institutionalising Electoral Integrity », dans Marian Sawer (dir.), *Elections: Full, Free and Fair*, Sydney, Federated Press, p. 142-157.

KELLY, Joe. 2013. « Lib Fury as Labor Ties Up Top AEC Posting », *Australian*, Surrey Hills, NSW.

KELLY, Norm. 2007. « The Independence of Electoral Management Bodies: The Australian Experience », *Political Science*, vol. 59, n° 2, p. 17-32.

KELLY, Norm. 2012. *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partnership in Electoral Management*, Canberra, Australian National University Press.

MALEY, Michael. 2001. « The Australian Electoral Commission: Balancing Independence and Accountability », *Representation*, vol. 38, n° 1, p. 25-30, (en ligne) http://dx.doi.org/10.1080/00344890108523156.

WALL, Allen, *et al*. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA.

Étude de cas : Inde

ELECTION COMMISSION OF INDIA. 1971. *Model Code of Conduct for the Guidance of the Political Parties and Candidates*, (en ligne) http://ceolakshadweep.gov.in/pdf/MCC/mcc.pdf.

ELECTION COMMISSION OF INDIA. s.d. (en ligne) http://eci.nic.in/eci/eci.html.

INDE. 1950a. *Constitution of India,* (en ligne) www.constitution.org/cons/india/const.html.

INDE. 1950b. *Representation of the People Act 1950*, n° 43, (en ligne) www.prsindia.org/uploads/media/Representation/bill200_20081202200_The_Representation_of_the_People_Act_1950.pdf.

INDE. 1951. *Representation of the People Act 1951*, n° 43, (en ligne) http://lawmin.nic.in/legislative/election/volume%201/representation%20of%20the%20people%20act,%201951.pdf.

INDE. 1960. *The Registration of Electors Rules 1960*, (en ligne) http://lawmin.nic.in/olwing/Election%20Manual/EM_E2/(1)THE%20REGISTRATION%20OF%20ELECTORS%20RULES,%201960.pdf.

INDE. 1961. *The Conduct of Elections Rules 1961*, (en ligne) http://lawmin.nic.in/ld/subord/cer1.htm.

MCMILLAN, Alistair. 2012. « The Election Commission of India and the Regulation and Administration of Electoral Politics », *Election Law Journal*, vol. 11, 2 novembre, p. 187-201.

PATIDAR, Vijay. 2005. « India: First Past the Post on a Grand Scale », dans Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis (dir.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA, p. 39-42, (en ligne) www.idea.int/publications/esd/.

PATIDAR, Vijay, et Ajay JHA. 2006. « India: The Embodiment of EMB Independence », dans Alan Wall *et al*. (dir.), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA, p. 192-195.

Étude de cas : Nouvelle-Zélande

BARGH, Maria (dir.). 2010. *Māori and Parliament: Diverse Strategies and Compromises*, Wellington, Huia Publishers.

ELECTORAL COMMISSION. 2012a. *Advice and Guidance 2011 General Election*, (en ligne) www.elections.org.nz/events/past-events-0/2011-general-election/advice-and-guidance-2011-general-election.

ELECTORAL COMMISSION. 2012b. *Annual Report of the Electoral Commission for the Year Ended 30 June 2012*, (en ligne) www.elections.org.nz/sites/default/files/plain-page/attachments/Electoral_Commission_Annual_Report_2012.pdf.

ELECTORAL COMMISSION. 2013a. *Annual Report of the Electoral Commission for the Year Ended 30 June 2013*, (en ligne) www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/electoral_commission_annual_report_2013.pdf.

ELECTORAL COMMISSION. 2013b. *Electoral Commission: Statement of Intent 2013/14–2015/16*, (en ligne) www.elections.org.nz/sites/default/files/plain-page/attachments/Electoral%20Commission%20SOI%202013-16_0.pdf.

ELECTORAL COMMISSION. s.d. (en ligne) www.elections.org.nz.

NOUVELLE-ZÉLANDE. 1989. *Broadcasting Act 1989,* (en ligne) www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0025/latest/DLM155365.html.

NOUVELLE-ZÉLANDE. 1993. *Electoral Act 1993*, (en ligne) www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html.

NOUVELLE-ZÉLANDE. 2004. *Crown Entities Act 2004,* (en ligne) www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0115/latest/DLM329631.html.

NOUVELLE-ZÉLANDE. 2009a. *Bill for New Electoral Commission Introduced*, communiqué de presse (22 octobre).

NOUVELLE-ZÉLANDE. 2009b. *Electoral (Administration) Amendment Bill: Regulatory Impact Statement*, (en ligne) www.justice.govt.nz/policy/regulatoryimpactstatements/electoral-administration-amendment-bill.

NOUVELLE-ZÉLANDE. 2010. *Electoral (Administration) Amendment Act 2010*, (en ligne) www.legislation.govt.nz/act/public/2010/0026/latest/DLM2469709.html.

NOUVELLE-ZÉLANDE. 2011. *Electoral (Administration) Amendment Act 2011*, (en ligne) www.legislation.govt.nz/act/public/2011/0057/latest/DLM3367610.html.

ROBERTS, Nigel S. 2005. « New Zealand: Learning to Live with Proportional Representation », dans Andrew Reynolds, Ben Reilly et Andrew Ellis (dir.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA, p. 100-103, (en ligne) www.idea.int/publications/esd/.

Étude de cas : Royaume-Uni

BOGDANOR, Vernon. 2009. *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing.

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE. 1998. *Fifth Report: Funding of Political Parties*.

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE. 2007. *Eleventh Report: Review of the Electoral Commission*, Cm 7006.

ELECTORAL COMMISSION. 2010a. *Elections Watchdog Publishes Assessment of (Acting) Returning Officers' Performance at the UK General Election*, communiqué de presse (2 décembre).

ELECTORAL COMMISSION. 2010b. *Enforcement Policy*, décembre.

ELECTORAL COMMISSION. 2012a. *Electoral Legislation, Principles and Practice: A Comparative Analysis*, septembre.

ELECTORAL COMMISSION. 2012b. *Use of New Investigatory Powers and Civil Sanctions*, juillet.

ELECTORAL COMMISSION. 2013a. *Corporate Plan 2013–14 to 2017–18*, juillet.

ELECTORAL COMMISSION. 2013b. *Who We Are*, (en ligne) www.electoralcommission.org.uk/our-work/who-we-are.

EWING, K. D. 2001. « Transparency, Accountability and Equality: The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 », *Public Law*, p. 542-570.

GAY, Oonagh. 2010. *Responsibilities of Returning Officers*, Londres, House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, Standard Note SN/PC/05302, 28 janvier.

GHALEIGH, Navraj Singh. 2010. *A Model for Party Finance Supervision? The First Decade of the UK's Election Commission*, Edimbourg, University of Edinburgh School of Law, « University of Edinburgh School of Law Working Paper n° 2010/19 ».

JAMES, Toby S. 2010. « Electoral Modernization or Elite Statecraft? Electoral Administration in the UK 2000–2007 », *British Politics*, vol. 5, n° 2, p. 179-201.

JAMES, Toby S. 2011a. « Fewer 'Costs', More Votes? UK Innovations in Electoral Administration 2000–2007 and Their Effect on Voter Turnout », *Election Law Journal*, vol. 10, n° 1, p. 37-52.

JAMES, Toby S. 2011b. « Only in America? Executive Partisan Interest and the Politics of Election Administration in Ireland, the UK and the USA », *Contemporary Politics*, vol. 17, n° 3, p. 219-240.

JAMES, Toby S. 2013. « Fixing Elections: What the US Can Learn from Britain », *Washington Post*, 5 novembre.

LACHAPELLE, Guy, et Céline ROEHRIG. 2002. « La loi britannique sur les partis politiques, les élections et les référendums ». *Perspectives électorales,* mai, (en ligne) www.elections.ca/res/eim/article_search/issue.asp?issue=5&lang=f&textonly=false.

ROYAUME-UNI. 2000. *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, (en ligne) www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents.

ROYAUME-UNI. 2009. *Political Parties, Elections and Referendums Act 2009*, (en ligne) www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/contents.

ROYAUME-UNI. LORD CHANCELLOR ET SECRETARY OF STATE FOR JUSTICE. 2007. *The Government Response to the Committee on Standards in Public Life's Eleventh Report: Review of the Electoral Commission*, Cm 7272.

ROYAUME-UNI. PARLIAMENT. HOUSE OF COMMONS. 2008. *The Speaker's Committee on the Electoral Commission: First Report 2008 – Appointment of the Chairman of the Electoral Commission,* 14 juillet, HC 961.

WATT, R. A. 2013. *Reflections on a New Structure for the United Kingdom's Electoral Law: A Report for the Electoral Commission*, 26 juin.

WHITE, Isobel. 2008. *The Electoral Commission*, Londres, House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, 21 juillet.

WINTOUR, Patrick, et Rajeev SYAL. 2011. « Six Million Eligible Voters Not Registered, Says Electoral Commission », *Guardian*, Londres, 14 décembre.

WRIGHT, Oliver, et Jerome TAYLOR. 2012. « Electoral Commission Boss Faces Fight for Job After Claims of Fraud », *Independent*, Londres, 3 mai.

Étude de cas : États-Unis

ATKESON, Lonna Rae, et Kyle L. SAUNDERS. 2007. « The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter? », *Political Science and Politics*, vol. 40, n° 4, p. 655-660.

BENSON, Jocelyn Friedrichs. 2008. « Democracy and the Secretary: The Crucial Role of State Election Administrators in Promoting Accuracy and Access to Democracy », *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 28, n° 2, p. 343-381.

BURDEN, Barry C., D. CANON, S. LAVERTU, K. MAYER et D. MOYNIHAN. 2010. « Selection Method, Partisanship, and the Administration of Elections », article présenté à la Midwest Political Science Association.

CAREY, Maeve P. 2012. *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, Washington, DC, Congressional Research Service.

CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY. 2013. « How Washington Starves Its Election Watchdog », (en ligne) www.publicintegrity.org/print/13996.

ELECTION ASSISTANCE COMMISSION. 2010. *Help America Vote Act*, *2002*, (en ligne) www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx.

ELECTION ASSISTANCE COMMISSION. 2013. *2012 Activities Report*, (en ligne) www.eac.gov.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. 2012. *Performance and Accountability Report: Fiscal Year 2012*, (en ligne) www.fec.gov.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. 2013. *Draft FEC Strategic Plan, FY 2014–2019,* (en ligne) www.fec.gov.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. s.d. *What Does the FEC Do?*, (en ligne) www.fec.gov/ans/answers_general.shtml#What_does_the_FEC_do.

FORTIER, John, Thomas MANN et Norman ORNSTEIN. 2010. *Hope and Experience: Election Reform Through the Lens of the AEI*, Brookings Electoral Reform Project, Washington, Brookings.

HASEN, Richard L. 2009. « Election Administration Reform: The New Institutionalism », *California Law Review*, Loyola-LA Legal Studies Paper N° 2009-17.

ISSACHAROFF, Samuel, P. KARLAN et R. PILDES. 2002. *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process*, 2e éd., New York, Foundation Press.

KERSHNER, Joshua. 2010. « Political Party Restrictions and the Appointments Clause: The Federal Election Commission's Appointments Process Is Constitutional », *Cardozo Law Review*, vol. 32, n° 5, p. 615-630.

LEVINTHAL, Dave. 2013. *Federal Election Commission Gets New Blood: Senate Approves Obama's Two Picks for Beleaguered Agency*, 23 septembre, (en ligne) www.publicintegrity.org/2013/09/23/13454/federal-election-commission-gets-new-blood.

MANN, Thomas E. 1997. « The Federal Election Commission: Implementing and Enforcing Federal Campaign Finance Law », dans Anthony Corroda *et al*. (dir.), *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington, Brookings, p. 277-280.

MANN, Thomas E., et Norman ORNSTEIN. 2012. *It's Even Worse Than It Looks; How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*, New York, Basic Books.

MARTINEZ, Ray. 2013. « Is the Election Assistance Commission Worth Keeping? », *Election Law Journal*, vol. 12, n° 2, p. 190-194.

OSTRANDER, Ian. 2013. *Winning the Waiting Game: Senatorial Delay in Executive Nominations*, thèse de doctorat, département des sciences politiques de la Washington University in St. Louis.

PRESIDENTIAL COMMISSION ON ELECTION ADMINISTRATION. 2014. « The American Voting Experience: Report and Recommendations of the Presidential Commission on Election Administration », Washington, janvier.

SAMPLES, John. 2001. « Election Reform, Federalism, and the Obligations of Voters », *Policy Analysis*, vol. 417, 23 octobre, (en ligne) http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa417.pdf.

SEIFRIED, Brett A. 2012. *The King Is Dead; Long Live the King – Overcoming the Structural, Political, and Legal Barriers to Effective Campaign Enforcement: Surveying the Landscape and Looking Beyond the Federal Election Commission*, (en ligne) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2029961.

SHEPPARD, Maurice C. 2007. *The Federal Election Commission: Policy, Politics and Administration*, Washington, University Press of America.

TOKAJI, Daniel P. 2009. « Voter Registration and Institutional Reform: Lessons from a Historical Election », *Harvard Law and Policy Review*, vol. 3, n° 2, p. 1-16, (en ligne) http://web.archive.org/web/20120625050732/http://www.hlpronline.com/Tokaji_HLPR_012209.pdf.

WERTHEIMER, Fred et D. SIMON. 2013. *The FEC: The Failure to Enforce Commission*, Washington, American Constitution Society.