
La réforme de la loi électorale du Canada

Les élections sont à la base même de notre système démocratique. L'an dernier, une commission royale d'enquête sur la réforme électorale a été constituée sous la présidence de Pierre Lortie. Elle tiendra des audiences partout au Canada et recommandera des changements à la loi électorale du Canada. Malgré les importantes modifications apportées à la constitution canadienne, notamment l'adoption de la Charte des droits et libertés en 1982, la Loi électorale du Canada n'a pas été modifiée en conséquence. Certains ont contesté des parties de la loi. Les articles qui suivent s'inspirent des exposés que des parlementaires ont présentés à la Commission en mars dernier au cours des premières journées d'audiences.

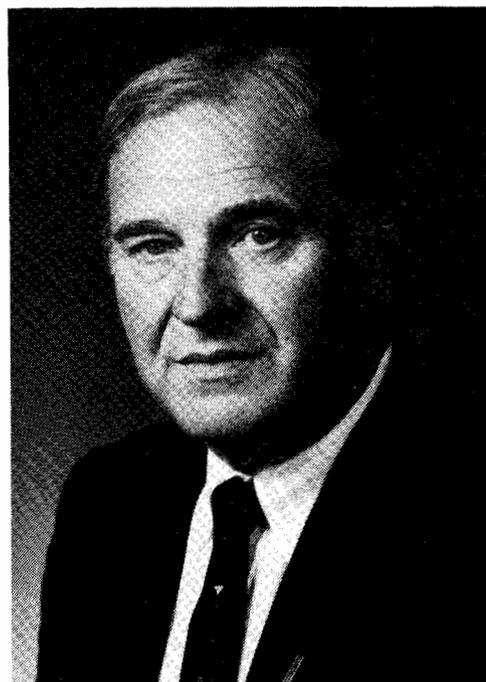
Rendre la loi conviviale

par le sénateur Norman K. Atkins

Les règles qui régissent la tenue des élections m'intéressent énormément depuis bien des années. J'ai participé à de nombreuses campagnes électorales - récemment, en 1984 et en 1988, à titre de président de la campagne nationale du Parti progressiste conservateur. J'ai également participé aux élections fédérales de 1957, 1962, 1963, 1965, 1968, 1972 et 1974. L'expérience m'a permis de mieux comprendre certaines des dispositions et applications pratiques actuelles de la législation électorale canadienne de même que ses points forts et ses points faibles.

Je crois que notre système électoral est l'un des meilleurs au monde. Les élections au Canada se déroulent en grande partie ouvertement et équitablement. Les partis, les candidats et les travailleurs de campagne font de leur mieux pour respecter la lettre autant que l'esprit de la loi. N'allez surtout pas croire que je n'entrevois aucune amélioration possible.

J'ai passé plus de temps à essayer de comprendre les exigences de la *Loi électorale du Canada* que je n'aurais pu l'imaginer. Alors que notre grande priorité aurait dû être la planification et l'exécution de la stratégie de notre campagne, nous avons passé un nombre incalculable d'heures à nous efforcer de déterminer ce à quoi nous étions autorisés et quel effet telle ou telle démarche aurait sur notre budget, sans outrepasser les limites juridiques. Voilà le coeur du problème. La loi actuelle est trop vague et imprécise. Je crois donc que le



Le sénateur Atkins a été nommé au Sénat en 1986. Il a été président national de la campagne électorale du Parti progressiste conservateur de l'Ontario.

fondement même de toute réforme doit être la volonté de rendre les règles claires et simples, de rendre la loi « conviviale ».

Les équipes des campagnes électorales se composent de centaines, de milliers, voire de centaines de milliers de bénévoles, des gens bien intentionnés qui consacrent gracieusement un peu de leur temps pour toutes sortes de bonnes raisons. Ces bénévoles sont pour la plupart des hommes et des femmes dont les activités quotidiennes habituelles n'ont rien à voir avec la politique de parti et les campagnes électorales. Ils ne connaissent pas les règles d'interprétation des lois ni l'application des directives du Directeur général des élections, mais ils font la force de toutes les équipes de campagne de chaque circonscription, de tous les candidats et de tous les partis. Leur participation est la pierre angulaire non seulement des campagnes électorales mais de notre démocratie même. Nous devons l'encourager. Bien trop souvent, nos règles et règlements semblent avoir tout juste l'effet contraire.

Combien de fois les agents officiels, agents principaux des finances ou vérificateurs des candidats m'ont dit qu'avoir su, jamais ils n'auraient accepté une telle tâche.

Interrogez l'avocat auquel un candidat demande conseil et qui apprend qu'il peut y avoir infraction à la loi si, le jour du vote, un scrutateur utilise pour ses documents une chemise de la mauvaise couleur. Cet avocat vous dira aussi qu'il est déjà difficile de trouver les parties pertinentes de la loi qui régissent certaines pratiques électorales, sans parler d'expliquer ce qu'elles signifient, et que les règles, du moins aux yeux des fonctionnaires d'Élections Canada, peuvent changer non seulement d'une élection à l'autre, mais aussi juste avant le début d'une campagne ou même au beau milieu de celle-ci.

Interrogez les spécialistes des communications auxquels on dit souvent qu'ils peuvent se joindre à l'équipe de la campagne, à condition de ne rien faire qui s'apparente même de loin aux communications de crainte que leurs activités bénévoles ne viennent réduire le budget, car leur collaboration pourrait être estimée à sa « juste valeur marchande » et imputée au budget de la campagne.

À l'heure actuelle, les activités des travailleurs indépendants qui offrent leurs services à titre gracieux doivent être évaluées et le montant déclaré comme une dépense d'élection. C'est pourquoi on décourage la participation de bien des personnes dont l'aide serait pourtant précieuse. La perte de ces personnes compétentes dans bien des domaines comme la programmation informatique et les communications est inquiétante particulièrement à cause des exigences techniques des campagnes électorales modernes.

Il nous faut une nouvelle loi qui encourage le bénévolat, qui soit facile à comprendre et à respecter, qui comporte effectivement moins de règlements et non pas plus - une loi qui ne traite pas en criminels d'innocents bénévoles. Une loi qui prévoit un mécanisme simple et impartial pour trancher les problèmes d'interprétation et qui n'autorise pas les agents d'élection à émettre des directives sans consulter les principaux intéressés. Une loi qui établisse une méthode rapide, juste et économique d'enquête et de règlement des infractions présumées.

Le meilleur moyen, ce serait que le Parlement adopte une loi rédigée en termes clairs et précis. Je suis persuadé que la loi devrait abolir le poste de commissaire aux élections fédérales et le remplacer par une commission. C'est ce que proposait le projet de loi C-79 et à mon avis, c'est la solution si on veut améliorer l'observation et l'application de la nouvelle loi.

La commission serait chargée d'énoncer les directives et de rendre les décisions au sujet de l'interprétation et de la portée de la loi. Je suggère même qu'il soit possible de demander des décisions anticipées, comme en fiscalité, afin qu'on connaisse à l'avance l'effet de certaines actions.

La commission serait aussi chargée de tenir des enquêtes et des audiences, et de déterminer les recours appropriés. Selon moi, les quasi-infractions à la *Loi électorale du Canada* ne devraient pas faire l'objet d'une enquête de la GRC ni de poursuites au criminel. Je suggère en outre que la commission ait le pouvoir de s'occuper des recomptages et des requêtes en annulation d'élection. Dans l'ensemble, la procédure devrait être uniformisée et simplifiée.

Il faut encore se demander ce que devrait prévoir d'autre cette loi simple et facile à comprendre. Je ne prétends pas soumettre une liste exhaustive de questions, pas plus que de réponses, car on ne peut pas tout savoir. Je veux toutefois soulever certains points qui méritent réflexion. Il y a d'abord les méthodes que devraient utiliser les partis politiques et les candidats pour recueillir des fonds. Doit-on plafonner le montant des contributions ou réglementer leur admissibilité ?

Il faut certainement se demander si les dons des syndicats, sociétés, groupes de pression et autres associations devraient être admissibles. Personnellement, je n'ai aucune objection dans la mesure où ces contributions sont publiées. La force du système actuel à cet égard, c'est précisément la divulgation obligatoire. Je vous mets en garde contre l'adoption de nouvelles contraintes qui pourraient bien s'avérer impossibles à respecter quand on doit faire face aux réalités des campagnes électorales et du financement des partis. Il peut être souhaitable d'imposer des limites, mais elles doivent s'inscrire dans un ensemble ; on ne peut pas songer aux contributions sans tenir compte de tout ce qui concerne les dépenses en période électorale et le reste du temps. Dans une démocratie, les partis politiques ont un rôle important à jouer et en permanence, pas seulement durant les campagnes électorales.

Il faut leur permettre de s'épanouir ce qui signifie, dans un pays aussi vaste et diversifié que le nôtre, qu'ils doivent avoir à leur disposition assez de ressources pour fonctionner efficacement. Avant de tarir certaines sources de revenu, réfléchissons à d'autres méthodes de financement. On pourrait augmenter le financement public direct ou sous forme de crédits d'impôt, y compris peut-être un système de précomptes, mais ces possibilités doivent être examinées attentivement car elles s'assortissent de frais réels.

Toute limite doit refléter le coût véritable des campagnes et les différences d'une région et d'une circonscription à l'autre. Le système actuel ne laisse pas assez de latitude pour s'accommoder aux extrêmes géographiques et démographiques du Canada. Si on opte pour des plafonds, il faut prévoir leur rajustement périodique afin qu'ils correspondent toujours au coût des campagnes. La commission effectuerait les rajustements en tenant compte non seulement des taux d'inflation, mais aussi de toute hausse exceptionnelle des frais de campagne comme ce fut le cas lors des dernières élections suite à l'augmentation des tarifs de la publicité et des transports.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire ni même souhaitable d'accroître sensiblement les dépenses plafonnées car cela nuirait inutilement à la capacité des partis de se contrôler les années sans élection et de traiter des affaires qui ne concernent pas directement l'électorat. Prenez par exemple les sondages d'opinion. Selon moi, décider de tenir des sondages ou non ne devrait avoir aucune incidence sur les dépenses de campagne. Certains préconisent l'inclusion d'une telle dépense dans les frais contrôlés. Je les soupçonne de vouloir en fait soit que le trésor public finance partiellement une telle dépense, soit que ceux plus enclins à faire des sondages soient défavorisés par rapport à eux ; ils ne cherchent pas à suggérer des limites justes et raisonnables. Il faut clarifier ce qui existe déjà - pas allonger considérablement la liste des activités interdites ou contrôlées.

Toujours à propos des sondages d'opinion publique, je dirais en passant qu'il serait souhaitable, selon moi, d'adopter des normes régissant la publication de ces sondages afin que la population sache exactement comment et quand ils ont eu lieu. Ces renseignements sont essentiels pour interpréter et comprendre les résultats publiés. C'est encore plus important en période électorale. Même lorsqu'ils sont inexacts, les sondages publiés peuvent avoir un effet sur les campagnes ; on a pu le constater à la publication d'un sondage Gallup deux semaines avant les dernières élections.

Un journal qui publie les résultats d'un sondage d'opinion peut influencer sur une campagne. Il en va de même pour les activités des autres qui ne sont ni candidats ni partis politiques, ni même des particuliers agissant en leur nom propre - on les appelle « les tiers ». Durant la dernière campagne électorale fédérale, les Canadiens ont pu voir beaucoup de publicité, surtout pour ou contre l'accord de libre-échange, payée par des tiers. Il y en avait à d'autres sujets aussi comme les réclames contre le premier ministre payées par les syndicats des postes. Je ne suis pas certain en dernière analyse que cela ait avantagé ou affecté notre propre campagne, ni même que cela ait eu un effet quelconque. Je suis toutefois convaincu que si on limite les activités des candidats et des partis politiques, il faudra trouver le moyen de réglementer également les activités des tiers tout en respectant la *Charte des droits et libertés*. On pourrait par exemple obliger les tiers à s'enregistrer, leur imposer les mêmes contraintes publicitaires qu'aux candidats et partis politiques, et exiger qu'ils divulguent l'origine de leurs fonds. On ne devrait pas interdire aux partis de faire de la publicité durant les deux derniers jours de la campagne électorale ; peut-être l'interdiction le jour même du scrutin suffirait-elle.

La nouvelle loi doit aborder plusieurs autres questions, notamment celles des micropartis qui choisissent et présentent des candidats, du recensement, de la durée des campagnes électorales et des heures de scrutin. Notre système électoral doit être accessible, c'est vrai, mais il faudrait décourager les particuliers d'avoir des agissements qui portent atteinte à son intégrité. Je pense donc qu'il faudrait songer à augmenter le dépôt des candidats et à calculer son remboursement en fonction du résultat du vote.

Je vous prie d'étudier la méthode du recensement en vue de simplifier le processus et de le rendre plus accessible. Les dispositions du projet de loi C-79 qui prolongeaient la période de révision des listes électorales et facilitaient le vote par procuration allaient en ce sens. Nous devrions envisager une liste électorale permanente, établie peut-être en collaboration avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Peut-être pourrait-on ainsi réduire à 30 jours, objectif souhaitable à mon sens, la durée des campagnes électorales fédérales qui sont tout simplement trop longues à cause de la loi actuelle. Je crois aussi qu'il faudrait revoir les heures de scrutin d'un océan à l'autre afin que chaque Canadien ait l'impression que son vote a autant de poids que celui de ses concitoyens.⊗