
Les principes de la réforme électorale

par Pierre Lortie

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée par le gouvernement fédéral en novembre 1989. Son mandat consistait à enquêter et à présenter un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats. Pierre Lortie fut président de la Commission. Le présent article est un extrait de son témoignage devant le Comité spécial de la Chambre sur la réforme électorale, le 18 mars 1992.

La *Loi électorale du Canada* est l'une des rares lois du Parlement que lisent et utilisent un grand nombre de Canadiens et Canadiennes. Lors des élections, environ 650,000 membres du personnel électoral et les bénévoles, qui se comptent par milliers, doivent comprendre ce que cette loi prévoit en ce qui concerne l'inscription des électeurs, l'administration du scrutin et le déroulement des campagnes.

Durant nos travaux, de nombreux intervenants nous ont fait comprendre sans équivoque que la loi actuelle échoue lamentablement à ce chapitre. On ne fait qu'aggraver le problème en apportant des modifications supplémentaires à une loi perçue comme étant très mal structurée et qui l'est en effet.

La population canadienne souhaite une loi claire et précise, qui puisse être comprise et appliquée sans le secours de conseillers juridiques. Étant donné que la force de notre démocratie électorale dépend des efforts de milliers et de milliers de bénévoles canadiens, le Parlement se doit de rendre la *Loi électorale* aussi accessible que possible.

Par ailleurs, la *Loi électorale du Canada* a été adoptée avant l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pourtant, elle touche les droits démocratiques les plus fondamentaux. La *Loi électorale* actuelle ne protège pas les droits garantis aux Canadiens et Canadiennes par la Charte. Certaines de ses dispositions ont été contestées avec succès en vertu de la Charte et tout permet de croire qu'en l'absence de réforme, de nouvelles poursuites viendront perturber le cours des prochaines élections. Par exemple, les modalités d'inscription et de vote empêchent bon nombre de personnes d'exercer leur droit de vote en raison d'entraves inadmissibles d'ordre légal ou administratif.

L'application de la loi demeurera inefficace tant que les dérogations de nature administrative ne seront pas décriminalisées et qu'une instance apte à juger des contraventions de cet ordre n'aura pas été créée. D'autre part,

le système actuel n'assure pas adéquatement l'égalité des citoyens et citoyennes.

La Loi électorale actuelle est pétrifiée; elle ne tient pas compte des grands changements politiques, sociaux et technologiques des 20 dernières années.

Enfin, et surtout, il présente de graves lacunes en ce qui concerne l'équité fondamentale du processus électoral, malgré les attentes légitimes du public canadien à cet égard.

Notre commission a mené de larges consultations auprès de la population en général, des membres de la Chambre des communes, des responsables de l'administration électorale ainsi que des praticiens des partis et des médias. De ces consultations ont émergé un ensemble d'objectifs fondamentaux que ont orienté nos propositions de réforme. Ces objectifs traduisent les valeurs essentielles auxquelles les Canadiens et Canadiennes adhèrent en matière de démocratie électorale.

Il ne s'agit pas de paroles creuses ou de «beaux sentiments». Quiconque a suivi nos audiences peut témoigner de l'importance qu'attachent les Canadiens et Canadiennes au droit de voter et de briguer les suffrages, ou encore à un système électoral fondé sur les principes d'équité et d'intégrité. Ces valeurs ont tissé la trame même de notre histoire politique et se perpétuent de nos jours dans la Charte des droits et libertés. Les Canadiens et Canadiennes s'attendent, avec raison, à ce que leur système électoral reflète leurs idéaux démocratiques.

Le *premier principe* qui nous a guidés était la garantie de l'exercice du droit de vote. La caractéristique primordiale d'une démocratie consiste à garantir l'exercice du droit de vote. La performance du Canada à cet égard n'est pas sans faille. Avec une participation électorale qui s'élève en moyenne à 73 p. 100, nous faisons meilleure figure que nos voisins américains mais nous sommes surclassés par 27 autres pays démocratiques. Plus inquiétant encore, notre taux de participation recule sans cesse par rapport à la moyenne internationale, ce qui est d'autant plus inacceptable que nous disposons de plusieurs moyens pour redresser la situation.

Il faudrait protéger le droit de vote dans la loi électorale conformément à l'esprit et à la lettre de la Charte. Toute restriction injustifiable à l'exercice de ce droit devrait être supprimée. Les seules restrictions admissibles sont celles dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le processus d'inscription électorale ne devrait priver personne de son droit de vote pour des raisons administratives. Notre système de recensement mobilise des efforts considérables; toutefois, nos recherches ont révélé que seulement 80 à 85 p. 100 des Canadiens et Canadiennes ayant le droit de vote dans les grands centres urbains figuraient sur les listes électorales. Nous devons donc réexaminer les méthodes de recensement et de révision. Il a été démontré, par exemple, que là où il est permis de s'inscrire le jour du scrutin, le taux de participation électorale peut être jusqu'à 10 p. 100 supérieur. En outre, la nouvelle loi électorale du Canada devrait permettre de tirer profit des technologies nouvelles en matière d'inscription et favoriser une collaboration plus étroite entre les divers ordres de gouvernement afin d'éliminer la duplication et d'économiser l'argent des contribuables.

Il faudrait faciliter l'exercice du droit de vote en modifiant, dans la loi fédérale, la procédure de vote pour les électeurs et électrices absents, en élargissant le recours aux bureaux de vote itinérants et en répondant davantage aux besoins particuliers des personnes ayant une déficience physique ou autre.

Ce sont là des considérations d'ordre pratique, et nos recommandations proposent des solutions pratiques qui ont fait leurs preuves au Canada. Notre but était de favoriser des pratiques électorales «conviviales», c'est-à-dire axées sur les besoins des électeurs et électrices. L'expérience de certaines provinces et d'autres pays nous portent à croire que la loi électorale pourrait être simplifiée—sans compromettre l'intégrité du vote—de façon à alléger la tâche du personnel électoral chargé d'offrir l'un des services publics les plus importants en démocratie.

Le *second objectif* qui a guidé nos travaux est celui de la nécessité de faciliter l'accession à la députation. Une démocratie libérale repose sur le principe de la représentation. Les élections déterminent qui peut aspirer légitimement à l'exercice du pouvoir. Ce processus permet d'établir le degré d'ouverture d'une société face aux aspirations des citoyens et citoyennes désireux de poser leur candidature sans égard à leur statut social ou économique. Ce faisant, une société se décrit,

projette sa véritable identité et révèle ses valeurs morales et éthiques profondes.

Toute réforme de notre système électoral doit tenir compte d'au moins trois aspects fondamentaux de la représentation.

Le premier concerne les obstacles législatifs entravant l'accès aux fonctions électives. Le droit constitutionnel de briguer les suffrages doit être reconnu par la *Loi électorale* conformément à l'esprit et à la lettre de la Charte.

Le second aspect porte sur le degré de responsabilité des élus vis-à-vis de l'électorat. Les Canadiens et Canadiennes sont représentés par des députés individuels élus dans des circonscriptions délimitées sur une base géographique. La concurrence très vive que se livrent les partis politiques permet généralement à l'électorat de tenir les députés responsables à la fois de leurs propres réalisations et de celles du parti auquel ils appartiennent. Comme notre système prévoit l'élection à la majorité simple d'un seul député par circonscription, les modifications dans les préférences de l'électorat se traduisent assez facilement par des changements de représentation. Notre performance n'est pas mauvaise à ce chapitre, comme le prouve une comparaison internationale utilisant un indice de proportionnalité. Nous sommes devancés par des pays qui ont un système de représentation proportionnelle, mais toutefois, cet indice ne tient pas compte des avantages qu'offre notre système en ce qui a trait à sa faculté de traduire la volonté de l'électorat et à la responsabilisation des élus. À cet égard, notre régime électoral, allié à notre tradition de gouvernement responsable, s'est donc révélé assez efficace.

Quant au troisième aspect de la représentation, il découle du fait que de nombreux Canadiens et Canadiennes ne pensent pas que notre régime de représentation par parti ou par circonscription reflète pleinement l'éventail actuel des intérêts de la population. Dans le passé, les partis politiques ont joué un rôle prépondérant pour rehausser la représentativité du Parlement en intégrant progressivement divers groupes linguistiques, ethnoculturels et religieux au sein de leur députation. La représentation fructueuse de ces groupes sociaux au Parlement atteste la place qu'ils ont réussi à se tailler au sein de la société canadienne.

Au cours des dernières années, plusieurs autres groupes ont revendiqué une juste représentation. Les demandes en faveur de l'égalité des sexes en sont un exemple. À cet égard, plusieurs sont persuadés que la représentation par parti ou par circonscription n'arrive pas à refléter pleinement l'ensemble des intérêts des citoyens et citoyennes. Le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada a d'ailleurs souligné l'importance de ce problème dans son rapport.

Nos travaux nous ont amenés à conclure que des mesures s'imposaient pour ancrer dans la pratique l'égalité des chances d'accéder à la députation. La *Loi électorale* doit donc assurer que les mécanismes de sélection des candidats et candidates par les partis politiques, qui est en fait la véritable porte d'entrée aux fonctions électives, se fondent sur la notion d'équité. Pour

être juste et équitable, la loi doit offrir plus que l'affirmation de droits officiels. Elle doit chercher à éliminer l'inégalité que des obstacles systémiques imposent à certains segments de notre population.

Dans ce domaine, nos principales recommandations sont les suivantes :

- accorder à tous les employés le droit à un congé sans solde en période électorale pour briguer une investiture et se présenter aux élections;
- limiter les dépenses des candidats et aspirants et aspirantes à l'investiture;
- offrir des crédits d'impôt pour les dons aux aspirants et aspirantes à l'investiture;
- offrir des déductions fiscales pour les dépenses supplémentaires engagées par certaines catégories de candidats et candidates, notamment les femmes et les personnes handicapées.

Ces recommandations s'inscrivent dans la tradition d'équité de notre pays. Elles tiennent compte des critiques légitimes tout en respectant les principes fondamentaux de la représentation politique et de l'aptitude des partis et des électeurs à choisir librement leurs représentants et à exiger qu'ils rendent des comptes.

Le *troisième principe* est d'assurer l'égalité et l'efficacité du vote. Notre système électoral assure la représentation efficace des citoyens et citoyennes à la Chambre des communes à la fois en tant que membres d'une collectivité provinciale ou territoriale appartenant à notre fédération et en tant que membres d'une collectivité locale. La répartition des sièges des communes entre les provinces est censée être déterminée par le poids démographique. Les collectivités locales sont censées être représentées en fonction de leur population, mais en tenant compte aussi des communautés d'intérêt.

Le principe constitutionnel de représentation qui régit la répartition des sièges entre les provinces—que nous appelons «représentation proportionnée»—prévoit une formule qui en atténue l'effet, de manière à assurer une représentation minimale aux provinces et territoires moins peuplés. Il importe néanmoins de garantir le principe de l'égalité du vote reconnu par la Constitution, en recherchant la formule la plus apte à assurer la représentation proportionnée en regard du nombre total de sièges dans la Chambre des communes. Le respect de ce droit est essentiel à la légitimité de la Chambre en tant qu'assemblée législative nationale.

Le découpage des circonscriptions électorales à l'intérieur des provinces doit également contribuer au respect du principe constitutionnel de représentation efficace dont la condition première repose, selon la Cour suprême, sur l'égalité relative du vote à l'intérieur des provinces. Tout écart à cette règle, a rappelé la Cour suprême, doit être clairement justifié. En fait, l'égalité relative du vote devrait être intégrée à notre système électoral comme une de ses caractéristiques fondamentales au

lieu d'être une préoccupation soulevée seulement tous les 15 ans.

La formule actuellement utilisée pour répartir les sièges entre les provinces ne correspond à aucun principe sensé de représentation : elle ne reconnaît pas suffisamment le principe constitutionnel de représentation proportionnée et défavorise l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario.

Quant à la loi qui régit le découpage des circonscriptions électorales, elle est déficiente quant à l'égalité du vote et ne permet pas la représentation effective des peuples autochtones. Le droit qu'ont ces derniers d'être adéquatement représentés appelle une approche distincte qui, sans remettre en cause le principe universel d'égalité du vote, reconnaît le statut particulier des premières nations ainsi que leur dispersion géographique au sud du 60^e parallèle.

Le *quatrième objectif* : affermir la primauté des partis dans le système politique canadien. Les partis politiques jouent un rôle central dans notre système de gouvernement représentatif. Nos partis regroupent les députés et députées selon qu'ils appuient le gouvernement ou s'y opposent. Ils se chargent d'organiser la sélection des candidats et de soutenir leur campagne électorale.

Par conséquent, les partis se doivent de prendre position sur toutes les questions auxquelles les gouvernements modernes doivent faire face. Cela vaut particulièrement dans le cas de notre système parlementaire, où le parti au pouvoir forme le Cabinet, détient la majorité à la Chambre des communes et est censé faire preuve de leadership, prendre des décisions et gérer ses politiques et programmes.

Le public canadien attribue aux partis politiques un rôle prépondérant dans le cadre de la démocratie parlementaire. Les Canadiens et Canadiennes font entendre un concert grandissant de critiques devant le comportement des partis nationaux, surtout lors de la sélection de leurs candidats et de leurs chefs.

Les partis détiennent la clé de l'accès à la députation et leur chef joue un rôle déterminant, quoique indirect, dans le choix par les électeurs et électrices du parti appelé à former le prochain gouvernement. Ces raisons justifient amplement qu'on veille à ce qu'ils respectent et protègent les droits démocratiques de l'électorat.

Le cadre réglementaire ne doit pas être indifférent, et encore moins hostile, à la primauté des partis politiques. Mais il doit aussi tenir compte du fait que les partis, tout en demeurant des organismes privés, sont également chargés de fonctions cruciales d'ordre public. Par conséquent, la réforme électorale doit prendre en considération l'aspect public des fonctions et

des responsabilités des partis politiques. Il importe que la *Loi électorale* offre un cadre réglementaire qui garantisse la protection et la promotion des droits démocratiques par tout parti enregistré légalement; qui n'entrave pas indûment l'accès à l'enregistrement pour tout nouveau parti; qui appuie les activités de réflexion et d'éducation des partis enregistrés; et qui inclue dans son champ d'application toutes composantes d'un parti enregistré bénéficiant des avantages au titre de la Loi.

Au sujet de l'inscription des partis, nous affirmons très clairement dans notre rapport que chaque parti devrait établir ses propres règles concernant les processus de sélection, de manière à refléter son histoire et sa culture distinctes de même que sa structure, ses processus internes, son effectif et sa base de revenus. Ces règles devraient cependant être inscrites de façon claire et cohérente dans les constitutions et les règlements des partis. De plus, puisque le fonctionnement des partis implique l'utilisation de deniers publics, ces règles devraient faire partie intégrante des règles générales de transparence concernant le financement des partis et des élections afin d'assurer que l'ensemble du système demeure juste et équitable.

Nous recommandons que la *Loi électorale* comporte des normes minimales en ce qui a trait aux limites de dépense, aux rapports financiers et aux crédits d'impôt pour les candidats à une nomination ou à la chefferie. Cela favoriserait une compétition équitable et assurerait un mécanisme de surveillance. Les partis seraient libres d'établir leurs propres règles à l'intérieur de ce cadre mais les règles auraient alors force de loi.

Cinquième objectif: assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Un tel système, aux yeux des Canadiens et Canadiennes, assure l'égalité de tous en matière de droits démocratiques. Une société où aucune loi ne protège l'équité électorale peut se dire libre, mais pas démocratique.

Les Canadiens et Canadiennes ne font pas preuve de candeur politique et ne rêvent pas en couleurs en attachant une importance primordiale au principe d'équité. Il est essentiel que nous le comprenions. En fait, le public canadien exige des luttes électorales marquées par une saine concurrence, il reconnaît le rôle indispensable de l'argent pour mener à bien une campagne électorale et il apprécie les luttes ouvertes qu'entraîne l'exercice du droit à la liberté d'expression.

Depuis longtemps, la législation électorale canadienne reconnaît de multiples façons l'importance fondamentale de l'équité dans le processus électoral. Ce concept s'exprime entre autres à travers le rôle qu'assume l'État dans le recensement des électeurs et électrices, le recours à des commissions de délimitation impartiales, l'octroi de temps d'antenne gratuit et diverses mesures de financement des candidats et des partis, autant de preuves de l'impérieux désir qu'ont les Canadiens de se donner des élections justes et équitables.

Il faudrait donc adopter des mesures législatives appropriées pour que tous et chacun puissent influencer sur le résultat des

élections de façon relativement égale. Au Canada et dans d'autres pays, nous avons constaté que les mesures visant à promouvoir l'équité du processus électoral, loin d'affaiblir la concurrence électorale, contribuent au contraire à l'aviver en permettant à un plus grand nombre d'y participer.

Les Canadiens et Canadiennes refusent d'assimiler le processus électoral à une économie de marché. Contrairement à leurs voisins du Sud, ils rejettent le modèle électoral où le succès repose essentiellement sur la fortune personnelle des candidats et candidates ou leur accès à de grandes sources de financement.

Aux niveaux fédéral, provincial et territorial, tout comme dans d'autres pays démocratiques, il a été démontré qu'un processus juste et équitable repose premièrement sur le plafonnement des dépenses électorales de tous les participants, soit les candidats et candidates, les partis de même que les groupes et particuliers indépendants, ce qui suppose une définition exhaustive de ce que nous entendons par «dépenses électorales»; deuxièmement, un tel processus repose sur un financement public partiel des candidats et des partis et, troisièmement, sur l'accès aux médias électroniques.

Le détail de chacune de ces mesures doit être jugé à l'aune de l'équité. Si tel est le cas, toute limite raisonnable imposée à l'exercice d'autres droits démocratiques, telle la liberté d'expression, est pleinement justifiée selon la Charte.

Le problème le plus délicat à ce sujet est celui de la réglementation des dépenses faites en période électorale par des individus et des groupes indépendants des partis et des candidats. Manifestement, s'il n'y a pas de limite imposée aux dépenses «indépendantes», celles imposées aux partis et aux candidats sont injustes et il sera virtuellement impossible d'assurer le respect des règles. Par conséquent, il est nécessaire d'établir un équilibre raisonnable entre le principe de l'équité, d'une part, et celui de la liberté d'expression, d'autre part.

Notre proposition dans ce domaine est fondée sur plusieurs critères. D'abord, la limitation des dépenses des individus et des groupes indépendants des candidats et des partis doit quand même permettre une liberté d'expression significative.

Ensuite, les individus et les groupes qui font valoir leur point de vue sur une question doivent être autorisés à faire directement allusion à des candidats et candidates et à des partis. Autrement, dans le contexte d'une campagne électorale, leur liberté d'expression serait soumise à des restrictions indues. Les citoyens votent pour un candidat, non une idée.

Enfin, les individus et les groupes indépendants ne peuvent pas être assimilés à des candidats et à des partis. Même un

système de réglementation lourd et coûteux, où les individus et les groupes seraient tenus de s'enregistrer auprès des autorités électorales et de faire rapport de leurs dépenses et de la source de leurs contributions, ne suffirait pas à assurer l'équité du processus.

En effet, contrairement aux partis et aux candidats, les individus et les groupes auraient la possibilité de mettre leurs ressources en commun ou de se subdiviser en plusieurs nouveaux groupes afin d'augmenter leur impact ou de multiplier les montants qu'ils seraient autorisés à dépenser. C'est d'ailleurs ce qui se passe aux États-Unis.

Nous proposons un plafond de 1 000 \$ pour les individus et les groupes indépendants, en faisant exception des communications que les entreprises, les syndicats et les associations adressent exclusivement à leurs actionnaires, à leurs employés ou à leurs membres. Ces limites sont conformes à la Charte et aux normes établies par la Cour suprême pour déterminer ce qui constitue une limite juste et raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le *sixième objectif* est la nécessité de renforcer la confiance du public dans l'intégrité de notre processus électoral. Ceci ne peut prévaloir que si les Canadiens et Canadiennes sont intimement convaincus que la *Loi électorale* freine les abus d'influence pouvant résulter de dons politiques, qu'elle prévient le risque de manipulation de l'opinion publique par la publication de sondages dans les médias et qu'elle garantit que la gestion des scrutins et l'application de la loi seront assurées de façon impartiale et indépendante.

La pleine divulgation de renseignements sur le financement politique, dans des délais utiles et sous une forme accessible, constitue une mesure essentielle pour contrer tout abus d'influence. La transparence et l'obligation de rendre compte de l'emploi de fonds publics sont indissociables d'un régime qui se veut intègre. Le financement public, allié à un régime de crédits d'impôt, peut limiter le risque d'abus d'influence en réduisant la nécessité de recourir à quelques gros bailleurs de fonds, tandis que le plafonnement des dépenses électorales des candidats et candidates et des partis soustrait ceux-ci à la nécessité de solliciter de nombreux donateurs.

Certaines mesures minimales s'imposent si l'on désire éviter toute forme de manipulation de l'électorat au moyen de sondages d'opinion que les médias présentent comme scientifiques. Il faudra en premier lieu s'assurer que chaque sondage présenté comme tel dans les médias respecte les normes scientifiques reconnues en la matière. En deuxième lieu, il est impératif que le public, et les participants électoraux au premier chef, aient accès au rapport complet et à la méthodologie des sondages publiés. En troisième lieu, il faut empêcher la publication de sondages qui ne laisseraient pas assez de temps pour juger de leur fiabilité et encore ceux qui intrinsèquement ne répondent pas aux critères scientifiques.

Enfin, pour affermir la confiance dans l'intégrité du processus électoral, il faut un appareil administratif qui soit impartial et indépendant et qui soit perçu comme tel. Il importe que les scrutins soient administrés avec un souci constant d'efficacité et d'efficience pour venir à bout des nombreux détails techniques qu'exige la conduite d'une élection en un court laps de temps. Mais surtout, les centaines de candidats et candidates et les milliers de bénévoles qui s'engagent de toute bonne foi à travailler à une campagne doivent être à l'abri de risques inutiles causés par un texte de loi nébuleux ou exagérément tortueux, ou par la sévérité de peines imposées en regard de violations mineures commises sans préméditation. Nous croyons en particulier que les dérogations de nature administrative ne devraient pas être traitées et jugées comme des actes criminels. Enfin, l'instance chargée de faire respecter la loi doit être dotée de pouvoirs adéquats pour mener à bien sa tâche et imposer les sanctions requises.▲

Note du directeur : À la suite d'un rapport publié en décembre 1992 par le Comité spécial de la Chambre sur la réforme électorale, on a présenté à la Chambre des communes un projet de loi modifiant la *Loi électorale du Canada* qui tient compte de certaines des recommandations de la Commission royale. Voir la page 36 du présent numéro.