
Le directeur général des élections du Canada

par Louis Massicotte

Parmi les hauts fonctionnaires relevant du Parlement, le poste de directeur général des élections est le deuxième en ancienneté, sa création du poste remontant à l'adoption, en 1920, de la Loi des élections fédérales. Le directeur général des élections doit veiller à ce que, sur le plan administratif, les élections fédérales se déroulent de façon équitable. Dans la mesure où la légitimité du gouvernement du Canada repose en fin de compte sur la libre expression de l'électorat, son rôle est crucial. Cet article donne un aperçu de l'évolution de cette fonction et de ses attributions.

Traditionnellement, la conduite des élections au Canada a toujours été passablement décentralisée et plutôt politisée. Depuis les toutes premières élections générales – la première fut celle de la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse en 1758 – c'est aux directeurs du scrutin nommés par l'exécutif qu'il incombait d'organiser les élections dans leurs propres circonscriptions électorales. Initialement, la nomination des directeurs du scrutin et leur révocation étaient la prérogative des gouverneurs coloniaux, mais avec l'instauration du gouvernement responsable, ces responsabilités ont été confiées au Cabinet. Au 19^e siècle, les directeurs du scrutin étaient vus comme des représentants du gouvernement au pouvoir, et c'est ainsi qu'ils se comportaient la plupart du temps.

Avant 1920, il y avait peu de coordination administrative du processus électoral au sommet de la hiérarchie. Un fonctionnaire, appelé greffier de la Couronne en chancellerie, était nommé par l'exécutif. Ses fonctions électorales étaient essentiellement de nature officielle et archivistique : il recevait les listes électorales des autorités provinciales, les faisait imprimer et les transmettait aux députés, aux candidats défaits et aux directeurs du scrutin; il envoyait les « brefs d'élection » aux directeurs du scrutin et recevait leurs rapports; il publiait dans la *Gazette* les avis d'élection des députés; et il conservait les documents relatifs aux élections précédentes. Le Parlement n'avait rien à dire dans le choix de la personne chargée de superviser le processus électoral, mais l'adoption et la

modification de la législation électorale demeuraient, bien sûr, au nombre de ses principales prérogatives.

Tout au long du 19^e siècle, et même par la suite, les élections au Canada ont été entachées de corruption. L'élection générale de 1917 a peut-être été la pire à ce chapitre, si l'on fait abstraction de la campagne de 1841 au Canada-Uni. Les règles avaient été modifiées peu avant la dissolution du Parlement. Le registre électoral avait subi une sorte de nettoyage ethnique avant la lettre, les immigrants de pays avec lesquels le Canada était en guerre se voyant privés de leur droit de vote si leur naturalisation datait de moins de 15 ans. L'octroi du droit de vote aux femmes s'était fait de façon sélective, seules celles ayant un parent dans l'armée étant autorisées à participer au scrutin, dont l'enjeu principal portait sur la conscription pour service outre-mer, tandis que les femmes déjà habilitées à voter dans quelques provinces en avaient été privées, faute d'un tel lien de parenté. On a prétendu que le vote des soldats avait été entaché d'irrégularités. Comme l'a écrit Norman Ward, « La loi de 1917 sur les élections en temps de guerre pouvait difficilement ne pas reporter au pouvoir le parti qui l'avait adoptée »¹. Cet épisode de la vie démocratique en temps de guerre a laissé bien des cicatrices et explique peut-être pourquoi le gouvernement unioniste a jugé bon par la suite d'assainir les pratiques électorales.

Dans ce contexte, on comprend mieux en quoi la création du poste de directeur général des élections en juillet 1920 constituait un énorme progrès. Dorénavant, les élections allaient se dérouler de façon professionnelle et ne seraient plus à la merci d'intérêts politiques, grâce à une coordination serrée et impartiale au sommet de la hiérarchie. Ce nouveau fonctionnaire, qui remplaçait le greffier de la Couronne en chancellerie, devait la création de son poste à la volonté de la Chambre des communes et non aux caprices de l'exécutif, et il

Louis Massicotte est professeur agrégé au département de science politique de l'Université de Montréal. Cet article est une version révisée d'une communication présentée à la conférence « Independence and Responsibility: The Officers of Parliament », tenue à Saskatoon en novembre 2001.

était de ce fait à l'abri de toute ingérence politique. Il était habilité à « dûment diriger » les directeurs du scrutin et, en cas d'incompétence ou de manquement au devoir, à recommander leur révocation.

Cinq directeurs généraux des élections

L'importance du nouveau poste est attestée par la nomination de son premier titulaire. Le colonel Oliver Mowat Biggar, c.r., était âgé de 44 ans au moment de sa nomination. Avocat de renom, il était le petit-fils du célèbre premier ministre libéral de l'Ontario du même nom. Après avoir exercé le droit à Edmonton pendant 12 ans, il s'était joint à l'armée en 1915 avant de devenir juge-avocat général du Canada en 1918, puis membre de la délégation canadienne à la conférence de paix de Versailles en 1918-1919. Contrairement à la pratique courante, le colonel Biggar, qui était alors conseiller parlementaire de la Chambre des communes, était désigné dans la loi comme le premier titulaire de la fonction, ce qui donne à penser que sa nomination faisait peut-être partie d'une entente entre tous les partis. Il avait droit à un traitement égal à celui d'un juge de la Cour suprême du Canada, poste qui commandait à l'époque un salaire de 12 000 \$. Ironiquement, Biggar a démissionné en 1927, après avoir supervisé trois élections générales, parce qu'il espérait gagner davantage encore en retournant à la pratique lucrative du droit des brevets. À ce jour, de tous ceux qui ont occupé le poste de directeur général des élections, il est le seul à avoir eu une formation en droit.

Son successeur, Jules-P. Castonguay, natif de Vaudreuil, travaillait au bureau du greffier de la Couronne en chancellerie depuis 1918. Il avait été directeur général adjoint des élections sous Biggar. Il a été nommé par une résolution de la Chambre des communes, grâce à une modification apportée à la Loi à cette époque. Peu scolarisé, on disait qu'il n'avait pas terminé ses études primaires; c'est peut-être ce qui explique la décision prise alors de réduire de moitié le traitement du titulaire, bien que pour Castonguay la somme en question représentait quand même une progression salariale de 67 %. Le nouveau titulaire était surtout doué pour l'administration. Il a occupé le poste jusqu'en 1949, présidant à cinq élections générales de même qu'au référendum de 1942 et survivant à deux changements de gouvernement.

Le poste de directeur général des élections est probablement le seul de la fonction publique fédérale à avoir été occupé successivement par le père et par le fils. Nelson Castonguay était à peine plus scolarisé que son père. Selon sa notice biographique, il n'avait fait que des études secondaires et avait servi dans la Marine royale du Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale, terminant la guerre comme capitaine de frégate. Au moment de sa nomination, il était au service du bureau depuis 1934, comme adjoint de son père. La dynastie Castonguay s'est éteinte en 1966, lorsque Nelson a pris sa

retraite à l'âge de 53 ans, après avoir présidé à six élections générales, dont trois tenues pendant ses quatre dernières années en poste. Il a toutefois continué à assumer la charge de commissaire à la représentation, créée en 1963, jusqu'à l'abolition du poste en 1979.

Natif de Lotbinière et nommé en 1966, Jean-Marc Hamel a eu la distinction d'être le premier administrateur public professionnel à occuper le poste. Il détient un baccalauréat ès arts et une maîtrise en commerce de l'Université Laval ainsi qu'une maîtrise en administration publique de l'université de Syracuse (NY). Employé de la Commission de la fonction publique de 1950 à 1964, il était entré au service de la Chambre des communes comme directeur de l'administration (1964-1965) et avait été adjoint du sous-secrétaire d'État du Canada jusqu'à sa nomination. Une toute nouvelle *Loi électorale du Canada* a été adoptée en 1970. Elle accordait le droit de vote aux Canadiens dès l'âge de 18 ans et prévoyait la création d'un registre des partis politiques de même que l'indication sur le bulletin de vote de l'appartenance politique des candidats. Ensuite est venue la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, qui a sensiblement accru les fonctions du directeur général des élections en ce qui a trait à la vérification des contributions politiques et des dépenses d'élection. D'autres modifications importantes ont été adoptées en 1977 ainsi qu'en 1982-1983. À partir de 1983, M. Hamel a demandé à maintes reprises dans ses rapports législatifs que la Loi soit révisée, mais il a pris sa retraite en 1990, à l'âge de 65 ans, avant que le Parlement n'ait trouvé le temps d'y donner suite. Il avait supervisé la tenue de pas moins de sept élections générales, un record à ce jour. Par la suite, il a aussi été conseiller auprès de la Commission royale Lortie et du Bureau du Conseil privé au moment de la préparation de la loi référendaire.

Le titulaire actuel est Jean-Pierre Kingsley. Administrateur public professionnel originaire d'Ottawa, M. Kingsley a dirigé des hôpitaux à Edmonton et à Ottawa avant d'occuper, au cours des années 80, différents postes au département d'État au Développement social, au Secrétariat du Conseil du Trésor, au ministère de la Consommation et des Corporations et au Bureau du Conseil privé, où il était responsable de l'application des lignes directrices sur les conflits d'intérêts applicables aux ministres et aux secrétaires parlementaires. Comme les nominations antérieures, celle de Kingsley n'a pas soulevé de vagues. En fait, pour la première fois, la motion proposant sa nomination a été appuyée par des députés des deux partis d'opposition. Elle suivait de quelques mois seulement l'institution par le gouvernement Mulroney de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, qui devait être présidée par l'homme d'affaires montréalais Pierre Lortie. Publié au début de 1992, le rapport de la Commission a lancé une ère de réforme qui se poursuit encore aujourd'hui. D'importants changements ont été apportés à la Loi en 1993, en 1996 et en 2000 – dont la création d'un nouveau registre permanent des électeurs.

Rapports avec le Parlement et avec le gouvernement

Le directeur général des élections est nommé par une résolution de la Chambre des communes. Toutes les nominations, à l'exception de celle de J.-M. Hamel, ont été faites sous un gouvernement majoritaire. Aucune majorité qualifiée (les deux tiers, par exemple) n'est requise, mais il n'est jamais arrivé qu'un gouvernement se serve de sa majorité à la Chambre pour imposer une nomination à une opposition réticente, puisque toutes les résolutions présentées jusqu'ici ont été adoptées à l'unanimité.

Ce qui fait l'originalité de ce poste, c'est que la durée du mandat n'est pas fixe : le directeur général des élections cesse d'exercer ses fonctions à l'âge de 65 ans et, à l'instar des juges nommés par le fédéral, il ne peut être révoqué que pour un motif, par le gouverneur général, sur adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes. Heureusement, le Parlement n'a jamais eu à prendre une mesure aussi radicale. L'obligation d'obtenir l'accord du Sénat constitue une protection supplémentaire contre les caprices de la classe politique, à tout le moins si le gouvernement ne dispose pas d'une majorité au Sénat. Même au cours des dernières décennies, les titulaires sont demeurés en poste longtemps (la durée moyenne des mandats a été jusqu'ici de 16,2 ans, ou 21 ans, si l'on fait abstraction du premier titulaire et du titulaire actuel). S'il n'était pas rare avant les années 60 que des hauts fonctionnaires restent en poste aussi longtemps, cette pratique tranche avec la politique actuelle qui consiste à déplacer périodiquement les cadres supérieurs de la fonction publique. Le directeur général des élections et son adjoint n'ont pas le droit de vote, une privation dont aucun des titulaires ne semble s'être formalisé jusqu'ici, et qui souligne la neutralité et l'impartialité qu'on attend d'eux.

Le directeur général des élections occupe le même rang et dispose des mêmes pouvoirs que l'administrateur général d'un ministère. Auparavant, son traitement était fixé par la Loi, ce qui pouvait exposer le titulaire à de subtiles pressions en période inflationniste. En 1970, on a légiféré pour fixer son traitement à un niveau équivalent à celui d'un juge de la Cour fédérale, lequel est précisé dans la *Loi sur les juges* et rajusté annuellement en fonction du taux d'inflation.

Le directeur général des élections a de fréquents contacts avec le Parlement : présentation de rapports au Président de la Chambre des communes, comparution comme témoin devant les comités permanents de la Chambre traitant des questions électorales et, à l'occasion, devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Aucun ministre n'a de pouvoir sur le directeur général des élections. Depuis la création du poste, la Loi précise que le titulaire communique avec le Cabinet par l'intermédiaire d'un ministre, initialement le Secrétaire d'État du Canada, et depuis 1970, un ministre désigné par le Cabinet à cette fin. Depuis

1997, M. Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes, assume cette fonction.

Pouvoirs discrétionnaires du directeur général des élections

Au fil des ans, le directeur général des élections s'est vu accorder par le Parlement certains pouvoirs discrétionnaires. Depuis 1921, la Loi prévoit que les modifications apportées à la Loi n'entrent en vigueur que trois mois (depuis 1951 : six mois) après leur promulgation, sauf attestation contraire du directeur général des élections. En 1951, à la suite d'inondations dévastatrices au Manitoba, le directeur général des élections a été habilité à attester que par suite d'une inondation, d'un incendie ou de toute autre calamité, il est pratiquement impossible d'appliquer les dispositions de la Loi dans une circonscription où une élection a déjà été convoquée, auquel cas le Cabinet peut ordonner le report de l'élection dans cette circonscription. En 1960, on a reconnu au directeur général des élections le pouvoir d'adapter l'une ou l'autre des dispositions de la Loi pour satisfaire aux exigences de la situation, si au cours d'une élection, il lui semble qu'une urgence, une situation inhabituelle ou imprévue ou une erreur rende cette mesure nécessaire. En 1977, il a acquis le pouvoir de prescrire les formulaires nécessaires pour mettre en œuvre la Loi, à l'exception du bref d'élection, de l'avis d'élection et des bulletins de vote usuels et spéciaux, qui encore aujourd'hui sont imprimés dans une annexe de la Loi, comme l'étaient auparavant tous les formulaires d'élection.

Personnel

Le haut fonctionnaire le plus important qui relève du directeur général des élections est le directeur général adjoint des élections, qui est nommé par le Cabinet pour un mandat dont la durée n'est pas fixe. Pendant un certain temps, ce poste a été occupé par des officiers de l'armée qui avaient supervisé des scrutins chez les militaires, mais cette tradition s'est éteinte en 1981. Depuis, le poste est occupé par des fonctionnaires de carrière. Dans les années 80 et 90, le directeur général adjoint des élections intervenait beaucoup dans la supervision des processus électoraux et démocratiques à l'étranger. Il n'a pas un droit de succession au directeur général des élections : si celui-ci décède, devient incapable d'exercer ses fonctions ou manque à son devoir à un moment où le Parlement ne siège pas, le juge en chef du Canada doit nommer un substitut pour remplir ces fonctions jusqu'à 15 jours après le début de la prochaine session du Parlement, ou plus tôt si le juge en chef l'ordonne ainsi.

Deux autres fonctionnaires importants sont mentionnés dans la Loi. D'abord, depuis 1983, il existe un arbitre en matière de radiodiffusion, qui est nommé par le directeur général des élections après consultation officielle de deux représentants de chacun des partis enregistrés représentés à la Chambre des

communes. Ou bien, il y a une décision unanime des représentants des partis, à défaut de quoi le directeur général des élections nomme l'arbitre, qu'il ne pourra révoquer que pour un motif. Le mandat de l'arbitre prend fin six mois après chaque élection générale, mais il peut être renouvelé. À l'élection de 2000, l'arbitre en matière de radiodiffusion était Peter S. Grant, qui était en poste depuis 1992. Il incombe à l'arbitre de répartir le temps d'antenne entre les partis pendant les campagnes électorales, chaque fois que les partis ne peuvent en arriver à un accord unanime. Comme il n'a jamais été possible jusqu'ici d'en arriver à un tel accord, le rôle de l'arbitre est important, mais ses décisions doivent être fondées sur les critères énoncés dans la Loi.

L'autre fonctionnaire est le commissaire aux élections fédérales. Créé en 1974 sous le nom de « commissaire », et redéfini en 1977, ce poste est également pourvu par le directeur général des élections, mais la durée du mandat n'est pas précisée. Chaque fois que le directeur général des élections a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi a été commise, il ordonne au commissaire de faire enquête. Si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction, il peut intenter ou faire intenter une poursuite. Plus important encore, aucune poursuite pour infraction à la Loi ne peut être intentée par une personne autre que le commissaire sans consentement écrit préalable de celui-ci. De plus, en période électorale, si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis ou s'apprête à commettre une infraction, il peut demander à un tribunal compétent d'émettre une injonction.

Ces dernières années, la structure administrative d'Élections Canada comptait cinq divisions : Opérations; Financement des élections et Services intégrés; Services juridiques (qui comprend Planification, Politiques et Partenariats de même que les Services internationaux); Communications ainsi que Registre, Géographie et Technologie informatique.

Autre caractéristique quasi unique du Bureau du directeur général des élections, la fluctuation de ses dépenses est relativement prévisible : les dépenses demeurent modestes et stables pendant la durée d'une législature et augmentent énormément les années d'élection ou de référendum. À l'élection de 1993, par exemple, le directeur général des élections dirigeait un effectif de 200 000 personnes, composé de fonctionnaires auxiliaires travaillant dans les circonscriptions et les sections de vote, comme agents réviseurs, scrutateurs, greffiers du scrutin et, à cette époque, recenseurs. En 2000, l'effectif était de 166 000.

Les dépenses et les effectifs ont aussi tendance à s'accroître. Aux termes de la loi de 1920, le personnel permanent du directeur général des élections comptait uniquement le directeur général adjoint des élections et deux sténographes, tous nommés par le gouverneur en conseil. Selon les Comptes publics de 1923-1924, la rémunération totale de tout ce personnel était alors inférieure au traitement du directeur

général des élections. Le poste de directeur général adjoint des élections est demeuré vacant de 1927 à 1936. En 1938, l'effectif permanent s'est élargi avec l'arrivée de trois nouveaux commis, et ce plafond n'a été supprimé qu'en 1948. Par comparaison, l'effectif permanent d'Élections Canada était de 58 personnes au moment du référendum de 1992 et de 200 à la veille de l'élection générale de 2000, avant de passer à 900 pendant la période électorale et après. Dans les années 20, les dépenses annuelles moyennes (en dollars de 2001) étaient de l'ordre de 1,2 million de dollars lors d'une année ordinaire; et passaient à 20,4 millions les années d'élection. Dans les années 90, les chiffres correspondants atteignaient respectivement 31 et 171 millions de dollars. C'est ce qui a incité un universitaire à comparer l'appareil électoral moderne à un colosse agile qui reste couché la plupart du temps². Le personnel d'Élections Canada s'empresserait sûrement d'ajouter que cela n'est vrai que dans les circonscriptions.

Comme tous les directeurs généraux des élections, à l'exception du premier, la majorité des employés d'Élections Canada sont francophones, et il semble que cela a presque toujours été le cas. Même dans les années 50, à l'époque où les francophones étaient sous-représentés aux paliers supérieurs de la fonction publique fédérale, la plupart des employés les mieux rémunérés du bureau du DGE figurant sur la liste des Comptes publics avaient un nom francophone. Selon les statistiques publiées par la Commission de la fonction publique pour les années 1976 à 1992, le pourcentage de francophones dans l'effectif permanent a été en moyenne de 79 %, oscillant entre 69,7 et 86,2 %. Ces dernières années, le recrutement de nouveaux employés a toutefois fait passer le ratio à près de deux pour un. Dans un domaine aussi délicat que la gestion des élections, il est considéré comme indispensable que les directeurs du scrutin partout au pays puissent communiquer avec les fonctionnaires électoraux à Ottawa dans l'une ou l'autre des langues officielles du pays.

Historiquement, le directeur général des élections n'a jamais été un acteur de toute première importance dans les cercles bureaucratiques à Ottawa. Son budget et son personnel, assez modestes, ne représentent qu'une infime portion de l'ensemble des dépenses et du personnel du gouvernement. Jack Granatstein (1982) ne fait nulle part mention des Castonguay dans son étude sur les mandarins d'Ottawa. Le traitement du directeur général des élections est beaucoup moins élevé que celui du vérificateur général. Son bureau jouit toutefois aujourd'hui d'un grand prestige parce qu'une élection bien menée permet aux citoyens d'avoir véritablement voix au chapitre dans l'avenir du pays et garantit la légitimité du travail du gouvernement.

Les unes après les autres, les provinces se sont inspirées du modèle fédéral, chacune ayant maintenant un directeur général des élections doté d'un personnel chargé de superviser le travail des directeurs du scrutin locaux. La population connaît tellement bien ce modèle que peu savent qu'il est assez rare que

la gestion des élections soit confiée à un seul fonctionnaire. La plupart des pays préfèrent en effet recourir à des commissions souvent composées de représentants des principaux partis politiques.

Le DGE comme coordonnateur de la machine électorale

C'est là la fonction principale du directeur général des élections, qui est assumée depuis les années 70 par la Division des opérations. Le terme « coordonnateur » est approprié, parce que chaque directeur du scrutin, sous la direction générale du DGE, est responsable de l'application de la Loi dans sa circonscription. À l'exception de la brève période entre 1929 et 1934, où ils étaient nommés par le directeur général des élections, les directeurs du scrutin ont toujours été nommés par le Cabinet. Ce ne sont pas nécessairement des professionnels des élections, d'où l'importance de la formation. Les directeurs du scrutin sont formés à Ottawa bien avant le début des campagnes électorales. La formation en prévision d'une élection générale s'étend sur huit jours, tandis qu'une élection partielle exige une formation de deux jours. Il est arrivé que certains démissionnent de leur charge après avoir réalisé l'ampleur de ses exigences. Le directeur général des élections n'a rien à dire dans le choix des fonctionnaires électoraux subalternes dans chaque circonscription électorale, qui sont nommés par les directeurs du scrutin. C'est au directeur des Opérations à Élections Canada et à son personnel qu'il incombe de garder le contact avec les directeurs du scrutin.

Les élections sont déclenchées sans avertissement préalable de la part du premier ministre. Élections Canada doit donc toujours se tenir prêt, en particulier lorsque le gouvernement est minoritaire. Le directeur général des élections doit préparer et faire imprimer la multitude de formulaires nécessaires. Il doit aussi examiner soigneusement les dispositions de la Loi et préparer des guides d'information (« instructions ») qui décrivent en détail les tâches de chaque catégorie de fonctionnaires électoraux, depuis les directeurs du scrutin et leurs adjoints jusqu'aux agents réviseurs, en passant par les scrutateurs et les greffiers du scrutin. Les formulaires et les documents électoraux doivent être expédiés dans chaque circonscription électorale, même les plus éloignées, dès qu'une élection est convoquée.

Tout au long de la campagne, le directeur général des élections doit rester en contact avec les 301 directeurs du scrutin et les aider en cas de besoin. Des centaines d'avocats participent au travail électoral dans l'ensemble du pays, et tous ne s'entendent pas sur la signification des différentes dispositions de la Loi, certains pouvant parfois en faire une interprétation assez imaginative. Les Services juridiques d'Élections Canada doivent être prêts à donner leur propre interprétation de la Loi. De tous les documents publiés par le directeur général des élections, peu sont aussi familiers aux politologues que l'énorme livre (autrefois bleu) qui fait état en

détail des résultats de l'élection pour chaque bureau de vote. De plus, depuis 1992, le directeur général des élections publie des rapports narratifs détaillés des élections générales et des référendums, rendant ainsi accessibles à un plus vaste public des données qui n'étaient auparavant connues que de quelques-uns à l'extérieur d'Élections Canada.

Toutes ces opérations seront répétées à plus petite échelle au cours d'une législature, lorsque des élections partielles sont déclenchées sans avertissement : pas moins de dix ont été tenues entre les élections générales de 1997 et de 2000.

Le directeur général des élections est également responsable du vote par correspondance. L'origine de ce système remonte à la Première Guerre mondiale, où il a fallu concevoir des moyens pour permettre aux soldats d'exercer leur droit de vote même s'ils étaient à l'étranger. En 1940, en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, une disposition d'urgence a de nouveau été adoptée pour permettre aux militaires de voter. Cette mesure a également été maintenue en temps de paix. À l'instar des conjoints des soldats (1955), les fonctionnaires en poste à l'étranger (1970), tous les Canadiens vivant à l'étranger, même depuis moins de cinq ans (1993), et certains détenus (1993) se sont successivement vu accorder la possibilité de voter par correspondance. Le DGE doit tenir un registre des Canadiens qui votent à l'étranger, envoyer à chacun une trousse d'électeur ainsi qu'une liste de tous les candidats qui se présentent dans leur circonscription électorale, recevoir les bulletins de vote et en superviser le dépouillement puis communiquer à chaque directeur de scrutin le soir de l'élection les résultats du « vote spécial » pour sa circonscription. En 2000, 149 223 électeurs ont demandé un bulletin de vote spécial afin de voter dans leur circonscription, 138 065 ont remis leur bulletin à temps, tandis que 33 679 « électeurs nationaux » (c.-à-d. absents de leur circonscription mais vivant dans une autre circonscription électorale au Canada) ont demandé des bulletins spéciaux, dont 25 963 ont été retournés à temps. Quelque 19 230 bulletins de vote spéciaux ont été distribués aux Canadiens vivant à l'étranger, 9 298 ont été retournés et, sur ce nombre, 7 700 ont été reçus à temps le dépouillement. De plus, il y avait 57 082 électeurs inscrits dans les Forces canadiennes, dont 19 080 ont remis leur bulletin de vote, 50 après la date limite.

Référendums

Avant 1992, aucun texte législatif d'application permanente ne régissait la tenue de référendums au Canada. Il était toutefois déjà arrivé que le directeur général des élections soit appelé à participer à l'organisation de ce genre de scrutin.

Il y a eu d'abord le référendum de 1942 sur la conscription pour l'envoi de soldats à l'étranger. Il était supervisé par Jules Castonguay, rebaptisé pour l'occasion « directeur général du prébiscite ». À ce titre, il était habilité par la loi régissant la tenue du référendum à adapter les dispositions de la *Loi électorale* aux fins du référendum, et à surveiller le travail des

directeurs du scrutin locaux de même que le dépouillement du scrutin pour l'ensemble du pays.

Ensuite, et sans doute bien peu de gens le savent, une modification apportée à la *Loi de tempérance du Canada*, en 1919, avait eu pour effet d'investir le Cabinet fédéral du pouvoir de convoquer un référendum sur l'interdiction des boissons enivrantes dans une province ou au Yukon, si l'Assemblée législative de cette province ou le Conseil du Territoire du Yukon présentait une demande en ce sens. Dans ce cas, le scrutin se tenait en vertu des dispositions de la *Loi des élections fédérales*, adaptées en conséquence par le directeur général des élections. Entre 1920 et 1923, de tels référendums, lancés à l'échelle d'une province mais tenus sous la supervision du gouvernement fédéral, ont eu lieu dans toutes les provinces et territoires, à l'exception du Québec, de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest. Les dispositions à cet effet sont devenues caduques en 1985 lorsque les lois ont été révisées.

Une loi beaucoup plus détaillée a été sanctionnée en juin 1992. La *Loi référendaire* régit maintenant de façon permanente la tenue de référendums sur toute question touchant la Constitution du Canada. La décision de convoquer de tels référendums incombe au premier ministre. La question soumise à l'électorat doit être adoptée par les deux Chambres du Parlement. Curieusement, la Loi prévoit que le référendum peut se tenir dans une seule province, dans quelques provinces ou dans l'ensemble du pays, selon les directives du Cabinet. En conséquence, le référendum de 1992 sur l'Accord de Charlottetown a eu lieu dans neuf provinces ainsi que dans les territoires assujettis à la *Loi référendaire fédérale*, tandis que le Québec tenait en même temps son propre référendum sur la même question, mais en vertu de sa propre *Loi sur la consultation populaire*.

Le rôle joué par le directeur général des élections lors d'un référendum est essentiellement le même que lors d'élections. La seule différence est qu'il a en plus le pouvoir d'adapter les dispositions de la *Loi électorale* aux fins de la tenue d'un référendum, sous réserve des lignes directrices strictes énoncées à l'annexe 2 de la *Loi référendaire*. Les comités référendaires s'enregistrent auprès du directeur général des élections et doivent lui rendre compte de leurs dépenses. En 1992, 241 comités référendaires (dont 205 appuyaient le OUI et 36, le NON) se sont enregistrés.

Dépenses d'élections et contributions politiques

Depuis 1970, le directeur général des élections tient un registre des partis politiques et, depuis 1974, il applique aussi les dispositions de la Loi sur les dépenses d'élection et les contributions politiques. Pendant une élection, cette responsabilité suppose qu'il doit calculer les montants pouvant être dépensés dans chaque circonscription électorale et à l'échelle du pays, recevoir et vérifier les rapports des partis et

des candidats sur les dépenses d'élection et les contributions politiques et rembourser aux partis et aux candidats admissibles une partie de leurs dépenses. En 2000, 25 ateliers ont été tenus à travers le pays pour renseigner les candidats sur les exigences en matière de rapports, les dépenses d'élection et d'autres aspects financiers. De même, le directeur général des élections doit recevoir chaque année les rapports financiers des partis politiques et les rendre accessibles au public. En 2000, il y avait 11 partis enregistrés et 1 808 candidats, dont 685 ont eu droit à un remboursement de leurs dépenses. Un directeur du financement des élections se charge de ces fonctions.

Redécoupage électoral

Avant 1963, le directeur général des élections n'avait aucun rôle à jouer dans la révision des limites des circonscriptions électorales qui, pour le meilleur ou pour le pire, demeurait la chasse gardée des députés. Cette année-là, Nelson Castonguay a été nommé au poste nouvellement créé de commissaire à la représentation. Il s'est rendu en Australie et en Nouvelle-Zélande pour étudier les mécanismes de révision en usage dans ces pays³, et a présenté un rapport sur la question qui a influencé la rédaction de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, qui devait faire date. Cette loi prévoyait que le commissaire à la représentation devait être membre d'office de chacune des 10 commissions provinciales de délimitation des circonscriptions électorales. Cette disposition a prévalu lors des révisions de 1966 et de 1976 de même que lors de la tentative lancée en 1972, à laquelle le Parlement a mis fin l'année suivante. La disposition n'a pas été maintenue après la retraite de M. Castonguay en 1979, de sorte que le directeur général des élections ne participe pas aux travaux des commissions de délimitation. Il doit toutefois calculer le nombre de sièges aux Communes auquel a droit chaque province et territoire en vertu de l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Son bureau assure aussi un soutien aux commissions de délimitation de circonscriptions électorales, par sa grande expertise technique et ses services spécialisés, tels que la préparation des cartes, la conduite de la campagne de publicité ou l'examen de leurs comptes. À la fin du processus de révision, il lui incombe de présenter au Cabinet pour proclamation le décret de représentation où sont décrites les nouvelles limites des circonscriptions. Étant donné que le Parlement peut juger bon de modifier les règles régissant la redistribution des sièges entre les provinces, (comme il l'a fait en 1946, en 1952, en 1974 et en 1986), le directeur général des élections a maintes fois été appelé à fournir une aide technique à l'exécutif et aux députés à cet égard. Jean-Marc Hamel et Jean-Pierre Kingsley ont été abondamment consultés en 1984-1985 et en 1994-1995 sur la modification éventuelle du processus de redécoupage.

Tenue du registre permanent des électeurs

Traditionnellement, la préparation des listes électorales se faisait sous la supervision des directeurs du scrutin locaux pendant les campagnes électorales et exigeait très peu d'intervention de la part du DGE, si ce n'est la préparation d'instructions à l'intention des recenseurs et des agents réviseurs. En 1996, le Parlement a créé un registre permanent des électeurs qui a énormément accru les responsabilités du DGE à cet égard, puisque c'est à lui qu'il incombe maintenant de tenir ce registre. Le registre initial a été préparé à partir d'un recensement mené en 1997 dans toutes les provinces, sauf en Alberta et à l'Île-du-Prince-Édouard, où l'on s'est servi comme documents de référence des listes utilisées lors d'élections provinciales récentes. Les listes permanentes doivent toutefois être mises à jour périodiquement : on a calculé qu'au cours d'une année type, 80 % des inscriptions demeurent inchangées, 16 % sont modifiées pour cause de déménagement, 2 % des changements concernent l'inscription de personnes atteignant l'âge de 18 ans et 1 %, l'inscription de nouveaux citoyens, tandis que 1 % des changements sont des suppressions de noms d'électeurs décédés.

Pour mettre à jour le registre, le DGE doit non seulement se servir des renseignements fournis par les électeurs eux-mêmes, mais il doit aussi établir des canaux officiels avec les sources de données fédérales, provinciales et territoriales existantes, comme Revenu Canada et les registres provinciaux et territoriaux des véhicules automobiles (pour les Canadiens qui déménagent ou atteignent l'âge de 18 ans), Citoyenneté et Immigration Canada (pour les nouveaux citoyens) et les registres de l'état civil provinciaux et territoriaux (pour supprimer le nom des personnes décédées). Le DGE a le pouvoir de conclure des ententes pour autoriser le partage des données du registre avec les provinces, territoires, municipalités et conseils scolaires, ainsi qu'avec ses homologues des provinces et territoires, à condition que l'information serve uniquement à des fins électorales. Inévitablement, le travail de révision est colossal : pendant la campagne électorale de 2000, 3 671 491 changements ont été apportés au registre, dont 413 428 corrections, 416 393 suppressions et 2,8 millions d'ajouts ou de changements d'adresse. De plus, un million d'électeurs se sont inscrits le jour du scrutin.

Information du public

Ce n'est qu'en 1993 que la communication de renseignements au public a été ajoutée à la liste des fonctions du DGE en vertu de la *Loi électorale*. Cette modification législative n'a fait qu'officialiser une pratique déjà bien établie depuis les années 70.

Au fil des ans, Élections Canada a publié des dépliants et des brochures sur différents sujets, dont le système électoral, l'histoire du vote, le Bureau du directeur général des élections.

Une exposition sur l'histoire du vote au Canada a été organisée en 1989, en collaboration avec les Archives nationales du Canada, et certaines des pièces exposées ont été montrées dans différentes villes canadiennes. Depuis 1995, Élections Canada a un site Web très élaboré, qui regorge de renseignements sur le processus électoral, ce qui facilite sans doute la vie au personnel qui devait auparavant répondre à des milliers d'appels téléphoniques et de demandes de renseignements. Les jeunes n'ont pas été oubliés, puisqu'Élections Canada a préparé un CD-ROM interactif intitulé *À la découverte du système électoral canadien*, dont 16 000 copies ont été distribuées. Le personnel est souvent invité à faire des exposés devant des étudiants sur la *Charte* et la démocratie électorale.

Assistance électorale internationale

Aucune disposition de la Loi ne prévoit une assistance électorale internationale, mais Élections Canada a joué un rôle important à cet égard. Ses premières interventions remontent aux années 80, lorsque le directeur général adjoint des élections a été invité à observer le déroulement d'élections dans certains pays d'Amérique centrale. Au début des années 90, le phénomène a pris de telles proportions qu'il a fallu créer une division spéciale – le Canada était littéralement inondé de demandes non seulement pour observer le déroulement d'élections (devenue maintenant une prérogative des députés), mais aussi pour évaluer le contexte préélectoral et conseiller les gouvernements sur les dispositions à prendre en vue d'une élection. L'accueil de délégations étrangères qui s'intéressent au processus électoral canadien constitue un autre volet de cette aide. Le directeur général des élections siège maintenant au conseil d'administration de l'International Foundation for Electoral Systems (IFES) dont le siège est à Washington, et demeure en liaison étroite avec ses homologues mexicains.

L'évolution du droit électoral

Au cours des vingt dernières années, la contestation des lois est devenue une préoccupation croissante pour Élections Canada. L'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) a fourni une nouvelle arme aux citoyens ou aux groupes qui sont mécontents des dispositions de la Loi mais qui ne croient pas pouvoir convaincre leurs députés d'apporter les changements qu'ils estiment nécessaires. Les décisions judiciaires sont donc devenues un deuxième axe d'évolution du droit électoral, et le Parlement a perdu le monopole qu'il détenait jusqu'alors. Ainsi, des décisions judiciaires ont accordé le droit de vote aux détenus, aux handicapés mentaux et aux juges; elles ont permis à des tiers de faire des dépenses d'élection et forcé le Parlement à réduire le seuil pour devenir un parti enregistré.

Comme c'est à l'exécutif qu'il revient de proposer des lois électorales au Parlement, le directeur général des élections agit

comme conseiller auprès de l'exécutif, et son influence pèse lourd puisqu'il n'y a pas de service ou de groupe au Bureau du Conseil privé qui s'occupe expressément de ces questions. L'expérience montre toutefois que les lois électorales et le redécoupage des circonscriptions électorales font partie des quelques rares domaines où les simples députés peuvent encore exercer une certaine influence, d'où la nécessité d'une interaction étroite avec les parlementaires. Même si on s'efforce d'en arriver à un consensus entre les partis sur les modifications législatives, il est arrivé récemment que des gouvernements imposent leur volonté à l'opposition sur des questions de droit électoral⁴.

La Loi a été révisée de fond en comble en 1920, en 1934, en 1938, en 1960, en 1970 et en 2000, et de nombreux projets de loi ont été adoptés entre ces refontes. Depuis le milieu des années 30, la pratique courante veut que le DGE travaille en étroite collaboration avec les membres d'un comité permanent ou spécial de la Chambre des communes. En tant qu'agent du Parlement, le directeur général des élections doit faire preuve de prudence dans ses conseils au gouvernement et aux législateurs, sous peine de se faire rappeler qu'il n'est pas le « ministre de la démocratie ». Par ailleurs, il connaît mieux que quiconque les lacunes de la loi et est bien placé pour faire des recommandations au Parlement. À mon avis, certains aspects du processus électoral sont de nature tellement politique que le directeur général des élections devrait s'abstenir de donner son avis à leur sujet, à moins qu'on ne le lui demande expressément. Je pense ici, par exemple, à la question de savoir quel système électoral serait le mieux adapté à notre pays. Il y a aussi d'autres questions où une recommandation du directeur général des élections risquerait de soulever la controverse. Pourtant, il n'y a aucune raison pour que le directeur général des élections ne prenne pas d'initiatives. Par exemple, c'est lui qui est le mieux en mesure d'évaluer les options possibles une fois que le Parlement a opté pour une ligne de conduite générale. En 1983, Jean-Marc Hamel s'est penché sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la *Charte*, a dressé la liste des dispositions de la Loi les plus susceptibles de faire l'objet d'une contestation judiciaire et a recensé celles qui devaient être modifiées. Ces recommandations ont été réitérées dans les rapports législatifs subséquents en 1985 et en 1986. Jean-Pierre Kingsley a eu plus de succès avec la longue série de recommandations qu'il a présentées en 1996.

Une nouvelle disposition intéressante (article 18.1) a été ajoutée à la Loi en 2000, en vue d'autoriser le directeur général des élections à faire des études sur la tenue d'un scrutin, « notamment sur de nouvelles manières de voter, concevoir et mettre à l'essai un processus de vote électronique ». À Élections Canada, un service de la Planification et des

politiques réunit de la documentation sur les lois électorales d'autres pays, dont le directeur général des élections peut s'inspirer pour formuler ses recommandations.

Conclusion

Le Bureau du directeur général des élections du Canada a fait beaucoup de chemin depuis sa création. Elle est bien révolue l'époque où le titulaire était perçu comme gérant d'entrepôt pourvu d'un titre ronflant. Élections Canada est maintenant devenu une énorme organisation dont le personnel professionnel, au fil des ans, est devenu une source de référence mondiale dans le domaine de la conduite d'élections. Le fait que toutes les provinces aient à leur tour opté pour cette formule et que le Bureau accueille chaque année de nombreux visiteurs internationaux est un bon signe de son efficacité. Il est à espérer que l'application du principe selon lequel les élections doivent être gérées de façon neutre et professionnelle permettra en toute logique d'en arriver à ce que les directeurs du scrutin soient nommés selon le principe du mérite.

À l'aube d'un nouveau millénaire, les Canadiens sont confrontés à un paradoxe. Jamais par le passé autant d'argent n'a été dépensé pour l'administration d'élections, jamais l'octroi du droit de vote n'a été aussi étendu et probablement jamais les électeurs n'ont eu autant d'occasions d'exercer leur droit de vote. Pourtant, on a assisté dans les années 90 à une lente érosion de la participation électorale, qui est passée de 75 % en 1988 (sa moyenne d'après-guerre) à un niveau record de 61 % en 2000. Rien n'indique que la législation, ou ceux qui l'appliquent, soit à l'origine de cette tendance, qui a été observée dans la plupart des démocraties au cours de la même décennie. Cela fournit néanmoins matière à réflexion : la machine électorale, aussi bien rodée qu'elle soit, n'est pas le seul élément du processus démocratique, et des facteurs sociaux profonds, qui échappent à l'action immédiate des législateurs, semblent aujourd'hui inciter un nombre sans précédent d'électeurs à s'abstenir de voter.

Notes

1. Norman Ward, *The Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 1963, p. 227.
2. *Ibid.*, p. 203.
3. Voir John Courtney, « Theories Masquerading as Principles: Canadian Electoral Boundary Commissions and the Australian Model », p. 135-172 dans J.C. Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons, Essays in Honour of Norman Ward*, Presse de University of Calgary Press, Calgary, 1986.
4. Louis Massicotte « Electoral Reform in the Charter Era », dans Alan Frizzell et John H. Pammett (dir.) *The Canadian General Election of 1997*, Dundurn Press, Toronto, p. 167-191.