
Les politiques de la réforme électorale

par Peter Aucoin

La création de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, en 1989, est parfaitement conforme à une tradition qui consiste à se servir des commissions royales comme instrument gouvernemental (Aucoin 1990). Le fait que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis soit composée de personnes ayant une affiliation politique n'a rien d'étonnant. C'était déjà le cas du Comité des dépenses électorales créé en 1964 (Comité Barbeau), dont un membre, le professeur Norman Ward, n'avait toutefois pas d'attaches partisans. Outre son président, la Commission Lortie était composée de deux membres du Parti conservateur (Pierre Fortier et Donald Oliver, qui a été ensuite remplacé par Robert Gabor), un du Parti libéral (Lucie Pépin) et un du Nouveau Parti démocratique (Elwood Cowley, qui a été remplacé ultérieurement par Bill Knight).

Le professeur K.Z. Paltiel a dit ceci à propos des travaux du Comité sur les dépenses électorales (Comité Barbeau) : «Il s'agit de l'étude la plus fouillée sur le financement des partis qui ait été entreprise par un organisme public dans un pays démocratique»¹. Pour sa part, la Commission Lortie avait décidé d'emblée d'envisager son mandat dans un sens très large et d'étudier à fond la législation électorale, le mode de financement des élections et des partis ainsi que les rouages de la démocratie électorale tant au Canada que dans les principales démocraties occidentales. Cette décision était fondée sur quatre objectifs principaux.

Objectifs stratégiques

Premièrement, les commissaires avaient décidé d'aborder la question de la réforme électorale sous un angle pratique; ils voulaient que leurs réformes soient applicables. C'est pourquoi ils tenaient à s'informer sur les «pratiques optimales» en vigueur à d'autres échelons de gouvernement, ainsi qu'à l'étranger, et à les analyser en partant du principe qu'elles étaient pour la plupart différentes de l'expérience fédérale

Peter Aucoin est titulaire de la chaire de science politique à l'université de Dalhousie; il a été directeur de la recherche pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

canadienne et qu'elles avaient fait progresser la cause de la démocratie électorale de façon efficace, efficiente et économique. Dans la mesure où ces pratiques s'avéraient efficaces, les Canadiens pourraient exiger que leurs droits soient garantis par la Loi sachant qu'il serait possible de réfuter les arguments d'ordre technique qui pourraient être opposés par des législateurs, des administrateurs ou d'autres intervenants, en s'appuyant sur les résultats obtenus à d'autres échelons de gouvernement au Canada ainsi que dans d'autres régimes démocratiques comparables.

Cette analyse comparative constitue la pierre angulaire du programme de recherche très chargé que la Commission s'est imposé.

Deuxièmement, les commissaires ont tenu à consulter beaucoup de monde dans le but de faciliter un consensus entre eux, étant donné qu'ils représentaient diverses opinions partisans, ainsi que chez les praticiens et praticiennes des partis enregistrés, des bureaux électoraux, des milieux médiatiques ou chez les autres personnes manifestant un intérêt particulier pour la démocratie électorale canadienne. Ils ont décidé d'emblée qu'il fallait adopter une approche dynamique dans le cadre des audiences publiques, établir des contacts permanents avec les principaux intervenants (notamment en créant un Comité sur la réforme électorale autochtone) et organiser une série de colloques dans le but d'avoir des contacts directs avec des chercheurs et chercheuses et des représentants de ces différents milieux. Même s'ils se rendaient compte que cette méthodologie ne serait pas une garantie absolue de consensus, les commissaires espéraient que les participants partageraient au moins une même connaissance des problèmes et des solutions possibles à la lumière des analyses comparatives, et qu'ils se rendraient compte des énigmes que la Commission aurait à résoudre pour pouvoir faire des recommandations en vue de faciliter une réforme électorale.

Troisièmement, au début de leurs travaux, les commissaires ont décidé que la meilleure façon de s'acquitter de leur mandat consistait à (i) formuler des objectifs généraux en vue d'une réforme fondée sur ce qu'ils percevaient comme les

«caractéristiques de la démocratie électorale idéale» et (ii) préconiser des réformes permettant d'atteindre le plus facilement cet idéal, à la lumière des recherches et de leurs analyses. Ils estimaient que cette optique était nettement préférable à un exercice purement technique, étant donné qu'il n'était pas question de se contenter de réformes administratives. En envisageant leur mandat sous cet angle, les commissaires reconnaissaient explicitement que le moment venu de formuler leurs recommandations, ils devraient s'efforcer de servir de leur mieux les «intérêts des Canadiens». À l'instar des membres du Comité Barbeau, ils devaient faire abstraction de leurs affinités partisans, c'est-à-dire ne pas se considérer uniquement comme des «représentants» de leur parti politique respectif². Cette démarche ne leur facilitait pas la tâche, c'est évident, mais elle les a incités à faire preuve de pondération dans leur argumentation et de maturité dans les décisions qu'ils ont prises à la lumière des témoignages recueillis.

Enfin, les commissaires voulaient présenter un rapport dont la plupart voire toutes les recommandations pouvaient être mises en oeuvre avant les prochaines élections, ce qui les obligeait non seulement à s'imposer un calendrier de travail pour le moins astreignant mais aussi à préparer une proposition de législation élaborée, pour le gouvernement et pour le Parlement, en vue de l'adoption d'une nouvelle Loi électorale. C'était la première fois qu'une commission royale s'embarquait dans ce genre d'entreprise. C'était là une tâche d'envergure et ce, pour deux raisons. Premièrement, la législation électorale couvre le sujet de manière exhaustive et elle est par définition très détaillée. Par la force des choses, elle laisse une certaine marge de manoeuvre aux principaux officiers électoraux sur le plan administratif, mais elle ne délègue pas le pouvoir d'établir des règlements en suivant des directives générales, pouvoir dont est investie la Couronne. Presque toutes les règles sont précisées dans les dispositions de la Loi électorale. Deuxièmement, la *Loi électorale* est appelée à être lue, en partie du moins, par un grand nombre de citoyens qui travaillent à titre bénévole pour leur parti. Il s'agissait donc de rédiger une proposition législative dans un langage clair et simple pour la mettre à la portée des profanes.

Les enjeux politiques de la réforme électorale

Les enjeux politiques de la réforme électorale opposeront inévitablement les réformistes aux partisans du statu quo. Les tenants de la réforme ne souscrivent toutefois pas nécessairement tous au type de régime préconisé par la Commission Lortie. Bien que dans le contexte canadien, ses recommandations aillent pour l'essentiel dans le sens de l'évolution historique dans ce domaine, il y a un courant idéologique politique contraire. Celui-ci connaît par ailleurs un regain de vitalité depuis quelques années. Il en résulte que les enjeux politiques de la réforme seront probablement liés tout

autant aux visions qui découlent de ces deux courants idéologiques (traditions) que sur la querelle entre les réformistes et les partisans du statu quo.

Janet Aizenstat affirme dans une étude récente sur la réforme politique des années 1830 que «deux idéologies politiques radicalement différentes — deux perceptions différentes de la notion de 'bon gouvernement'», qui ont trouvé une forme d'expression dans la politique canadienne contemporaine, ont pris naissance à cette époque³. Ces deux idéologies qui se situent aux «antipodes de la pensée politique moderne» sont le «constitutionnalisme» et la «démocratie»⁴. La première a la primauté depuis la grande réforme qui a engendré notre régime constitutionnel de gouvernement responsable, dans les années 1840. La deuxième, qui n'a toutefois jamais complètement disparu depuis lors et qui est fondée sur la notion de «vraie démocratie, de gouvernement par le peuple» a regagné ses titres de noblesse dans le cadre du mouvement de réforme à rebours qui s'est amorcé au début du siècle, surtout dans les Prairies, et elle a repris toute sa vitalité dans le contexte politique. Parallèlement à la première vague de populisme démocratique qui s'est manifestée au début du siècle, ce mouvement idéologique a gagné tous les milieux politiques tant ceux de gauche que ceux de droite. Son ampleur est due en partie à un trait particulier à notre pays, à savoir la perception que nos grands partis politiques, surtout les deux qui ont dominé la scène politique fédérale, sont des partis peu différenciés qui n'offrent pas des choix nettement démarqués aux électeurs et qui ne respectent pas scrupuleusement leurs promesses électorales lorsqu'ils sont au pouvoir; ce n'est pas le cas dans les autres grandes démocraties parlementaires fondées sur le régime des partis⁵.

On peut considérer que la démarche de la Commission Lortie s'inscrit nettement dans le courant idéologique «constitutionnaliste» qui s'appuie sur les réformes institutionnelles qui ont donné naissance à l'appareil électoral indépendant et impartial à la tête duquel se trouve le Bureau du directeur général des élections (1920), au système dans lequel le découpage électoral est confié à des commissions de délimitation des circonscriptions (1964) et au système actuel de financement des élections et des partis (1974). Dans tous ces cas et dans d'autres cas similaires, les réformes ont été fondées sur le principe que la démocratie électorale émane par définition d'un processus compétitif et partisan et que les partis constituent un instrument de gouvernement représentatif qui est efficace tout en forçant nos dirigeants politiques à rendre des comptes. Il a fallu procéder à certains ajustements pour essayer de pallier les inconvénients de la lutte entre partis, tels que le manque d'intégrité du processus électoral, le découpage arbitraire des circonscriptions électorales ou le pouvoir excessif de l'argent dans la compétition électorale; un système électoral dans lequel cette compétition est admise est toutefois considéré comme le fondement principal des libertés politiques et du

«bon gouvernement» et comme le meilleur moyen d'atteindre cet idéal.

Les recommandations de la Commission Lortie relatives à l'intégrité du système d'administration et d'application de la Loi électorale, à la réglementation concernant la publication des sondages d'opinion, à l'enregistrement des partis, à leur structure et à leur financement, à la limitation des dépenses engagées dans les campagnes électorales et dans l'investiture des candidats et des chefs, reposent toutes sur le principe de la primauté des partis dans une démocratie électorale, cette dernière étant considérée à la fois comme un pilier et comme une conséquence de notre régime constitutionnel de gouvernement responsable. L'objectif de la Commission est d'instaurer un système plus juste et plus équitable pour les différents partis et leurs candidats en procédant à des réformes qui portent sur la réglementation de la course au pouvoir sans viser toutefois à y mettre un frein.

Par ailleurs, d'après Ajzenstat, la tradition constitutionnaliste «appelle l'égalité de droit tout en tolérant l'inégalité de situation»⁶. Les recommandations de la Commission Lortie procèdent également de cette dimension de la tradition constitutionnaliste. Toutes celles qui ont trait au droit de vote, à son administration et à son exercice, au droit de briguer les suffrages, à la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes et à l'égalité électorale par le découpage des circonscriptions, émanent du principe de l'égalité fondamentale des électeurs garantie par la Charte. Bien que les recommandations concernant les limites de dépense, le financement public et les crédits d'impôt pour dons politiques visent à rendre le processus électoral plus juste et plus équitable, elles ne reposent pas sur le principe de l'égalité de situation mais plutôt sur celui de l'égalité des chances au niveau de la participation.

Par contre, les tenants de l'idéologie fondée sur le principe de la démocratie manifestent au mieux une certaine méfiance à l'égard des partis : ceux-ci sont jugés trop hiérarchiques, voire oligarchiques et élitistes; ils sont une source de conflits politiques et ils ne se préoccupent pas beaucoup des intérêts, des opinions et de la participation des simples citoyens. Leur principal défaut, dans cette optique, c'est qu'ils modèlent le processus électoral pour servir leurs propres intérêts et satisfaire leur soif de pouvoir. La plupart des Canadiens estiment peut-être que «sans partis politiques, il ne peut y avoir de vraie démocratie»⁷, mais la tradition démocratique a connu un regain de popularité dû en partie au fait que la population a de moins en moins de respect pour les partis. Les Canadiens trouvent que les partis se querellent trop, qu'ils embrouillent les problèmes au lieu de les clarifier et qu'ils imposent une discipline trop rigoureuse aux députés⁸. Cette attitude à l'égard des partis est accentuée par certaines structures et pratiques jugées antidémocratiques. Le principe de la «vraie démocratie», du gouvernement par le 'peuple' sur lequel se fonde cette idéologie démocratique appelle des formes de

démocratie directe qui contrastent avec le style de démocratie indirecte qu'incarne le régime des partis. Les référendums, les initiatives populaires, la révocation, «le financement populaire», la liberté de vote pour les députés et la liberté de «participation de groupes de citoyens affranchis des étiquettes partisans»⁹ représentant les citoyens «normaux» ou «ordinaires»¹⁰ à la course électorale sont les principaux slogans des réformistes épris de démocratie, qui viennent de tous les milieux politiques.

Tout en rejetant les prémisses de l'idéologie axée sur le principe de la démocratie, la Commission Lortie reconnaît la légitimité de certains arguments sur lesquels se fonde sa critique du présent régime et des pratiques actuelles. Ainsi, les recommandations visant à modifier les modalités d'établissement des listes électorales et le processus électoral sont censées avoir pour objet d'instaurer un système qui soit plus efficace et plus convivial. Elles devaient être porteuses d'une formule plus équitable pour les petits ou les nouveaux partis par rapport aux grands partis bien établis, en ce qui concerne le remboursement des dépenses, l'accès au temps d'antenne payé ou gratuit, l'identification du parti sur les bulletins de vote et pour les députés indépendants, en ce qui a trait au financement de la campagne électorale. D'une façon plus générale, les recommandations relatives à la constitution, à la structure et au mode de financement des partis politiques visent une participation accrue des membres aux activités des partis, le rôle des partis dans l'éducation politique (civique) et l'élaboration des programmes des partis. Certaines de ces recommandations seront peut-être bien accueillies par les tenants de l'idéologie démocratique, mais elles ne vont manifestement pas assez loin tandis que d'autres vont carrément à contre-courant.

Par ailleurs, la Commission a bel et bien rejeté l'idée de tenir simultanément référendums (ou initiatives populaires) et élections et celle de prévoir un mécanisme de révocation dans la Loi électorale — deux des principaux instruments de démocratie directe¹¹. La Commission a décidé d'écarter la première idée sous prétexte que les référendums seraient de toute façon invariablement de nature partisane (ce qui les éloignerait de leur objet principal), que le système de la limitation des dépenses ne pourrait pas être appliqué convenablement s'il fallait prévoir des règles différentes pour les élections et pour les référendums et que la tenue de référendums en période électorale détournerait l'attention de l'objet fondamental des élections, à savoir le choix d'un gouvernement. La Commission a rejeté l'idée d'instaurer un mécanisme de révocation sous prétexte que le taux de roulement est déjà élevé à la Chambre des communes (ce qui prouve que les électeurs ont tout le loisir de se débarrasser des députés qui ne prêtent pas attention à leurs doléances), que les ministres comme les députés pourraient faire l'objet de pétitions de révocation qui pourraient être organisées par des groupes d'intérêt venant de l'extérieur de la circonscription

électorale et que, d'une façon générale, l'expérience que l'on en a faite dans d'autres pays, surtout aux États-Unis — dans certains États et à l'échelon municipal — ne prouve pas qu'un tel mécanisme inciterait les représentants élus à être plus attentifs à leur électorat.

La Commission a également écarté la thèse du «financement populaire» qui consiste à imposer des restrictions en ce qui concerne la provenance des dons politiques de telle sorte que seuls les électeurs pourraient en faire. Elle estime en effet que les limites de dépense constituent un moyen plus efficace de modérer les dépenses des partis et des candidats qui sont dans la course, que l'on serait exposé tout autant aux abus d'influence avec les dons indépendants qu'avec ceux des entreprises ou des syndicats entre autres, que grâce aux crédits d'impôt, le financement des partis et des candidats repose davantage sur les dons modestes d'un grand nombre d'individus, que des expériences comparables prouvent que la limitation des dons légaux augmenterait les tentatives de corruption et enfin que l'imposition de certaines restrictions sur le financement des candidats, et surtout des partis, ne ferait que déplacer les problèmes que posent la destination et la provenance des dépenses électorales ainsi que la façon dont elles sont faites.

La recommandation de la Commission qui va peut-être le plus à l'encontre de l'idéologie démocratique est celle qui préconise la limitation des dépenses indépendantes des individus ou des groupes non liés à un candidat ou à un parti. Bien qu'elle ne préconise pas d'interdire ce genre de dépenses parce que ce serait inconstitutionnel et peu souhaitable, sa recommandation porte un coup mortel au système électoral démocratique. Tel qu'il a été formulé par les libertariens d'une part et par les populistes de l'autre, ce modèle considère toute restriction de la liberté d'action d'un individu ou d'un groupe indépendant au cours d'une campagne électorale comme un danger pour la démocratie et comme un moyen pour les partis établis de contrecarrer les initiatives qui compromettent leur suprématie politique. Ces démocrates justifient leur opposition à ce genre de restriction en invoquant l'un ou l'autre des arguments suivants : (i) la liberté de parole doit primer sur tous les autres principes politiques en période électorale (surtout lorsqu'il s'agit d'un idéal aussi vague que «la justice»); (ii) l'argent et la publicité électorale n'ont pas beaucoup d'influence sur le comportement de l'électorat et par conséquent sur les résultats du scrutin et (iii) les élections ne constituent pas en fin de compte un processus au cours duquel les électeurs font des choix partisans en faveur de certains candidats et du parti qui formera le gouvernement. Pour ces démocrates, l'égalité politique est synonyme d'égalité au niveau du droit à la liberté de parole en période électorale (à supposer que l'on soit en mesure de payer) et du droit de voter. Par ailleurs, les électeurs n'ont aucune difficulté à se faire une idée des opinions des divers partis même si l'un ou plusieurs d'entre eux arrive à dominer le débat électoral; quand David et

Goliath s'affrontent en combat singulier, ce dernier n'a pas nécessairement l'avantage. Si l'on a un véritable souci de justice et d'équité, celui-ci doit se traduire par une limitation des dépenses ou du montant et par des restrictions sur la provenance des dons politiques partisans, c'est-à-dire des dépenses faites par les candidats et les partis. Par contre, il ne faudrait pas imposer de limites sur les dépenses des citoyens ni des groupes de citoyens; certains ont préconisé au contraire d'attribuer du temps d'antenne gratuit aux indépendants pour qu'ils puissent relever le niveau du débat électoral avec leur publicité impartiale axée sur les enjeux.

En fin de compte, on peut considérer que les recommandations de la Commission Lortie tendent à mettre en veilleuse les principes qui sous-tendent l'idéologie démocratique et font partie de l'expérience canadienne. C'est peut-être surtout vrai en ce qui concerne les recommandations qui portent sur la structure et la gestion des partis politiques et qui semblent aller à contre-courant de ce que David Smith appelle «l'esprit de clocher» de notre régime des partis¹². Cette mentalité trouve une forme d'expression au niveau de l'autonomie relative dont jouissent les associations de circonscription en ce qui concerne le choix des candidats, la gestion de leurs affaires internes, et surtout leurs finances ainsi qu'en ce qui a trait au choix des délégués aux congrès nationaux, y compris aux congrès d'investiture des chefs. Le caractère fédéral de nos partis nationaux a renforcé cet «esprit de clocher». À plusieurs égards, les recommandations de la Commission Lortie tendent vers une «nationalisation» des partis, notamment en préconisant de mettre les associations de circonscription sous le coup des dispositions de la loi fédérale et des règles relatives au financement des partis, de les obliger à observer les règles établies par le parti national en ce qui concerne le choix des candidats, des délégués nationaux et des responsables locaux et d'une façon plus générale, en conférant un rôle plus important au parti national grâce à l'établissement de codes d'éthique. Bien que les recommandations de la Commission coïncident parfois avec certains des principes du modèle démocratique, surtout en ce sens qu'elles accorderaient un rôle plus important aux adhérents, il n'y aura pas lieu d'être étonné si les élites locales du parti invoquent les principes de la démocratie locale pour s'y opposer. L'expérience récente du Parti réformiste qui s'efforce de concilier sa vocation de mouvement populiste avec ses ambitions de parti politique national peut très bien se répéter d'une certaine façon au sein des partis mieux établis.

Dans le contexte de la présente réforme électorale, tout jugement porté sur les recommandations de la Commission royale à la lumière des principes qui sous-tendent le modèle démocratique ne peut être que défavorable car ces recommandations sont fondées sur les principes constitutionnalistes. Comme le dit si bien Ajzenstat, l'optique constitutionnaliste peut paraître moins attrayante que le point de vue démocratique : «elle n'exige pas une grande noblesse

de caractère de la part des dirigeants ni un sens particulier du civisme chez la population et s'il faut en croire ses détracteurs [les tenants de la démocratie], elle ne respecte pas le besoin de former une collectivité humaine... Elle a le mérite de rejeter l'absolutisme d'une minorité mais elle peut facilement donner l'impression de trahir les intérêts du peuple en s'opposant à l'absolutisme de la majorité»¹³.

Les perspectives de réforme électorale

En raison de la crise constitutionnelle, la question de la réforme électorale a été biffée du calendrier politique pour ainsi dire immédiatement après la publication du rapport de la Commission Lortie, au début de 1992. Le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale, créé après la parution de ce rapport, n'a pas été à l'abri non plus puisqu'il a été converti en comité législatif chargé d'examiner le projet de loi d'initiative gouvernementale qui a donné naissance à la *Loi référendaire*. En décembre 1992, ce comité a présenté le premier des trois rapports qu'il compte préparer à ce sujet. Ce premier rapport porte sur diverses mesures administratives, sur le droit de voter et celui de briguer les suffrages ainsi que sur la limitation des dépenses indépendantes. Ses propositions législatives liées aux deux premières questions doivent être acceptées d'ici quelques mois si l'on veut que Élections Canada ait le temps de les mettre en application pour les prochaines élections. Son deuxième rapport doit contenir des recommandations qui pourraient être mises en oeuvre pour les prochaines élections mais dont l'application prendra moins de temps. Elles porteront notamment sur l'adoption de certaines mesures concernant le financement, la radiodiffusion et l'application de la Loi dans le contexte électoral. Un troisième rapport renfermera des recommandations qu'il sera impossible de mettre en pratique avant les prochaines élections; celles-ci porteront notamment sur l'attribution des sièges aux provinces, le découpage des circonscriptions, ainsi que sur la création de circonscriptions électorales autochtones et d'une Commission électorale du Canada.

Lorsqu'il s'agit d'envisager les perspectives, il faut tenir compte d'au moins trois groupes principaux de facteurs. Le premier est lié à l'influence de la Charte et des tribunaux en ce qui concerne la question des droits constitutionnels, l'égalité et l'équité du processus électoral. Dans son premier rapport, le Comité sur la réforme électorale a tenu compte de ces considérations de façon directe dans les recommandations qu'il a faites au sujet du droit de voter et de celui de briguer les suffrages et de façon indirecte, en préconisant de rendre le système d'inscription et de vote plus accessible. La décision qui doit être rendue par les tribunaux au sujet des dispositions de la Loi électorale qui portent sur la radiodiffusion mettra cette question en tête de liste des priorités politiques. Une décision récente concernant les dispositions de la loi qui ont trait au remboursement des dépenses aura également le même effet

(Barrette et Payette c. Procureur général du Canada, 7 août 1992, Cour supérieure du Québec).

Les conséquences que peut avoir la Charte dans le contexte de la limitation des dépenses indépendantes des individus et des groupes rendront peut-être certains législateurs nerveux. Contrairement aux affirmations du gouvernement fédéral qui prétend que sa *Loi référendaire* ne pouvait pas imposer de limites de dépense efficaces parce qu'elles restreindraient trop la liberté de parole, la Cour supérieure du Québec a décrété par la suite que les limites prévues à cet égard dans la *Loi référendaire* du Québec ne vont pas à l'encontre des diverses dispositions de la Charte (Libman et Parti de l'égalité c. Procureur général du Québec, 30 juillet 1992, Cour supérieure du Québec). Par ailleurs, si l'on ne limite pas les dépenses indépendantes, la limitation de celles des candidats et des partis sera non seulement moins efficace (comme on a pu le constater au cours des élections générales de 1988) mais elle pourrait très bien faire l'objet d'une contestation justifiée fondée sur les clauses de la Charte.

D'une façon ou d'une autre il est fort probable que cet aspect au moins de la réforme électorale soit à l'origine d'actions en justice à un moment ou l'autre.

Le deuxième groupe de facteurs est lié à la dynamique de la stratégie électorale des partis et à leur régie interne. Il est évidemment plus difficile de prévoir l'incidence qu'ils auront dans le cadre de la présente réforme électorale. Il se peut que le scénario soit le même qu'au cours de la réforme électorale du début des années 1970. En 1971, le Comité spécial des dépenses électorales de la Chambre des communes avait recommandé certains changements à la suite de l'enthousiasme suscité par le rapport publié en 1966 par le Comité Barbeau, mais le projet de loi fondé sur ses recommandations n'a pas atteint l'étape de la deuxième lecture avant la dissolution des chambres à la suite du déclenchement des élections de 1972. Certaines dispositions actuelles de la Loi électorale seront modifiées à coup sûr avant les élections de 1993, mais il ne serait pas étonnant outre mesure que les modifications importantes concernant le financement des élections et des partis ne soient pas en vigueur pour les prochaines élections.

Il est fort possible que d'une part, l'on remette à plus tard l'étude des modifications relatives aux dépenses indépendantes qui ont été recommandées par le Comité spécial de la Chambre des communes. On s'est déjà heurté à une certaine résistance de la part de la National Citizens Coalition qui avait contesté la disposition législative de 1983 devant les tribunaux, et de la part du *Globe and Mail*, l'adversaire le plus acharné de ce genre de limites, dans les milieux médiatiques. Il ne faut surtout pas

oublier que la recommandation du Comité ne coïncide pas avec celle de la Commission Lortie. Celle du Comité consiste essentiellement à reprendre la disposition prévue en 1983, sauf qu'au lieu d'interdire purement et simplement la publicité partisane indépendante, elle prône l'imposition d'une limite de 1 000 \$ par individu ou par groupe. La publicité justificative non partisane ou indirecte serait toujours permise. Ce genre de disposition n'aurait pas imposé de limite dans le cas des principales publicités en faveur du libre-échange qui ont été faites au cours de la campagne électorale fédérale de 1988. En bref, cette disposition aurait à peu près le même effet que les dispositions de la *Loi référendaire* fédérale qui portent sur les limites de dépense. D'autre part, il se peut que les trois grands partis nationaux hésitent à imposer à leurs associations de circonscription locales un régime de financement des élections et des partis plus strict et plus élaboré en période préélectorale.

Si les élections de 1993 donnent des résultats le moins analogues à ceux des élections de 1972, ce qui est fort possible, la position minoritaire du gouvernement pourrait une fois de plus accélérer la réforme. Le gouvernement libéral élu cette année-là étant minoritaire, les deux grands partis de l'opposition, mais pas le Crédit social, ont été en mesure d'exercer une influence sur la *Loi sur les dépenses d'élection de 1974*. La présence d'un plus grand nombre de partis sur la scène fédérale peut servir d'argument politique aux partisans de la limitation des dépenses indépendantes car on peut toujours dire qu'un régime multipartite représente par définition un large éventail d'opinions sur le plan électoral. Par ailleurs, une compétition plus vive entre les partis pourrait inciter ceux-ci à accorder non seulement davantage d'importance à leurs membres mais aussi à donner plus de latitude à leur chef sur le plan de l'organisation et de la gestion pour en faire des institutions nationales intégrées, ce qui peut paraître paradoxal.

Parmi le troisième groupe de facteurs dont il faut tenir compte, il y a les revendications portant sur une représentativité et une participation politiques accrues. Il y en a toute une série. Elles portent notamment sur la question de la représentation à la Chambre des communes des provinces actuellement mal représentées à cause de la formule d'attribution des sièges aux provinces actuellement en vigueur. Bien qu'il ait été rejeté, l'Accord de Charlottetown a attiré l'attention sur ce problème et il est peu probable qu'il disparaisse car la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario bénéficieraient de toute nouvelle formule leur accordant une représentation proportionnelle accrue. De même, certaines décisions qui ont été rendues dernièrement par les tribunaux au sujet du découpage des circonscriptions provinciales ont mis l'accent sur la question de l'égalité de l'électorat c'est-à-dire de la «représentation par la population». Étant donné que les femmes et les représentants de diverses collectivités ethnoculturelles, surtout des minorités visibles cantonnées principalement dans les zones urbaines, seraient parmi les principaux bénéficiaires

des changements qui pourraient être apportés à cet égard¹⁴, il est possible que le mouvement de réforme conserve sa vigueur. Enfin, le mouvement démocratique devrait donner un certain élan aux réformes internes des partis qui ont pour but de faciliter l'accès au pouvoir politique et aux fonctions électives, notamment d'étendre le champ d'application des dispositions de la Loi électorale aux associations de circonscription locales; ce sont encore une fois les femmes et les membres des minorités visibles qui en bénéficieraient le plus.

Que dire de l'influence que pourrait avoir la Commission Lortie dans ce contexte? À mon avis, celle-ci se manifesterait à trois niveaux.

Premièrement, du fait qu'ils sont explicitement axés sur les droits et libertés garantis par la Constitution dans le contexte du processus électoral, les travaux de la Commission auront une influence sur les tribunaux. Cela fut déjà le cas à propos d'une décision concernant le remboursement des dépenses et, indirectement les dépenses indépendantes (parce que l'affaire portait sur des dépenses indépendantes dans le cadre d'un vote référendaire). Les discussions qui ont précédé le défunt Accord de Charlottetown donnent de la crédibilité à la recommandation de la Commission portant sur l'adoption d'une nouvelle formule constitutionnelle d'attribution des sièges aux provinces, modification constitutionnelle relevant exclusivement de la compétence du Parlement. Bien que la solution proposée dans l'Accord soit fondée sur le principe qu'il y aura une réforme du Sénat, la formule proposée par la Commission ne tient pas compte d'une telle possibilité et ne prévoit aucune garantie constitutionnelle en ce qui concerne le nombre de sièges attribués aux plus petites provinces. À cet égard et à certains autres, les travaux de la Commission sont utiles parce qu'ils justifient des réformes conformes aux objectifs et aux dispositions de la Charte.

Deuxièmement, la Commission donne une perspective comparative complète qui permet aux réformistes de comparer le système canadien aux pratiques optimales de la démocratie électorale qui sont en vigueur chez nous, à d'autres échelons de gouvernement, ainsi qu'à l'étranger. Les tenants de la réforme connaissent les formules qui ont fait leurs preuves dans des régimes comparables au nôtre. Le Comité sur la réforme électorale recommande par exemple de permettre aux Canadiens établis à l'étranger de s'inscrire et de voter; il approuve également la formule du «scrutin spécial» proposée par la Commission à l'intention des personnes qui ne sont pas en mesure d'aller voter au bureau de scrutin officiel avant les élections ou le jour même. Dans tous les cas, les comparaisons permettent de réfuter les arguments contraires fondés sur des considérations d'ordre purement administratif. Par ailleurs, le Comité ne propose pas l'inscription le jour même des élections, et cette question finira peut-être devant les tribunaux, étant donné que l'expérience a montré au Canada comme à l'étranger que cette solution facilite l'exercice du droit de vote et qu'elle peut être efficace. On peut en arriver à des conclusions

analogues en faisant une étude comparative dans toutes sortes de domaines, notamment en matière d'administration des élections, d'accès aux médias électroniques, de divulgation de renseignements d'ordre financier, de réglementation des associations de circonscription locales, d'application de la Loi électorale et de découpage des circonscriptions. Il y a un facteur qui restreint considérablement l'influence que pourraient avoir les travaux de la Commission dans les milieux politiques - à ne pas confondre avec les milieux judiciaires -, et il ne tient pas à la teneur proprement dite de son rapport mais plutôt au fait que les politiciens et autres intervenants politiques ont tendance à ne pas lire des rapports aussi volumineux que celui-là. Un rapport a peu de chances d'exercer beaucoup d'influence sur les débats politiques quand le public auquel il est destiné n'en a pas assimilé le contenu.

Troisièmement, la Commission propose une solution «constitutionnaliste» contemporaine à ceux qui envisagent la réforme sous cet angle; elle va toutefois à l'encontre du principe de la démocratie directe. Bien que le sens d'appartenance à un parti s'émousse et se fragmente à la fois au Canada, comme ailleurs, certains exemples montrent qu'il y a moyen d'adopter des formules originales pour faciliter l'accès et accroître la participation dans le cadre des régimes de partis. Le fait que, contrairement aux progressistes des années 1920, la direction du Parti réformiste ait compris que les réformes politiques populistes ne peuvent être non plus fondées uniquement sur un mouvement politique, montre que le parti est bel et bien considéré comme le fondement du gouvernement représentatif et responsable. Le tout, c'est de savoir dans quelle mesure il faut avoir recours aux modifications législatives, et comment il faut s'y prendre pour rendre le système électoral et les pratiques internes des partis plus justes et plus équitables. En ce qui concerne la Commission, les expériences faites au Canada et dans d'autres régimes comparables démontrent que le droit positif peut accroître les possibilités de participation des forces qui s'affrontent, sans pour autant restreindre la compétition ou sans nécessiter obligatoirement une égalité de situation. Étant donné la façon dont nos principaux partis se sont comportés, les réformes proposées par la Commission en vue de renforcer la primauté des partis politiques en tant qu'organisations politiques canadiennes ne sont peut-être pas assez «démocratiques» pour avoir l'approbation du grand public. ▲

Notes

1. Leslie F. Seidle. «The Election Expenses Act: The House of Commons and the Parties», in John Courtney (ed.) *The Canadian House of Commons* (Calgary: University of Calgary Press, 1985), p. 115.
2. *Ibid.*
3. Janet Ajzenstat. «Le constitutionnalisme d'Étienne Parent et Joseph Howe», dans Janet Ajzenstat (dir.) *Le constitutionnalisme canadien : 1791-1991* (Ottawa : Groupe canadien des études des questions parlementaires, 1992), p. 159.
4. *Ibid.* p. 175.
5. Janine Brodie et Jane Jenson. «Piercing the Smokescreen: Brokerage Parties and Class Politics» dans Alain Gagnon et A. Brian Tanguay (eds) *Canadian Parties in Transition* (Scarborough: Nelson, 1989), pp. 24-44.
6. Janet Ajzenstat. *op. cit.*, p. 175.
7. Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, volume 1 (Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1992), p. 207.
8. Voir John Laschinger et Geoffrey Stevens. 1992. *Leaders and Lesser Mortals: Backroom Politics in Canada* (Toronto: Key Porter, 1992).
9. Jamie Cameron. «A Referendum Post Mortem», *Canada Watch* (Osgoode Hall Law School, North York, Ontario), novembre-décembre 1992, pp. 59-60.
10. David Johnson. «The Advertising Campaign: Confounding Conventional Wisdom», *Canada Watch* (Osgoode Hall Law School, North York, Ontario), novembre-décembre 1992, pp. 55-56.
11. David MacDonald. «Référendums et élections fédérales» dans Michael Cassidy (dir.) *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada* (Toronto: Dundurn, 1992).
12. David Smith. «Part Government, Representation and National Integration in Canada», in Peter Aucoin (ed.) *Party Government and Regional Representation in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1985), pp. 1-68.
13. Janet Ajzenstat. *op. cit.*, p. 175.
14. Andrew Sancton. «Canada as a Highly Urbanized Nation: New Implications for Government», *Canadian Public Administration*, Automne 1992, 35:1, pp. 281-298; et Gary F. Moncrief et Joel A. Thompson. 1991. «Urban and Rural Ridings and Women in Provincial Politics in Canada», *Revue canadienne de science politique*, décembre 1991 XXIV:4, pp. 831-838.