
Le directeur général des élections du Canada : responsabilités et indépendance

par John C. Courtney

Deux grandes dates marquent l'histoire électorale du Canada. D'abord 1874, année de la mise en place du scrutin secret et des élections simultanées. Puis 1920, année de la création du Bureau du directeur général des élections. Bien que l'importance des changements de 1874 soit incontestable, le présent article traite exclusivement du directeur général des élections comme haut fonctionnaire du Parlement. Après l'annonce, à la fin de décembre 2006, de la démission de Jean-Pierre Kingsley de son poste de directeur général des élections du Canada, ce bref résumé de cette charge vise simplement à « rappeler » à son remplaçant l'évolution de la fonction au cours des 80 dernières années et de son importance capitale pour le système électoral du Canada.

Aujourd'hui connu sous le nom d'Élections Canada, le Bureau du directeur général des élections confère au processus électoral une légitimité et une crédibilité inégalables. S'il en est ainsi, c'est largement parce que le poste a connu un très bon début en 1920 et que la loi portant création du Bureau a été bien conçue et bien exécutée. L'ensemble des provinces et des territoires se sont dotés d'une réplique institutionnelle assez proche d'Élections Canada. Des démocraties de longue date aussi bien que naissantes ont, à maintes reprises, montré qu'elles attachaient du prix aux avis et conseils et à l'aide de nos fonctionnaires électoraux au moment d'établir leur appareil électoral ou d'assurer la surveillance de leurs élections.

Le présent article traite plus précisément de cinq aspects du Bureau du directeur général des élections : ses origines, son indépendance, ses responsabilités, sa souplesse d'action et l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur le Bureau et sur la *Loi électorale du Canada*.

Origines

Le contexte des événements de 1917 et des années qui ont immédiatement suivi la guerre permet de mieux comprendre la création du Bureau du directeur général des élections. Lors de la Première Guerre mondiale, le gouvernement unioniste avait manipulé sans vergogne le processus électoral à ses propres fins partisanes. La *Loi des élections en temps de guerre* et la *Loi des électeurs militaires* de 1917 se sont avérées les lois électorales les plus controversées de l'histoire canadienne. Lors de l'élection de 1917, ces lois accordaient le droit de vote uniquement aux femmes ayant un parent dans l'armée canadienne ou britannique ainsi qu'à l'ensemble des soldats. Parallèlement, ces lois privaient du droit de vote les objecteurs de conscience et les sujets britanniques naturalisés après 1902, qui étaient nés dans un pays ennemi ou qui parlaient habituellement la langue d'un pays ennemi. Il s'agit d'un épisode peu reluisant de l'histoire électorale du Canada. En 1920, à l'approche d'autres élections, il était devenu évident que le statu quo n'était plus acceptable.

Vers 1920, d'autres facteurs étaient également en train de paver la voie à des changements considérables dans l'administration des élections. Divers partis provinciaux de fermiers et les Progressistes avaient solidement appuyé les réformes destinées à rendre le système électoral plus juste et plus transparent. Des groupes de femmes avaient milité avec succès en faveur du droit de vote pour les femmes en déclarant ouvertement que celui-ci contribuerait considérablement à assainir le système politique. Dans un tel contexte, il était tout à

John C. Courtney est professeur émérite au département d'études politiques de l'Université de la Saskatchewan. L'article est une version revue et modifiée d'un exposé de son exposé prononcé à Winnipeg, au Manitoba, le 9 décembre 2006 à la conférence du Groupe canadien d'étude des parlements, dont le thème était « En qui avez-vous confiance? La relation émergente entre les mandataires de l'assemblée législative et les citoyens ».

fait logique de créer un poste de directeur indépendant et neutre, chargé de surveiller l'administration des élections. En 1920, il était devenu évident que l'opinion publique était prête à accepter des changements importants à cet égard. De plus, comme l'électorat allait effectivement doubler de taille en raison de la participation des femmes, l'organisation des élections deviendrait soudainement une entreprise beaucoup plus vaste et compliquée que par le passé.

Par conséquent, pour assurer une organisation électorale qui se distinguerait par son efficacité et son équité administratives de même que par son impartialité institutionnelle, on a créé, il y a près d'un siècle, le Bureau du directeur général des élections.

Indépendance

Dès le début, l'officier électoral général (comme on l'appelait à l'époque) devait être, pour reprendre les paroles du ministre responsable du dépôt du projet de loi, « un fonctionnaire permanent et indépendant »¹. En tant que haut fonctionnaire du Parlement, le directeur général des élections devait être choisi par la Chambre des communes et relever directement de celle-ci par l'intermédiaire du président. Depuis 1920, chaque directeur général des élections (il est étonnant de constater que, même si ce poste existe depuis plus de 85 ans, seulement cinq personnes l'ont occupé) a été nommé par consentement unanime². Il ne devait surtout avoir aucun lien hiérarchique avec les ministres de la Couronne. La fonction de directeur était assimilée à celle d'un juge de la cour supérieure, ce qui signifiait, en fait, qu'il ne pouvait pas être révoqué par le gouvernement de l'heure. Le gouverneur en conseil ne pouvait prononcer la révocation « motivée » du directeur qu'après l'adoption d'une résolution conjointe de la part des deux chambres du Parlement. Pour s'assurer que le directeur est indépendant de la politique, il a été privé du droit de voter aux élections fédérales, tout comme son sous-directeur général.

Lorsqu'il a abordé la question de l'indépendance de son bureau, le directeur général des élections le plus récent (Jean-Pierre Kingsley) a distingué ce principe de celui d'« impartialité » :

Bien que l'impartialité concerne l'attitude subjective ou l'état d'esprit du décideur au sujet d'une décision particulière à prendre, l'indépendance concerne les *aspects structurels* susceptibles d'influer sur la capacité du décideur à s'acquitter de son mandat. Être indépendant [...] signifie travailler au sein d'une *structure administrative ou prévue par la loi*, qui ne s'ingère pas dans l'exécution correcte du mandat qui lui a été prescrit par celle-ci, ni ne l'entrave. En d'autres mots, l'indépendance concerne les *structures administratives* qui peuvent s'avérer nécessaires pour permettre d'éviter que l'exécution du mandat prescrit par la loi soit influencée par des facteurs étrangers au processus légal même³.

L'aspect structurel de « l'indépendance » d'un bureau des élections constitue, de toute évidence, un facteur important qui en explique la légitimité. Par ailleurs, on pourrait aussi faire valoir que les « normes acceptées » jouent un rôle

indispensable pour assurer l'indépendance du directeur général des élections. Sans l'appui et (osons-nous dire) le respect du public et des représentants élus, Élections Canada pourrait difficilement s'attendre à jouir de l'indépendance et du pouvoir qu'il possède à l'heure actuelle. L'histoire électorale mouvementée de bien d'autres pays renforce cet argument. Pour être véritablement indépendant, un haut fonctionnaire du Parlement comme notre directeur général des élections doit pouvoir compter sur un cadre structurel légitime au sein duquel il peut exercer ses responsabilités et sur la reconnaissance généralisée de la légitimité de son poste de la part du public et des acteurs politiques.

L'indépendance accordée au directeur général des élections par le Parlement le démarque des autres hauts fonctionnaires du Parlement. Ceux qui ont établi le cadre dans lequel le directeur général des élections exerce ses responsabilités (la *Loi électorale du Canada*) sont parallèlement ceux dont, de toute évidence, les intérêts vitaux sont directement touchés par l'interprétation et l'application de la *Loi* par le directeur général des élections. Cela est plus ou moins le cas en ce qui concerne les autres hauts fonctionnaires du Parlement.

Responsabilités

Établi en 1920 par la *Loi des élections fédérales* (aujourd'hui la *Loi électorale du Canada*), le Bureau du directeur général des élections s'était d'abord vu attribuer un rôle strictement défini de supervision et d'administration des élections, mais qui comportait une particularité importante⁴. Pour reprendre les paroles du ministre chargé de présenter le projet de loi aux Communes « les fonctions, de cet officier électoral général consisteront, de façon générale, à surveiller le fonctionnement des rouages et des opérations électorales dans tout le pays »⁵. Cette description était assez simple, mais la « particularité » des responsabilités attribuées au directeur général des élections est devenue évidente à la lecture du libellé de la *Loi*.

Le directeur général des élections était chargé.

(1) d'exercer « la direction et la surveillance générales de la conduite administrative des élections *en vue d'assurer la justice et l'impartialité de tous les officiers d'élection et l'observation des dispositions de la présente loi* »,

(2) de faire rapport « à la Chambre des Communes [*sic*], par l'entremise de l'Orateur, après une élection, *sur toutes questions surgissant au cours de l'élection et dont un compte rendu doit, à son avis, être soumis à la Chambre des Communes [sic]* »⁶.

La deuxième disposition, en particulier, accorde une marge de manœuvre considérable au directeur général des élections. La gestion et l'administration électorales, c'est une chose; signaler au Parlement « *toutes questions surgissant au cours [d'une] élection* », c'est tout autre chose. En ajoutant aux tâches administratives et de gestion du directeur général des élections des pouvoirs discrétionnaires faisant appel à son *judgement*, le Parlement s'est trouvé à créer un poste qui, en fait, comporte deux axes de responsabilité. Tout d'abord, à titre de

haut fonctionnaire du Parlement, le directeur général des élections a une responsabilité évidente envers ceux qui, en premier lieu, l'ont choisi. Les députés sont en droit de recevoir un compte rendu complet du fonctionnement de l'appareil électoral ainsi que des points forts et des lacunes de la *Loi électorale*. Deuxièmement, comme le directeur général des élections est chargé de faire appel à son jugement sur des questions électorales, il a clairement une responsabilité à assumer envers l'électorat. Il devient, de fait, son ombudsman, chargé de le représenter devant le Parlement sur des questions électorales. En ce qui concerne ces deux axes de responsabilité (envers les parlementaires et envers le public), la transparence des objectifs et l'obligation de rendre des comptes constituent des éléments essentiels à l'efficacité du directeur général des élections.

Souplesse d'action

La création du Bureau du directeur général des élections a doté le système électoral canadien d'une souplesse d'action qui n'existait pas auparavant. La *Loi* prévoit qu'après chaque élection, le directeur général des élections doit présenter un rapport au Parlement dans lequel il peut indiquer les obstacles au vote et recommander des changements pour remédier à ces problèmes. Le premier directeur général des élections (Oliver Mowat Biggar) a créé une impression favorable grâce au premier rapport qu'il a présenté à la suite des élections de 1921. Il y constatait que certains électeurs (en fait un nombre disproportionné de femmes qui venaient d'obtenir le droit de vote) avaient eu de la difficulté à participer aux élections parce que leur nom n'avait pas été inscrit sur la liste des électeurs et que d'autres personnes, pour diverses raisons, n'avaient pas été en mesure de voter le jour même des élections. Par conséquent, il recommandait que l'on augmente le nombre d'agents de révision pour permettre qu'un plus grand nombre d'électeurs admissibles soient inscrits sur la liste électorale et que l'on augmente le nombre de bureaux de scrutin par anticipation pour faciliter le vote. En modifiant la *Loi des élections fédérales* conformément aux deux recommandations formulées, les parlementaires indiquaient déjà qu'ils respectaient les conseils de « leur » directeur.

D'innombrables autres améliorations ont été apportées au système électoral à la suite des recommandations formulées par les directeurs généraux des élections ou à la suite d'initiatives prises par Élections Canada. On a, entre autres, facilité l'accès des personnes en fauteuil roulant aux bureaux de scrutin; imprimé les bulletins de vote et d'autres documents électoraux en langues autochtones; utilisé des hélicoptères pour transporter le matériel électoral et les bulletins de vote dans de petites collectivités isolées des territoires du Nord; offert de l'aide dans l'isoloir aux personnes ayant un handicap physique ou des troubles de la vision; installé des bureaux de vote dans des maisons de soins infirmiers et des centres de soins de longue durée. De telles mesures visaient à s'assurer que

l'appareil électoral réponde aux besoins d'un électorat de plus en plus important et diversifié. Au cours des dix dernières années, des programmes destinés à améliorer l'implication de groupes ciblés, comme les Autochtones, les minorités ethniques et les jeunes, ont tâché d'inverser la tendance à la baisse du taux de participation électorale.

La Charte

Avant l'adoption de la *Charte*, les changements apportés à la *Loi électorale du Canada* provenaient de deux sources distinctes : le directeur général des élections et le gouvernement de l'heure. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les directeurs généraux des élections du Canada ont joué un rôle important pour ce qui est de proposer et d'anticiper les réformes électorales. Il s'agissait généralement de recommandations faisant partie des rapports qu'ils étaient tenus de présenter en vertu de la *Loi* après chaque élection générale. Mais d'autres réformes, comme les modifications à la *Loi électorale du Canada* qui éliminaient la discrimination fondée sur la race (1948), ou accordaient le droit de vote aux Indiens inscrits (1960), ou abaissaient l'âge du vote à 18 ans (1970), découlaient directement de l'acceptation, par le Parlement, de remaniements parrainés par le gouvernement.

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 a présenté un nouvel acteur sur la scène électorale. Il n'est pas étonnant qu'Élections Canada considère que l'adoption de la *Charte* est devenue le facteur qui a exercé « l'influence la plus importante sur la législation électorale dans les années d'après-guerre »⁷.

Soudainement, les tribunaux se sont joints au directeur général des élections et au Parlement comme troisième instance de protection du droit de vote. J'aimerais me pencher sur l'un des nombreux aspects du droit électoral qui a été modifié par les tribunaux depuis l'avènement de la *Charte* en 1982 : le droit de vote. La Cour suprême du Canada a rendu trois décisions importantes à cet égard : l'interdiction de voter imposée aux juges (1988), aux personnes ayant une incapacité mentale (1988) et aux détenus (2002). Dans chacun de ces cas, l'article 3 de la *Charte* (droit de vote) a fait l'objet d'une interprétation généreuse de la part de la Cour. Les trois interdictions ont été annulées, la Cour déclarant qu'elles violaient le droit garanti par la *Charte*. Les tribunaux ont également entendu de nombreuses autres contestations, fondées sur la *Charte*, des lois électorales fédérale et provinciales, en majeure partie parce qu'elles violaient l'article 2 (liberté d'expression et d'association) et l'article 3 (droit de vote). Plusieurs de ces cas portaient sur le partage en circonscriptions et contestaient des lois régissant le remboursement des dépenses de campagne, interdisant la publication de sondages d'opinion publique et imposant des restrictions concernant la publicité par des tiers.

Les deux directeurs généraux des élections qui ont exercé leur charge depuis l'adoption de la *Charte* se sont beaucoup intéressés aux questions relatives à la *Charte* et aux

contestations possibles. Jean-Marc Hamel (1966-1990) et Jean-Pierre Kingsley (1990-2007) ont rédigé (en plus de ceux qu'ils étaient tenus de présenter après des élections) des rapports destinés particulièrement à décrire les problèmes que présentaient le droit électoral et les méthodes administratives et à recommander des changements. L'intention générale était de rendre les lois et les règlements électoraux conformes à la réalité des protections garanties par la *Charte*. Ils ont surtout mis l'accent sur cinq aspects précis : le droit de vote, le redécoupage, l'administration électorale, l'inscription des électeurs, ainsi que les dépenses électorales et le financement des partis et des candidats. Le thème commun à tous ces rapports était d'accroître la transparence et l'obligation de rendre compte et, d'une certaine façon, de redéfinir la démocratie électorale afin qu'elle soit plus axée sur le citoyen et la protection des droits qu'elle n'avait été durant la période précédant l'adoption de la *Charte*.

Au cours de l'année qui a suivi l'adoption de la *Charte*, le directeur général des élections a présenté au Parlement un rapport dont un chapitre était intitulé « La *Charte canadienne des droits et libertés* — ses effets sur la *Loi électorale du Canada* ». Ce chapitre visait à « déterminer quels groupes et quelles personnes [étaient] explicitement privés de leur droit de vote en vertu des dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada* ». On y signalait les dispositions de la *Loi* qui portaient sur le droit de vote et celui de se porter candidat et qui étaient susceptibles de faire l'objet de contestations fondées sur la *Charte*. Les préoccupations du directeur général des élections au sujet de la *Loi électorale* étaient évidentes dans le premier rapport qu'il a présenté après l'adoption de la *Charte*. Il voulait prévenir le Parlement des problèmes juridiques susceptibles de surgir au cours des années à venir. Il s'agissait principalement de l'interdiction de voter en fonction de l'âge, de la privation du droit de vote imposée à certains groupes ou à certaines personnes; de la privation du droit de vote imposée à certaines personnes et à certains groupes pour des raisons administratives; des conditions d'admissibilité à être candidat.

Ce rapport a donné le ton à ceux qui allaient suivre. Dans le rapport de 1984, par exemple, un chapitre entier était consacré aux conflits possibles entre la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi électorale du Canada*. Plus récemment, Jean-Pierre Kingsley a signalé un certain nombre de problèmes relatifs à la *Charte* dans les rapports intitulés *Le système électoral du Canada : Consolider les assises* (1996) et *Moderniser le processus électoral* (2001).

Conclusion

Tout cela ne veut pas dire que le Bureau du directeur général des élections ait été à l'abri de la controverse et de la critique. Invariablement, des critiques se font entendre lorsque des problèmes surgissent dans le processus d'inscription des électeurs ou lors de la révision des listes électorales, ou encore dans la gestion de certains bureaux de scrutin, le jour des élections. Les directeurs généraux des élections ont eux-mêmes fait l'objet de critiques — non pas pour des motifs

de partialité, ce qui, en soi, est significatif, mais plutôt pour avoir donné l'impression, du moins à certains Canadiens, de défendre avec trop de zèle certains aspects controversés du régime électoral (on songe, entre autres, au plafond des dépenses engagées par un tiers pour la publicité électorale) ou de tenir mordicus à apporter certains changements, notamment le remplacement du recensement effectué de porte en porte par une liste électorale tenue à jour.

Cependant, pour expliquer les critiques publiques dont font l'objet le directeur général des élections et Élections Canada, tout ce que l'on peut dire, c'est qu'elles sont inévitables dans ce genre de contexte. Rares sont les organismes publics dont les compétences en administration et en gestion sont sans failles, dont les procédures sont en tout point conformes à leur description ou dont l'adhésion à certaines politiques de la part de leurs hauts fonctionnaires n'est jamais mise en doute.

Cela dit, le bilan est principalement positif. En 1920, le Parlement a décidé de créer une charge électorale dont le titulaire serait permanent et indépendant à tous égards. On peut dire sans exagérer que cet objectif a été atteint. Depuis 1920, il n'y a eu que cinq directeurs généraux des élections. Cela en dit long sur ce poste tel qu'il a été conçu à l'origine et par la suite, sur les titulaires de cette charge et sur leurs relations avec les parlementaires et le public. Le Bureau du directeur général des élections est devenu une institution acceptée qui fait partie intégrante de notre structure électorale démocratique. C'est sur cet état de fait que repose sa légitimité, comme le nouveau titulaire de cette charge le constatera bientôt.

Notes

1. Hugh Guthrie, ministre de la Milice et solliciteur général intérimaire, 11 mars 1920. Chambre des communes, *Débats*, p. 347.
2. Lors de sa nomination en 1990, Jean-Pierre Kingsley a indiqué qu'il accepterait la nomination à condition qu'elle reçoive le consentement unanime de la Chambre. La motion proposant sa nomination a été appuyée par les députés des deux partis d'opposition. Voir aussi Jean-Pierre Kingsley, « The Administration of Canada's Independent, Non-Partisan Approach », *Election Law Journal*, vol. 3, n° 3 (juillet 2004), p.406-411.
3. Jean-Pierre Kingsley, *Independence and Accountability Mechanism in Federal Election Legislation*, p. 2. Discours prononcé lors de la conférence « Independence and Responsibility: Canada's Officers of Parliament », qui s'est tenue à l'Université de la Saskatchewan les 2 et 3 novembre 2001.
4. Le directeur général des élections s'est vu attribuer les responsabilités électorales exercées auparavant par le greffier de la Couronne en chancellerie. Cette charge a été abolie par la *Loi des élections fédérales* en 1920.
5. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 11 mars 1920, p. 347.
6. Canada, *Loi des élections fédérales*. 10-11 George V [1920] aliénas 19(1b) et c). [C'est nous qui soulignons].
7. Élections Canada, *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1997, p. 98.