



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux

au Comité permanent de la procédure et des affaires
de la Chambre des communes

sur le projet de loi C-23
Loi modifiant la Loi électorale du Canada
et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence

11 avril 2014

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
tél. : 514 598-2271
télééc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 800 syndicats qui regroupent environ 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

Depuis sa création, la CSN a comme principe fondateur la défense des droits des membres de ses syndicats affiliés et de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs et la promotion de leurs intérêts. Sa mission première concerne l'emploi et les conditions de travail. Cependant, la CSN a également pour mandat de faire valoir le point de vue de ses membres sur les questions politiques, économiques, sociales et culturelles qui touchent l'ensemble de la population. C'est ainsi que notre organisation s'est régulièrement prononcée sur divers aspects de la gouvernance démocratique.

Nous remercions donc le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes de nous permettre de présenter les réflexions et les préoccupations que suscitent dans nos rangs certains éléments présents dans le projet de loi C-23, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*.

Introduction

Le 4 février dernier, le ministre d'État canadien Pierre Poilievre a déposé le projet de loi C-23, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*. Ce projet de loi a été présenté comme une proposition visant à protéger et à renforcer l'intégrité des élections fédérales, et ce, en veillant « à ce que les citoyens soient responsables de la démocratie, en écartant les dons des plus fortunés et mettant fin aux activités des fraudeurs »¹.

Les objectifs du projet de loi C-23 sont tout à fait louables et vont dans le sens des revendications de la CSN. En effet, depuis plusieurs décennies, la CSN revendique l'adoption de mesures permettant de revitaliser la vie démocratique au Québec et au Canada et de garantir l'intégrité du système électoral.

Nous considérons, par contre, qu'il est primordial dans toute réforme de la Loi électorale de préserver l'exercice du droit de vote et d'encourager la participation des citoyennes et citoyens. À cet égard, la Cour suprême a réaffirmé le caractère primordial du droit de vote dans la démocratie canadienne et la primauté du droit à de nombreuses reprises au cours des dernières années.²

En outre, après avoir fait un rappel de la jurisprudence pertinente, la Cour suprême énonçait en 2012 dans la décision *Opitz c. Wrzesnewsky*³ que l'objet de la loi électorale était de favoriser la participation au scrutin⁴.

Elle énonçait également ce qui suit :

« c) *Valeurs démocratiques opposées*

[44] La mesure dans laquelle le tribunal doit être disposé à rejeter un vote en raison de l'inobservation d'une disposition législative est au coeur du litige dont nous sommes saisis. Il existe des mesures de contrôle pour prévenir les abus, mais la Loi tolère que la tenue d'élections comporte une part d'incertitude puisqu'il serait possible, en théorie, d'adopter des méthodes d'identification et de tenue de registres plus laborieuses et plus précises que les méthodes retenues. L'équilibre établi par la Loi répond à la nécessité que le système électoral canadien mette en balance plusieurs valeurs interreliées et parfois contradictoires, y compris la certitude, l'exactitude, l'équité, l'accessibilité, l'anonymat de l'électeur, la célérité, le caractère définitif des résultats, la légitimité, l'efficacité et le coût. Le droit de vote garanti par la *Charte* demeure toutefois la valeur prépondérante.

[45] Le système canadien vise à traiter équitablement les candidats et les électeurs à la fois dans la tenue des élections et dans le règlement des problèmes liés au processus électoral.⁵ »

La CSN estime que le projet de loi C-23 ne permettra pas d'atteindre les objectifs énoncés par le ministre Poilievre. Dans la première section de ce mémoire, nous démontrerons que le projet de loi risque d'avoir des conséquences dramatiques sur l'accessibilité et l'équité en ce qui a trait au droit de vote des Canadiennes et Canadiens, ce qui irait à l'encontre des principes réaffirmés par la Cour suprême dans l'arrêt *Opitz c. Wrzesnewsky* et accroîtrait le pouvoir de l'argent dans la politique canadienne.

¹ Gouvernement du Canada. *Le gouvernement Harper présente la Loi sur l'intégrité des élections*, Communiqué du 4 février 2014.

² À cet effet, voir notamment : *Sauvé c. Canada* (Directeur général des élections), [2002] 3 RCS 519 par. 9.

³ [2012] 3 RCS 76.

⁴ *Id.*, par. 236 et ss.

⁵ *Id.*, par. 44 et 45.

Dans la deuxième section, nous indiquerons comment le projet de loi C-23 mettra fin à l'importante étanchéité entre les partis politiques et l'institution du directeur général des élections en permettant à un comité formé de représentants des partis politiques d'influencer l'interprétation et l'application de la Loi électorale. Nous expliquerons aussi que le projet de loi, en réduisant les pouvoirs d'Élections Canada et en lui soustrayant le droit d'enquête, mine dangereusement le processus de vérification de l'intégrité des élections canadiennes.

1. De nouveaux déséquilibres dans le processus électoral

Dans la fiche d'information présentant le projet de loi C-23, on lit que celui-ci fait la promotion de l'intégrité des élections et permettra de « mettre fin à l'influence de l'argent en politique ». Nous constatons plutôt que ce sont les intérêts des plus fortunés, mais aussi ceux du parti au pouvoir, que l'on vise à protéger. Ce déséquilibre s'opérera d'abord par certains changements bien ciblés aux règles de financement électoral, puis par la mise en place de mesures limitant l'exercice du droit de vote.

a) Les changements au financement électoral

Le projet de loi présenté par le ministre Poilievre s'attaque à plusieurs dispositions de la Loi électorale relatives au financement électoral. Si nous nous rangeons derrière certaines propositions comme celle qui interdira l'utilisation de prêts pour contourner les règlements liés aux dons ou celle exigeant des vérifications et des sanctions plus sévères quant aux dépenses électorales, nous en dénonçons plusieurs autres.

La sollicitation de fonds et le concept de dépense électorale

Un des articles proposés par C-23 permettra, dans certains cas, de solliciter des fonds sans que la valeur commerciale des services fournis pour amasser ces fonds ne soit comptabilisée comme une dépense électorale.

Par exemple, le coût afférent à la sollicitation de fonds auprès d'individus ayant effectué une contribution d'au moins 20 \$ au cours des cinq années précédant le jour du scrutin ne sera plus pris en compte dans le calcul des dépenses électorales⁶.

Nous croyons que cet article est contraire à l'esprit du concept de dépense électorale et ouvre la porte aux manœuvres douteuses. Il sera effectivement très difficile de vérifier l'application de la loi pour s'assurer que la sollicitation cible bel et bien les anciens donateurs, ou pour déterminer ce qui est de l'ordre de la sollicitation de fonds et ce qui est de l'ordre d'une campagne publicitaire qui, elle, devrait être comptabilisée comme dépense électorale.

De plus, grâce à cet article, les partis ayant un grand nombre de donateurs verront leur plafond de dépenses électorales indirectement relevé. Le Parti conservateur du Canada, ayant eu le plus grand nombre de donateurs pendant les dernières élections, serait le parti le plus avantagé par cette mesure⁷. Lors du déclenchement d'une nouvelle campagne électorale, cela constituerait pour nous un flagrant déséquilibre des chances.

⁶ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*, projet de loi C-23, étude en comité, 2^e sess., 41^e légis. (Can), article 376(3).

⁷ Pour l'année 2011, le Parti conservateur du Canada a pu compter sur 110 267 donateurs alors que le Parti libéral du Canada n'en comptait que 49 650 et le Nouveau Parti démocratique 37 778. Source : Élections Canada. *Rapports financiers d'un parti enregistré*, données telles que soumises, 7 avril 2014.

Le plafond des dons et le financement par les candidats

Le projet de loi C-23 propose de relever le plafond des dons aux partis politiques de 1 200 \$ à 1 500 \$, et ce, sans toucher au crédit d'impôt existant⁸.

De plus, alors que cela leur était préalablement interdit, les candidates et candidats pourront financer leur campagne à la chefferie ou aux élections à hauteur de 5 000 \$. La possibilité d'emprunt, elle, sera restreinte⁹.

Nous croyons que ces mesures avantageront les candidates et candidats les plus fortunés et les partis dont les donateurs ont les plus importantes ressources financières, et qu'elles pourraient inciter les partis politiques à rechercher l'appui d'une classe de donateurs plus fortunés.

Nous aurions plutôt souhaité que le gouvernement poursuive la tendance amorcée au début des années 2000 par les réformes à la Loi électorale qui ont graduellement limité les contributions privées¹⁰. Au contraire de l'exemple américain qui a récemment aboli le plafond des dons individuels, nous croyons qu'un meilleur encadrement permettrait de freiner l'influence de certains donateurs mal intentionnés ainsi que les systèmes frauduleux de prête-noms.

Malheureusement, depuis que le Parti conservateur est au pouvoir, il a rehaussé le plafond des contributions privées en indexant le montant préalablement prévu par la loi, soit 1 000 \$¹¹. Il a également introduit en 2011, avec le projet de loi C-13, une élimination graduelle de l'allocation publique versée aux partis politiques, qui disparaîtra complètement le 1^{er} avril 2015¹².

Les différentes propositions de modification à la Loi électorale contenues dans le projet de loi C-23 auront pour conséquence de situer, plus que jamais, le financement au centre de la guerre électorale. Clairement, ces mesures ne vont pas dans le sens d'une plus grande participation citoyenne. La CSN croit plutôt que l'on devrait respecter le principe démocratique que tous, quels que soient leurs moyens monétaires, doivent avoir une chance égale de poser leur candidature et de faire campagne.

b) De nouveaux obstacles à la participation électorale

Depuis plusieurs années, le taux de participation aux élections fédérales diminue : il est passé de 75 % en 1998 à 61 % en 2011. Cela mine la vitalité de la démocratie et appelle des actions concrètes pour stimuler la participation des électeurs. Or, sous prétexte de réprimer la fraude, le projet de loi C-23 créera de nouveaux obstacles à l'exercice du droit de vote.

Ainsi, le projet de loi C-23 propose de mettre un terme à l'utilisation de la carte d'électeur ainsi qu'à la reconnaissance par un tiers, tel que prévu à l'article 143(3) de la Loi électorale du Canada.

⁸ Id., art. 80 (1).

⁹ Id., art. 80(3).

¹⁰ Le projet de loi C-2 en 2000 a limité la contribution à un parti à 150 000 \$ au total et à 3 000 \$ dans une circonscription. La National Citizens Coalition, alors représentée par Stephen Harper, avait d'ailleurs contesté la constitutionnalité de mesures incluses du projet de loi :

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap4&lang=f>

¹¹ Élections Canada. *Histoire du vote au Canada* :

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap4&lang=f#a442>.

¹² Élections Canada. *Le système électoral du Canada, le financement politique* :

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=part6&lang=f>

Se basant sur une interprétation discutable des statistiques du Rapport Neufeld¹³, le gouvernement juge ces procédés perméables à la fraude et désire y mettre fin pour ne conserver que les pièces d'identité autorisées pour établir l'identité d'une électrice ou d'un électeur¹⁴.

La fraude électorale appelle des mesures de prévention et des sanctions, mais les moyens prévus dans le projet de loi C-23 semblent plutôt nuire à l'accessibilité électorale. En effet, ces mesures rebuteront certainement certaines catégories d'électeurs qui ont l'habitude de s'identifier par la carte électorale ou la reconnaissance par un tiers, comme les aîné-es, les étudiant-es ou les autochtones¹⁵. Rappelons que lors des élections de 2011, 400 000 électeurs ont utilisé leur carte d'électeur comme pièce d'identité et que près de 120 000 Canadiennes et Canadiens ont exercé leur droit de vote en étant identifiés par une connaissance¹⁶. Nous craignons que ces électeurs ne soient tout simplement écartés du processus démocratique.

Pour la CSN, la diminution du nombre de mécanismes d'identification n'encouragera pas l'exercice du droit de vote, bien au contraire. D'ailleurs, ces mesures ont déjà été appliquées par nos voisins du sud avec des effets assez néfastes quant à l'exercice du droit de vote. En Pennsylvanie, entre autres, non seulement cela n'a pas mis fin aux causes structurelles de fraudes électorales, mais cela a favorisé les républicains en excluant les électeurs plus favorables aux démocrates¹⁷.

2. Limitation du champ d'intervention d'Élections Canada

Tout au long de son histoire, le Canada s'est doté de gardiens de la démocratie comme le directeur parlementaire du budget, le vérificateur général, le commissaire à l'information ou le directeur général des élections (DGE). Or, le gouvernement de Stephen Harper semble avoir développé des relations conflictuelles avec ces institutions qui ont critiqué son administration à de nombreuses reprises¹⁸.

En enlevant au DGE tout pouvoir coercitif avec le projet de loi C-23, le gouvernement conservateur laisse planer un doute de conflit d'intérêts ou même d'une partialité de la part du DGE. Ces soupçons, non fondés, discréditent l'État et justifient des réformes qui émasculent l'institution et en font une coquille administrative chétive et obéissante.

Le droit d'enquête sur les allégations de fraude électorale

Au fil des années, le DGE a formulé plusieurs recommandations visant à adapter la Loi électorale aux nouvelles réalités sociopolitiques et à freiner les pratiques frauduleuses¹⁹. Plutôt que de reprendre

¹³ L'auteur de ce rapport affirme lui-même que le ministre Poilievre déforme son analyse et ses conclusions tout en ignorant ses recommandations. Les problèmes associés à l'attestation d'identité par un répondant seraient principalement causés par un système électoral désuet aux procédures trop compliquées. Pour régler ces problèmes, il faudrait, entre autres, embaucher plus tôt les fonctionnaires électoraux et ainsi avoir le temps de les former correctement. Cela voudrait aussi dire enlever aux candidats et aux partis tout rôle dans le recrutement de ces travailleurs temporaires qui jette, de toute façon, un doute sérieux sur l'impartialité du processus. Dans : Cornellier, Manon. *La réforme électorale au pilori (... et quelques suggestions de lectures!)*, L'actualité, 27 mars 2014.

¹⁴ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*, préc., note 5, art. 47(4).

¹⁵ Élections Canada. *Rapport sur les évaluations de la 41^e élection générale tenue le 2 mai 2011, 2012*

¹⁶ Neufeld, Harry. *Examen de la conformité : Rapport final et recommandations*, 2013.

¹⁷ Panetta, Alexander. *Warnings from the U.S. as Canada plans changes to voter ID rules*, The Canadian Press, February 16, 2014.

¹⁸ Voir, entre autres, Buzzetti, Hélène. *Chasse aux sorcières en vue à Ottawa*, Le Devoir, 6 février 2014.

¹⁹ Voir, entre autres, Élections Canada. *Faire face à l'évolution des besoins*, Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale, 2010 ou Élections Canada. *Recommandations du directeur général des élections du Canada au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre concernant des questions relatives au financement politique*, janvier 2007.

ces recommandations, le projet de loi C-23 retire au DGE son pouvoir d'enquête, représenté par le commissaire aux élections fédérales, pour le placer sous l'égide du Bureau du directeur des poursuites pénales²⁰. Le projet de loi prévoit également une augmentation des peines en cas de condamnation²¹.

Comment s'assurer que l'information circule adéquatement entre les deux entités sans opérer un décalage entre l'administration des règles et leur application? Déjà, des embuches se dressent et l'approche conservatrice axée sur l'augmentation des sanctions pour les infractions commises par des particuliers vise la fraude individuelle plutôt que la fraude structurelle ou celle pratiquée par les partis. Par exemple, dans l'affaire « Pierre Poutine ces mesures ne permettront pas de s'attaquer au fait que les appels frauduleux n'auraient pu être faits sans l'accès aux bases de données du Parti conservateur », comme l'a démontré la Cour suprême²².

De plus, si le projet de loi laisse entendre que l'organe d'enquête sera impartial, puisqu'indépendant du DGE, les enquêtes sur les fraudes électorales pourraient, en raison du remaniement proposé, être directement sous l'influence du ministre de la Justice et non plus du Parlement. Cette légère différence ouvre la porte à une possible ingérence politique dans les enquêtes qui doivent pourtant être non partisans.

Soulignons en outre que même si le projet de loi reconnaît au DGE le mandat d'établir des lignes directrices et des notes d'interprétation se rapportant à l'application de la Loi électorale, ce dernier devra tenir compte des observations d'un comité paritaire et partisan²³. Considérant les droits fondamentaux balisés par la Loi électorale, la CSN est d'avis que son interprétation et son application devraient être exemptes de toute influence des partis politiques, quels qu'ils soient.

Enfin, il faut se questionner sur ce qui justifie de tels bouleversements. Le Parti conservateur du Canada étant le parti le plus soupçonné d'irrégularités électorales, la question éthique ne peut être évitée. La CSN croit que tout défenseur de la démocratie devrait s'inquiéter du fait que, tant par le déplacement du commissaire aux élections sous la direction du Bureau du directeur des poursuites pénales que par l'instauration d'un comité d'observation paritaire et partisan, le projet de loi C-23 rompt l'importante étanchéité entre les partis politiques et l'institution gouvernementale qu'est le DGE.

Les appels automatisés frauduleux et trompeurs

Une des enquêtes menées par Élections Canada concernait les appels frauduleux et trompeurs effectués lors des élections fédérales de 2011. Alors que le commissaire aux élections demande des pouvoirs lui permettant de contraindre les individus à lui donner les renseignements nécessaires à ses enquêtes, la réforme de la Loi électorale fait fi de ces recommandations. Par contre, elle obligera désormais les fournisseurs de services d'appels à tenir un registre des campagnes d'appels téléphoniques faites en période électorale et à conserver pendant un an les messages qui auront été lus²⁴.

²⁰ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*, préc., note 5, art.108.

²¹ Id., art. 100.

²² Élections Canada. *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, Chronologie des faits, 2013.

²³ Id., art. 5.

²⁴ Id., art. 76 et 77.

La CSN est certainement en faveur d'un resserrement de la loi en ce qui concerne le télémarketing et les appels automatisés en période électorale. Toutefois, nous déplorons que le pouvoir d'enquête soit retiré au DGE qui nous semble le mieux placé pour déceler les irrégularités en cours de campagne électorale. De surcroît, nous croyons que le pouvoir du DGE devrait être bonifié pour ainsi lui permettre d'enquêter avec efficacité à la suite d'allégations d'irrégularités ou de fraudes.

Campagnes d'information et de valorisation du vote

Le projet de loi C-23 propose qu'Élections Canada ne puisse plus faire des campagnes de valorisation de participation électorale, notamment auprès des personnes les plus démunies, et devra restreindre son rôle à informer et à organiser les scrutins²⁵.

Cette nouvelle définition des champs d'intervention mettra fin aux campagnes d'information et de valorisation de la participation électorale auprès de groupes de population à faible taux de participation électorale, comme les jeunes, les autochtones ou les électeurs nouvellement naturalisés.

Par exemple, Élections Canada devra renoncer au programme « Vote étudiant », offert dans les écoles canadiennes, qui a permis à 500 000 étudiants d'exercer de façon fictive leur droit de vote lors de la dernière élection et de se familiariser ainsi au processus électoral.

En fait, le projet de loi C-23 ne semble considérer que l'horaire chargé des électeurs pour expliquer la baisse de participation aux dernières élections générales. Faisant fi d'études traitant de la question, la principale action proposée consiste à ajouter une journée de vote par anticipation²⁶. Cette mesure, bien qu'intéressante, ne tient pas compte des autres causes de l'abstention comme le manque d'intérêt pour les enjeux politiques ou la vision négative qu'ont les Canadiennes et Canadiens de la politique²⁷.

Outre le fait que le faible taux de participation favorise généralement le gouvernement sortant²⁸, il est assez difficile de justifier l'arrêt de campagnes non partisans encourageant à faire valoir son droit civique. Et si ce n'est pas fait par une entité neutre, qui le fera? En fait, comme l'a déjà mentionné le DGE du Canada, Marc Mayrand, nulle part ailleurs dans le monde on interdit au corps électoral de parler de démocratie!

Conclusion

Notre analyse du projet de loi C-23 nous amène à conclure que, malgré certaines bonifications, comme le resserrement de la loi en ce qui concerne le télémarketing ou la vérification des limites de dépenses électorales, celui-ci ne permettra malheureusement pas d'atteindre les objectifs visés. Pire, il compromet les principes d'équité, d'accessibilité et de justice dans le processus électoral.

L'analyse que la CSN fait du projet de loi C-23 laisse croire à une utilisation détournée de la loi. Le projet de loi favorise le Parti conservateur en changeant les règles du financement électoral et en créant de nouveaux obstacles à l'exercice du droit de vote. Les modifications à la Loi électorale du Canada, en limitant les pouvoirs d'Élections Canada, auront comme conséquence de mettre la hache dans l'information civique et enlèveront des pouvoirs d'enquête au DGE.

²⁵ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence*, préc., note 5, art. 7.

²⁶ Id., art. 58(2).

²⁷ Statistique Canada. *Raisons de l'abstention au vote lors des élections fédérales du 2 mai 2011*, Le Quotidien, 5 juillet 2011.

²⁸ Christian Rouillard dans *Le Devoir*. *Élection fédérale : la participation au vote sera cruciale*, 2 mai 2011.

En somme, nous croyons que le projet du parti conservateur de modifier la Loi électorale n'est tout simplement pas conçu pour donner plus de dents aux enquêtes sur les fraudes. Le projet de loi C-23 est conçu pour attaquer l'institution étatique et favoriser une gestion de la démocratie sans pouvoir de prévention et de surveillance. De tels changements laissent planer le doute que le Parti conservateur désire exercer un contrôle accru sur les activités du DGE plutôt que de garantir la protection de l'intégrité des élections.

Diverses voix se sont élevées pour dénoncer le projet de loi C-23. Parmi elles se trouvent le DGE²⁹, le commissaire aux élections³⁰, des experts internationaux³¹, des éditorialistes³² et près de 70 000 citoyennes et citoyens canadiens ayant signé deux pétitions nationales³³. Une telle opposition devrait lever le drapeau rouge et faire réfléchir n'importe quel gouvernement démocratique.

Les prochaines élections fédérales arrivant à grands pas, nous ne pouvons que nous inquiéter de ces mesures insidieuses. Pour la CSN, il est donc primordial, pour la défense de l'intégrité de la démocratie canadienne, de rejeter le projet de loi C-23 et d'adopter une réforme qui permette de véritablement prévenir la fraude électorale en ciblant les partis politiques et non les individus seulement.

²⁹ Élections Canada. *Modifications au projet de loi C-23 proposées par le directeur général des élections au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le 6 mars 2014*, Analyse et propositions en date du 6 mars 2014.

³⁰ La presse canadienne. « Le commissaire aux élections réclame le pouvoir de contraindre des témoins », *L'Actualité*, 1^{er} avril 2014.

³¹ Payton, Laura. « Election bill sends 'very poor message' to budding democracies », *CBC News*, 21 mars 2014.

³² Voir, entre autres, The Globe and Mail. *The Fair Elections Act :Kill this bill*, March 23, 2014.

³³ Voir, entre autres, la pétition de Leadnow : <http://you.leadnow.ca/petitions/stop-us-style-voter-suppression-from-becoming-law-in-canada>.