

1

Le **statut**
des **partis politiques**



La Cour suprême du **Canada** et les partis politiques¹

Mme Anne ROLAND
Registraire
Cour suprême du Canada

En 2002 et 2003, la Cour suprême du Canada a rendu deux arrêts concernant la portée de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui prévoit que « tout citoyen a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Il s'agit de l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 912, qui concerne l'enregistrement des partis politiques et de l'affaire *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, qui porte sur le droit de vote des prisonniers. Ces jugements ont été qualifiés comme les plus importants rendus en droit constitutionnel au cours de cette période au motif qu'ils sont grandement susceptibles d'ouvrir la voie à une réforme du processus électoral². Comme on l'expliquera plus loin, la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, a effectivement fait l'objet d'un examen plus approfondi par le Parlement à la suite de l'arrêt *Figueroa*. Sur la question du financement électoral, la Cour suprême du Canada a statué dans l'affaire *Harper c. Procureur général du Canada* [2004] 1 R.C.S. 827, sur les dépenses autorisées par les tiers dans le cadre d'élections législatives fédérales.

L'enregistrement des partis politiques : l'arrêt *Figueroa*

La *Loi électorale du Canada* traite de l'enregistrement des partis politiques depuis 1974. Les partis politiques enregistrés bénéficient d'un certain nombre d'avantages, y compris le droit pour leurs candidats de délivrer des reçus fiscaux pour les dons recueillis en dehors des périodes électorales, le droit de remettre à leur parti les fonds non dépensés pendant la campagne électorale et celui d'inscrire leur appartenance politique sur les bulletins de vote. Monsieur Figueroa, chef du Parti communiste du Canada, a contesté la constitutionnalité des dispositions de la *Loi* qui obligeaient tout parti politique à présenter au moins 50 candidats lors d'une élection générale s'il voulait obtenir et maintenir son enregistrement. Il s'agissait d'un parti enregistré depuis 1974 mais il a perdu son statut en 1993 et, vu sa radiation, a dû liquider ses biens et rembourser ses dettes.

1. Cette intervention s'intègre en réalité dans les trois parties de ce bulletin (statut, financement et enjeu de la démocratie) mais nous avons préféré la garder dans son unité pour le lecteur plutôt que de la subdiviser.

2. Mitchell, Graeme G., « Developments in Constitutional Law : The 2002-2003 Term – A Tale of Two Courts », (2003), 22 S.C.L.R. (2d) 83, p. 87.

Le 27 juin 2003, la Cour suprême a accueilli le pourvoi et déclaré inconstitutionnelles les dispositions contestées. Elle a jugé que l'article 3 de la *Charte* doit être interprété en fonction du droit de tout citoyen de jouer un rôle important dans le processus électoral. Le fait de refuser aux candidats des partis qui ne satisfont pas au critère des 50 candidatures, le droit de délivrer des reçus fiscaux pour les dons et de remettre à leur parti respectif les fonds électoraux non dépensés compromet le droit de tout citoyen de participer utilement au processus électoral. Les partis politiques qui satisfont à cette condition disposent en effet de ressources plus importantes pour communiquer leurs idées et leurs opinions que ceux qui ne la respectent pas. Le critère des 50 candidatures porte en conséquence atteinte aux droits garantis par l'article 3 en diminuant la capacité des membres et des partisans des partis défavorisés par ce critère, de présenter des idées et des opinions dans le débat public auquel donne lieu le processus électoral. Le fait que ce critère empêche également des candidats d'inscrire leur appartenance politique sur les bulletins de vote viole l'article 3, parce qu'il porte atteinte au droit de tout citoyen de faire un choix éclairé et de voter selon ses préférences.

La Cour a suspendu l'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité pendant une période de 12 mois pour donner le temps au Parlement de modifier la *Loi*. Un premier projet de loi C-51 a été présenté le 2 octobre 2003, mais il est mort au Feuilleton lors de la prorogation du Parlement le 12 novembre 2003. Le projet de loi C-3, intitulé *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, est la version rétablie du projet de loi C-51. Il a été introduit à la Chambre des communes le 10 février 2004. Entrée en vigueur le 15 mai 2004³, cette loi modifie l'exigence selon laquelle un parti politique doit présenter 50 candidats pour obtenir son enregistrement. Il suffit maintenant de présenter un seul candidat à une élection générale ou partielle⁴. Toutefois, cette loi prévoit certaines mesures afin d'empêcher que l'accès élargi au statut de parti enregistré donne lieu à des abus et elle crée aussi de nouvelles infractions pouvant entraîner la radiation d'un parti⁵. Ainsi, selon les nouveaux critères d'enregistrement⁶, les partis doivent notamment fournir :

- une copie de la résolution de la nomination du chef du parti ;
- la déclaration signée d'acceptation de charge de trois dirigeants du parti ;
- la déclaration signée de 250 électeurs attestant qu'ils sont membres du parti (auparavant 100), exigée tous les trois ans selon le paragraphe 384(2) ;
- la déclaration signée du chef, confirmant qu'il s'agit d'un parti politique au sens de la loi, exigée chaque année selon le paragraphe 384(3).

Sur ce dernier point, le législateur innove en incluant, pour la première fois, une définition du « parti politique » à l'article 2 de la *Loi électorale du Canada* :

« «parti politique» : Organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres. »

Cet ajout a fait l'objet de débats, lors de l'étude du projet de loi par le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes (ci-après « comité »), après la première lecture, et à l'occasion des deuxième et troisième lectures du projet de loi en Chambre. Le directeur

3. L.C. 2004, ch. 24.

4. Article 370 de la *Loi électorale du Canada*.

5. *Ibid.* aux articles 381 et suiv.

6. *Ibid.* aux paragraphes 366(2)d), f), i) et j).

général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a exprimé son malaise face au pouvoir que la loi lui accorde, au stade de l'enregistrement, de s'assurer qu'il est en présence d'un parti politique au sens de cette définition. Il a exprimé la même réticence quant au pouvoir accordé au commissaire aux élections fédérales, qui soupçonne qu'un parti ne répond plus à la définition après son enregistrement, de demander à un tribunal de radier le parti. Certains députés ont abondé dans le même sens en alléguant qu'il ne devrait pas revenir au directeur général des élections, un haut fonctionnaire indépendant nommé par le Parlement, de déterminer si une entité politique peut constituer un parti. On a soulevé la possibilité que ses décisions à cet égard puissent faire l'objet de contestations judiciaires. L'autre élément majeur du projet de loi ayant fait l'objet de débats est la possibilité qu'un parti politique puisse obtenir son enregistrement en présentant un seul candidat à une élection, certains la qualifiant de ridicule, et d'autres craignant qu'elle donne lieu à des abus.

Compte tenu notamment de ces préoccupations, le comité a ajouté une disposition de temporisation dans le projet de loi. Celle-ci prévoit que les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* cessent d'avoir effet deux ans après leur entrée en vigueur ou, si le Parlement n'est pas alors en session, 90 jours après le début de la session suivante⁷. Cette disposition a été adoptée par la Chambre des communes. En raison de l'échéance fixée par la Cour suprême et de la possibilité qu'une élection soit déclenchée, le Parlement devait en effet agir vite. Le ministre responsable du projet de loi C-3 a admis que ce dernier n'était pas parfait, mais qu'il ne se voulait pas une solution définitive. Ainsi, en même temps qu'il introduisait le projet de loi, le Gouvernement a présenté une lettre au président du comité pour l'inviter, à la suite de son étude du projet de loi, à faire un examen approfondi des répercussions plus générales de l'arrêt *Figueroa* et des autres aspects du processus électoral, puis à formuler des recommandations sous la forme d'un avant-projet de loi dans un délai d'un an⁸. Les questions suivantes ont notamment été soulevées en Chambre ou par des membres du comité :

- la décision *Figueroa* est-elle susceptible d'influer sur d'autres avantages prévus par la *Loi électorale du Canada*, tels que le remboursement versé à un parti ou à un candidat, ou encore, l'attribution du temps d'antenne ?
- la Cour suprême dans *Figueroa* a-t-elle complètement fermé la porte à l'imposition d'un seuil minimal de candidats pour être considéré comme parti politique ?
- la définition de « parti politique », qui amène un jugement subjectif, devrait-elle être abolie afin de plutôt fonder l'enregistrement des partis sur la présentation d'un nombre minimum de candidats requis à une élection ?

Pour sa part, l'auteur Graeme G. Mitchell a exprimé l'avis qu'une réforme du système électoral fédéral est clairement indiquée compte tenu de l'arrêt *Figueroa*⁹ :

« [...] Les principes constitutionnels énoncés dans l'arrêt *Figueroa* mettent en cause plusieurs des avantages effectivement conférés aux partis politiques implantés ainsi que notre système électoral actuel. En décidant que l'inégalité des ressources financières peut porter atteinte aux droits prévus à l'article 3, la Cour met en lumière les iniquités claires du plan de financement récemment adopté par le Parlement. Il en découle que des fonds publics entreront dans les coffres de partis politiques en proportion directe du nombre de votes obtenus par ces partis au cours d'une élection générale. Plus important

7. Article 26 du projet de loi C-3.

8. Communiqué de presse du Cabinet du ministre Jacques Saada en date du 10 février 2004.

9. *Supra*, note 2, à la p. 108.

encore est l'ombre que jette la Cour sur le système uninominal majoritaire¹⁰. Le juge LeBel déclare d'ailleurs que le système est le moins équitable ou proportionnel en ce qu'il crée de la distorsion dans la façon dont les votes se traduisent en sièges, et ce au bénéfice des grands partis. Des changements fondamentaux de notre système électoral ne sont pas imminents ; mais l'arrêt Figueroa indique clairement que de telles réformes sont inévitables. » [Traduction]

Depuis la mise en vigueur du projet de loi C-3, une élection générale a eu lieu le 28 juin 2004. Les neuf partis politiques déjà enregistrés ont maintenu leur statut et trois partis admissibles ont obtenu l'enregistrement. Il s'agit du Parti de l'Héritage Chrétien, du Parti libertarien du Canada et du Parti progressiste Canadien¹¹.

Il convient de noter qu'une personne non affiliée à un parti politique peut se porter candidate de façon indépendante dans toutes les circonscriptions au Canada. Les modalités de candidature comportent un acte de candidature qui doit être déposé auprès du directeur du scrutin accompagné de la signature d'un certain nombre d'électeurs l'appuyant et d'un cautionnement.

Les tiers et le processus électoral : *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827

On entend par « tiers » toute personne ou tout groupe autre qu'un candidat, un parti politique enregistré ou une association de circonscription d'un parti enregistré¹². Les tentatives du Gouvernement canadien de réglementer l'intervention des tiers dans le processus électoral remontent à 1974¹³. À cette époque, la *Loi électorale du Canada* interdisait aux tiers d'engager des dépenses pour appuyer ou contrecarrer l'élection d'un candidat ou d'un parti. Après l'avènement de la *Charte*, le projet de loi C-169 adopté en 1983 a permis des dépenses autorisées. Les nouvelles dispositions ont été jugées inconstitutionnelles par la Cour de l'Alberta, parce qu'elles portent atteinte à la liberté d'expression. À la suite des recommandations d'une Commission royale, le Gouvernement a adopté en 1993 le projet de loi C-114 qui plafonne les dépenses électorales des tiers à 1 000 \$. Ce plafond a été invalidé par la Cour d'appel de l'Alberta en 1996.

Enfin, après l'arrêt *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, où la Cour suprême a jugé que la loi provinciale en cause, qui imposait des restrictions aux dépenses permises par les tiers, avait un objectif législatif valable (quoique cette loi fut jugée trop restrictive), le Parlement a tenté de nouveau de réglementer l'intervention des tiers. Le projet de loi C-2 adopté en septembre 2000, devenu l'actuelle *Loi électorale du Canada*, encadre la publicité électorale faite par les tiers à la partie 17. Ces dispositions prévoient notamment l'établissement d'un plafond de dépenses de publicité électorale de 150 000 \$ dans l'ensemble du pays lors d'une élection générale, dont au plus 3 000 \$ peuvent être dépensés dans une circonscription donnée. Ces sommes sont indexées sur le taux de l'inflation. Plusieurs dispositions imposent également des exigences d'enregistrement et de divulgation. Les tiers doivent notamment s'enregistrer dès qu'ils engagent des dépenses de publicité électorale de 500 \$. Ces nouvelles règles ont aussi fait l'objet d'une

10. Le juge LeBel compare notre système uninominal majoritaire à un tour à d'autres modes de scrutin, tels que la représentation proportionnelle.

11. Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 38^e élection générale tenue le 28 juin 2004.

12. Article 349 de la *Loi électorale du Canada*.

13. *Réglementation des activités électorales des tiers : Survol et déclarations du directeur général des élections*, Élections Canada, 27 août 2004.

contestation judiciaire fondée sur les articles 2b), 2d) et 3 de la *Charte*. Contrairement aux tribunaux inférieurs de l'Alberta, la Cour suprême a finalement jugé dans l'arrêt *Harper*, le 18 mai 2004, que les dispositions plafonnant les dépenses de publicité des tiers, imposant des exigences quant à l'enregistrement et la divulgation, et interdisant la publicité le jour de l'élection portaient atteinte à la liberté d'expression, mais qu'elles étaient justifiées dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Cour a aussi décidé que l'interdiction faite aux tiers d'agir de concert pour esquiver les plafonds prévus ne contrevenait pas aux articles 2 ou 3 de la *Charte*. Le juge Bastarache, au nom de la majorité de la Cour, a déclaré que le régime instauré par le Parlement favorisait l'équité et l'égalité en matière électorale. Le modèle électoral égalitaire empêche les mieux nantis de dominer le processus électoral au détriment des personnes possédant des ressources financières plus limitées. Il dit au paragraphe 63 :

« L'actuel régime de publicité électorale des tiers a été instauré par le Parlement à la suite de l'arrêt *Libman* de notre Cour. La structure du régime s'inspire clairement du modèle égalitaire. L'objectif primordial du régime consiste à favoriser l'équité électorale en créant une situation d'égalité dans le débat politique. Il appuie la diffusion égale des points de vue en limitant la publicité électorale des tiers qui, comme l'a reconnu notre Cour, sont des participants importants et influents dans le processus électoral. En définitive, l'avancement de l'égalité et de l'équité en matière électorale stimule la confiance du public dans le système électoral. Ainsi, de façon générale, le régime de publicité électorale applicable aux tiers est conforme à la conception égalitaire des élections et aux principes avalisés par notre Cour dans *Libman*, précité.

Lors de la dernière élection générale, tenue le 28 juin 2004, 63 tiers se sont enregistrés auprès d'Élections Canada, comparativement à 49 tiers lors de l'élection générale de novembre 2000¹⁴.

Le droit de vote des prisonniers : l'arrêt *Sauvé*

Au fil des années et avec l'avènement de la *Charte* canadienne, plusieurs restrictions au droit de vote ont été supprimées. Ainsi, en 1993, la Cour suprême invalidait l'ancien al. 51e) de la *Loi électorale du Canada*, qui interdisait à tous les détenus de voter aux élections fédérales, parce qu'il portait atteinte au droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte*. La même année, le Parlement a adopté une nouvelle disposition qui visait à priver du droit de vote tous les détenus purgeant une peine de deux ans ou plus. En 2002, la Cour a également invalidé cette interdiction dans l'arrêt *Sauvé*, *supra*, parce que le Gouvernement n'a pas établi que cette privation s'inscrivait dans des limites raisonnables dont la justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

À la suite de cette décision, les règles électorales spéciales prévues à la partie 11 de la *Loi électorale du Canada* pour les détenus purgeant une peine de moins de deux ans¹⁵ sont devenues applicables à l'ensemble des électeurs incarcérés. La Partie 11 s'applique également aux électeurs suivants : les résidents canadiens temporairement absents de leur circonscription ; les résidents canadiens qui se trouvent dans leur circonscription mais qui ne peuvent ou ne souhaitent pas voter au bureau ordinaire de scrutin ou par anticipation ; et les électeurs des Forces canadiennes.

14. *Supra* note 10.

15. Articles 244 à 262.

L'inscription au vote par bulletin spécial, le processus de vote et le dépouillement du scrutin sont similaires pour tous les électeurs visés à la partie 11. Pour s'inscrire, ils doivent remplir dans les délais requis une *Demande d'inscription et de bulletin de vote spécial*, à l'exception des électeurs des Forces canadiennes qui n'ont qu'à remplir une *Déclaration de résidence habituelle*. Cette inscription leur permettra de recevoir une trousse de vote par bulletin spécial. Ils doivent s'assurer que leur bulletin de vote, rempli et inséré dans l'enveloppe fournie, parvienne au siège d'Élections Canada à Ottawa au plus tard à 18h le jour du scrutin. Tous les bulletins de vote spécial sont alors dépouillés et les résultats sont communiqués selon des modalités précises prévues à la partie 11.

Pour ce qui a trait plus spécifiquement à l'électeur incarcéré, il y a lieu de noter que l'adresse de résidence habituelle n'est pas celle de l'établissement où il purge sa peine. Il doit s'agir plutôt du premier des lieux suivants dont il connaît les adresses municipale et postale : sa dernière résidence avant l'incarcération ; ou la résidence de son conjoint, d'un parent, d'une personne à charge, d'un parent de son conjoint, de la personne avec qui il demeurerait s'il n'était pas incarcéré ; ou le lieu de son arrestation ; ou le dernier tribunal où il fut déclaré coupable et où la peine fut prononcée. Dans chaque établissement correctionnel, un agent de liaison, nommé parmi les membres du personnel, facilite le processus d'inscription et de vote. Lors d'une élection générale ou d'un référendum, les électeurs incarcérés votent dans leur établissement le 10^e jour précédant le jour du scrutin. Un bureau de scrutin installé dans chaque établissement recueille les votes de 9 h à 20 h. Ce sont des membres d'association ou des personnes bien perçues par la population carcérale qui agissent habituellement comme fonctionnaires électoraux. À la dernière élection générale tenue le 28 juin 2004, parmi les 36 378 électeurs canadiens incarcérés, 9 635 se sont inscrits et 9 250 ont voté. Il s'agit d'un taux de participation légèrement plus élevé (25,43 %) qu'à la dernière élection générale tenue en novembre 2000 (22,44 %), soit avant l'arrêt *Sauvé*. En 2000, parmi les 23 116 électeurs incarcérés admissibles à voter, 5 521 étaient inscrits et 5 188 ont voté¹⁶.

16. *Supra*, note 10.