

## ÉTUDE D'IMPACT

Mark Power

### *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et modifiant certaines lois en conséquence (« Loi modifiant la Loi électorale du Canada »)*

---

Cette étude analyse la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et modifiant certaines lois en conséquence* (anciennement le projet de loi C-23)<sup>1</sup> et ses impacts sur les obligations des institutions fédérales envers les communautés francophones et acadiennes. Afin d'effectuer cette analyse, nous avons révisé la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* en détail afin de déterminer quelles en sont les mesures qui ont des répercussions sur les droits des communautés francophones et acadiennes du Canada. Nous avons également effectué des recherches dans la doctrine et la jurisprudence portant sur les droits linguistiques constitutionnels et les obligations du gouvernement fédéral en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« Charte ») et de la *Loi sur les langues officielles*<sup>2</sup>.

Veillez noter que, malgré que plusieurs dispositions de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* soient susceptibles d'avoir un impact sur ces communautés, nous avons mis l'accent sur celles qui pourraient avoir un impact sur les droits linguistiques des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. Par exemple, la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* interdit l'usage de la carte d'information de l'électeur comme preuve d'identité ou de résidence afin de pouvoir voter<sup>3</sup>. Toutefois, bien que ce changement soit regrettable et qu'il affectera les membres de ces communautés, il ne semble pas les affecter d'une manière particulière.

---

<sup>1</sup> LC 2014, c 12 [*Loi modifiant la Loi électorale du Canada*].

<sup>2</sup> LRC 1985, c 31 (4<sup>e</sup> supp).

<sup>3</sup> *Supra* note **Erreur ! Signet non défini.**, art 46(3).

Au moins deux mesures prévues dans la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* soulèvent des préoccupations pour les communautés francophones et acadiennes du Canada. Tout d'abord, l'article 7 remplace l'article 18 de la *Loi électorale du Canada*<sup>4</sup> de manière à limiter de manière importante la capacité du directeur général des élections de communiquer avec le public et de mettre en œuvre des programmes d'éducation civique. De manière concrète, cet amendement à l'article 18 de la *Loi électorale du Canada* signifie que le directeur général des élections ne pourra plus faire de campagnes publicitaires visant à encourager la participation du public au processus électoral canadien et ne pourra plus publier d'études sur le comportement électoral. De plus, les articles 18, 19 et 21 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* modifient le processus de sélection des scrutateurs, greffiers de scrutins et agents d'inscriptions afin d'ajouter l'association de circonscription ou les partis politiques à la liste des entités responsables de recommander des candidats au directeur du scrutin. Bien que le caractère partisan de ces nominations était présent dans la *Loi électorale du Canada* avant l'adoption de ces modifications, ces réformes perpétuent et accentuent un processus qui peut affecter la capacité des bureaux de scrutin d'offrir des services dans les deux langues officielles.

Nos conclusions sont exposées en détail ci-dessous.

### ***La Loi modifiant la Loi électorale du Canada***

La *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, qui était à l'époque connue comme le projet de loi C-23, a été présentée en première lecture à la Chambre des communes le 4 février 2014 par l'honorable Pierre Poilievre, ministre d'État (Réforme démocratique). Le projet de loi a par la suite été adopté en deuxième lecture, puis étudié par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, qui a proposé plusieurs amendements au projet de loi, proposés par des députés qui sont membres du parti au pouvoir<sup>5</sup>. Ces amendements ont été adoptés par la Chambre des communes et le projet de loi C-23 a été adopté en troisième lecture par la Chambre des communes le 13 mai 2014. Par la suite, le projet de loi dans sa forme modifiée a été étudié puis adopté par le Sénat le 12 juin 2014. Il a reçu la sanction royale le 19 juin 2014.

---

<sup>4</sup> LC 2000, c 9.

<sup>5</sup> Voir Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Onzième rapport* (1 mai 2014).

Par le biais de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, le gouvernement fédéral annonce des réformes majeures au fonctionnement d'Élections Canada ainsi qu'aux pouvoirs du directeur général des élections. Les réformes adoptées par ce projet de loi – qui compte plus de 250 pages – touchent entre autres le vote électronique, les pouvoirs du directeur général des élections en matière de communication, la réglementation des services d'appels automatisés, les règles de financement des partis politiques, l'identification des électeurs, et bien d'autres domaines.

Parmi les mesures qui figurent à la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, deux ont un impact sur les droits des membres des communautés francophones et acadiennes du Canada et méritent d'être abordées en détail. Il s'agit, d'une part, des modifications aux pouvoirs du directeur général des élections en matière de communication et, d'autre part, du processus de sélection de certains fonctionnaires électoraux.

### **Réduction importante des pouvoirs du directeur général des élections en matière de communication avec le public : l'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada***

L'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* modifie les pouvoirs du directeur général des élections en matière de communication avec le public prévues à l'article 18 de la *Loi électorale du Canada*. Jusqu'à tout récemment, le directeur général des élections possédait de larges pouvoirs à cet égard. Ce dernier était habilité à mener des programmes d'information et d'éducation populaire et pouvait également communiquer avec le public en vue de le renseigner sur ses droits démocratiques, tant au Canada qu'à l'étranger. Voici le libellé de l'article 18 tel qu'il était en vigueur avant l'adoption de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* :

#### *Programmes d'information et d'éducation populaire*

18. (1) Le directeur général des élections peut mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire visant à mieux faire connaître le processus électoral à la population, particulièrement aux personnes et aux groupes de personnes susceptibles d'avoir des difficultés à exercer leurs droits démocratiques.

#### *Communication au public*

(2) Il peut communiquer au public, au Canada ou à l'étranger, par les médias ou tout autre moyen qu'il estime indiqué, des renseignements sur le système électoral canadien de même que sur le droit démocratique de voter et de se porter candidat à une

#### *Public education and information programs*

18. (1) The Chief Electoral Officer may implement public education and information programs to make the electoral process better known to the public, particularly to those persons and groups most likely to experience difficulties in exercising their democratic rights.

#### *Communication with the public*

(2) The Chief Electoral Officer may, using any media or other means that he or she considers appropriate, provide the public, both inside and outside Canada, with information relating to Canada's electoral process, the democratic right to vote and how to be a candidate.

élection.

*Programmes d'information à l'étranger*

(3) Il peut aussi mettre en œuvre des programmes de diffusion d'information à l'étranger portant sur la façon de voter dans le cadre de la partie 11.

*Information outside Canada*

(3) The Chief Electoral Officer may establish programs to disseminate information outside Canada concerning how to vote under Part 11.

La *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* restreint de manière importante la capacité du directeur général des élections de communiquer avec les électeurs. L'article 7 remplace

l'article 18 de la *Loi électorale du Canada* par le texte suivant :

7. L'article 18 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

*Programmes d'information et d'éducation populaire*

17.1. Le directeur général des élections peut mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire visant à mieux faire connaître le processus électoral aux élèves du primaire et du secondaire.

*Communication aux électeurs*

18. (1) Le directeur général des élections peut diffuser ou faire diffuser des messages publicitaires, au Canada ou à l'étranger, en vue d'informer les électeurs sur l'exercice de leurs droits démocratiques. Ces messages ne peuvent porter que sur :

- a) la façon de se porter candidat;
- b) la façon pour les électeurs de faire ajouter leur nom à une liste électorale et de faire corriger les renseignements les concernant qui y sont contenus;
- c) la façon dont les électeurs peuvent, en vertu de l'article 127, exercer leur droit de vote et les lieux, dates et heures pour le faire;
- d) la façon pour les électeurs d'établir leur identité et leur résidence pour voter, notamment les pièces d'identité qui peuvent être utilisées à cette fin;
- e) les mesures visant à aider les électeurs ayant un handicap à avoir accès à un bureau de scrutin ou à un bureau de vote par anticipation ou à marquer leur bulletin de vote.

*Précision*

(1.1) Il est entendu que le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'empêcher le directeur général des élections de diffuser ou de faire diffuser des messages publicitaires à d'autres fins relatives à son mandat.

*Accessibilité des renseignements aux électeurs handicapés*

(2) Le directeur général des élections rend accessibles aux électeurs handicapés les renseignements communiqués en vertu du paragraphe (1).

7. Section 18 of the Act is replaced by the following:

*Public education and information programs*

17.1. The Chief Electoral Officer may implement public education and information programs to make electoral process better known to students at the primary and secondary levels.

*Communication with electors*

18. (1) The Chief Electoral Officer may transmit or cause to be transmitted advertising messages, both inside and outside Canada, to inform electors about the exercise of their democratic rights. Such advertising messages shall only address:

- (a) how to become a candidate;
- (b) how an elector may have their name added to a list of electors and may have corrections made to information respecting the elector on the list;
- (c) how an elector may vote under section 127 and the times, dates and locations for voting;
- (d) how an elector may establish their identity and residence in order to vote, including the pieces of identification that they may use to that end; and
- (e) the measures for assisting electors with a disability to access a polling station or advance polling station or to mark a ballot.

*Clarification*

(1.1) For greater certainty, subsection (1) does not prevent the Chief Electoral Officer from transmitting or causing to be transmitted advertising messages for any other purpose relating to his or her mandate

*Communication with electors with disabilities*

(2) the Chief Electoral Officer shall ensure that any information provided under subsection (1) is accessible to electors with disabilities.

*Appels non sollicités*

(3) Le directeur général des élections ne peut communiquer des renseignements en vertu du présent article au moyen d'appels, au sens de l'article 348.01, non sollicité.

*Unsolicited calls*

(3) The Chief Electoral Officer shall not provide information under this section by the use of calls, as defined in section 348.01, that are unsolicited.

Le contraste entre l'ancien et le nouveau libellé des pouvoirs du directeur général des élections de communiquer avec le public est notable. En effet, on passe de pouvoirs définis de manière très large et autorisant le directeur général à communiquer avec le public à une nouvelle disposition restreignant sa capacité de communiquer avec le public seulement afin de lui transmettre des informations très précises et énumérées dans la loi.

Cette mesure met donc fin au pouvoir que possédait le directeur général des élections de communiquer avec le public afin de « mieux faire connaître le processus électoral à la population, plus particulièrement aux personnes et aux groupes de personnes susceptibles d'avoir des difficultés à exercer leurs droits démocratiques »<sup>6</sup> et afin de les informer « sur le droit démocratique de voter et de se porter candidat à une élection »<sup>7</sup>. En vertu du nouvel article 18, le directeur général des élections peut communiquer avec le public seulement afin d'informer les électeurs sur la façon de se porter candidat, les façons de se faire inscrire sur la liste électorale, les façons d'exercer le droit de vote, les façons pour un électeur de prouver son identité et les mesures en place pour permettre aux électeurs ayant un handicap de voter. Bien que l'ajout de l'article 17.1 par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre<sup>8</sup> permet au directeur général des élections de continuer à faire la promotion du droit de vote chez les jeunes du primaire et du secondaire, sa capacité actuelle à faire de l'éducation civique auprès de la population en générale est pratiquement abolie.

De plus, la présence du paragraphe 18(1.1), qui précise que le directeur général des élections peut encore communiquer avec le public « à d'autres fins relatives à son mandat », ne semble pas lui permettre de faire la promotion du droit de vote ou à faire de l'éducation chez le

---

<sup>6</sup> *Loi électorale du Canada*, *supra* note 4, art 18(1).

<sup>7</sup> *Loi électorale du Canada*, *supra* note 4, art 18(2). Il est également à noter que l'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, entrera en vigueur au maximum six mois après la sanction royale, donnant ainsi le temps au directeur général des élections de prendre des mesures afin de mettre en application cette nouvelle mesure (*supra* note **Erreur ! Signet non défini.**, art 158(3)).

<sup>8</sup> À noter que cet amendement à la *Loi électorale du Canada* ne fait partie de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* que depuis l'adoption du rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (*supra*, note 5). La version originale de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* ne prévoyait pas que le directeur général des élections conserve ce pouvoir.

public en général. En effet, le mandat du directeur général des élections en vertu de la *Loi électorale du Canada* ne semble pas inclure un élément d'éducation civique<sup>9</sup>.

Selon les dires du directeur général des élections, qui a conduit une analyse des différentes mesures proposées dans la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, ce changement aura des conséquences directes sur :

diverses activités d'Élections Canada, notamment les programmes d'engagement civique, la publication d'études sur des sujets non inclus dans la disposition 7 du projet de loi C-23, le recrutement en ligne de fonctionnaires électoraux, la publication de rapports au Parlement, la publication d'information sur le financement politique et de manuels pour les directeurs du scrutin, ainsi que la diffusion de communiqués de presse.<sup>10</sup>

### *L'impact de l'adoption de l'article 7 de la Loi modifiant la Loi électorale du Canada sur les communautés francophones et acadiennes du Canada*

En imposant pour la première fois des limites importantes aux pouvoirs du directeur général des élections de communiquer avec le public, cette réforme législative a pour effet de miner la capacité des électeurs issus des communautés francophones et acadiennes de prendre part au processus électoral. En effet, cette mesure dépouille le directeur général des élections de tout moyen lui permettant de mettre en place des programmes d'information visant à favoriser la participation des membres des communautés acadiennes au processus démocratique, ce qui accentue leur isolement<sup>11</sup>. De plus, cette mesure a pour effet d'empêcher le directeur général des

---

<sup>9</sup> Voir *Loi électorale du Canada*, *supra* note 4, art 16.

<sup>10</sup> 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 », en ligne : Élections Canada <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=med&dir=c23/pro&document=index&lang=f>> [Élections Canada, « Modifications au projet de loi C-23 »]. À noter que cette analyse visait le projet de loi C-23 alors que ce dernier était à l'étape de la première lecture à la Chambre des communes et ne tient pas compte de certains amendements fait par la suite.

<sup>11</sup> Bien que nous n'ayons pas trouvés d'exemples où le directeur général des élections a utilisé ses pouvoirs de communication avec le public afin de mettre en œuvre des mesures visant spécifiquement les communautés francophones et acadiennes, ce dernier a néanmoins utilisé ses pouvoirs afin de mettre en œuvre plusieurs programmes de sensibilisation. À titre d'exemple, lors de l'élection générale du 2 mai 2011, Élections Canada a mis en ligne une vidéo visant à encourager les jeunes à voter. Il a également mis en place un partenariat avec l'Association nationale des centres d'amitié afin de mener des activités de sensibilisation. Voir à ce sujet Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 41e élection générale du 2 mai 2011*, en ligne : <[http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta\\_2011&document=p2&lang=f#a46](http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2011&document=p2&lang=f#a46)>. Ce genre de mesure, visant à « encourager la participation des groupes susceptibles d'éprouver des difficultés à voter ou qui sont plus difficiles à joindre par les campagnes de publicité grand public » a également été utilisé lors d'élections partielles : Élections Canada, « Rapport du directeur général des élections du Canada sur les élections partielles

élections de publier des études sur la participation et les comportements électoraux des membres de ces communautés et des autres Canadiens et Canadiennes<sup>12</sup>.

Ces modifications à l'article 18 de la *Loi électorale du Canada* semblent faire peu de cas des problèmes que cette disposition était à l'origine censée régler. En effet, l'adoption des dispositions de la *Loi électorale du Canada* conférant au directeur général des élections le pouvoir de communiquer avec le public afin de mener à bien des programmes d'éducation civique faisait suite à une recommandation en ce sens de la part de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Cette Commission, créée par le gouvernement du très honorable Brian Mulroney, avait pour mandat d'étudier le système électoral canadien afin de formuler des recommandations visant à l'adapter aux exigences de la *Charte*. Elle a constaté, dans son rapport final soumis en novembre 1991, que « plus que jamais, des programmes d'information permanents s'imposent pour favoriser l'acceptation générale et le fonctionnement efficace du système électoral »<sup>13</sup>. De plus, la Commission a souligné plusieurs programmes et efforts mis en place à l'époque par Élections Canada<sup>14</sup>, mais elle était néanmoins d'avis qu'un mandat législatif était nécessaire afin de « renforcer les activités d'Élections Canada dans le domaine vital de l'information »<sup>15</sup>. Sans mentionner de manière explicite les communautés francophones et acadiennes du Canada, la Commission s'est également montrée sensible dans son rapport à la nécessité de communiquer de manière efficace avec tous les « groupes ethniques et culturels » au pays. La *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* ne semble pas faire écho à cette recommandation de la Commission, à l'origine du système électoral actuel.

---

tenues le 29 novembre 2010 dans Dauphin–Swan River–Marquette, Vaughan et Winnipeg-Nord », en ligne : [http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta\\_2010&document=p2&lang=f#p2\\_3](http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2010&document=p2&lang=f#p2_3).

<sup>12</sup> Par exemple, suite à l'élection générale du 2 mai 2011, le directeur général des élections a rendu public un sondage effectué auprès des communautés ethnoculturelles leur demandant ce qui devrait être fait pour encourager ces communautés à voter. Voir Élections Canada, *Sondage auprès des électeurs à la suite de la 41<sup>e</sup> élection générale*, en ligne :

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/eval/pes2011/elsvy&document=a4&lang=f>.

<sup>13</sup> Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol 2, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991 à la p 219 [Commission Lortie].

<sup>14</sup> Ainsi, avant même l'adoption de dispositions législatives prévoyant le mandat du directeur général des élections de communiquer avec le public, Élections Canada avait mis sur pied certains programmes d'information : « exposition itinérante d'envergure, simulation d'élections dans les écoles élémentaires et secondaires, visites dans les universités, participation aux cérémonies d'octroi de la citoyenneté, séances d'information dans le cadre de cours de citoyenneté et d'alphabétisation des adultes, etc. » (*ibid*, à la p 219).

<sup>15</sup> *Ibid* aux pp 219-220.

Nous n'avons pas de données précises quant aux types de mesures mis en place par le directeur général des élections et visant principalement les communautés francophones et acadiennes du Canada dans le cadre de ses campagnes de sensibilisation. Ainsi, il est difficile dans le cadre de cette étude d'impact de cerner avec exactitude les effets concrets de l'adoption de l'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* sur ces communautés. Cela dit, nonobstant ce manque de données, de tels pouvoirs sont importants pour ces dernières. En effet, les pouvoirs du directeur général des élections de communiquer avec le public lui donnent la latitude de poser des gestes concrets, si nécessaire, afin de favoriser la participation électorale et promouvoir les droits démocratiques chez les membres des communautés francophones et acadiennes.

La *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* empêche également le directeur général des élections de publier des études détaillées sur la participation aux élections fédérales<sup>16</sup>, ce qui aura un effet négatif sur la recherche concernant la participation électorale de manière générale et dans le cadre des communautés francophones et acadiennes en particulier.

L'adoption de l'article 7 semble être un geste relativement inusité considérant la présence de larges pouvoirs de communication avec le public dans les lois électorales de la plupart des provinces et territoires. Par exemple, au Québec l'article 488 de la *Loi électorale* prévoit que le directeur général des élections doit « tenir régulièrement des séances d'information et des colloques à l'intention des partis politiques et du public » et « faire toute la publicité qu'il juge nécessaire »<sup>17</sup>. De manière similaire, la *Loi électorale* de l'Ontario donne de larges pouvoirs au directeur général des élections afin de « mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire visant à mieux faire connaître le processus électoral ontarien à la population, particulièrement aux personnes et aux groupes de personnes susceptibles d'avoir des difficultés à exercer leurs droits démocratiques »<sup>18</sup>. Au Nouveau-Brunswick, le directeur général des élections doit entre autres « élaborer des programmes éducatifs et de sensibilisation du public ainsi que du matériel concernant le processus électoral provincial »<sup>19</sup>. D'autres provinces et

---

<sup>16</sup> Voir par ex *supra* note 12.

<sup>17</sup> LRQ c E-3.3.

<sup>18</sup> LRO 1990 c E.6, art 114.1(1)

<sup>19</sup> *Loi électorale*, LRN-B 1973, c E-3, art 5(4)(a.1).



territoires ont des dispositions semblables<sup>20</sup>. Enfin, en Nouvelle-Écosse, la *Loi électorale* prévoit explicitement le pouvoir du directeur général des élections de conduire et de publier des études au sujet du processus électoral<sup>21</sup>.

En plus de l'impact direct de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* sur la capacité du directeur général des élections de communiquer avec le public, l'adoption de l'article 7 a au moins un impact indirect d'importance. En effet, le rôle alors joué par le directeur général en ce qui a trait à l'éducation civique et l'information au public risque d'être complètement délaissé ou pourrait échoir chez les partis politiques dans la mesure où ces derniers sont parmi les seules entités disposant d'un budget et d'un intérêt à communiquer avec la population lors des campagnes électorales. Or, ces derniers ne sont pas des entités assujetties à la *Loi sur les langues officielles*<sup>22</sup>. Ils n'ont aucune obligation de faire la promotion des deux langues officielles comme le directeur général des élections, qui lui est soumis à la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi, dans les régions du pays où les communautés francophones et acadiennes du Canada sont dispersées et n'ont pas de poids démographique considérable, il existe un risque que les partis politiques n'emploient pas de fonds afin de faire la promotion du vote chez les francophones et les Acadiens.

#### *La validité juridique de l'article 7 de la Loi modifiant la Loi électorale du Canada*

Du point de vue juridique, certains arguments permettent de soulever des doutes quant à la validité de l'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* pourrait avoir un impact sur les obligations du gouvernement fédéral en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, une loi au statut quasi constitutionnel. L'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, en restreignant la faculté du directeur général des élections de communiquer avec les communautés francophones et acadiennes, va à l'encontre de l'esprit de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, qui proclame l'engagement du gouvernement fédéral de « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et

---

<sup>20</sup> Voir *Elections Act*, LRIPÉ 1988, c E-1.1, art 3(3) et (4); *Loi électorale*, CPLM c E30, art 29; *Elections Act*, RSA 2000, c E-1, art 4(2); *Elections Act*, RSBC 1996, c 106, art 12(1)(c); *Loi sur les élections et les référendums*, LTN-O 2006, c 15, art 8(c); *Loi électorale du Nunavut*, LNu 2002, c 17, art 189(2)(g).

<sup>21</sup> *Elections Act*, LN-E 2011, c 5, art 21.

<sup>22</sup> LRC 1985, c 31 (4<sup>e</sup> supp).

anglophones du Canada et [d']appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne »<sup>23</sup>. De plus, cette mesure est également contraire au devoir du gouvernement fédéral de « veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement »<sup>24</sup>.

Cependant, il y a lieu de noter que l'incompatibilité qui existe entre l'article 7 de la *Loi électorale du Canada* et la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* n'est pas suffisante à l'invalider, car la partie VII ne fait pas partie de la liste des dispositions de la *Loi sur les langues officielles* qui priment sur les autres lois<sup>25</sup>. En effet, contrairement à des règlements ou des actions gouvernementales, qui sont assujetties à la partie VII, une loi adoptée par le Parlement fédéral peut être incompatible avec cet article tout en demeurant valide. Dans une certaine mesure, on peut donc affirmer que l'adoption de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, qui réduit les pouvoirs du directeur général des élections en matière de communication avec le public, a pour effet de réduire la portée de la partie VII. En effet, le directeur général des élections ne peut pas agir à l'extérieur de sa compétence afin de réaliser les objectifs de la partie VII. Ainsi, la réduction de sa compétence en matière de communication, par le biais de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, réduit la portée de ses obligations en vertu de la partie VII<sup>26</sup>.

Cela dit, il y a lieu de se demander quel rôle a joué la ministre du Patrimoine canadien dans le processus d'élaboration du libellé de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* au cours du processus d'approbation du projet de loi par le Cabinet. La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* impose des obligations aux « institutions fédérales », ce qui inclut probablement le Conseil des ministres et ses membres<sup>27</sup>. De plus, en vertu de l'article 42 de la

---

<sup>23</sup> *Ibid*, art 41(1).

<sup>24</sup> *Ibid*, art 41(2); voir également *DesRochers c Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8.

<sup>25</sup> *Ibid*, art 82. Voici le libellé de cet article : « (1) Les dispositions des parties qui suivent l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéraux: a) partie I (Débats et travaux parlementaires); b) partie II (Actes législatifs et autres); c) partie III (Administration de la justice); d) partie IV (Communications avec le public et prestation des services); e) partie V (Langue de travail). (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à la Loi canadienne sur les droits de la personne ni à ses règlements. »

<sup>26</sup> Dans le contexte de l'article 15 de la *Charte*, la Cour d'appel de l'Ontario a indiqué que l'abolition de mesures législatives visant à combattre la discrimination en matière d'emploi n'était pas inconstitutionnel, voir *Ferrel v Ontario (AG)* (1998), 42 RJO (3e) 97; 168 DLR (4e) 1 (CA).

<sup>27</sup> L'expression « institutions fédérales » est définie au paragraphe 3 (1) de la *Loi sur les langues officielles*, *supra* note 2 : « Les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, dont le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits

*Loi sur les langues officielles*, la ministre du Patrimoine canadien joue un rôle particulier dans la mise en œuvre de l'engagement pris par le gouvernement fédéral par le biais de la partie VII. Cet article prévoit que « le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales [l'engagement du gouvernement en vertu de la partie VII] ». Comme mentionné ci-dessus, bien que la Partie VII ne l'emporte pas sur les dispositions de lois incompatibles, elle a un effet contraignant sur les règlements ou les actions gouvernementales. Ainsi, dans la mesure où les institutions fédérales ou le ministre du Patrimoine canadien ne respectent pas les obligations imposées par la partie VII, il est possible d'intenter un recours devant les tribunaux<sup>28</sup>.

Il y a donc lieu de se demander quels gestes concrets ont été posés par la ministre du Patrimoine canadien afin de comprendre et, le cas échéant, limiter l'impact de l'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* sur la reconnaissance de l'égalité des minorités francophones et anglophones du Canada. Dans la mesure où aucun geste n'a été posé par la ministre, au cours des étapes préliminaires de son élaboration, afin de tenter de limiter l'impact de cette loi sur les communautés francophones et acadiennes, il est possible d'y voir une atteinte à la partie VII.

Également, l'adoption de l'article 7 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* pourrait être incompatible avec les droits démocratiques des électeurs issus des communautés francophones et acadiennes en vertu de l'article 3 de la *Charte*. Cette disposition garantit que « tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Malgré que l'étendue des droits conférés par cet article puisse à première vue sembler assez restreinte, les tribunaux ont déjà convenu que le droit garanti par la *Charte* de voter et de se présenter aux élections fédérales et provinciales ne se limite pas au simple fait de pouvoir voter et poser sa candidature. Il inclut également, entre autres, un droit à une

---

d'intérêts et à l'éthique, les tribunaux fédéraux, tout organisme — bureau, commission, conseil, office ou autre — chargé de fonctions administratives sous le régime d'une loi fédérale ou en vertu des attributions du gouverneur en conseil, les ministères fédéraux, les sociétés d'État créées sous le régime d'une loi fédérale et tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil ou d'un ministre fédéral. [...] ».

<sup>28</sup> *Loi sur les langues officielles*, supra note 2, art 77. Voir également *Forum des maires de la Péninsule acadienne c Canada (Agence d'inspection des aliments)*, [2004] 1 RCF 136, infirmé en partie par [2004] 4 RCF 276, autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada accordée, puis révoquée par [2005] 3 RCS 906.

« représentation effective et équitable garante d'une bonne administration »<sup>29</sup> et un droit « de jouer un rôle significatif dans le processus électoral »<sup>30</sup>. Par ailleurs, ces concepts ont déjà été invoqués avec succès dans le domaine linguistique dans le cadre d'une demande de révision judiciaire du redécoupage de la circonscription fédérale d'Acadie-Bathurst<sup>31</sup>.

Or, il serait possible de soutenir que la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* prive le directeur général des élections de moyens de mettre en place des mesures afin de permettre à tous les électeurs de jouer un rôle significatif dans le processus électoral. L'interprétation large de l'article 3 effectuée par les tribunaux depuis son entrée en vigueur laisse croire que ces derniers pourraient être favorables à un tel argument. Ainsi, dans la mesure où l'abolition du pouvoir du directeur général des élections de faire la promotion de l'engagement civique chez les électeurs porte atteinte à la capacité des électeurs issus des communautés francophones et acadiennes de jouer un rôle significatif dans le processus électoral, il pourrait y avoir une violation de leurs droits démocratiques.

### **Recommandation de candidats à des postes de fonctionnaires électoraux par les candidats, les associations de circonscription et les partis politiques : les articles 18, 19 et 21 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada***

Un autre changement effectué par la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* qui pourrait s'avérer préoccupant pour les électeurs issus des communautés francophones et acadiennes du Canada se retrouve dans les articles 18, 19 et 21. Ces articles modifient la manière dont la liste de candidats à certains postes d'officiers électoraux est élaborée.

L'article 18 a pour effet de modifier le paragraphe 34(1) de *Loi électorale du Canada*, qui stipule présentement que les scrutateurs sont nommés « à partir de listes de personnes aptes à exercer ces fonctions fournies par le candidat du parti enregistré dont le candidat s'est classé premier dans la circonscription lors de la dernière élection »<sup>32</sup>. La *Loi modifiant la Loi électorale*

---

<sup>29</sup> Voir *Renvoi: Circ électorales provinciales (Sask)*, [1991] 2 RCS 158 à la p 183; voir également *Raïche c Canada (PG)*, 2004 CF 679 [Raïche]; *Haig c Canada*, [1993] 2 RCS 995; *Harvey c Nouveau-Brunswick (PG)*, [1996] 2 RCS 876; Duff Spafford, « Effective Representation Reference Re Provincial Electoral Boundaries », (1992) 56 Sask Law Rev 197; Ronald E Fritz, « Challenging Electoral Boundaries Under the Charter: Judicial Deference and Burden of Proof », (1999) 5 Rev Const Stud 1.

<sup>30</sup> *Figueroa c Canada (PG)*, 2003 CSC 37 au par 25. Voir également *Harper c Canada (PG)*, 2004 CSC 33; Robert J Sharpe et Kent Roach, *The Charter of Rights and Freedoms*, 4<sup>e</sup> éd, Toronto, Irwin Law, 2009 à la p 199 et s.

<sup>31</sup> *Raïche*, supra note 29.

<sup>32</sup> *Supra* note 4, art 34(1).

*du Canada* modifie la liste de candidats et stipule que, dorénavant, la nomination de scrutateurs « se fait à partir de listes de personnes aptes à exercer ces fonctions fournies par le candidat du parti enregistré dont le candidat s'est classé premier dans la circonscription lors de la dernière élection ou par l'association enregistrée de ce parti ou, à défaut d'une telle association, par celui-ci »<sup>33</sup>.

De manière similaire, l'article 19 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* modifie l'article 35(1) de la *Loi électorale du Canada* afin d'ajouter l'association enregistrée du parti ou, à défaut, le parti lui-même à la liste des entités en mesure de recommander des personnes pouvant être nommées greffiers du scrutin.

Enfin, l'article 21 prévoit des modifications analogues aux articles précédents en ce qui a trait au processus de nomination des agents d'inscription. Ainsi, cette modification ajoute l'association enregistrée ou, à défaut, le parti, à la liste de ceux qui sont permis de proposer des noms de personnes aptes à occuper la fonction d'agent d'inscription<sup>34</sup>.

Ainsi, le caractère « partisan » du processus de nomination de ces fonctionnaires électoraux, présent dans la *Loi électorale du Canada* avant l'adoption de ces réformes, demeure en place et d'autres institutions « partisans » sont ajoutées à la liste des entités pouvant recommander des listes de candidats à ces postes.

Ces mesures ont été fortement critiquées par Élections Canada, qui est d'avis que les entités politiques ne devraient pas pouvoir proposer de candidats à des postes de fonctionnaires électoraux. Voici ce qu'Élections Canada a affirmé à ce sujet :

Tous les fonctionnaires électoraux devraient être nommés en fonction du mérite, et non par les candidats, les associations de circonscription ou les partis. Sur le plan opérationnel, il n'y a aucun avantage à recevoir des recommandations partisans. Si le directeur du scrutin n'avait pas à attendre les recommandations des candidats et des partis, il pourrait commencer à recruter, à

---

<sup>33</sup> *Supra* note **Erreur ! Signet non défini.**, art 18.

<sup>34</sup> *Supra*, note **Erreur ! Signet non défini.**, art 21. Il est à noter qu'une autre proposition semblable figurait au projet de loi C-23 alors qu'il se trouvait à l'étude devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. Cet article, l'article 44, ajoutait quatre nouveaux paragraphes à l'article 124 de la *Loi électorale du Canada* afin de prévoir que le directeur de scrutin, en nommant des superviseurs de centre de scrutin, devait choisir parmi des candidats proposés par les mêmes personnes et entités politiques que celles nommées dans les deux articles précédents. En vertu de la loi actuelle, ces nominations ne sont pas limitées à une liste quelconque. Cette proposition a été abandonnée suite à l'étude en comité et ne fait pas partie de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*.

nommer et à former les fonctionnaires électoraux beaucoup plus tôt au cours du processus électoral.<sup>35</sup>

*L'impact de l'adoption des articles 18, 19 et 21 de la Loi modifiant la Loi électorale du Canada sur les communautés francophones et acadiennes du Canada*

Le processus de nomination des fonctionnaires électoraux prévus par la *Loi électorale du Canada* et modifié par la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* pourrait soulever des préoccupations chez les communautés francophones et acadiennes du Canada dans la mesure où ce processus perpétue le caractère partisan des nominations à des postes de fonctionnaires électoraux et ne permet pas à Élections Canada de s'assurer d'être en mesure d'offrir des services dans les deux langues officielles dans les bureaux de scrutin.

Ce processus ne favorise pas du tout la nomination de fonctionnaires électoraux issus des communautés francophones et acadiennes. Dans les circonscriptions où les francophones ont un faible poids démographique – c'est à dire dans pratiquement toutes les circonscriptions à l'extérieur du nord du Nouveau-Brunswick, du Québec et de quelques régions de l'Ontario –, il est peu probable qu'un candidat, une association de circonscription ou un parti politique s'engage à inscrire des francophones sur des listes de candidats à des postes de fonctionnaires électoraux. Ceci sera surtout le cas dans les situations où ce sont les partis politiques qui suggèrent les noms. En effet, il semble assez difficile de croire que, dans le cadre d'une campagne électorale pancanadienne, un parti politique prenne le temps de s'assurer de la présence de membres des communautés francophones et acadiennes du Canada dans une circonscription particulière. Même si un parti politique reconnaît l'importance du bilinguisme officiel au Canada, ce dernier n'a aucune obligation législative de favoriser la présence de membres des communautés francophones et acadiennes dans les listes de candidats à des postes de fonctionnaires électoraux. Il ne semble donc pas y avoir d'assises juridiques pouvant justifier un recours devant les tribunaux.

Par ailleurs, le Commissaire aux langues officielles a exprimé ses préoccupations quant à l'offre de service bilingue lors des élections fédérales tenues le 2 mai 2011. Dans son Rapport annuel 2011-2012, le Commissaire affirme que « le bilinguisme des fonctionnaires électoraux

---

<sup>35</sup> Élections Canada, « Modifications au projet de loi C-23 », *supra* note 8. À noter également que la plupart des lois électorales des provinces et territoires prévoient que les fonctionnaires électoraux sont nommés le directeur général des élections ou par le directeur du scrutin, sans implication formelle des partis politiques.

recrutés à partir des listes remises à Élections Canada par les partis politiques a une incidence directe sur la qualité des services bilingues offerts dans les divers bureaux de scrutin du pays »<sup>36</sup>. De plus, le Commissaire affirme intervenir depuis plusieurs années auprès d'Élections Canada, sans succès, afin qu'elle résolve les problèmes de services dans les deux langues officielles le jour de scrutin<sup>37</sup>. Cet amendement ne permet certainement pas de régler les problèmes systémiques qui ont été identifiés par le Commissaire aux langues officielles.

L'entrée en vigueur des articles 18, 19 et 21 de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* a donc pour effet de perpétuer le manque de présence des membres des communautés francophones et acadiennes du Canada au sein du processus électoral, ce qui n'aura certainement pas d'effet positif sur l'offre de service bilingue lors des élections fédérales.

#### *La validité juridique des articles 18, 19 et 21 de la Loi modifiant la Loi électorale du Canada*

Sur le plan juridique, la nomination de fonctionnaires électoraux à partir de listes fournies par des candidats, des associations enregistrées ou des partis politiques crée une situation incongrue. En effet, le bureau du directeur général des élections, est une entité gouvernementale assujettie à certaines obligations de prestation de services dans les deux langues officielles en vertu *Loi sur les langues officielles*<sup>38</sup> et de l'article 20 de la *Charte*. De plus, les directeurs du scrutin sont également assujettis à l'article 20 de la *Charte*. Cependant, en vertu de la législation actuelle et des propositions figurant à la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, le bureau du directeur général des élections a très peu de contrôle sur le choix des personnes qui occupent ces postes de fonctionnaires électoraux dans la mesure où ils sont nommés par les directeurs du scrutin à partir de listes fournies par des entités politiques.

Élections Canada n'a donc pas de moyens de s'assurer que les personnes qui se trouvent sur les listes de candidats à certains postes de fonctionnaires électoraux soient en mesure de lui permettre de remplir ses obligations en matière de prestation de services dans les deux langues officielles. La situation serait différente si le bureau du directeur général des élections pouvait nommer directement les fonctionnaires électoraux, sans aucune entremise. Au minimum il serait

---

<sup>36</sup> Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2011-2012*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2012, à la p 38.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Les paragraphes 24(2) et 24(3) de la *Loi sur les langues officielles*, *supra* note 2, désignent le bureau du directeur général des élections comme « institutions fédérales tenues de rendre directement compte au Parlement de leurs activités ».

souhaitable que le directeur de scrutin ait la possibilité de nommer les fonctionnaires électoraux sans être limité par aucune liste partisane.

Également, ce changement pourrait affecter la capacité d'Élections Canada de respecter son obligation de s'assurer que ses effectifs reflètent la dualité linguistique canadienne en vertu de la partie VI de la *Loi sur les langues officielles*. En effet, l'alinéa 39(1)(b) de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que « le gouvernement fédéral s'engage à veiller à ce que [...] (b) les effectifs des institutions fédérales tendent à refléter la présence au Canada des deux collectivités de langue officielle, compte tenu de la nature de chacune d'elles et notamment de leur mandat, de leur public et de l'emplacement de leurs bureaux »<sup>39</sup>. Ainsi, si le directeur général des élections et les directeurs du scrutin ne disposent d'aucun moyen d'assurer la nomination de fonctionnaires électoraux issus des deux collectivités de langue officielle, ces derniers ne sont pas en mesure d'assurer le respect de cette obligation.

Enfin, si l'absence de services dans les deux langues officielles cause des situations où des électeurs auraient de la difficulté à exercer leurs droits démocratiques, il pourrait y avoir une violation de l'article 3 de la *Charte*. Une obligation de permettre l'exercice des droits démocratiques dans les deux langues officielles serait sans aucun doute appuyée par le paragraphe 16(1) de la *Charte*, qui statue que « Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ». Ainsi, dans la mesure où les tribunaux reconnaissent une portée normative à ce paragraphe<sup>40</sup>, il pourrait permettre de contester une mesure ayant pour effet de restreindre la capacité des citoyens canadiens d'exercer leurs droits démocratiques dans les deux langues officielles. Au minimum, le paragraphe 16(1) sert de disposition interprétative permettant d'étendre la portée des obligations imposées par l'article 22 de la *Charte*.

Enfin, il pourrait y avoir des fondements solides pour porter plainte au Commissariat aux langues officielles au sujet des changements apportés à la *Loi électorale du Canada* concernant la nomination de ces fonctionnaires électoraux.

---

<sup>39</sup> *Supra* note 2, art 34(1)(b).

<sup>40</sup> Notons que la juge Wilson dans *Société des Acadiens c Association of Parents*, [1986] 1 RCS 549 aux paras 140 et 178, a affirmé que le paragraphe 16(1) de la *Charte* consacre l'importance primordiale accordée aux droits linguistiques dans la structure constitutionnelle canadienne. Voir généralement Grégoire Charles N Webber, « The Promise of Canada's Official-Languages Declaration » dans Joseph Magnet, dir, *Official Languages Of Canada: New Essays*, Markham, LexisNexis, 2008, 131.



La problématique de la nomination des fonctionnaires électoraux semble être un symptôme d'un problème plus large au niveau de l'offre de services dans la langue officielle de la minorité lors du déroulement d'élections fédérales. En effet, mis à part l'obligation du directeur général des élections (et non des directeurs du scrutin) de communiquer avec le public et d'offrir des services dans les deux langues officielles<sup>41</sup>, il n'existe pas de régime législatif encadrant l'offre de services dans les deux langues officielles par les fonctionnaires électoraux. La *Loi électorale du Canada* ne contient aucune disposition concernant les langues officielles. Par exemple, bien que le directeur général soit responsable de la nomination et de la révocation des directeurs du scrutin<sup>42</sup>, il n'y a aucune disposition législative ou réglementaire les obligeant à procéder à des nominations de fonctionnaires électoraux capables d'offrir un service dans les deux langues officielles<sup>43</sup>. Il se peut que ces lacunes législatives et réglementaires soient la source de violations aux articles 3, 16 et 20 de la *Charte*.

À ce sujet, il est très intéressant de noter que la *Loi électorale du Nunavut* contient une partie portant sur les langues officielles du Nunavut et stipule, entre autres, que « les officiers d'élection devraient être nommés de façon à ce que soient représentées les langues parlées dans la collectivité dans laquelle ils exerceront leurs fonctions »<sup>44</sup>. Une telle disposition serait la bienvenue dans la *Loi électorale du Canada*.

## Conclusion

À notre avis, la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* contient des dispositions préoccupantes pour les communautés francophones et acadiennes du Canada. Plusieurs des mesures de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* ont des conséquences sur la capacité

---

<sup>41</sup> *Loi sur les langues officielles*, *supra* note 2, art 24(b).

<sup>42</sup> *Loi électorale du Canada*, *supra* note 4, art 25.

<sup>43</sup> La Commission Lortie avait pourtant proposé d'enchâsser dans la *Loi électorale du Canada* la pratique de désigner les circonscriptions comptant au moins 3% d'électeurs issus d'une minorité de langue officielle comme circonscription bilingue et de s'assurer que les bureaux de scrutin de ces circonscriptions soient en mesure d'offrir un minimum de service dans les deux langues officielles (*supra* note 13 à la p 102 et s). Bien que rien ne garantisse que cette pratique, si enchâssée, soit suffisante à rencontrer les exigences de la *Charte*, cette dernière aurait néanmoins constitué un pas dans la bonne direction.

<sup>44</sup> *Supra* note 20, art 5(1). Par ailleurs, l'un des principes fondamentaux énoncés dans la *Loi électorale du Nunavut* est que « l'information communiquée à toutes les étapes du processus électoral devrait l'être dans les langues officielles du Nunavut » (art 1(e)).

des membres des communautés francophones et acadiennes du Canada d'exercer leurs droits démocratiques.

Les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* au niveau des pouvoirs du directeur général des élections en matière de communication avec le public ainsi que le processus de nomination de certains fonctionnaires électoraux ont pour effet de miner la place des membres des communautés francophones et acadiennes au sein du processus électoral canadien. D'une part, il devient de moins en moins possible pour le directeur général des élections de prendre des mesures visant à faire de l'éducation civique dans les communautés francophones et acadiennes du Canada et de publier des études sur leur comportement électoral. D'autre part, la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* perpétue un système de nomination de fonctionnaires électoraux qui fait peu de place aux membres de ces communautés et qui a donc pour effet de nuire à la capacité des bureaux de scrutin d'offrir un service dans les deux langues officielles.