



Explorez l'histoire du vote au Canada

Explorez l'histoire du vote au Canada

CHRONIQUE : La période 1920-1997 à la loupe

| | |
|---|----|
| Le droit de vote à l'époque moderne, 1920-1997 | 1 |
| La modernisation de l'appareil électoral | |
| Des progrès en dents de scie | |
| Le premier directeur général des élections | |
| Des recommandations judicieuses | |
| Les cinq directeurs généraux des élections du Canada | |
| L'Acte des élections fédérales | 4 |
| Les listes électorales | |
| Inscription le jour du scrutin | |
| La nécessité d'établir des listes fédérales | |
| La confection des listes électorales | |
| La publication des listes électorales | |
| La première liste électorale permanente | |
| L'accès au vote | |
| La Seconde Guerre mondiale et ses suites | 7 |
| Les exclusions fondées sur la race | |
| Discrimination légale | |
| Universalité limitée | |
| Exclusions raciales | |
| L'élimination des restrictions raciales | |
| Les exclusions fondées sur la religion | |
| Le cas des Doukhobors | |
| L'élimination de la discrimination | |
| Les Autochtones et le droit de vote | 12 |
| Un système étranger | |
| Un long débat | |
| « Nous sommes tous unis » | |
| Le droit de vote pour tous les Autochtones | |
| Pas de loi spéciale | |
| L'accessibilité et le processus électoral | |
| Consolidation et révision, 1961-1982 | |
| Le vote par anticipation | |
| L'avis aux électeurs | |
| Un système plus ouvert | |
| Le vote par procuration et le vote à l'étranger | |

| | |
|--|----|
| La Charte : un tournant | 18 |
| La primauté des principes | |
| La mise en œuvre de la Charte | |
| Progrès juridiques et administratifs | |
| L'admission au vote en vertu de la Charte | |
| Le vote des détenus | |
| Exclusions contestées | |
| Les droits des personnes handicapées | |
| Trois réformes législatives | |
| Le projet de loi C-78 | |
| Le projet de loi C-63 | |
| Un registre électoral permanent | |
| Conclusion | 24 |
| La Charte et les droits électoraux | |
| L'évolution perpétuelle | |
| Sommaire : Le vote au cours des décennies | 26 |

LE DROIT DE VOTE À L'ÉPOQUE MODERNE, 1920-1997

Nous avons vu dans les chapitres précédents que le droit de vote a été élargi graduellement jusqu'à la Première Guerre mondiale et que l'électorat a pratiquement doublé lorsque les femmes se sont vu accorder le suffrage. En 1920, presque tous les adultes ont le droit de vote, quoique plusieurs ne peuvent toujours pas l'exercer pour des raisons d'ordre administratif, et certains groupes demeurent exclus à cause de leur race ou de leur religion, ou pour des motifs économiques.

Au début de la période que nous examinons dans le présent chapitre, il existe peu de mesures spéciales destinées à faciliter ou à encourager l'exercice du droit de vote. La façon traditionnelle de voter – où l'électeur se présente en personne au bureau de scrutin le jour de l'élection – est la seule reconnue. On suppose que les citoyens et citoyennes

- sont dans leur circonscription le jour du scrutin,
- ont le temps d'aller voter à un bureau de scrutin,
- ont un emploi qui ne pose aucun obstacle à cet égard,
- n'ont aucune limitation – telle qu'une déficience ou un problème de langue – susceptible d'entraver l'exercice de leur droit de vote.

À la fin de la période, cette vision, reconnue comme inadéquate, n'a plus cours dans la législation et l'administration électorales.

La modernisation de l'appareil électoral

On verra dans les pages qui suivent comment la législation et les procédures administratives régissant les élections ont été façonnées et refaçonnées pour tenir compte de la grande diversité qui caractérise l'électorat canadien – les innovations législatives et administratives qui ont rendu le vote plus accessible et plus commode, et ont modernisé l'appareil électoral; l'élimination des restrictions d'ordre racial et religieux; et les répercussions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Des progrès en dents de scie

Comme on l'a vu au chapitre 2, sir Wilfrid Laurier craignait que la *Loi des élections en temps de guerre* n'ouvre un gouffre qui ne se refermerait peut-être pas avant plusieurs générations. Il faisait allusion à un affrontement entre Canadiens d'origines française et britannique. Mais au cours des quelques années qui suivent la Première Guerre mondiale, l'hystérie de 1917 semble vouloir s'étendre à d'autres groupes. Par exemple, les sentiments anti-germaniques ne disparaissent pas du jour au lendemain à la fin de la guerre. Les troubles sociaux comme la grève générale de Winnipeg en 1919, sont fréquemment teintés de sentiments xénophobes. Dans les années 20, une vague d'hostilité envers les minorités raciales et religieuses déferle sur l'Amérique du Nord, et s'intensifie jusqu'en 1945, donnant lieu notamment à des lois électorales limitatives.

Mais l'évolution du droit de vote a aussi des côtés positifs. Après l'adoption de sa *Loi des élections en temps de guerre* (qui va régir une seule élection, celle de 1917), le gouvernement conservateur de Borden adopte en 1920 l'*Acte des élections fédérales**, qui crée le poste de directeur général des élections (DGE) et protège le titulaire des pressions politiques immédiates en stipulant qu'il sera nommé par une résolution de la Chambre des communes, et non par le gouvernement du jour. Ainsi naît la tradition d'indépendance d'Élections Canada, en tant qu'organisme non partisan chargé d'administrer les élections et les référendums fédéraux.

En vertu de la nouvelle loi, le DGE a rang de sous-ministre et, comme un juge de la Cour supérieure, il est nommé à vie. Pendant le débat sur la loi, certains s'opposent à cette nomination à vie. Selon J.A. Currie, député de Simcoe-Nord, une telle mesure ne peut que conduire à une sorte de dictature à la prussienne. D'autres députés mettent en doute le bien-fondé du poste. Mais beaucoup estiment, à l'instar de Norman Ward, qu'il s'agit d'une réforme des plus salutaires (Ward 1963, 181).

Le premier directeur général des élections

Le premier directeur général des élections, le colonel Oliver Mowat Biggar, administre ce qui aurait pu se révéler l'élection la plus chaotique depuis de nombreuses années. En effet, 75 000 fonctionnaires électoraux nouvellement désignés sont chargés de superviser un système transformé de fond en comble, et le nombre des nouveaux électeurs dépasse le nombre total des personnes habiles à voter avant 1917. En dépit de toutes les innovations, le colonel Biggar signale dans son rapport annuel que les problèmes ont été relativement mineurs, compte tenu du grand nombre de personnes qui ont participé au processus.

Une tâche importante du directeur général des élections consiste à publier un rapport après chaque élection, conformément aux exigences de la *Loi électorale du Canada*. Ce rapport donne au DGE l'occasion d'évaluer régulièrement le fonctionnement de la législation électorale et de proposer des modifications au Parlement. Un grand nombre des mesures proposées par les DGE porteront sur l'accessibilité du système électoral – les moyens d'assurer concrètement l'exercice du droit de vote. Cela aussi aura des effets positifs sur le système électoral, puisque le Parlement adoptera et élargira un grand nombre des recommandations des DGE.

Des recommandations judiciaires

Par exemple, dans son rapport sur l'élection de 1921, le colonel Biggar mentionne les difficultés éprouvées par les électeurs – et particulièrement les femmes – dont le nom n'avait pas été inscrit sur les listes électorales. Il suggère la nomination d'un plus grand nombre d'agents réviseurs et l'ouverture d'un plus grand nombre de bureaux de vote par anticipation. Le Parlement réduit donc de 50 à 15 le nombre d'électeurs nécessaires pour ouvrir un bureau de vote par anticipation.

Après l'élection de 1925, le colonel Biggar signale que le scrutin ayant eu lieu un jeudi, le vote par anticipation a été peu utile aux voyageurs de commerce : ils étaient déjà en déplacement lorsque les bureaux de vote par anticipation ont été ouverts, soit pendant les trois jours précédant le jour du scrutin. En 1929, la loi est modifiée de façon à ce que le jour du scrutin tombe un lundi.

* Qui deviendra la *Loi électorale du Canada* en 1951.

Cinq DGE, cinq époques

Seulement cinq personnes ont occupé le poste de directeur général des élections (DGE) depuis sa création en 1920.

Oliver Mowat Biggar (1920-1927), le premier DGE, met en place les rouages régissant l'administration électorale fédérale aux termes de la nouvelle loi.

Jules Castonguay (1927-1949) fait une première tentative pour établir une liste électorale permanente. C'est aussi durant son mandat qu'est supprimé le dernier vestige du cens électoral.

Nelson Jules Castonguay (1949-1966) voit l'élimination de la discrimination religieuse dans la législation, l'octroi du droit de vote aux Indiens inscrits et l'introduction de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Jean-Marc Hamel (1966-1990) met en œuvre de nombreux changements à la loi et à l'administration électorales, notamment l'enregistrement des partis politiques, la limitation des dépenses électorales et diverses modifications liées à la Charte.

Sous l'administration de *Jean-Pierre Kingsley* (1990-), Élections Canada poursuit la réforme requise par la Charte, modernise et informatise ses systèmes de gestion et de cartographie, reçoit le mandat d'informer et d'éduquer l'électorat, met sur pied le Registre national des électeurs, implante le calendrier électoral de 36 jours et met en œuvre diverses mesures pour rendre le vote plus accessible à tous les électeurs.

L'ACTE DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES

En plus d'établir le poste de DGE, la réforme électorale de 1920 centralise pour la première fois les aspects financiers et logistiques de l'administration des élections fédérales. Le système ainsi transformé comporte néanmoins certaines lacunes, dont quelques-unes ne seront éliminées que dans les années 1980.

Les plus graves de ces lacunes concernent les difficultés que continuent d'éprouver certaines électrices; l'exclusion de certains groupes pour des raisons raciales ou religieuses ou des motifs économiques; et l'exclusion d'individus à cause d'obstacles administratifs. Cette dernière catégorie comprend un certain nombre d'irritants dont beaucoup seront éliminés progressivement entre 1920 et 1982.

Les listes électorales

Comme c'était le cas avant 1920, la nouvelle loi prévoit que les élections seront tenues en fonction de listes d'électeurs admissibles; dans les régions urbaines, on utilisera les listes électorales déjà établies par les provinces, mais dans les régions rurales, on procédera à un recensement. Ces listes soulèvent une certaine controverse : on critique leur mode d'établissement, mais également les renseignements qu'elles contiennent et la façon dont elles sont publiées. Le problème le plus grave – l'inscription des femmes électrices – est réglé en 1929, mais les méthodes d'établissement, de révision et de publication des listes continueront de faire l'objet de débats et de modifications au fil des ans.

Si l'on fait une distinction entre sections de vote « rurales » et « urbaines » et que l'on prévoit deux méthodes distinctes pour établir et réviser les listes électorales, c'est pour assurer l'exhaustivité et l'exactitude des listes en milieu rural. À l'élection de 1921, en effet, les listes des régions rurales de l'Ontario s'étaient révélées pratiquement inutilisables.

Inscription le jour du scrutin

La nouvelle législation stipule donc que dans les sections de vote rurales (les endroits comptant moins de 1 000 habitants), les listes seront « ouvertes ». Des « régistateurs » expressément nommés à cette fin effectueront un recensement porte-à-porte (on évite de les appeler « recenseurs » parce qu'à l'élection de 1917, les recenseurs avaient été généralement perçus comme partisans). Les électeurs qui n'ont pas été recensés pourront s'inscrire le jour du scrutin en prêtant serment, à condition qu'un autre électeur se porte garant d'eux.

Dans les sections de vote urbaines, les électeurs qui ne sont pas inscrits sur une liste provinciale doivent présenter une demande d'inscription à un régistateur réviseur qui, dans chaque circonscription, se tient prêt à les inscrire, 10 heures par jour, 6 jours durant. Passé ce temps, les listes électorales urbaines demeurent « fermées » jusqu'à l'élection suivante. Pour justifier cette différence dans le traitement des électeurs, on fait valoir que les régions rurales sont plus difficiles à recenser, et que l'inscription le jour du scrutin s'impose pour protéger le droit de vote des électeurs. Les électeurs en milieu urbain ne pourront profiter de cette mesure qu'à partir de 1993, lorsque le projet de loi C-114 abolira la distinction entre sections de vote urbaines et rurales.

La distinction entre sections de vote urbaines et rurales s'avère un obstacle important à l'exercice du droit de vote pour de nombreux électeurs. Certaines circonscriptions comptent à la fois des sections rurales et urbaines, et certains électeurs, ne sachant pas dans quel genre de section ils résident, ne prennent pas les moyens nécessaires pour se faire inscrire. En outre, pour ajouter à la confusion, la définition des sections « rurales » est modifiée quelques mois avant l'élection de 1921. Dorénavant, les agglomérations comptant une population de moins de 2 500 habitants seront considérées comme « rurales » (le chiffre sera encore modifié à plusieurs reprises par la suite).

La nécessité d'établir des listes fédérales

Mais la conséquence la plus importante de cette distinction apparaîtra lors de l'élection de 1921 : de très nombreuses femmes seront apparemment empêchées d'exercer le droit de vote acquis en 1917-1918.

Au Québec, par exemple, les femmes n'ont pas le droit de voter aux élections provinciales. (Alexandre Taschereau affirme même qu'elles n'obtiendront pas le droit de vote tant qu'il demeurera premier ministre – et il conserve son poste jusqu'en 1936.) Les femmes ne sont donc pas inscrites sur les listes électorales provinciales. Dans les sections de vote rurales, les femmes qui n'ont pas été recensées peuvent s'inscrire en prêtant serment le jour du scrutin; dans les sections urbaines, elles doivent s'inscrire auprès du registrateur à l'intérieur de la période prévue.

Les conséquences ressortent clairement si l'on examine le nombre d'électeurs inscrits en 1921. En Ontario, 99,74 % de la population de 21 ans et plus est inscrite; le chiffre correspondant pour le Québec est de 90,55 %. Cette différence de 9 points représente 107 259 personnes. Comme il y a 581 865 femmes de 21 ans ou plus au Québec en 1921, il semble probable que la vaste majorité des électeurs non inscrits sont des femmes, qui sont ainsi empêchées d'exercer leur droit de vote dans une élection fédérale.

En 1929, la loi est modifiée pour abolir l'utilisation des listes provinciales : dorénavant, il sera plus facile pour les électrices du Québec de se faire inscrire sur les listes fédérales, quoiqu'elles n'obtiendront le suffrage au niveau provincial qu'en 1940.

Ces changements ne se font pas sans protestation. Le chef conservateur Arthur Meighen pense que l'inscription le jour du scrutin dans les agglomérations de 2 500 habitants ouvre la porte à la fraude. Le ministre libéral Charles G. (« Chubby ») Power est d'accord, affirmant que certaines personnes pourraient manifester leur « patriotisme » en votant plus souvent que le nombre de fois jugé judicieux par la loi (*Débats*, 19 juin 1925). En fait, ces craintes sembleront peu fondées dans les décennies qui suivront.

La confection des listes électorales

De 1930 jusqu'aux années 1990, la plupart des élections fédérales se font à partir de listes établies par des recenseurs pendant la période électorale. Pendant la plus grande partie de cette époque, les recenseurs des régions urbaines travaillent en équipes de deux; en milieu rural, il y a un seul recenseur par section de vote. En milieu urbain, les recenseurs sont nommés à partir de listes de noms présentées aux directeurs du scrutin par les partis politiques dont les candidats se sont classés premier et deuxième dans la circonscription lors de l'élection précédente.

Une fois les listes établies, les électeurs – particulièrement dans les sections de vote

urbaines – doivent s’assurer que leur nom y est inscrit s’ils veulent voter. La diffusion des listes permet aux électeurs de vérifier l’exactitude du recensement. Dans son rapport de 1925, le colonel Biggar signale que les listes ont été dressées à la hâte, que les listes affichées ont été endommagées par les intempéries ou des vandales, et que de nombreux électeurs non inscrits s’estiment victimes de partisanerie. Comme les agents réviseurs sont normalement désignés par les partis, de simples erreurs sont souvent attribuées à la mauvaise foi. Biggar recommande que les listes fassent l’objet d’une plus large distribution, pour que les électeurs puissent les vérifier plus facilement.

La publication des listes électorales

La deuxième personne à occuper le poste de DGE, Jules Castonguay, signale après l’élection de 1930 qu’il n’est pas facile pour les électeurs de protéger leur droit de vote en vérifiant s’ils sont inscrits sur les listes. Il propose donc que chaque foyer reçoive un exemplaire de la liste électorale de la section de vote pertinente. Cette recommandation finira par être adoptée, mais seulement après l’essai d’une autre méthode en 1934.

L’innovation de 1934 consiste à expédier à chaque électeur inscrit une carte postale lui indiquant où voter. Le rapport du DGE décrira cependant cette méthode comme très coûteuse, car chaque carte doit être adressée individuellement. La formule des cartes postales est donc abandonnée : de l’élection de 1940 jusqu’en 1982 (année où ces cartes seront réintroduites), les électeurs recevront un exemplaire de la liste électorale montrant les nom, adresse et profession de tous les électeurs inscrits de la section de vote visée.

La première liste électorale permanente

Par ailleurs, le gouvernement de R.B. Bennett crée une liste électorale permanente en 1934. Après un dernier recensement, des registrateurs dans chaque circonscription seront chargés de réviser la liste une fois par année. Toutes les listes, tant en milieu rural qu’urbain, seront « fermées » – et tout électeur omis par inadvertance devra demander à être inscrit pour pouvoir voter.

Une première révision annuelle est effectuée et la liste permanente sert à l’élection de 1935 mais, à cause de contraintes financières, elle cesse d’être révisée par la suite. La technologie de l’époque est en effet insuffisante pour surmonter les obstacles logistiques. L’idée est donc abandonnée en 1938 et l’on revient à la méthode des recensements.

Les députés qui ont connu le registre des électeurs de M. Bennett le jugent beaucoup trop coûteux et encombrant. Même le directeur général des élections, normalement circonspect dans ses rapports, affirme que la formule n’apporte aucune amélioration. M. Castonguay déclare pour sa part que la mise à jour de la législation électorale n’a pas donné les résultats escomptés, et que l’expédition de cartes individuelles aux électeurs est une opération longue et coûteuse. À la suggestion du DGE, le gouvernement décide d’expédier les listes électorales à tous les électeurs, et l’idée d’une liste permanente ne sera pas reprise avant les années 1980.

L'accès au vote

Une autre disposition de la législation électorale de 1920 constitue une amélioration importante : des groupes particuliers d'électeurs, soit les voyageurs de commerce, les employés des chemins de fer et les marins, pourront dorénavant voter par anticipation dans les trois jours (à l'exclusion du dimanche) précédant le jour du scrutin.

Même si, pour la plupart des gens, le vote par anticipation apparaît comme une mesure positive, la disposition est contestée d'entrée de jeu. Un ancien ministre des Finances, W.S. Fielding, n'y voit qu'un gaspillage d'argent. Selon lui, « ce serait pour ainsi dire construire une machine à vapeur pour actionner un canot » au profit d'une poignée d'électeurs. Le politicien est d'avis que les employés des chemins de fer et autres devraient voter par procuration. Le secret du vote ne sera pas préservé mais ce n'est pas bien grave, dit-il, car de toute façon la plupart des hommes, du moins dans sa province de la Nouvelle-Écosse, ne cachent pas pour qui ils votent (*Débats*, 13 avril 1920, 1192).

Cette réticence face au vote par anticipation persistera pendant des dizaines d'années. En 1934, le vote par anticipation sera accordé aux travailleurs des « aéronefs » (expression utilisée dans la loi jusqu'en 1960) et aux pêcheurs – même si certains députés font remarquer qu'il est peu vraisemblable que les pêcheurs soient à la maison pendant la brève période de vote par anticipation si elle tombe pendant la saison de la pêche.

Le vote par anticipation est accessible uniquement aux électeurs qui prévoient être absents de la circonscription pour affaires le jour du scrutin. Ils doivent prêter serment et obtenir un certificat. Il n'est donc pas facile de voter par anticipation, même pour les rares personnes admissibles.

Une autre mesure tend à améliorer l'accès au processus électoral : c'est l'augmentation du temps accordé aux employés pour voter. La disposition avait été adoptée pour la première fois en 1915, obligeant les employeurs à accorder à leurs employés une heure pour voter pendant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin (en plus de leur heure de repas). En 1920, cette période est portée à deux heures.

Pendant l'entre-deux-guerres, le seul nouveau groupe admis au suffrage est celui des résidents des établissements de bienfaisance (qui n'étaient pas recensés par le passé, faute d'une adresse « domiciliaire »), à qui l'on accordera le droit de vote en 1929. Dans l'ensemble, les deux décennies qui suivent la Première Guerre mondiale seront marquées par des améliorations modestes mais régulières des conditions d'exercice du droit de vote.

LA SECONDE GUERRE MONDIALE ET SES SUITES

L'étape suivante verra l'élimination des restrictions fondées sur la race et la religion, dont certaines sont en vigueur depuis de nombreuses années. Ce sera également une période d'innovation en matière d'accessibilité au suffrage, car des changements législatifs et administratifs viendront faciliter le vote encore davantage.

L'entre-deux-guerres est marqué par une montée de ressentiment envers certains groupes minoritaires au Canada. Une certaine méfiance envers les « étrangers » persiste depuis la Première Guerre mondiale. Comme il arrive souvent en période de difficultés économiques, ce sentiment se transforme en véritable hostilité pendant la grande dépression des années 1930, exacerbant les conflits sociaux qui découlent de la rareté des emplois et des ressources. Finalement, l'avènement de la Seconde Guerre mondiale provoquera une animosité accrue envers certains groupes raciaux, particulièrement les Canadiens d'origine japonaise.

En raison de ces puissants courants sociaux, certains groupes continuent d'être privés du droit de vote pour des motifs liés à la race ou à la religion. Beaucoup de Canadiens et Canadiennes ordinaires semblent accepter la situation tout naturellement. Cependant, et c'est tout à leur honneur, des députés de tous les partis s'opposent au racisme et à l'injustice sociale dans des discours passionnés aux Communes. Mais dans le climat d'intolérance qui règne alors, particulièrement dans les années 1930, leurs paroles n'auront guère d'écho.

Après la Seconde Guerre mondiale, les Canadiens semblent se rendre compte qu'ils ont mal agi envers un grand nombre de groupes minoritaires, et la tendance à l'exclusion des années antérieures commence à se renverser. En 1960, les mesures d'exclusion fondées sur la race ou la religion auront été éliminées. Parallèlement, des changements législatifs et administratifs permettent à un nombre croissant de Canadiens d'exercer leur droit de vote de diverses façons.

Les exclusions fondées sur la race

L'une des exceptions importantes au suffrage universel des adultes prévue dans l'*Acte des élections fédérales* de 1920 est une disposition stipulant que toute personne privée du droit de vote dans une province « à cause de sa race » est privée du même droit au niveau fédéral. En 1920, une seule province, la Colombie-Britannique, exclut à cause de leur race de nombreuses personnes qui seraient autrement aptes à voter. En effet, la Colombie-Britannique ne reconnaît pas le droit de vote aux personnes d'origine japonaise ou chinoise, de même qu'aux « hindous », expression qu'on applique alors à quiconque vient du sous-continent indien et n'est pas d'origine anglo-saxonne, peu importe qu'il soit de religion hindoue ou musulmane, ou de toute autre religion. La Saskatchewan exclut également du suffrage les personnes d'origine chinoise, mais le nombre de personnes ainsi exclues y est beaucoup moins élevé qu'en Colombie-Britannique.

Cette discrimination date de longtemps en Colombie-Britannique; lorsque la province s'est jointe à la Confédération en 1871, 61,7 % de sa population était d'origine autochtone ou chinoise, contre 29,6 % d'habitants d'origine britannique. Les mesures visant à exclure du suffrage les Autochtones et les personnes d'origine orientale ont été élargies à mesure que l'immigration s'intensifiait vers la fin du XIX^e siècle.

Discrimination légale

Cette exclusion sera contestée en 1900, dans l'affaire *Homma*, mais en 1903 le Comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni (qui, à l'époque, est l'instance de dernier recours du Canada) confirmera que l'assemblée législative de la Colombie-Britannique a le droit de décider qui peut voter aux élections provinciales.

Ce déni du droit de vote a des répercussions de grande portée, car en vertu de la législation provinciale, les personnes qui veulent exercer les professions de pharmacien et d'avocat, de même que les fonctionnaires municipaux et provinciaux, doivent être inscrits sur les listes électorales. En conséquence, les Canadiens d'origine japonaise et chinoise se voient refuser l'accès à ces professions et ne peuvent pas non plus passer de marchés avec les administrations municipales, qui ont les mêmes exigences.

Universalité limitée

Même le service militaire n'ouvre pas droit au suffrage. Après la Première Guerre mondiale, l'assemblée législative de la Colombie-Britannique décide, à l'issue de longs débats, de ne pas accorder le vote aux anciens combattants d'origine japonaise, et encore moins à d'autres Canadiens japonais. Certains d'entre eux avaient voté à l'élection fédérale de 1917, en vertu de la *Loi des électeurs militaires*. Leur exclusion au niveau provincial ne les excluait pas du suffrage fédéral. Lors du débat sur la législation électorale de 1920, cependant, Hugh Guthrie, solliciteur général de l'époque, exprime clairement ses objections :

Le droit de citoyen britannique n'entraîne pas le droit de vote; il en est ainsi, je crois, dans tous les pays. Le droit de vote est toujours un droit à part [...] Le Parlement statue sur les conditions se rattachant à l'exercice du droit de suffrage [...] Nul Oriental, qu'il soit hindou, japonais ou chinois, n'acquiert l'électorat en ce pays, par le seul fait qu'il est citoyen.

Débats, 29 avril 1920, 1862

Il affirme qu'il ne s'agit pas de discrimination, mais tout simplement du fait, pour le gouvernement, de reconnaître les exclusions imposées par la loi de toute province pour des motifs liés à la race.

En 1936, une délégation de Canadiens japonais se rend à la Chambre des communes pour demander le droit de vote. Le premier ministre Mackenzie King répond qu'il ignorait que les Canadiens japonais désiraient avoir le droit de voter. Le député A.W. Neill de la circonscription de Comox-Alberni, qui compte une importante population canado-japonaise, affirme que cette requête n'est que du verbiage sentimental. Un autre député de la Colombie-Britannique, Thomas Reid, laisse entendre que toute cette histoire est un complot pour permettre au gouvernement japonais d'installer des espions en Colombie-Britannique. La requête, évidemment, est refusée.

Exclusions raciales

Pendant la guerre, à la suite de l'attaque de Pearl Harbor, des Canadiens d'origine japonaise sont expulsés ou internés. En 1944, le gouvernement fédéral modifie l'*Acte des élections fédérales* pour refuser le droit de vote aux Canadiens japonais qui ont été forcés de quitter la Colombie-Britannique pour s'installer dans des provinces où ils n'étaient pas traditionnellement exclus du suffrage. L'élargissement au reste du Canada des exclusions raciales appliquées en Colombie-Britannique provoque de vives réactions chez certains députés d'autres provinces.

Clarence Gillis, député de la Fédération du commonwealth coopératif (CCF) de Cap-Breton-Sud, affirme :

Si, d'une part, la guerre que nous faisons au Japon est quelque chose de sérieux et si, d'autre part, la population de ce pays s'est rendue coupable de nombreux actes d'atrocité, il ne faudrait pas que nous fassions de même à notre tour.

Le député libéral Arthur Roebuck, de Toronto-Trinity, déclare :

Je ne pourrais pas faire face aux groupements minoritaires de ma ville – les Ukrainiens, les Polonais, même les Italiens, et plusieurs autres – si je laissais passer cette occasion sans démontrer bien clairement à la Chambre et au pays que, lorsqu'il s'agit d'établir des distinctions de race contre un groupement quelconque, il ne faut pas compter sur moi.

Mais tous les députés ne partagent pas ces idées. A.W. Neill est en faveur de l'exclusion, affirmant qu'on « évacue ces gens de la Colombie-Britannique et on les dissémine dans tout le Canada comme une épidémie de variole [...] Le Canada est un pays habité par les Blancs et nous voulons qu'il en soit toujours ainsi. »

L'élimination des restrictions raciales

Le premier ministre Mackenzie King nie que cette politique soit raciste : un Canadien japonais qui a vécu en Alberta avant 1938 ne perdra pas son droit de vote, affirme-t-il; la mesure s'applique uniquement aux Canadiens japonais qui ont quitté la Colombie-Britannique pour s'installer en Alberta après 1938. Les évacués, ajoute-t-il, « sont encore citoyens de la Colombie-Britannique » et, à ce titre, assujettis aux lois de cette province même s'ils n'y résident plus (*Débats*, 17 juillet 1944, 5098 et sq.).

Après la Seconde Guerre mondiale, les députés les plus âprement anti-japonais perdent leur siège en faveur de députés plus modérés, et l'opinion publique commence à changer. Les restrictions sur les déplacements et d'autres restrictions visant les Canadiens japonais sont maintenues jusqu'en 1948, année où le Parlement élimine les mesures de discrimination raciale en matière de droit de vote. Le débat est bref, occupant une seule colonne du Journal de la Chambre des communes le 15 juin 1948. Cette forme particulière de racisme électoral relève désormais de l'histoire, mais il va s'écouler encore au moins une décennie avant que certains Autochtones accèdent au droit de vote.

Les exclusions fondées sur la religion

Divers groupes religieux sont privés du droit de vote par la *Loi des élections en temps de guerre* de 1917, surtout parce qu'ils s'opposent au service militaire. Les plus connus sont les Mennonites et les Doukhobors. La mesure d'exclusion est levée à la fin de la Première Guerre mondiale, mais ces deux groupes font l'objet, par la suite, de traitements très différents sur le plan électoral.

Les Mennonites, immigrés au Canada dans les années 1870, sont exemptés du service militaire par un décret du 3 mars 1873, mais perdent leur droit de vote pendant la Première Guerre mondiale parce qu'ils parlent une « langue ennemie » (l'allemand). Ils sont à nouveau admis au suffrage en 1920, lorsque l'*Acte des élections fédérales* remplace la *Loi des élections en temps de guerre*.

Les Mennonites suscitent peu de xénophobie, car leur mode de vie leur permet de bien s'intégrer aux collectivités agricoles des Prairies. Les Huttérites et les Doukhobors sont la cible d'une plus grande animosité, non pas à cause de leurs croyances pacifistes, mais parce qu'ils pratiquent l'agriculture communautaire. Les Huttérites ont immigré au Canada en provenance des États-Unis en 1918, pour éviter le service militaire obligatoire. S'ils soulèvent une certaine opposition locale là où ils sont établis, ils attirent peu l'attention, en général, et votent rarement.

Il n'en est pas de même des Doukhobors. En 1917, puis de 1934 à 1955 (année où sera levée l'interdiction de voter pour les objecteurs de conscience), les Doukhobors se voient retirer le droit de vote aux élections fédérales, en principe parce que leur foi leur interdit de porter les armes. Toutefois, les débats sur la question à la Chambre des communes montrent clairement que les députés favorables à l'exclusion des Doukhobors se préoccupent moins du service militaire que des vues sociales et des comportements des Doukhobors.

Le cas des Doukhobors

Le débat entourant l'*Acte des élections fédérales* de 1934 révèle notamment les craintes et l'étroitesse d'esprit de certains députés de la Colombie-Britannique, par opposition aux députés d'autres provinces qui appuient plus largement la liberté de religion.

Le député conservateur de Kootenay-Ouest, W.J. Esling, déclare que si les députés d'autres provinces vivaient dans sa circonscription, ils seraient aussi disposés que lui à retirer le droit de vote à cette secte religieuse.

Un autre député conservateur, futur ministre de la Défense nationale, Grote Stirling, affirme que les Doukhobors agissent avec un manque de décence « dégoûtant ». Il est particulièrement offusqué de constater qu'ils « votent en bloc pour les libéraux », sur les ordres de leur leader.

A.W. Neill, député indépendant de Comox-Alberni, soutient que les députés favorables à l'octroi du droit de vote aux Doukhobors font preuve d'un « sentimentalisme maladif ».

L'un des députés qui appuient les Doukhobors est J.S. Woodsworth, chef de la Fédération du commonwealth coopératif (CCF). Il fait l'éloge des Doukhobors pour leur tempérament industriel, et proteste contre le fait que leurs croyances religieuses servent de prétexte pour leur retirer le droit de vote. Woodsworth et un certain nombre de députés libéraux font valoir que les Doukhobors peuvent difficilement devenir de bons citoyens si eux-mêmes et leurs descendants se voient retirer le droit de vote.

En 1938, lors d'une nouvelle révision de la législation électorale, les députés Esling, Stirling et Neill s'opposent encore une fois au droit de vote pour les Doukhobors. T.C. Love, député provincial de la circonscription de la Colombie-Britannique où les Doukhobors sont les plus nombreux, affirme que leur accorder le droit de vote « sonnerait la fin de la véritable démocratie dans Kootenay-Ouest » (*Vancouver Province*, 7 avril 1938). Les Doukhobors ne seront pas admis au suffrage.

L'élimination de la discrimination

Après la Seconde Guerre mondiale, la discrimination raciale et religieuse s'atténue et les exclusions fondées sur des motifs raciaux sont graduellement éliminées. En 1955, à l'issue d'une nouvelle révision de la *Loi électorale du Canada*, la disposition suivante apparaît :

4. (1) Le paragraphe (2) de l'article 14 de ladite loi est modifié par l'adjonction du mot « et » à la fin de l'alinéa g), par l'abrogation de l'alinéa h) et par l'attribution de la lettre indicatrice h) à l'alinéa i).

Un député qui aurait consulté « l'alinéa h » aurait constaté qu'il visait les Doukhobors (sans les désigner nommément). Il n'y aura aucun débat sur cette mesure, qui éliminera les derniers vestiges de discrimination à l'endroit d'un groupe religieux dans la législation électorale canadienne.

LES AUTOCHTONES ET LE DROIT DE VOTE

Dans la plupart des régions du Canada, les Indiens ont eu le droit de voter dès la Confédération – à condition de renoncer à leurs droits issus de traités et à leur statut d'Indien, selon le processus d'émancipation prévu dans la *Loi sur les Indiens*. Très peu d'entre eux, bien sûr, se prévalent de ce droit. Les Métis ne sont pas exclus du droit de vote; comme peu d'entre eux sont visés par un traité, on ne peut pas invoquer de droits spéciaux ou d'autres motifs pour justifier leur exclusion. Les Inuits ne sont pas exclus non plus, mais aucune mesure n'est prise pour les admettre au suffrage. La plupart continueront de vivre dans des régions éloignées jusqu'à l'époque contemporaine, de sorte qu'ils n'auront aucun moyen de voter, faute de mesures spéciales pour les aider à exercer ce droit.

Les peuples autochtones formaient des groupements sociaux dotés de leurs propres systèmes de gouvernement bien avant leurs premiers contacts avec les Européens. Un grand nombre d'Autochtones ne sont donc pas d'accord avec les propositions d'émancipation avancées au XIX^e siècle, pour au moins deux raisons : premièrement, ils cesseraient d'être reconnus comme nations ou peuples distincts – selon les définitions qu'en donnent leurs traités avec la France, la Grande-Bretagne et, plus tard, avec le Canada – pour commencer à être assimilés à la société non autochtone.

Un système étranger

Deuxièmement, en votant aux élections canadiennes, ils participeraient à un système tout à fait étranger aux traditions, conventions et pratiques de gouvernement de beaucoup de peuples autochtones. De surcroît, leur participation au processus électoral serait essentiellement redondante – ils ont déjà leurs propres mécanismes pour choisir leurs leaders et se gouverner eux-mêmes.

En somme, les peuples autochtones ne sont guère intéressés à acquérir le droit de vote s'ils doivent renoncer en échange à leur identité individuelle et collective. Ainsi, jusqu'à ce que le gouvernement du Canada accorde le droit de vote inconditionnellement aux Indiens en 1960, les peuples autochtones eux-mêmes ne semblent pas le rechercher.

Un long débat

Dès 1885, des hommes politiques non autochtones avaient proposé d'accorder le droit de vote aux Autochtones, soulevant maintes protestations. Isaac Burpee, député de Saint-Jean (N.-B.), avait déclaré que l'Indien n'en connaissait « pas plus qu'un enfant de deux ans » en matière de politique. A.H. Gillmor, député de Charlotte, affirmait que la proposition d'accorder le droit de vote aux Indiens constituait le comble de la fourberie politique de la part de sir John A. Macdonald.

L'une des raisons de cette opposition, outre les attitudes paternalistes ou racistes typiques de l'époque, c'est la crainte que les Autochtones ne deviennent inféodés à des politiciens non autochtones. Le Canada et les États-Unis ont tous deux une longue tradition de nouveaux électeurs qui votent en bloc, souvent sur les indications de leurs leaders communautaires. À mesure que ces électeurs s'instruisent et s'intègrent à la société nord-américaine, ils se laissent moins influencer par ces leaders.

Pendant près d'un siècle après le débat de 1885, peu de pressions s'exerceront pour que le droit de vote soit accordé aux citoyens autochtones. En 1924, le suffrage sera accordé uniquement aux anciens combattants autochtones de la Première Guerre mondiale, y compris ceux qui vivent dans les réserves indiennes.

« Nous sommes tous unis »

Un grand nombre d'Autochtones se sont distingués dans les forces canadiennes pendant la Seconde Guerre mondiale : c'est l'une des raisons pour lesquelles beaucoup de Canadiens estiment que le temps est venu d'accorder à tous les Autochtones les pleins droits de la citoyenneté. En 1948, un comité parlementaire recommande de leur accorder le droit de vote. Le président du Comité des affaires indiennes déclare à ce propos :

On franchirait ainsi une étape importante en vue de l'assimilation des Indiens dans la population du Dominion du Canada, et les Indiens comme les autres Canadiens comprendraient que nous sommes tous unis. [traduction]

Le gouvernement accorde le droit de vote aux Inuits – qui n'ont pas de traité ni de réserve et sont donc déjà considérés comme des « citoyens ordinaires » – mais les Indiens qui désirent voter doivent toujours renoncer à leur droit aux exemptions fiscales. Très peu le font, évidemment, étant donné les répercussions d'un tel choix.

Le droit de vote pour tous les Autochtones

Ce n'est que lorsque John Diefenbaker devient premier ministre que le droit de vote est accordé inconditionnellement aux Indiens. John Diefenbaker préconisait depuis longtemps l'octroi du droit de vote aux Autochtones. Dans ses mémoires, il explique qu'il avait rencontré de nombreux Indiens dans son enfance et qu'il était déterminé à leur obtenir le suffrage (*One Canada*, I, 29-30).

Le 10 mars 1960, après un débat où la mesure recueille un soutien quasi unanime, la Chambre des communes accorde finalement le droit de vote à tous les Autochtones sans les obliger à renoncer à leurs droits issus de traités. M. Diefenbaker nomme ensuite au Sénat James Gladstone, qui devient le premier sénateur d'origine autochtone. En 1968, Len Marchand, de la circonscription de Cariboo (Colombie-Britannique), deviendra le premier député autochtone élu à la Chambre des communes. D'autres Autochtones seront élus par la suite, mais dans des proportions qui sont loin de correspondre à leur présence dans la population canadienne.

Pas de loi spéciale

Dans chacun des cas que nous venons de voir – l'élargissement du droit de vote aux Canadiens d'origines japonaise et chinoise, aux Doukhobors et aux Autochtones –, les changements sont opérés par une modification de la législation électorale. Ces progrès auraient pu être mis en valeur comme de grandes réalisations au chapitre des droits démocratiques. J.W. Pickersgill, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du gouvernement libéral précédent, suggérera ainsi l'adoption d'une loi spéciale en 1960 pour officialiser l'octroi du droit de vote aux Indiens vivant dans les réserves. Mais Ellen Fairclough, première femme ministre au Canada, qui a la responsabilité de faire adopter les modifications par la Chambre, n'y voit qu'une « disposition additive [...] superflue » (*Débats*, 10 mars 1960, 2050).

L'accessibilité et le processus électoral

Les mécanismes visant à faciliter l'exercice du droit de vote se multiplient à cette époque. En 1948, par exemple, le temps accordé aux employés pour voter passe à trois heures, puis à quatre heures en 1970, avant d'être ramené à trois heures en 1996, car les heures du scrutin sont alors prolongées.

Le vote postal pour les membres des forces armées représente un changement plus important dans les procédures électorales. L'administration de Mackenzie King établit le système pour les membres du personnel militaire à l'étranger pendant la Seconde Guerre mondiale, de sorte que quelque 342 000 membres des forces armées votent de cette façon à l'élection générale de 1945.

Lors de la même élection, le suffrage par procuration est institué pour les Canadiens qui sont prisonniers de guerre. Les votes par procuration (quelque 1 300 en 1945) sont déposés par les parents les plus proches des prisonniers. Cette disposition, rétablie en 1951, est utilisée à nouveau pendant la guerre de Corée, alors que 18 Canadiens sont prisonniers de guerre.

Diverses innovations pendant cette période viennent faciliter le vote des personnes absentes de leur foyer. En 1951, des dispositions spéciales sont prises dans les sanatoriums et les établissements de soins de longue durée. Le vote aux bureaux de scrutin établis dans ces endroits (et dans les foyers pour personnes âgées après 1960) est suspendu temporairement pour permettre aux membres du personnel électoral (avec la permission des autorités de l'établissement) d'aller de chambre en chambre avec le matériel nécessaire pour que tout électeur alité puisse voter s'il le désire.

De plus, le vote postal est étendu aux conjoints des membres des forces armées en 1955, pour permettre à ces personnes de voter lorsqu'elles accompagnent leur époux ou épouse dans ses affectations à l'extérieur de leur circonscription de résidence.

Consolidation et révision, 1961-1982

Ainsi donc, en 1960, les modifications apportées à la législation électorale du Canada se traduisent par des progrès importants par rapport à 1920 : l'origine raciale ou la religion n'est plus un facteur de discrimination dans le droit de vote, et aucun groupe important n'est privé du suffrage de façon délibérée ou directe. Les changements législatifs les plus importants visent surtout à parfaire le système électoral, et touchent la façon dont le système fonctionne, plutôt que la portée ou la nature du droit de vote.

Parmi ces modifications, on retrouve la reconnaissance juridique des partis politiques et la création de commissions impartiales chargées du redécoupage des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique. Dans les deux cas, les changements auront des répercussions importantes sur le processus électoral. Du point de vue des électeurs, cependant, les résultats les plus concrets de ces changements seront probablement l'inscription du parti du candidat sur le bulletin de vote, de même que la possibilité de verser une contribution déductible d'impôt à un parti politique.

Cette période est également marquée par de nombreux changements touchant les électeurs à titre individuel, notamment l'élargissement à tous les électeurs des dispositions relatives au vote par anticipation, les modifications aux listes électorales et l'abaissement à 18 ans de l'âge électoral. De plus, le public se sensibilise aux droits et aux préoccupations des personnes handicapées, ce qui se traduit par des mesures pour leur faciliter l'accès aux bureaux de scrutin et pour préserver le secret de leur vote. Finalement, par suite de l'adoption de la législation sur les langues officielles, les électeurs, où qu'ils soient, ont dorénavant droit au matériel électoral dans les deux langues officielles.

Le vote par anticipation

Lorsqu'il est institué en 1920, le vote par anticipation est limité à quelques catégories d'électeurs. Il est étendu aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des forces armées en 1934, puis aux membres des forces de réserve en 1951. Dans chaque cas, l'électeur qui veut voter par anticipation doit prêter serment pour confirmer qu'il sera en déplacement pour son travail le jour du scrutin.

L'élection de 1953 se tient en août, au moment où beaucoup d'électeurs sont en vacances. Le taux de participation s'élève à 68 % seulement, contre 75 % en juin 1949 et en juin 1957. Les progressistes-conservateurs estiment avoir été particulièrement défavorisés par cet absentéisme*. Après la victoire des conservateurs à l'élection de 1957, le droit de voter par anticipation est accordé à tous les électeurs qui ont des raisons de croire qu'ils seront absents de leur section de vote le jour du scrutin et qu'ils seront donc dans l'impossibilité de voter. Cependant, en vertu de cette modification législative adoptée en 1960, les électeurs qui veulent voter par anticipation doivent encore prêter serment. Dès la première élection générale tenue par la suite – celle de juillet 1962 – la réponse des

* *Débats*, 27 janvier 1954, 1598. J.W. Pickersgill, répliquant au nom des libéraux, affirme que « s'il existe un grand nombre de Canadiens qui préfèrent leurs vacances à leur droit de vote, cela ne veut pas dire qu'ils ont été privés de celui-ci ».

électeurs sera remarquable : le nombre de personnes votant par anticipation, qui était d'environ 10 000 en moyenne aux élections antérieures, passe à près de 100 000 et ne cesse de s'accroître par la suite.

En 1977, l'exigence de prêter serment est éliminée. En même temps, on autorise les électeurs à voter au bureau du directeur du scrutin pendant la période électorale s'ils ne peuvent pas voter par anticipation ou le jour du scrutin. Cette disposition disparaît en 1993, remplacée par le vote par bulletin spécial.

L'avis aux électeurs

Comme nous l'avons vu, la disposition de 1934 prévoyant l'envoi d'une carte postale à chaque électeur inscrit s'était révélée trop onéreuse. C'est plutôt une copie de la liste électorale de la section de vote qui sera envoyée aux électeurs. Le système demeurera inchangé pendant plusieurs décennies. Dans les années 1970, cependant, de nombreux électeurs s'opposeront à ce qu'ils considèrent comme une intrusion inacceptable dans leur vie privée – particulièrement les femmes qui vivent seules et les personnes qui estiment que leur profession ou l'identité des membres de leur ménage ne regarde qu'eux-mêmes. Certains s'inquiètent également du fait que les listes – qui, globalement, renferment les nom, adresse et profession des adultes de chaque ménage au pays – puissent être utilisées à des fins autres qu'électorales.

En 1982, cette disposition est donc éliminée. Pour la remplacer, on adopte un système qui rappelle celui de 1934 : chaque électeur inscrit reçoit une carte postale confirmant son inscription et lui indiquant où voter; grâce à l'évolution de la technologie, cette formule est beaucoup plus pratique et moins coûteuse qu'en 1934. Les électeurs qui ne reçoivent pas de carte sauront qu'ils devront prendre l'initiative de se faire inscrire pour pouvoir voter.

Un système plus ouvert

En 1970 a lieu la plus forte expansion de l'électorat depuis que les femmes se sont vu accorder le droit de vote en 1918 : les personnes âgées de 18 à 20 ans sont autorisées à voter, et ont l'occasion d'exercer leur droit de vote pour la première fois à l'élection de 1972. L'abaissement de l'âge électoral à 18 ans élargit considérablement l'électorat – de quelque deux millions de personnes en tout – mais ce changement n'a pas la même résonance que l'élimination de la discrimination fondée sur la religion ou la race. Après tout, pratiquement tous les électeurs qui acquièrent le droit de vote en 1970 seront aptes à voter quelques années plus tard de toute façon, car ils vont tout simplement vieillir; beaucoup auraient pu voter en 1972 même si l'âge de voter n'avait pas été abaissé. On ne peut pas en dire autant des citoyens privés du droit de vote pour des motifs d'ordre racial ou religieux. En outre, contrairement à l'élargissement du droit de vote à des minorités raciales ou religieuses, la diminution de l'âge électoral soulève relativement peu de controverse. On est dans les années 70, la culture de la jeunesse est à son apogée et la vie politique et sociale est en train de s'ouvrir de façon générale, sous l'effet de la politique de la participation.

C'est dans ce même climat social qu'on accorde plus d'importance aux droits des électeurs handicapés et d'autres personnes qui risquent de ne pas pouvoir voter pour cause d'incapacité physique ou de maladie. Certaines mesures législatives sont alors introduites, mais c'est surtout par le biais de changements administratifs intégrés ultérieurement à la Loi, que l'on répond aux besoins de ces électeurs. Ainsi, en 1977, le certificat de transfert sera introduit dans la Loi afin de permettre à ces personnes d'avoir accès à un bureau de vote par anticipation avec accès de plain-pied. Au cours des années 70, par ailleurs, les bureaux de scrutin sont plus nombreux à s'installer dans des immeubles publics, de sorte que l'accès de plain-pied est plus largement disponible. Des gabarits spéciaux sont également conçus pour que les électeurs aveugles ou ayant une déficience visuelle puissent voter sans aide, ce qui préserve le secret du vote. Ces dernières mesures finiront par être intégrées à la Loi en 1992.

Le vote par procuration et le vote à l'étranger

Le vote par procuration sera élargi deux fois pendant cette période : en 1970, il est accordé aux pêcheurs, marins et prospecteurs, ainsi qu'aux personnes malades ou ayant une incapacité physique; puis en 1977, il est accordé aux membres des équipages d'avion, aux membres des équipes de forestiers et des équipes topographiques, et aux trappeurs. (En 1993, le vote par procuration sera abrogé, le vote postal l'ayant rendu caduc.)

Une troisième série de modifications donnera le droit de vote à certaines catégories d'électeurs et électrices vivant à l'étranger. En 1970, les fonctionnaires (principalement les diplomates) et leurs personnes à charge affectés à l'étranger deviennent admissibles à voter en vertu des règles électorales spéciales – qui étaient autrefois destinées seulement aux militaires et à leurs personnes à charge; et en 1977, c'est au tour des employés civils des forces militaires (généralement les enseignants et les employés de soutien administratif dans les écoles des bases militaires canadiennes). Mais les Canadiens ordinaires absents de leur circonscription pendant la période électorale ne peuvent toujours pas voter.

Une dernière série de modifications administratives découle de la *Loi sur les langues officielles*, qui s'applique aux circonscriptions dont au moins 5 % de la population parle la langue officielle minoritaire. On compte 92 circonscriptions de ce type au Canada.

Le droit de vote sera légèrement restreint sur un point pendant cette période. En effet, en 1970, la législation est modifiée de telle sorte que les sujets britanniques qui n'ont pas adopté la citoyenneté canadienne n'auront plus le droit de voter à moins de devenir citoyens au plus tard en 1975. Auparavant, les sujets britanniques résidant ordinairement au Canada étaient habilités à voter.

LA CHARTE : UN TOURNANT

Le facteur qui exercera l'influence la plus importante sur la législation électorale dans les années d'après-guerre est sans doute l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui est entrée en vigueur le 17 avril 1982. Les articles 2 à 5 de la Charte exposent les libertés fondamentales et les droits démocratiques des citoyens. On lit ainsi à l'article 3 :

Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales [ou territoriales].

Beaucoup de Canadiens pensaient probablement que leur droit de vote était garanti bien avant 1982. Comme nous l'avons vu, cependant, de nombreuses personnes ont été privées du droit de vote par le passé, soit pour des motifs d'ordre racial ou religieux, soit parce qu'elles ne pouvaient se rendre au bureau de scrutin le jour de l'élection, à cause d'erreurs dans l'établissement des listes électorales ou pour d'autres raisons de nature essentiellement administrative.

La primauté des principes

Même lorsque des améliorations sont proposées à la législation électorale – par exemple, l'élargissement du droit de vote par anticipation à des groupes autres que les employés des chemins de fer et les voyageurs de commerce –, elles soulèvent parfois de la résistance et des récriminations au Parlement. Ainsi, comme nous l'avons vu, il faudra 50 ans pour que le droit de vote par anticipation soit accordé à quiconque le désire; chaque fois qu'un nouveau groupe se voit accorder le « privilège » de voter par anticipation, il y a de l'opposition, généralement sous prétexte du coût ou du caractère peu pratique de la mesure sur le plan administratif. Des arguments reposant sur les droits et les principes de la démocratie sont moins souvent invoqués.

La Charte marque un changement d'optique. Elle garantit le droit de vote, de même que la liberté de pensée, d'expression et d'association – ces droits ne pouvant être restreints « que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». De plus, les assemblées législatives ne peuvent pas annuler le droit de vote (comme elles peuvent le faire pour certaines autres dispositions de la Charte) en invoquant la « clause nonobstant ».

La mise en œuvre de la Charte

On peut par ailleurs s'appuyer sur la Charte pour contester la perte ou le non-respect de certains droits. Par exemple, une personne qui se voit refuser le droit de vote peut en appeler devant les tribunaux; si ces derniers lui donnent gain de cause, ils peuvent invalider les dispositions législatives en cause ou exiger que les règles administratives à l'origine du problème soient modifiées – et cela s'est effectivement produit à quelques reprises depuis 1982.

Bien entendu, des progrès importants ont été réalisés dans la législation et l'administration électorales avant l'avènement de la Charte. En effet, le déni du droit de vote pour des raisons liées au sexe, à la religion, à la race ou au revenu a été éliminé de la législation, et des mesures administratives ont été prises pour faciliter le vote aux personnes handicapées, aux personnes absentes de leur circonscription le jour du scrutin, ainsi qu'aux membres de la fonction publique et aux militaires en poste à l'étranger.

Néanmoins, nonobstant les changements intervenus depuis la Seconde Guerre mondiale, les juges, les personnes incarcérées et les personnes ayant certaines incapacités ne pouvaient toujours pas voter, de même que d'autres personnes qui se trouvaient exclues pour des raisons administratives. De plus, certains citoyens ne pouvaient participer au processus électoral qu'à un degré limité; par exemple, à certains paliers de gouvernement, les fonctionnaires ne pouvaient pas participer à des activités électorales qui allaient révéler des préférences partisans.

Progrès juridiques et administratifs

Pas à pas à partir de 1982, un grand nombre de ces problèmes seront réglés par le biais de mesures prises par le Parlement et les membres du personnel électoral pour garantir que le système électoral du Canada respecte les principes de la Charte, non seulement sur le plan juridique, mais également sur le plan administratif.

Cette démarche sera appuyée par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, que le gouvernement fédéral met sur pied en 1989 pour examiner notamment les nombreuses anomalies mises en lumière par les personnes qui ont présenté des contestations judiciaires en vertu de la Charte. Les recommandations de la Commission sont examinées par le Parlement, avec les conseils et le soutien du directeur général des élections. Il en résultera l'adoption du projet de loi C-78 en 1992 et du projet de loi C-114 en 1993, qui, ensemble, amorcent des changements importants dans la façon dont la législation électorale régit l'accès au vote.

Les pages qui suivent traitent à tour de rôle de ces deux éléments : l'admission au vote à l'issue de contestations judiciaires en vertu de la Charte et les changements législatifs apportés depuis l'adoption de la Charte.

L'admission au vote en vertu de la Charte

Jusqu'à maintenant, les principaux groupes à avoir bénéficié des contestations judiciaires en vertu de la Charte sont les juges, les personnes incarcérées et les personnes ayant une déficience intellectuelle.

Depuis 1874, la loi interdisait aux juges nommés par le cabinet fédéral de voter. Cette disposition demeurera en vigueur jusqu'en 1993, mais par suite d'un jugement rendu au moment de l'élection générale de 1988, à l'issue d'une contestation judiciaire fondée sur la Charte, la disposition devient caduque. Environ 500 juges de nomination fédérale deviennent donc admissibles à voter aux élections fédérales lorsqu'un tribunal invalide l'article pertinent de la *Loi électorale du Canada*, déclarant qu'il va à l'encontre de la garantie du droit de vote inscrite dans la Charte.

Le vote des détenus

Les détenus ne sont pas autorisés à voter depuis 1898; cependant, selon au moins un député, Lucien Cannon, certains détenus semblent avoir trouvé le moyen de contourner les règles :

Il est arrivé qu'on a permis aux prisonniers, sous la garde du shérif, d'aller déposer leur bulletin sauf à revenir ensuite.

Débats, 19 avril 1920, 1861

Le solliciteur général de l'époque semble ne pas ajouter foi à cette histoire, et réplique que les détenus peuvent bien être inscrits sur les listes électorales, mais qu'ils ne peuvent pas exercer leur droit de vote de toute façon, parce qu'ils n'ont pas accès à une urne.

Jusqu'en 1982, peu de parlementaires s'intéressent à la défense du droit de vote des détenus. À partir de 1982, cependant, les détenus de plusieurs établissements correctionnels réclament le droit de vote devant les tribunaux en invoquant la Charte. Ils commencent par contester la législation électorale provinciale, et remportent certains succès à ce chapitre. Ensuite, lors de l'élection fédérale de 1988, la Cour d'appel du Manitoba décrète qu'il n'appartient pas aux tribunaux, mais au législateur de déterminer quels détenus peuvent ou non voter.

Depuis lors, divers tribunaux se sont prononcés contre l'exclusion généralisée des personnes incarcérées : la Cour fédérale du Canada en 1991, la Cour d'appel fédérale en 1992 et la Cour suprême du Canada en 1993; en fait, les personnes incarcérées seront autorisées à voter lors du référendum fédéral de 1992 par suite de décisions judiciaires.

Exclusions contestées

Ces causes démontrent que la privation générale du droit de vote pour tous les détenus ne sera plus tolérée en vertu de la Charte; mais les tribunaux n'établissent pas quelles privations particulières seraient acceptables, s'en remettant pour cela au législateur. En 1993, le Parlement accorde le droit de vote aux détenus purgeant des peines de moins de deux ans, mais maintient l'exclusion pour les autres.

La nouvelle disposition est contestée par un détenu condamné à une peine de plus de deux ans. En 1995, la Cour fédérale lui donne raison, affirmant que les nouvelles dispositions sont incompatibles avec l'article 3 de la Charte et ne constituent pas des « limites raisonnables » dans une société libre et démocratique. Cette décision a été portée en appel, mais pour l'instant elle demeure en vigueur, et tous les détenus sont donc admissibles au vote.

Les droits des personnes handicapées

Dans les années 80 et au début des années 90, divers changements administratifs et législatifs rendent le vote plus accessible aux électeurs ayant une déficience. Un groupe demeure cependant privé du droit de vote, soit « toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale ». En 1985, un comité de la Chambre des communes recommande que ces personnes soient recensées et qu'elles aient le droit de voter au même titre que les autres Canadiens, et la Commission royale en arrivera à la même conclusion dans son rapport de 1991.

Entre-temps, la disposition est invalidée par les tribunaux. En 1988, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées fait valoir, dans une contestation judiciaire basée sur la Charte, que la *Loi électorale du Canada* ne devrait pas exclure des personnes assujetties à certaines restrictions pour cause d'incapacité mentale. Le tribunal lui donne raison, sans toutefois préciser à partir de quel niveau de compétence mentale une personne serait apte à voter. En 1993, le Parlement élimine l'exclusion pour cause d'incapacité mentale dans le cadre d'un remaniement plus général de la Loi.

Trois réformes législatives

Les principales innovations apportées au système électoral après l'adoption de la Charte se retrouvent dans trois textes législatifs : le projet de loi C-78 de 1992, le projet de loi C-114 de 1993 et le projet de loi C-63 de 1996.

Dans la foulée des recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, d'un comité parlementaire et du directeur général des élections, le projet de loi C-78 apporte des modifications à la *Loi électorale du Canada* (de même qu'à diverses autres lois fédérales) pour assurer l'accès au processus électoral aux personnes ayant une déficience. Le directeur général des élections se voit également confier le mandat précis de mettre sur pied des programmes d'éducation et d'information du public pour mieux faire connaître le processus électoral, en particulier auprès des personnes les plus susceptibles d'éprouver des difficultés à exercer leur droit de vote, à cause d'une déficience, d'obstacles linguistiques, ou pour d'autres raisons.

Le projet de loi C-114 apporte de nouveaux progrès au chapitre de l'accessibilité, en introduisant le vote par bulletin spécial – un système d'inscription et de vote par la poste – à l'intention des Canadiens et Canadiennes absents de leur circonscription, des électeurs incarcérés et de tout autre électeur qui est dans l'impossibilité de voter en personne le jour du scrutin ou lors du vote par anticipation. Enfin, tous les Canadiens vivant ou voyageant à l'étranger – et non plus seulement les militaires et les diplomates – vont pouvoir voter, à condition de ne pas avoir été absents du Canada pendant plus de cinq ans et d'avoir l'intention d'y revenir un jour. Le projet de loi C-114 supprime également les mesures qui privent du droit de vote plusieurs autres groupes, notamment les personnes ayant une déficience intellectuelle.

Le projet de loi C-78

L'accès au vote

Quelques points saillants du projet de loi C-78 (1992) :

- des bureaux de vote itinérants desservant les établissements pour personnes âgées ou handicapées, pour permettre aux membres du personnel électoral d'apporter l'urne aux personnes qui pourraient avoir de la difficulté à se rendre au bureau de scrutin;
- des gabarits à l'intention des électeurs ayant une déficience visuelle;
- l'accès de plain-pied à tous les bureaux de scrutin et bureaux du directeur du scrutin, les exceptions inévitables devant être autorisées par le directeur général des élections;
- une procédure permettant aux personnes handicapées de voter à un bureau de scrutin autre que le leur si ce dernier n'est pas accessible de plain-pied.

Le projet de loi C-63

Le projet de loi C-63, adopté en décembre 1996, apporte trois changements importants :

- Les bureaux de vote sont dorénavant ouverts plus longtemps le jour du scrutin – 12 heures plutôt que 11 – et les heures du scrutin sont décalées, de sorte que les résultats du vote sont diffusés à peu près en même temps partout au pays. Les heures d'ouverture plus longues sont plus commodes pour les électeurs, et les heures de fermeture décalées ont pour objet de régler un grief de longue date des électeurs de l'Ouest, à savoir la diffusion des résultats de l'Est et du Centre du Canada avant que certains d'entre eux aient eu le temps de voter.
- La loi prévoit l'établissement et la mise à jour régulière d'un registre permanent des électeurs constitué d'une base de données informatisée. Cette mesure élimine le besoin d'effectuer un recensement porte-à-porte à chaque élection. Le nouveau registre, qui a servi pour la première fois à la production de la liste électorale préliminaire de l'élection générale de 1997, s'inscrit dans la tradition canadienne en allant au-devant des électeurs et en facilitant l'inscription sur la liste électorale.
- Ces nouvelles mesures permettent à leur tour d'apporter un autre changement préconisé depuis longtemps par de nombreux électeurs : une campagne électorale de plus courte durée. Le temps minimum qui doit s'écouler entre la délivrance des brefs d'élection et le jour du scrutin passe de 47 à 36 jours.

Un registre électoral permanent

La question d'un registre permanent des électeurs – d'abord soulevée dans les années 1930 – refait surface dans les années 1980. En 1991, la Commission royale recommande que les listes provinciales soient utilisées au niveau fédéral, car elle estime que les conditions pour créer un registre fédéral des électeurs n'existent pas alors. Ces conditions semblent exister en 1995, année où Élections Canada met sur pied un groupe de travail chargé d'examiner les nombreux aspects techniques, juridiques, financiers et autres du projet.

Une fois le Registre national des électeurs établi, à l'issue d'un dernier recensement mené en avril 1997, les élections et les référendums allaient pouvoir se tenir en fonction de listes électorales préliminaires dressées à partir du registre, qui serait mis à jour régulièrement au moyen de données de diverses sources. Par exemple, les 3,2 millions de Canadiens et Canadiennes qui déménagent chaque année (environ 16 % de l'électorat) verront leur nouvelle adresse inscrite automatiquement au registre lorsqu'ils feront changer l'adresse de leur permis de conduire.

Ainsi, le recensement visant à dresser les listes électorales – entreprise longue et coûteuse faisant appel à plus de 100 000 recenseurs à chaque élection – est aujourd'hui passé à l'histoire, tout comme le vote de vive voix, le vote par procuration et d'autres procédures électorales d'antan.

CONCLUSION

L'histoire du vote au Canada à l'ère moderne – depuis le virage amorcé par la législation électorale de 1920 jusqu'à nos jours – se divise en quatre périodes distinctes. La première, qui commence avec l'adoption de l'*Acte des élections fédérales* de 1920 et qui dure jusqu'à 1939, est une période de changements modestes, surtout d'ordre administratif, et de quelques progrès au chapitre du droit de vote lui-même. La très grande majorité des citoyens et citoyennes de 21 ans et plus ont le droit de vote, mais il y a encore discrimination manifeste envers certains groupes : les immigrants d'origine asiatique et leurs descendants, divers groupes religieux et les « Indiens inscrits », qui doivent renoncer à leur statut et aux droits qui en découlent s'ils désirent voter.

La deuxième période, de 1940 à 1960, marque la fin de la discrimination électorale pratiquée à l'encontre de certains groupes pour des motifs raciaux ou religieux. Elle est aussi caractérisée par de nombreux changements législatifs et administratifs qui facilitent le vote ou élargissent à d'autres catégories d'électeurs les mesures favorisant l'accès au vote.

La troisième période, de 1960 à 1982, apporte des améliorations importantes au chapitre de l'administration électorale, dont un grand nombre sont destinées à faciliter le vote aux électeurs ayant une déficience. L'âge électorale est également abaissé. Lorsque la *Charte canadienne des droits et libertés* entre en vigueur en 1982, la plupart des Canadiens de 18 ans et plus ont le droit de voter^{*}, et l'accessibilité des bureaux de scrutin est grandement améliorée.

La Charte et les droits électoraux

La dernière période, qui commence avec l'entrée en vigueur de la Charte en 1982, est marquée d'une part par des réformes imposées par les tribunaux à la suite de contestations judiciaires fondées sur la Charte, et d'autre part par des changements apportés à l'initiative du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, par le biais d'une commission royale, de comités parlementaires et des rapports du directeur général des élections. Trois séries de révisions apportées à la législation électorale dans les années 1990 permettent d'accroître l'accessibilité du système électorale et d'améliorer certaines pratiques administratives afin de donner au système électorale la flexibilité voulue pour répondre aux besoins changeants de l'électorat. Grâce au vote par anticipation, au vote par bulletin spécial (postal), à l'inscription le jour du scrutin et à l'accès de plain-pied dans l'ensemble des bureaux de scrutin, pratiquement tous les Canadiens de 18 ans et plus ont à la fois le droit de voter et les moyens d'exercer ce droit. Il est intéressant de noter qu'en dépit de toutes ces mesures d'accessibilité, la grande majorité des électeurs (plus de 90 % à la dernière élection générale) choisissent encore de voter à un bureau ordinaire de scrutin le jour de l'élection.

* Les personnes qui n'ont pas le droit de voter aux élections fédérales sont le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections, les 301 directeurs du scrutin (sauf en cas d'égalité entre les deux premiers candidats dans une circonscription) et les personnes reconnues coupables de manœuvres frauduleuses ou d'actes illégaux en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

L'évolution perpétuelle

En somme, tout comme le droit de vote a subi de nombreuses transformations au cours de son premier siècle d'existence, le système électoral a été lui aussi transformé en profondeur depuis 1920 – par l'octroi du vote à des groupes ou à des catégories de citoyens qui en avaient été délibérément exclus par la loi, et par l'élimination de la plupart des cas d'exclusion administrative involontaire. Les 150 premières années de l'histoire du vote au Canada – de 1759 à 1920 – ont été caractérisées surtout par l'élargissement du droit de vote à des personnes qui en avaient été exclues pour des raisons liées au revenu, au sexe, à la race ou à la religion. Depuis 1920, cette histoire est centrée sur les moyens mis en œuvre par le législateur, les tribunaux et le personnel électoral pour que toute personne admise à voter puisse exercer ce droit fondamental librement, facilement et en toute confiance.

Comme nous l'avons vu au fil de ces pages, les droits et les protections institutionnelles léguées par l'histoire ne sont ni statiques ni immuables. Les qualités mêmes qui les rendent souples et adaptables aux valeurs changeantes de la société les rendent également fragiles et potentiellement vulnérables. Comme la démocratie elle-même, ce sont des organismes vivants : il faut en prendre soin et leur donner le moyen de s'épanouir. Tel est le défi constant que chaque nouvelle génération d'électeurs doit relever.

SOMMAIRE : LE VOTE AU COURS DES DÉCENNIES

- 1920** L'*Acte des élections fédérales* consolide le contrôle du Parlement sur le droit de vote fédéral, établit le vote par anticipation et crée le poste de directeur général des élections.
- 1921** Première élection fédérale à laquelle les femmes votent sous le régime du suffrage universel.
- 1930** Le gouvernement de R.B. Bennett établit une liste électorale permanente pour remplacer le recensement, mais, après une élection, abandonne la formule comme étant onéreuse et peu pratique.
- 1940** Les femmes acquièrent le droit de vote à l'échelon provincial au Québec.
- 1948** Les exclusions fondées sur la race sont supprimées de la législation électorale fédérale.
- 1955** Les derniers vestiges de discrimination religieuse sont supprimés de la législation électorale fédérale.
- 1960** Le gouvernement de John Diefenbaker étend le droit de vote sans conditions aux « Indiens inscrits ».
- 1970** L'âge électoral est abaissé à 18 ans; les personnes âgées de 18 ans votent pour la première fois lors de l'élection générale de 1972.
- 1982** La *Charte canadienne des droits et libertés* enchâsse le droit de vote.
- 1992** Le projet de loi C-78 officialise des mesures assurant l'accès au vote aux personnes ayant une déficience.
- 1993** L'introduction du bulletin de vote spécial (projet de loi C-114) permet aux électeurs qui ne peuvent voter le jour de l'élection ou à un bureau spécial de scrutin, y compris ceux qui vivent ou voyagent à l'étranger, d'exercer leur droit de vote.
- 1996** Le Registre national des électeurs (projet de loi C-63) élimine le recensement porte-à-porte. Le même projet de loi décale et allonge les heures du scrutin.