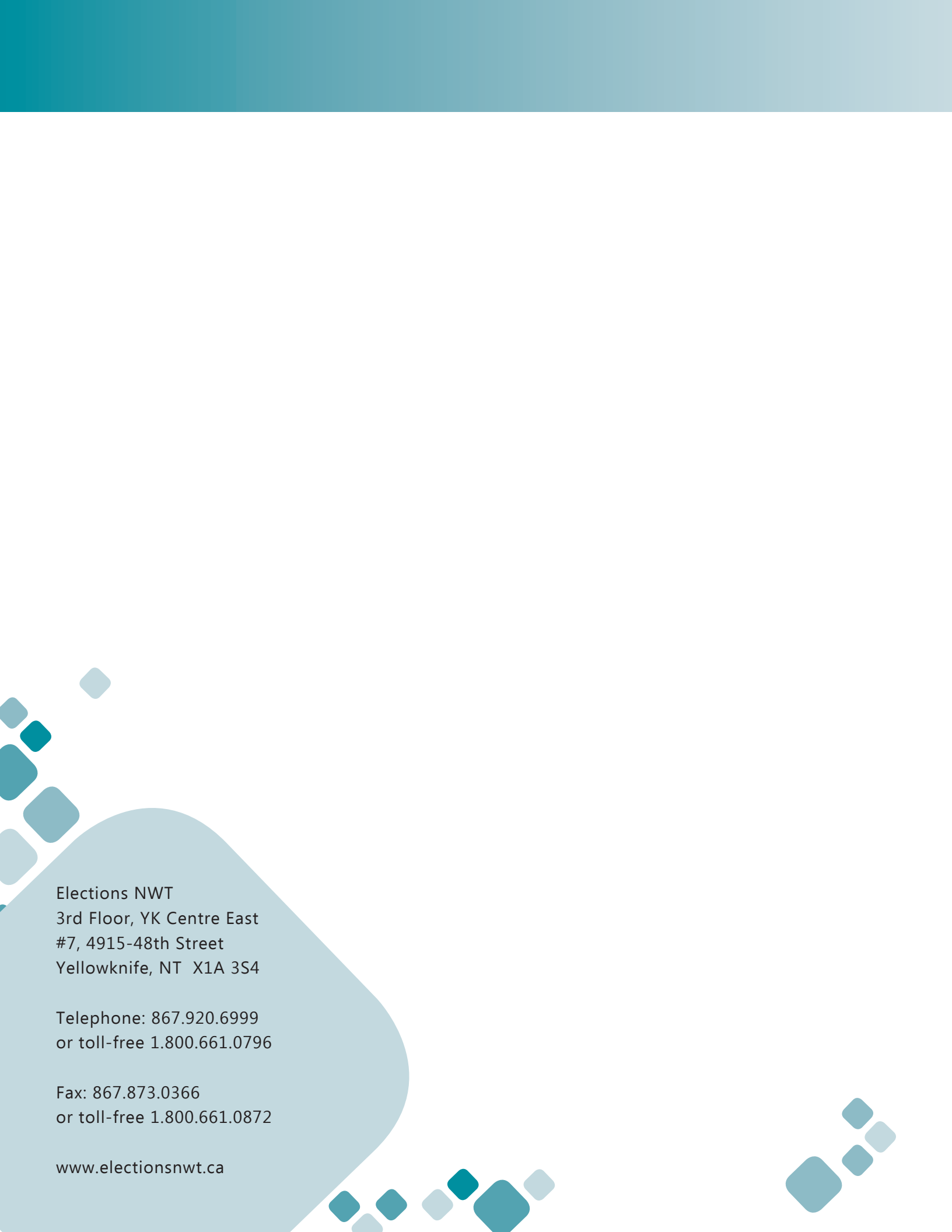


Auxiliary Report of the Chief Electoral Officer

Issues Arising from the 2011 General Election

October 2013



Elections NWT
3rd Floor, YK Centre East
#7, 4915-48th Street
Yellowknife, NT X1A 3S4

Telephone: 867.920.6999
or toll-free 1.800.661.0796

Fax: 867.873.0366
or toll-free 1.800.661.0872

www.electionsnwt.ca

8 October 2013

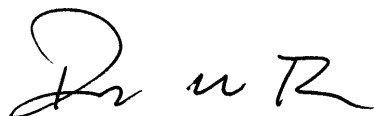
The Honourable Jackie Jacobson
Speaker
Legislative Assembly of the Northwest Territories
PO Box 1320
Yellowknife, NT X1A 2L9

Dear Mr. Speaker:

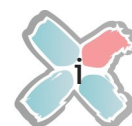
In March 2013, the Legislative Assembly directed the Chief Electoral Officer to provide research and recommendations on electoral matters identified by the Standing Committee on Rules and Procedures and arising from the 2011 territorial general election.

This report addresses those subjects and includes recommendations to amend the *Elections and Plebiscites Act*.

I respectfully submit this auxiliary report.



David M. Brock
Chief Electoral Officer, Northwest Territories



Contents

Introduction	3
Voter Identification Requirements.....	4
Polling Day	10
Definition of Broadcasting.....	12
New Special Voting Opportunities	14
Campaign Finance Provisions	16
Additional Enforcement Powers	22
Appendix A.....	25



Introduction

In March 2013, the Standing Committee on Rules and Procedures issued its *Report on the Review of the Report of the Chief Electoral Officer on the Administration of the 2011 General Election*. The Committee agreed with 18 of the Chief Electoral Officer's recommendations, disagreed with two recommendations, and asked for additional research on six subject areas.¹

On March 13th, the Legislative Assembly carried a motion to move the committee report to consideration by Committee of the Whole.

The Chief Electoral Officer (CEO) was instructed to provide additional research and recommendations on the following subjects:

- Voter identification requirements
- Polling day
- The definition of broadcasting
- Options for new special voting opportunities for communities with no resident returning officer and with populations of fewer than 500 persons
- Campaign finance provisions
- Additional enforcement powers

This report addresses those subjects.

¹ Standing Committee on Rules and Procedures, *Report on the Review of the Report of the Chief Electoral Officer on the Administration of the 2011 Election*, Committee Report 2-17(4), 13 March 2013.

Voter Identification Requirements

The Chief Electoral Officer was directed to undertake research on voter identification requirements and present options for amending the current requirements to make them more appropriate for NWT communities.²

The current voter identification requirements for territorial elections came into force in 2010 and were first applied during the general election in 2011.

Voter identification procedures are used to confirm that a person is eligible to vote in the electoral district where they are attempting to cast a ballot.

Voter identification rules are generally crafted with a view towards balancing accessibility and security. Eligible electors have a right to meaningful participation in an election, but it is equally important to ensure that *only* eligible electors are casting ballots.

For some people, voter identification requirements may constitute a barrier to access. There is a recognized risk that some persons who are eligible electors may find it difficult to exercise their right to vote because they lack sufficient identification.

A study conducted in 2008 that specifically analyzed challenges with voter identification rules in the Canadian North found:

...youth, Elders, First Nations, and middle-aged women as those who will have particular trouble proving their residential address.³

Where voter identification requirements are perceived as being overly burdensome, there may be a negative effect on participation rates, election officer recruitment, personal privacy protection, and/or overall compliance.

² *Supra* note 1, recommendation 2.

³ Apathy is Boring, *Implementation of the Identification Requirements in the Canadian North*, Final Report, October 7, 2008 (s.8); similar findings are reflected in Senate of Canada, *New Voter Identification Procedures and Related Impacts on Aboriginal Peoples and Communities in Canada* (May, 2009); also see *Henry v. Canada* (Attorney General), 2010 BCSC 610.

Context

The following facts are worthy of consideration:

- identification has been a requirement in federal elections since 2007; there have been two federal general elections with voter ID laws in place (2008, 2011) ⁴
- identification has been a requirement in territorial elections since 2010; there has been one territorial general election with voter ID laws in place (2011)
- 7 of 14 jurisdictions in Canada require photo identification at the polls; neither Yukon nor Nunavut require identification to vote; and,
- identification is not required to vote in municipal elections in NWT

Under the current law, the simplest way for a territorial elector to prove identity and residence is to show active government-issued photo identification (i.e., a driver's licence or general identification card).

In 2011, the CEO authorized 36 additional documents that could be combined to prove eligibility, including hunting licenses, utility bills, and income support statements. In addition, an elector can prove their identity and residence by having another elector from the same polling division vouch for them.⁵

In advance of the 2011 territorial general election, all NWT communities were furnished with posters and guidebooks explaining what forms of identification were acceptable; voter identification was also the subject of public service announcements broadcast in multiple official languages throughout the campaign period.

⁴ *An Act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act*, S.C. 2007, c. 21.

⁵ The CEO has recommended, and the Committee agreed, that an elector need only reside in the same electoral district, rather than polling division; *supra* note 1, recommendation 20.

Analysis

Two competing claims about voter identification are often heard:

- (1) Voter identification laws are necessary to ensure that only eligible electors are casting ballots and that the public has confidence in the integrity of the electoral process.
- (2) Voter identification laws may disenfranchise some eligible electors, many of whom are already least likely to vote.

I will address these two claims in a northern context.

In the NWT, allegations about ineligible electors casting ballots have been rare.

There was one complaint following the 2004 by-election in Inuvik Twin Lakes alleging that some electors who cast ballots did not reside in the electoral district; no specific details were provided, and the claim did not have enough merit to warrant investigation. There was also one complaint following the 2007 general election alleging that some electors who cast ballots did not reside in the electoral district and/or were not Canadian citizens. An investigation followed, finding no evidence to support this allegation.

Therefore, during the past fifteen years, spanning four general elections and one by-election, and after 50,497 ballots cast, there have been two complaints and no evidence of unqualified electors casting ballots.

At the same time, it is difficult to measure, especially absent survey data or other metrics, if the mere introduction of voter identification requirements has helped to preserve or heighten the perceived integrity of the electoral process.

Northerners have good reason to trust the integrity of the electoral process.

What do we know about the access of northerners to the electoral process?

We know that there is a disparity in the number of persons who hold active government-issue photo identification. In Yellowknife, 80 per cent of residents have either a driver's licence or general identification card; in regional centres⁶ the average is only slightly lower at 76 per cent; however, exclusive of those six communities, the territorial average drops to 44 per cent. In 27 of 33 communities, on average, less than half of the population holds active government-issue photo ID. (See Appendix A.)

Therefore, even if citizens are aware of the rules it may be challenging for some to meet the current voter identification requirements.

It is apparent that, at present, residents of smaller communities in NWT are less likely to have sufficient photo identification, and therefore may need to make extra effort to prove their eligibility at the polls. Moreover, these same communities have higher proportions of Aboriginal electors; meaning that Aboriginal electors may be disproportionately negatively affected by our current voter identification laws. Youth may also be less likely to be in a position to prove their place of residence, because, generally speaking, youth are highly mobile.

With this context in mind, an appropriate balance is sought between security and access: with the ultimate objective of protecting the integrity of the electoral system.

Principles

I recommend that the following principles underpin territorial voter identification rules:

- **consistency**: a belief that, within the same system, rules should be the same regardless of place of residence.
- **integrity**: confidence in a free and fair electoral system is paramount.
- **participation**: a belief that it is better to punish an unqualified elector who votes, than to exclude qualified electors from voting.
- **trust**: a belief that the majority of electors participate in good faith.

⁶ Fort Smith, Hay River, Inuvik, Norman Wells, Fort Simpson.

Options

Option #1: Permit More Vouching

Under this option, basic voter identification requirements would remain the same but it would be possible to vouch for more than one elector in the same electoral district.

At present, an elector may only vouch for one other elector. This is a particular constraint in smaller communities where there are fewer total electors. Moreover, it is in smaller communities where fewer residents have government-issue photo identification and yet in these communities residents are well known to one another.

The vouching process in place is reliable because a voucher must have identification and a signed oath must be completed by the voter as well as the voucher.

Some limit on vouching is advisable in order to mitigate potential negative consequences were a person to act illegally. Based on a survey of limits in other jurisdictions, a limit of five times may be appropriate.⁷

I also recommend that, if this option is adopted, candidates be prohibited from vouching for an elector. The purpose of such a prohibition is to insulate candidates from potential allegations of malfeasance and, as a result, preserve and protect the integrity of the electoral process.

Even with this option, it would be advisable for the territorial government to ensure that a larger proportion of territorial residents hold active government-issue photo identification. Elections NWT is willing to work with the government on this initiative and will continue to publicize the need to show identification at the polls.

⁷ In jurisdictions where vouching is permissible, the number of times that an elector may vouch for another elector ranges from one to unlimited.

Option #2: Expand Coverage of Personal Identification

The second option is to keep the current voter identification laws while making operational changes.

The requirement to show identification at the polls is relatively new for territorial electors. More time may be needed before all northerners are aware of and prepared for voter identification requirements.

Maintaining the current voter identification requirements provides the benefit of consistency. Current identification requirements are consistent with federal election laws, and territorial electors and poll workers may benefit from having a uniform system of rules to remember.

We know which communities have fewer residents with photo identification. A campaign could be undertaken by the territorial government to ensure that a larger proportion of territorial residents hold active government-issue photo identification. This would make it easier for northerners to vote, not to mention access government services, board commercial flights, and conduct other business that requires photo identification.

In addition, Elections NWT could expand its communication campaign to inform territorial electors of the benefits of holding active government-issue photo identification.

Recommendation

I recommend that the Act be amended to increase from one to five the number of times an elector may vouch for another elector, that candidates be prohibited from vouching for another elector, and that Elections NWT and the territorial government be directed to work together to explore ways to expand the coverage of active government-issue photo identification among residents.



Polling Day

The Chief Electoral Officer was directed to research the relationship between voter turnout and the day of the week on which elections take place.⁸

Voter turnout is influenced by a multitude of variables including, most prominently, the perceived closeness of an election, size of the electorate, type of electoral system, and the socio-economic profiles of voters.

Broadly speaking, institutional variables, such as the day of the week on which polls are held, are important - especially where they make voting easier – but taken alone these variables are insufficient to explain turnout.⁹

Research on the relationship between polling day and voter turnout is minimal and inconclusive.

Research demonstrates that participation increases when polling day is on a Sunday; however, the day-of-the-week variable is not strong enough to be predictive of turnout and has not been sufficiently tested to account for other intervening variables.

Some comparative perspective may help. Among those sub-national jurisdictions with fixed election dates, polling day is often on a Monday, although Tuesdays and Thursdays are also used. No province or territory holds elections on weekends, although this has been recommended in Ontario. Proposals for weekend voting have also surfaced in the United States.

Municipalities in British Columbia, Quebec, and Nova Scotia hold polls on the weekend.

8 *Supra* note 1, recommendation 7.

9 For more on what influences voter turnout, see: Andre Blais, "What Affects Voter Turnout?" *Annual Review of Political Science*, (2006) 9: 111-125; Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate Level Research" *Electoral Studies* (2006) 25:4, 637-663.

As indicated I in my first report, there are detractors to holding elections on Mondays. The primary challenge is that the weekend preceding polling day impedes efforts by candidates and election administrators to increase awareness about polling day.¹⁰

Changing polling day to a weekday other than a Monday poses few constraints. If a day later in the week were selected, this would primarily require communication of the change by Elections NWT to the public.

Changing polling day to a day on the weekend or a civic holiday would require more effort. There may be financial costs. At the same time, it might send a positive signal about the value placed by the Northwest Territories on civic engagement.

¹⁰ Also, research shows that Monday is the day of the week with the highest rates of employee absenteeism.

Definition of Broadcasting

The Chief Electoral Officer was directed to identify options for a clearer definition of the term 'broadcasting'.¹¹

At present, the term 'broadcasting' is defined by reference to the federal *Broadcasting Act*. This term and definition is used in election legislation in jurisdictions across the country in an attempt to reflect the complex and changing nature of communications in Canada. Having reviewed this matter, it is my view that a new definition of broadcasting would be unlikely to add certainty to election administration, and more likely would be the cause of greater uncertainty.

In my previous report, I identified difficulties that some candidates experience in understanding the prohibition on broadcasting and the enforcement challenges that sometimes result. For example, under the current legislation it is unlawful, on polling day, for a candidate to promote their candidacy on radio, but legal to promote their candidacy on the same day in a newspaper. It is difficult to justify this incongruity.

In my previous report, I recommended quashing the prohibition on broadcasting: the Legislative Assembly disagreed.

If it is the objective of the Legislative Assembly to prohibit new messages that promote or oppose a person's election on polling day as well as on the day prior, a more consistent approach would be to extend the prohibition to all election advertising.

Section 104 of the Act could thus be revised as follows:

No candidate or other person shall publish, transmit, or broadcast to the public election advertising on polling day for an election or on the day immediately before polling day.

In order for the prohibition to apply, the publishing, transmitting, or broadcasting would have to be done during the prohibition period. This means that signs, tweets, blog posts, or billboards posted prior to the prohibition period would not have to be removed in order to achieve compliance.

¹¹ *Supra* note 1, recommendation 10.

Moreover, messages that are not 'advertising', such as personal views transmitted over the Internet, would not be prohibited.

The term 'election advertising' is already defined at section 237 of the Act, but should also be amended to improve the clarity of the definition. I recommend that the definition of election advertising be revised as follows:

"election advertising" means the transmission to the public by any means, during an election or plebiscite, of an advertising message that promotes or opposes, directly or indirectly, a person's candidacy or election, or a response to a plebiscite question, but does not include:

- (a) the publication without charge of news, an editorial, an interview, a column, a letter, a debate, a speech or a commentary in a bona fide periodical publication or a radio or television program,
- (b) the distribution of a book, or the promotion of the sale of a book, for no less than its commercial value, if the book was planned to be made available to the public regardless of whether there was to be an election or plebiscite,
- (c) the transmission of a document directly by a person or a group to their members, employees or shareholders, or
- (d) the transmission by an individual, on a non-commercial basis, of his or her personal political views.

These amendments serve a dual purpose: the prohibition would no longer solely rest on the interpretation of the term 'broadcast', and the legislature's desired policy objective would be more fully achieved.



Recommendation

I recommend that sections 104 and 299 of the Act be amended to enact a prohibition on election advertising on polling day as well as on the day prior, consistent with what is proposed in this report; and that the definition of election advertising be amended to clarify what is and is not covered by that term; and also that, for greater certainty, the term election advertising replace the term campaign material throughout the Act.

New Special Voting Opportunities

The Chief Electoral Officer was directed to develop detailed recommendations for a new special voting opportunity to replace the provisions for advance polls in communities without a resident returning officer and with fewer than 500 residents.¹²

Electors residing in different communities do not have the same opportunities to cast a ballot during an election.

At present, an elector residing in a community with a resident returning officer may cast a ballot over a ten day period during office hours in the office of the returning officer or on polling day.¹³ An elector who lives in a community without a resident returning officer, but where the community has at least 500 residents or is otherwise designated by the CEO, may cast a ballot during a one-day advance poll or on polling day.¹⁴ An elector who lives in a community without a resident returning officer, where the community has fewer than 500 residents and is not assigned an advance poll, has only one opportunity to cast a ballot at a polling station, which is on polling day.¹⁵

Communities with One Polling Opportunity (2011)

Sachs Harbour	Trout Lake
Tsiigehtchic	Jean Marie River
Colville Lake	Nahanni Butte
Gameti	Kakisa
Wekweeti	Enterprise
Detah	

It is difficult to justify why electors in these 11 communities have fewer polling opportunities than electors in other communities.

¹² *Supra* note 1, recommendation 12.

¹³ In 2011, communities with resident returning officers were: Tuktoyaktuk, Aklavik, Inuvik (2), Norman Wells, Fort Simpson, Fort Providence, Behchoko, Yellowknife (7), Fort Smith, Hay River (2), and Fort Resolution.

¹⁴ In 2011, communities scheduled for advance polls were: Fort McPherson, Ulukhaktok, Paulatuk, Tulita, Deline, Fort Good Hope, Whati, Lutselk'e, Fort Liard, Hay River Reserve.

¹⁵ Where applicable, all electors may cast a ballot using other Special Voting Opportunities.

In addition, there are other electoral services less available to residents of these communities. For example, at present, in order for a person resident in one of these 11 communities to be nominated as a candidate, the person first must obtain a nomination form from a non-resident returning officer and then submit the completed form to the same non-resident returning officer - all in less than 5 days. Northern logistics, communications, and weather, not to mention the time constraints, act as disincentives for residents in small communities to run for election.

As such, the recommendations made below are intended to improve not only polling opportunities for all electors, but to enhance the overall delivery of electoral services.



Recommendation

I am making two recommendations to expand electoral opportunities for electors in our smallest communities.

- (1) Amend section 27 (1) of the Act as follows, in order to allow for the appointment of deputy returning officers prior to the issue of the writ:

Upon instruction from the Chief Electoral Officer, ~~Without delay after the issue of the writ of election,~~ a returning officer shall, in the approved form, appoint a deputy returning officer for each polling station to be established in the electoral district.

The practical effect of this amendment is to allow deputy returning officers to be appointed prior to the issue of the writ. This innovation is made possible by the fixed election date. By appointing deputy returning officers prior to the issue of the writ, Elections NWT can train and equip election officers in every NWT community to deliver services to electors.

- (2) Add a new multi-day special voting opportunity similar to voting in the office of the returning officer for electors who reside in communities without a resident returning officer and with fewer than 500 residents.

With this amendment, electors in all communities, regardless of size, may cast a ballot in their community in an early voting opportunity. This will increase the equality of the opportunity to vote. This innovation reflects broader changes in election administration across the country, where, increasingly, electors are being facilitated with as many opportunities as possible to cast a ballot.¹⁶

¹⁶ Applicable models are found in New Brunswick, Manitoba, and British Columbia.

Campaign Finance Provisions

The Chief Electoral Officer was directed to provide a review of approaches to campaign finance in other jurisdictions in order to support the development of principles to guide the development of new campaign finance provisions.¹⁷

The political party is the primary vehicle of electoral organization in most parliamentary systems, whereas in the Northwest Territories (and Nunavut) there is no mechanism for political party registration. The absence of registered political parties is frequently cited as a hallmark of consensus government.

This is an important distinction in the study of comparative campaign finance regulation because the regulation of party activities is, in the rest of Canada, the pivot point on which campaign finance law turns.

This does not mean that lessons of principle cannot be derived from a comparative perspective, but it does limit the scope of comparison.

Public Financing

The primary jurisdictional distinction on campaign finance in Canada is whether or not there exists the provision of an allowance or reimbursement for campaign expenses. The only jurisdictions that do not have one or both of these financing provisions is British Columbia and the three territories.

Moreover, in all jurisdictions except Alberta, British Columbia, and the three territories, candidates have a portion of their election expenses reimbursed. In all cases, a candidate must obtain a minimum percentage of the votes cast (usually 10% or 15%) in order to be eligible for reimbursement. Reimbursement of election expenses to a political party happens in only four jurisdictions.

¹⁷ *Supra* note 1, recommendation 13.

Allowances are less common in Canada and are made only to political parties.¹⁸ The amount of an allowance given is usually calculated according to a formula, which often factors the number of votes cast for a political party in the most recent election as well as other variables.

All jurisdictions reimburse candidate nomination deposits subject to certain conditions, such as the filing of candidate financial reports.

The Northwest Territories has no provision for allowance or reimbursement. Elections NWT refunds candidate nomination deposits following the on-time filing of a complete and accurate candidate financial report.

Contributions

Most jurisdictions place a limit on the maximum individual contribution that may be made to political parties and candidates. These are usually annual limits, because political parties continuously solicit for contributions. Most jurisdictions allow corporations, organizations, and associations to make contributions.

There is a mixed approach as to whether contributions are allowed from individuals or organizations that reside outside of the electoral jurisdiction, some provinces allow it and some don't. By way of territorial comparison, and reflecting the split nationally, Yukon allows contributions from outside, while Nunavut does not.

With respect to amounts, individual contribution limits vary significantly. When considering contributions to individual candidates (not parties), amounts range from \$1000 to \$6000. Again comparing the territories, Nunavut caps individual contributions at \$2,500 while Yukon has no limit.

All jurisdictions take into account the market value of non-monetary contributions.

Only half of the electoral jurisdictions in Canada allow anonymous contributions; where they are allowed, the amount one may accept anonymously for a single contribution ranges from \$20 to \$250. Some jurisdictions, such as British Columbia, place a limit on the total amount that may be collected anonymously.

¹⁸ Jurisdictions where registered political parties are eligible for allowances currently include: Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Manitoba, Alberta, and Canada; however, the federal allowance mechanism will be phased out by 2015.

All jurisdictions except one require candidates to have an agent to collect contributions on their behalf; Quebec has recently required all political contributions to be made through the provincial election management body.

All jurisdictions issue tax receipts for political contributions.

In some places, it is possible to secure a loan, which, if repaid within a legislated time frame, is not considered a contribution.

The Northwest Territories places a limit on individual contributions (\$1500) but there is no limit on the total amount of contributions a campaign may receive.¹⁹ The NWT does not allow contributions from individuals or organizations that reside outside of the territory. Anonymous contributions up to \$100 are permitted but there is no limit on the total amount of anonymous contributions that a campaign may receive. The NWT currently has no provisions governing the lending of money to candidates.

Expenses

There are limits on total election expenses in all jurisdictions, save Alberta and Yukon.

These limits, which apply to both political parties and individual candidates, are often calculated in accordance with the number of names on the list of electors for a particular electoral district. In most of western Canada, consideration is also given to whether the electoral district is a geographically large northern district or a more dense urban area. The amount per elector ranges considerably. Some provinces also set a minimum or maximum total expense amount that the calculated amount may not drop below or exceed.

All jurisdictions except Alberta and the three territories adjust spending limits according to the Consumer Price Index.

Some provincial election legislation sets out in detail what constitutes an eligible election expense. This may be more relevant in places with allowances or reimbursements because there would be a reasonable public interest in regulating how public money is expended on goods and services that are claimed to be election-related expenses.

¹⁹ However, with a total expense limit of \$30,000, any surplus contributions must be donated to a charity or remitted to the Chief Electoral Officer for deposit in the Consolidated Revenue Fund.

The regulation of third party expenses has been a growing area of election law during the past two decades. Third parties are, generally speaking, organizations, corporations or associations that wish to comment on relevant issues of public policy or promote/oppose candidates/parties during a campaign period.

The electoral activities of third parties are regulated in Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Alberta, British Columbia, and nationally; the form of regulation includes a mix of registration, expense limitation, and/or post-campaign reporting. Third parties are not regulated in any of the territories.

The Northwest Territories limits total election expenses per candidate to \$30,000; this limit applies to all candidates, regardless of the population or geographic size of the electoral district. The NWT currently has no provisions governing the regulation of third party election expenses. Candidate financial reports are submitted to Elections NWT, but not audited either before or after submission; instead, these reports are reviewed to ensure that they are complete and accurate before being accepted by the Chief Electoral Officer and the nomination deposit being refunded. Only two jurisdictions do not require candidate financial reports to be audited – Yukon and Northwest Territories.

Other

Before moving into a discussion of principles, it is worth noting a few other areas of comparison.

Campaign finance reporting is the norm in Canada. Records of contributions and expenses are kept by agents of candidates in all jurisdictions and reported to the election management body on behalf of the candidate after the campaign period concludes. The time period for reporting varies from 60 days to 6 months. In the NWT, candidate financial reports must be submitted within 60 days from polling day.

Some jurisdictions maintain separate legislation for the regulation of campaign finance.²⁰ For example, Manitoba has an *Elections Act* as well as an *Elections Financing Act*. The reasons for distinct financing legislation differ and are not always easily discernible, but include a desire to separate the administration of electoral processes from the regulation of party finance, legislative response to scandal, as well as responses to broader institutional changes in Canada.

²⁰ Provinces with distinct legislation to govern campaign finance are: Alberta, Manitoba, Ontario, New Brunswick, and Prince Edward Island.

The purpose of the foregoing is to provide a broad comparative perspective in order to help examine principles in campaign finance law. There is, of course, finer nuance when one compares any one of these elements in more detail, but such a level of analysis is not required in order to meet the objectives of this report.

Broadly speaking, it appears that the principles reflected in the campaign finance provisions of the territorial *Elections and Plebiscites Act* are generally congruent with most of what is found in campaign finance legislation across the country. However, there are some key distinctions.

The NWT currently *does not*:

- provide an allowance or reimbursement for candidates
- make provisions for candidates to receive and repay loans
- require the auditing of candidate financial returns
- regulate third party electoral activity
- have separate legislation governing campaign finance

To compose this list is neither an endorsement nor critique of the current arrangement, but rather is to contrast the regime in the NWT with campaign finance regulation across Canada.

Principles

What principles does the current campaign finance system in NWT reflect?

- Candidates are treated equally regardless of individual characteristics, geographic location, or the size of their electoral district.
- Campaign finance transactions are primarily made through or by a candidate's official agent.
- There are limits on contributions and expenses.
- Anonymous contributions are permitted.
- Monetary contributions are incentivized through the tax system.
- Contributions and expenses are reviewed by an independent regulator to ensure accuracy and completeness.
- There are penalties for violating campaign finance laws and there is an independent body to regulate and enforce these laws.
- Contributions and expenses are publicly reported.

What principles might be worth adding or strengthening?

- Legislation could be tightened for logical consistency.
- Campaign finance provisions could be drafted in plain language.²¹
- A separate statute could be created for campaign finance.
- The allowable threshold for anonymous contributions could be lowered below \$100.
- There could be a maximum total amount for anonymous contributions.
- The types of expenditures that may be incurred by a candidate rather than an official agent could be expanded.
- Provisions could be introduced to allow for loans to candidates.
- Statements from campaign bank accounts could be included with candidate financial reports in order to verify the claims made in these reports.
- Spending by third parties on election advertising could be registered, publicly reported, and/or limited.

21 See *Elections Financing Act* C.C.S.M., c. E27

Additional Enforcement Powers

The Chief Electoral Officer was directed to provide recommendations for additional specific enforcement powers and substantiate the recommendations for each of these powers.²²

A review of legislation across Canada governing the regulation of elections confirms that there are generally three powers that are conferred upon Chief Electoral Officers with respect to enforcing the law²³:

- (1) The power to obtain a warrant to enter premises, inspect documents and make copies.
- (2) The power to summon persons to appear, produce documents, and give evidence under oath.
- (3) The power to get a court injunction to stop someone from doing something or to compel them to do something.

In my previous report, I recommended that the Chief Electoral Officer be granted the same enforcement powers as a board of inquiry under the *Public Inquiries Act*. This is the same power that is conferred upon public administrators through the *Human Rights Act*, the *Residential Tenancies Act*, and the *Electoral Boundaries Commission Act*.

Agreement with this recommendation would provide the CEO with enforcement tools similar to those available to CEOs in other jurisdictions in Canada. Moreover, it would demonstrate to the public the seriousness placed by the Legislative Assembly on the value of upholding the integrity of the electoral process.

Endorsing such a recommendation would also further respond to the demands that territorial legislators themselves have made with respect to election law enforcement.

²² *Supra* note 1, recommendation 22.

²³ These powers are also common in Canada among Commissioners of Lobbying.

Legislators have previously expressed concern about election law enforcement in the NWT. For example, the Chair of this Committee, in his letter to the CEO regarding the 2011 election, called for “more active enforcement” in order to uphold the integrity of the electoral system²⁴. In addition, two legislative reports from 2009 speak to the importance of enhancing election law enforcement.²⁵

Some steps have already been taken. Since April 2011 an *Enforcement Policy* has been in place and publicly available to explain the steps taken after a complaint is received; the process for filing complaints has also been explained in Elections NWT publications and on-line. In addition, my report on the 2011 general election included a summary of complaints received and how the CEO managed these complaints.

This is not enough. In order for the law to be adequately enforced, sufficient tools must be at hand. If legislators do not wish to confer upon the CEO the investigative powers of a board of inquiry, I am recommending that the CEO be granted the specific power to summon persons to appear, produce documents, and give evidence under oath.²⁶

This power is an important tool to support the investigation of an alleged offence. At present, a professional investigator, under direction from the CEO, may contact persons who potentially have relevant knowledge or information and ask to speak with them; however, no power is in place to compel a person to appear, produce documents and give evidence. This is a serious constraint upon taking a decision to launch an investigation or pursue certain enforcement actions. Absent powers to summon persons to provide documents and evidence, the investigative power of the CEO is limited.

24 This letter is published at Elections NWT, *Report of the Chief Electoral Officer on the Administration of the 2011 General Election*, p. 76-79.

25 Standing Committee on Rules and Procedures, *Report on the Review of the Report of the Chief Electoral Officer on the Administration of the 2007 Election*, Committee Report 4-16(3), 11 March 2009; Standing Committee on Rules and Procedures, *Auxiliary Report on the Review of the Report of the Chief Electoral Officer on the Administration of the 2007 Election*, Committee Report 5-16(3), 27 March 2009.

26 This power would be subject to judicial review.

This causes a practical impediment to both decision making as well as to effectively carrying out an investigation. In the words of the Chair of this Committee, “[w]ithout adequate enforcement and consequences, it makes a mockery of the legislation and the related rules.” This can also have an effect on the perceived integrity of the electoral process.²⁷

By and large, those who participate in territorial elections do so in good faith. Equipping a regulator with the proper tools to enforce the law does not equate to an increase in enforcement action. Even with sufficient investigatory tools at hand, a complaints-based system is in place that requires evidence and due process. This recommendation better equips the CEO to gather evidence when justified.

There is no financial cost associated with this recommendation.

Recommendation

I recommend that the Act be amended to strengthen the enforcement powers of the CEO either by conferring upon the CEO all of the powers of a board of inquiry under the *Public Inquiries Act* or by conferring the specific power to summon persons to appear, produce documents, and give evidence under oath.

²⁷ CBC North, “Dozens of complaints, but no charges at Elections NWT” broadcast and posted on-line 12 December 2011; retrieved September 2013 at: <http://www.cbc.ca/news/canada/north/story/2011/12/12/north-elections-nwt-complaints.html>

Appendix A - Photo Identification by Community (NWT)

Community	Total Active Photo ID	Population Estimates (2012)	% with Photo ID
AKLAVIK	321	628	51
BEHCHOKÒ	965	2,174	44
COLVILLE LAKE	38	157	24
DÉLĪNE	218	559	39
DETTAH	6	260	02
ENTERPRISE	71	118	60
FORT GOOD HOPE	206	559	37
FORT LIARD	214	568	38
FORT McPHERSON	382	808	47
FORT PROVIDENCE	354	788	45
FORT RESOLUTION	291	497	59
FORT SIMPSON	881	1,251	70
FORT SMITH	1,852	2,450	76
GAMÈTÌ	111	320	35
HAY RIVER	3,130	3,601	87
INUVIK	2,285	3,321	69
JEAN MARIE RIVER	26	71	37
KAKISA	2	54	04
ŁUTSELK'E	99	292	34
NAHANNI BUTTE	33	104	32
NORMAN WELLS	545	838	65
PAULATUK	141	329	43
SACHS HARBOUR	50	127	39
TROUT LAKE	36	100	36
TSIIGEHTCHIC	74	128	58
TUKTOYAKTUK	464	954	49
TULITA	222	567	39
ULUKHAKTOK	191	479	40
WEKWEÈTÌ	51	141	36
WHATÌ	170	519	33
WRIGLEY	63	123	51
YELLOWKNIFE	15,878	19,752	80
TOTAL	29,378	43,349	68

Source: Department of Transportation, GNWT (31 July 2013)






Rapport auxiliaire du directeur général des élections

Questions soulevées par l'élection générale de 2011

Octobre 2013



Élections TNO
YK Centre, édifice Est, 3^e étage
4915, 48^e Rue, bureau 7
Yellowknife NT X1A 3S4

Téléphone : 867-920-6999
(sans frais) 1-800-661-0796

Télécopieur : 867-873-0366
(sans frais) 1-800-661-0872

www.electionsnwt.ca

8 octobre 2013

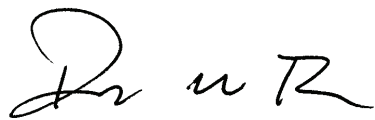
Monsieur Jackie Jacobson
Président
Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest
C. P. 1320
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) X1A 2L9

Monsieur,

En mars 2013, l'Assemblée législative a enjoint au directeur général des élections de mener une recherche et d'émettre des recommandations sur les enjeux électoraux soulevés par le Comité permanent des règles et des procédures ainsi que par l'élection générale territoriale de 2011.

Le présent rapport aborde le sujet et comporte des recommandations en vue de modifier la *Loi sur les élections et les référendums*.

Je vous sou mets respectueusement ce rapport auxiliaire.



David M. Brock
Directeur général des élections, Territoires du Nord-Ouest



Table des matières

Introduction	3
Exigences en matière de vérification de l'identité des électeurs	4
Jour du scrutin	10
Définition de la radiodiffusion.....	12
Nouveaux modes de scrutin spécial.....	14
Dispositions quant au financement de campagne.....	16
Pouvoirs d'application supplémentaires	22
Annexe A – Pièce d'identité avec photo par collectivité (TNO).....	25



Introduction

En mars 2013, le Comité permanent des règles et des procédures a publié un document intitulé *Rapport du directeur général des élections sur l'administration de l'élection générale de 2011*, dans lequel il approuvait dix-huit recommandations émises par le directeur général des élections. Toutefois, il en rejetait deux et prescrivait plus de recherche quant à six aspects.¹

Le 13 mars, l'Assemblée législative a adopté une motion pour enjoindre au comité plénier d'étudier le rapport du comité.

Le directeur général des élections (DGE) a été chargé d'approfondir les recherches et d'émettre plus de recommandations quant aux aspects suivants :

- Exigences en matière de vérification de l'identité des électeurs
- Jour du scrutin
- Définition de la radiodiffusion
- Options de nouveaux modes de scrutin spécial pour les collectivités de moins de 500 personnes, où ne réside aucun directeur de scrutin
- Dispositions quant au financement de campagne
- Pouvoirs d'application supplémentaires

Ce rapport porte précisément sur ces aspects.

¹ Comité permanent des règles et des procédures, *Rapport du directeur général des élections sur l'administration de l'élection générale de 2011*, Rapport du comité 2-17(4), déposé le 13 mars 2013.

Exigences en matière de vérification de l'identité des électeurs

Le directeur général des élections a été chargé d'observer les exigences en matière de vérification de l'identité des électeurs et de proposer des modifications aux critères actuels pour mieux tenir compte des réalités des collectivités ténaises.²

Les exigences actuelles en matière de vérification de l'identité des électeurs dans le cadre des élections territoriales sont entrées en vigueur en 2010 et ont été appliquées pour la première fois lors de l'élection générale de 2011.

Les procédures en place visent à confirmer qu'une personne est autorisée à voter dans la circonscription électorale où elle se présente pour remplir un bulletin.

En règle générale, les critères de vérification sont établis de manière à assurer équitablement l'accessibilité et la sécurité. Il faut respecter le droit des électeurs admissibles de faire entendre leur voix lors d'une élection, mais il est tout aussi important de veiller à ce que seuls les électeurs admissibles votent.

Pour certaines personnes, les exigences en matière de vérification de l'identité des électeurs constituent une barrière. Il s'avère parfois difficile d'exercer un droit de vote, faute de preuves d'identité suffisantes.

Une étude de 2008 portant sur la question des exigences d'identification relatives aux électeurs dans le Nord canadien a ciblé

les jeunes, les aînés, les Premières Nations et les femmes d'âge mûr comme étant les personnes les plus susceptibles d'avoir des difficultés à prouver leur adresse résidentielle.³

Si elles deviennent un fardeau pour les électeurs, les exigences d'identification pourraient avoir des retombées négatives sur le taux de participation, le recrutement du personnel électoral, la protection des renseignements personnels ou la conformité en général.

² *Supra* note 1, recommandation 2.

³ L'apathie c'est plate, *Mise en œuvre des exigences relatives à l'identification des électeurs dans le Nord canadien*, rapport final, 7 octobre 2008 (s.8); le Sénat canadien tire des conclusions comparables dans le document intitulé , *Les nouvelles mesures d'identification des électeurs et leurs répercussions sur les peuples et les communautés autochtones du Canada* (mai 2009); voir aussi *Henry c. Canada* (Procureur général), 2010 BCSC 610.

Contexte

Il convient d'observer les faits suivants :

- L'identification est requise dans un contexte d'élection fédérale depuis 2007; ainsi, les lois encadrant cette identification ont été appliquées lors de deux élections fédérales, soit en 2008 et en 2011.⁴
- L'identification est requise dans un contexte d'élection territoriale depuis 2010; ainsi, les lois encadrant cette identification ont été appliquées lors d'une seule élection territoriale, en 2011.
- Dans 7 des 14 provinces et territoires canadiens, une pièce d'identité avec photo doit être présentée au bureau de scrutin; toutefois, aucune preuve d'identité n'est exigée au Yukon ni au Nunavut.
- Il n'est pas obligatoire de s'identifier pour voter aux élections municipales des TNO.

En vertu de la loi actuelle, le meilleur moyen pour un électeur ténnois de prouver son identité et son lieu de résidence consiste à présenter un document avec photo délivré par une instance gouvernementale (comme un permis de conduire ou une carte d'identité générale).

En 2011, le DGE a autorisé l'utilisation combinée de 36 nouveaux documents à titre de preuve d'admissibilité, notamment un permis de chasse, une facture de services publics et un relevé de soutien du revenu. En outre, une personne peut demander à un autre électeur de la même section de vote d'agir comme répondant en confirmant son identité et son adresse.⁵

En prévision de l'élection générale territoriale de 2011, toutes les collectivités ténnoises ont reçu des affiches et des livrets explicatifs précisant les documents d'identification admissibles; la procédure de vérification d'identité a aussi fait l'objet de communiqués publics diffusés dans plusieurs langues officielles pendant la campagne électorale.

⁴ *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, Lois du Canada 2007, c. 21.

⁵ En vertu d'une recommandation du DGE approuvée par le Comité, un électeur peut désormais se porter garant d'un autre électeur résidant dans la même circonscription, plutôt que de se limiter à la section de vote; *supra* note 1, recommandation 20.

Analyse

En matière d'identification des électeurs, deux préceptes contradictoires reviennent souvent :

- (1) Les lois à ce chapitre sont nécessaires pour restreindre le vote aux électeurs admissibles et préserver la confiance du public envers l'intégrité du processus électoral.
- (2) Les lois à ce chapitre pourraient priver de leur droit certains électeurs admissibles, déjà peu enclins à aller voter.

J'aborderai ces deux préceptes en regard d'une région nordique.

Aux TNO, les allégations portant sur l'inadmissibilité d'un électeur sont rares.

Une plainte suivant l'élection partielle de 2004 dans Inuvik Twin Lakes faisait état d'électeurs ayant voté en dehors de leur circonscription électorale. Or, par manque de détails et de précisions, aucune enquête n'a pu être ouverte. Une autre plainte suivant l'élection générale de 2007 concernait de présumés électeurs ayant voté sans résider dans la circonscription électorale donnée ou sans avoir le statut de citoyen canadien. Une enquête a été ouverte, mais aucune preuve n'est venue confirmer ces allégations.

Ainsi, au cours des quinze dernières années, après quatre élections générales et une partielle – soit 50 497 votes plus tard –, on compte deux plaintes faisant état d'électeurs non admissibles, mais aucune preuve pour les étayer.

De même, il est difficile d'établir, surtout en l'absence de données d'enquête et autres mesures, si la mise en œuvre d'exigences en matière d'identification a contribué à préserver, voire à rehausser l'intégrité perçue du processus électoral.

Quoi qu'il en soit, les Ténos ont toutes les raisons de croire en cette intégrité.

Mais que savons-nous au sujet de l'accès des Ténos au processus électoral?



Nous relevons une disparité quant au nombre de personnes disposant d'une pièce d'identité valide avec photo délivrée par le gouvernement. À Yellowknife, 80 % des résidents possèdent un permis de conduire ou une carte d'identité générale. Dans les centres régionaux⁶ la moyenne fléchit légèrement pour s'établir à 76 %. Or, elle chute à 44 % en dehors des six grandes collectivités. On estime qu'en moyenne, dans 27 des 33 collectivités, moins de la moitié de la population détient une pièce d'identité valide avec photo délivrée par le gouvernement. (Voir l'annexe A.)

Ainsi, même en étant conscients des règles applicables, certains citoyens peuvent avoir du mal à respecter les exigences actuelles en matière de vérification de l'identité des électeurs.

Il appert à ce jour que les résidents des petites collectivités ténoises n'ont souvent pas les pièces d'identité avec photo exigées. Ils doivent donc redoubler d'effort pour prouver leur admissibilité lors du scrutin. En outre, comme les petites collectivités comportent un plus grand nombre d'électeurs autochtones, ces derniers sont à même d'être lourdement pénalisés par les lois actuelles en matière d'identification des électeurs. Enfin, les jeunes risquent aussi d'avoir du mal à prouver leur lieu de résidence en raison de leur grande mobilité.

Dans un tel contexte, il convient de viser un équilibre entre les notions de sécurité et d'accessibilité, dans le but ultime de préserver l'intégrité du système électoral.

Principes

Je recommande de soumettre les règles de vérification de l'identité des électeurs ténois aux principes suivants :

- **cohérence** : au sein d'un système, les mêmes règles devraient s'appliquer à tous, peu importe le lieu de résidence.
- **intégrité** : la confiance en un système électoral libre et équitable est primordiale.
- **participation** : mieux vaut punir un électeur inadmissible qui vote que d'empêcher des électeurs admissibles de voter.
- **confiance** : la majorité des électeurs agissent de bonne foi.

⁶ Fort Smith, Hay River, Inuvik, Norman Wells, et Fort Simpson.

Options

Option 1 : Habilitier plus de répondants

Les exigences en matière de vérification de l'identité des électeurs ne changeraient pas, mais il serait permis de se porter garant de plus d'un électeur dans la même circonscription électorale.

Actuellement, un électeur ne peut répondre de plus d'un électeur. Cette règle s'avère particulièrement contraignante dans les petites collectivités, qui regroupent peu d'électeurs. Ces populations comportent aussi une vaste proportion de résidents qui ne disposent pas de pièce d'identité avec photo délivrée par le gouvernement, mais qui se connaissent très bien entre eux.

Le système de répondants en vigueur est considéré comme fiable : le répondant possède une pièce d'identité et signe un document d'assermentation, que l'électeur signe à son tour.

Cela dit, il convient d'envisager quelques mesures restrictives pour atténuer les risques associés à un acte illégal. Conformément aux règles adoptées par d'autres provinces ou territoires, il serait raisonnable de laisser une personne agir jusqu'à cinq fois comme répondant.⁷

Dans le cadre de cette option, je recommanderais également d'interdire aux candidats d'agir comme répondants. Cette interdiction aurait pour but de protéger les candidats de potentielles allégations de délit et, par extension, elle contribuerait à préserver l'intégrité du processus électoral.

Dans tous les cas, il serait sage pour les dirigeants territoriaux de s'assurer qu'une plus grande proportion de citoyens possèdent une pièce d'identité valide avec photo délivrée par le gouvernement. L'équipe d'Élections TNO est disposée à collaborer avec eux pour faire avancer ce projet et continuera d'encourager les citoyens à présenter leurs documents d'identité au moment de voter.

⁷ Dans les provinces ou territoires où le système de répondants prévaut, ceux-ci peuvent agir à ce titre d'une seule fois à un nombre de fois illimité.

Option 2 : Augmenter le nombre de pièces d'identité

La seconde option consiste à préserver les lois actuelles en matière d'identification des électeurs, tout en apportant des modifications aux procédures.

L'obligation de présenter une pièce d'identité lors du scrutin est relativement récente pour les électeurs ténos. Il faut un peu de temps pour que toute la population soit avisée et disposée à satisfaire aux exigences d'identification.

Le maintien des exigences actuelles en matière de vérification de l'identité des électeurs a le mérite de respecter une certaine cohérence. Ces exigences sont arrimées aux lois électorales fédérales et fournissent un cadre de référence uniforme aux électeurs territoriaux ainsi qu'au personnel des bureaux de scrutin.

Cela dit, nous connaissons les collectivités où un grand nombre de résidents ne disposent pas d'une pièce d'identité avec photo. Il conviendrait donc de mener une campagne territoriale pour s'assurer qu'une majorité de résidents possèdent une pièce d'identité valide avec photo délivrée par le gouvernement. Cette mesure faciliterait l'accès au vote sur le territoire, de même que l'accès aux services gouvernementaux, aux vols payants et à toutes les activités exigeant la présentation d'une pièce d'identité avec photo.

Élections TNO pourrait profiter de sa campagne d'information pour sensibiliser les électeurs ténos aux avantages de détenir une pièce d'identité valide avec photo délivrée par le gouvernement.

Recommandation

Je recommande de modifier la Loi pour permettre à un électeur de se porter garant de plus d'un électeur, soit jusqu'à concurrence de cinq; je recommande d'interdire à tout candidat de répondre d'un autre électeur; et je recommande d'enjoindre à Élections TNO et au gouvernement territorial de collaborer pour trouver des moyens d'augmenter la proportion de résidents titulaires de pièces d'identité valides avec photo délivrées par le gouvernement.



Jour du scrutin

Le directeur général des élections a été chargé d'étudier le lien entre la participation électorale et le jour de la semaine où se tient le scrutin.⁸

Une multitude de variables influencent la participation électorale, à savoir les plus courantes : l'impression d'une course très serrée, la taille de l'électorat, le type de système électoral et le profil socioéconomique des électeurs.

De manière générale, les variables institutionnelles – comme le jour de la semaine où se tient le scrutin – ont une forte influence. Or, considérées séparément, elles ne suffisent pas à expliquer le taux de participation.⁹

Les études visant à établir un lien entre le jour du scrutin et la participation électorale ne sont ni nombreuses, ni concluantes.

Elles démontrent néanmoins que la participation augmente quand le vote a lieu un dimanche. Cela dit, les données relatives au jour du scrutin ne sont pas assez éloquentes pour estimer le taux de participation, et n'ont pas été suffisamment sondées pour établir leur corrélation avec d'autres variables.

Une comparaison peut s'avérer utile. Au niveau infranational, où les élections ont lieu à date fixe, le scrutin se déroule souvent un lundi, bien que le vote se tienne parfois un mardi ou un jeudi. Aucune administration au pays ne tient d'élection la fin de semaine, malgré des recommandations en ce sens en Ontario. Aux États-Unis, la tenue de scrutins la fin de semaine a aussi été évoquée.

Certaines municipalités de la Colombie-Britannique, du Québec et de la Nouvelle-Écosse ouvrent des bureaux de scrutin la fin de semaine.

8 *Supra* note 1, recommandation 7.

9 Pour en savoir plus sur ce qui influence le taux de participation : Andre Blais, « What Affects Voter Turnout? », *Annual Review of Political Science*, (2006) 9, pp. 111-125; Benny Geys, « Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate Level Research », *Electoral Studies* (2006) 25:4, pp. 637-663.

Comme je le mentionnais dans mon premier rapport, certains s'opposent à la tenue d'élections le lundi. La raison principale en est que la fin de semaine précédant le jour du scrutin fait souvent obstacle aux candidats et aux administrateurs électoraux qui veulent encourager les gens à aller voter.¹⁰

Le report du scrutin à un autre jour de la semaine soulève quelques contraintes. Particulièrement pour Élections TNO, qui se verrait dans l'obligation de communiquer ce changement au public.

Le report des élections à une fin de semaine ou à un jour férié impliquerait encore plus d'efforts, sans compter d'éventuels coûts financiers. Cela dit, cette mesure révélerait positivement l'importance accordée par le gouvernement ténéis à l'engagement civique.

¹⁰ Les études montrent aussi que les plus hauts taux d'absentéisme au travail sont enregistrés le lundi.

Définition de la radiodiffusion

Le directeur général des élections a été chargé de soumettre des options pour clarifier la définition du terme « radiodiffusion ».¹¹

À ce jour, le terme « radiodiffusion » se définit en fonction de la *Loi sur la radiodiffusion* établie au niveau fédéral. Dans les provinces et territoires, le terme et sa définition sont utilisés dans un contexte de législation électorale pour désigner la nature complexe et changeante des communications au Canada. Après avoir examiné la question, je suis d'avis qu'une nouvelle définition de la radiodiffusion ne contribuerait pas à conforter l'administration électorale dans l'exercice de ses fonctions, mais risquerait plutôt d'accroître l'incertitude.

Dans mon rapport précédent, je relevais des points d'incompréhension chez certains candidats quant aux interdictions de diffusion et aux litiges qui peuvent en résulter. Par exemple, en vertu de la législation actuelle, un candidat n'est pas autorisé à promouvoir sa candidature à la radio un jour d'élection, mais il peut faire exactement la même promotion en toute légalité dans les journaux. Difficile de justifier une telle incongruité.

Dans mon rapport précédent, je recommandais donc d'annuler l'interdiction de diffusion. Or, l'Assemblée législative a rejeté cette recommandation.

Si l'objectif de l'Assemblée législative consiste à interdire la diffusion de nouveaux messages visant à promouvoir ou à dénigrer un candidat la veille ou le jour même de l'élection, il serait alors plus logique d'interdire toute publicité électorale.

Ainsi, l'article 104 de la *Loi* pourrait se lire comme suit :

Aucun candidat ni autre personne n'est autorisé à publier, à transmettre ni à diffuser publiquement de la publicité électorale le jour du scrutin ou le jour précédant le scrutin.

Une telle interdiction ne s'appliquerait qu'aux actes de publication, de transmission ou de diffusion ayant lieu pendant la période d'interdiction. Ainsi, par souci de cohérence, tout signe, gazouillis, article de blogue ou panneau d'affichage diffusé avant la période d'interdiction n'aurait pas à être retiré.

¹¹ *Supra* note 1, recommandation 10.

De plus, les messages non « promotionnels », comme des commentaires personnels publiés sur Internet, ne seraient pas visés par l'interdiction.

Le terme « publicité électorale » est déjà défini à l'article 237 de la Loi, mais cette définition devrait être modifiée par souci de clarté. Je recommande de remplacer la définition de « publicité électorale » par celle-ci :

Diffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale ou du référendum, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant, directement ou indirectement, la candidature ou l'élection d'une personne, ou encore une réponse à une question référendaire. La publicité électorale exclut :

- (a) la diffusion sans frais de nouvelles, d'éditoriaux, d'entrevues, de chroniques, de lettres, de débats, de discours ou de commentaires dans le cadre d'une publication périodique de bonne foi ou d'une émission radiophonique ou télévisée;
- (b) la distribution d'un ouvrage, ou sa promotion à une valeur non inférieure à sa valeur commerciale, dont la mise à la disposition du public avait été planifiée sans égard à la tenue de l'élection ou du référendum;
- (c) l'envoi d'un document par une personne ou un groupe directement à ses membres, ses employés ou ses actionnaires;
- (d) la diffusion par un individu, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques personnelles.

Ces changements visent deux objectifs : faire en sorte que l'interdiction ne repose plus seulement sur l'interprétation du terme « radiodiffusion », et satisfaire plus efficacement les objectifs de l'Assemblée législative à ce chapitre.

Recommandation

Je recommande de modifier les articles 104 et 299 de la *Loi* pour édicter une interdiction quant à la publicité électorale la veille et le jour même de l'élection, conformément aux propositions formulées dans le présent rapport; je recommande que la définition du terme « publicité électorale » soit modifiée pour clarifier ce qu'il couvre ou non; et, par conséquent, dans une optique de clarté, je recommande que le terme « publicité électorale » remplace le terme « matériel électoral » partout dans la Loi.

Nouveaux modes de scrutin spécial

Le directeur général des élections a été chargé d'émettre des recommandations détaillées quant à de nouveaux modes de scrutin spécial. Ceux-ci remplaceraient les dispositions entourant les bureaux de scrutin par anticipation dans les collectivités de moins de 500 habitants où ne réside aucun directeur de scrutin.¹²

Les électeurs de différentes collectivités ne disposent pas tous des mêmes occasions de voter lors d'une élection.

À l'heure actuelle, l'électeur vivant dans une collectivité où réside un directeur de scrutin dispose d'une période de dix jours pour voter au bureau du directeur de scrutin, pendant les heures d'ouverture, ou le jour du scrutin.¹³ L'électeur vivant dans une collectivité où ne réside aucun directeur de scrutin peut voter un jour à l'avance ou le jour même du scrutin si sa collectivité compte au moins 500 habitants ou est autrement désignée par le DGE.¹⁴ L'électeur vivant dans une collectivité où ne réside aucun directeur de scrutin, comptant moins de 500 habitants et non retenue pour un scrutin par anticipation, peut uniquement voter le jour du scrutin.¹⁵

Électeurs n'ayant qu'une occasion de voter (2011)

Sachs Harbour	Trout Lake
Tsiigehtchic	Jean Marie River
Colville Lake	Nahanni Butte
Gameti	Kakisa
Wekweeti	Enterprise
Dettah	

On s'explique mal pourquoi les électeurs de ces onze collectivités n'ont pas autant d'occasions de voter que les autres.

12 *Supra* note 1, recommandation 12.

13 Liste des collectivités où résidaient des directeurs de scrutin en 2011 : Tuktoyaktuk, Aklavik, Inuvik (2), Norman Wells, Fort Simpson, Fort Providence, Behchoko, Yellowknife (7), Fort Smith, Hay River (2) et Fort Resolution.

14 Liste des collectivités où des bureaux de scrutin par anticipation ont été prévus en 2011 : Fort McPherson, Ulukhaktok, Paulatuk, Tulita, Deline, Fort Good Hope, Whati, Lutselk'e, Fort Liard et la réserve de Hay River.

15 S'il y a lieu, tous les électeurs ont accès aux modes de scrutin spécial.

En outre, l'accès aux autres services électoraux est également limité dans ces collectivités. Actuellement, si un de ces résidents souhaite se porter candidat à l'élection, il doit se procurer un formulaire auprès d'un directeur de scrutin non résident, puis lui remettre le formulaire dûment rempli – le tout dans un délai maximal de cinq jours. Dans un contexte nordique, les conditions climatiques et les enjeux de logistique et de communication, sans compter la rigidité des délais, sont autant de facteurs qui découragent les résidents de petites collectivités de se présenter aux élections.

Par conséquent, les recommandations suivantes visent non seulement à accroître les occasions de vote pour tous les électeurs, mais à améliorer l'accès aux services électoraux en général.

Recommandations

Pour accroître les occasions de vote des habitants de petites collectivités, j'é mets deux recommandations.

- (1) En vue de permettre la nomination de scrutateurs avant la publication du décret d'élections, je recommande de modifier l'article 27 (1) de la *Loi* comme suit :

En vertu des directives du directeur général des élections, ~~Sans délai, après la publication du décret d'élection,~~ le directeur de scrutin doit, en bonne et due forme, désigner un scrutateur pour chaque bureau de scrutin prévu dans la circonscription électorale.

Sur le plan pratique, une telle modification autoriserait la nomination de scrutateurs avant la publication du décret d'élections. Elle pourrait être mise en œuvre moyennant une date d'élection fixe. En désignant des scrutateurs avant la publication du décret, Élections TNO pourrait offrir la formation au personnel électoral de chaque collectivité ténnoise et leur fournir l'équipement requis pour assurer la livraison des services aux électeurs.

- (2) Afin de servir les électeurs des collectivités de moins de 500 habitants où ne réside aucun directeur de scrutin, je recommande d'instaurer un mode de scrutin spécial de quelques jours, comparable au vote qui se déroule dans les bureaux du directeur de scrutin.

Un tel changement permettrait aux électeurs de toutes les collectivités, peu importe l'ampleur, de voter au sein de leur communauté lors d'un scrutin par anticipation. Ainsi, l'ensemble de la population bénéficierait des mêmes occasions de voter. Cette mesure s'inscrirait dans un vaste remaniement de l'administration électorale à l'échelle du pays, où de plus en plus d'électeurs accèdent à toutes les occasions possibles de voter.¹⁶

¹⁶ Des modèles sont déjà en vigueur au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et en Colombie-Britannique.

Dispositions quant au financement de campagne

Le directeur général des élections a été chargé de se pencher sur les différentes méthodes de financement de campagne ailleurs au pays en vue d'élaborer des principes qui serviront à établir de nouvelles dispositions quant au financement de campagne.¹⁷

Dans le cadre d'un système parlementaire, le parti politique est souvent le principal vecteur de l'organisation électorale. Or, aux Territoires du Nord-Ouest (et au Nunavut), il n'y a pas de régime d'enregistrement des partis politiques. En règle générale, l'absence de partis politiques enregistrés correspond à un gouvernement de consensus.

Il importe de garder cette distinction à l'esprit avant de comparer des règlements en matière de financement de campagne; ailleurs au Canada, la réglementation des activités partisans est la pierre angulaire de toute la législation portant sur le sujet.

Cette distinction ne signifie pas qu'il n'y a aucune leçon de principe à tirer d'une étude comparative, mais elle en limite la portée.

Financement public

Ce qui distingue principalement les instances gouvernementales du pays en matière de financement de campagne, c'est la présence ou non d'un système d'allocations ou de remboursement des dépenses. Les seules administrations qui n'appliquent aucune de ces dispositions de financement sont celles de la Colombie-Britannique et des trois territoires.

Partout, excepté en Alberta, en Colombie-Britannique et dans les trois territoires, les candidats se font rembourser une partie de leurs dépenses électorales. Dans tous les cas, le candidat doit obtenir un pourcentage minimum des suffrages exprimés (généralement de 10 à 15 %) pour avoir droit à un remboursement. Seules quatre provinces autorisent le remboursement de dépenses électorales à un parti politique.

¹⁷ *Supra* note 1, recommandation 13.

Peu d'allocations sont versées au Canada et seuls les partis politiques y sont admissibles.¹⁸

La plupart du temps, le montant de l'allocation électorale est déterminé en fonction d'un calcul précis qui tient compte de certaines variables, notamment du nombre de suffrages accordés lors des dernières élections.

Toutes les provinces remboursent les cautionnements de candidature, moyennant certaines conditions, comme la présentation des rapports financiers des candidats.

Les Territoires du Nord-Ouest ne prévoient aucune disposition quant aux allocations ou aux remboursements. Élections TNO rembourse le cautionnement de candidature suivant le dépôt d'un rapport financier exact et complet dans les délais prescrits

Contributions

La plupart des territoires et provinces limitent la contribution individuelle pouvant être versée aux partis et aux candidats. En règle générale, un montant maximal est établi pour l'année, car les partis politiques sont toujours à la recherche de contributions. Presque partout, les entreprises, les organisations et les associations sont autorisées à verser des contributions.

Les points de vue divergent quant aux contributions provenant d'organisations ou d'individus établis en dehors de la région administrative où ont lieu les élections; certaines provinces les autorisent et d'autres non. À titre de comparaison sur le plan territorial, et pour illustrer les divergences au niveau national, le Yukon accepte les contributions provenant de l'extérieur, alors que le Nunavut les interdit.

Aussi, en ce qui concerne la contribution individuelle, les maximums établis varient de manière considérable. Les contributions versées aux candidats (et non aux partis) plafonnent à un montant variant de 1 000 \$ à 6 000 \$. Du côté des territoires, on relève encore une différence : alors que le Nunavut interdit les contributions excédant 2 500 \$, le Yukon n'impose aucune limite.

Toutes les administrations tiennent compte des contributions non financières selon leur valeur commerciale.

¹⁸ Parmi les administrations qui versent actuellement des allocations à des partis enregistrés, on retrouve ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Québec, du Manitoba, de l'Alberta et du Canada. Le système d'allocations fédérales sera progressivement éliminé d'ici 2015.

La moitié des régions administratives électorales au Canada seulement autorisent les contributions anonymes. Et là où elles sont permises, les limites varient de 20 \$ à 250 \$ par contribution. Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, imposent une limite quant au montant total amassé de manière anonyme.

Toutes les administrations, à l'exception d'une seule, exigent que la collecte soit faite au nom des candidats par un agent désigné. Le Québec exige depuis peu que toutes les contributions politiques se fassent par l'entremise de l'organisme électoral provincial.

Chaque administration délivre des reçus d'impôt pour les contributions politiques.

À certains endroits, on consent des prêts qui ne sont pas considérés comme des contributions s'ils sont remboursés dans les délais prescrits par la loi.

Le gouvernement ténéoïs restreint les contributions personnelles à 1 500 \$, mais n'impose aucune limite quant au montant total des contributions versées dans le cadre d'une campagne.¹⁹ Aux TNO, il n'est pas possible d'accepter les contributions d'organisations ou d'individus établis à l'extérieur du territoire. Les contributions anonymes sont assujetties à un maximum de 100 \$, mais aucune limite ne s'applique quant au total des contributions versées anonymement dans le cadre d'une campagne. À ce jour, aucune disposition aux TNO ne réglemente les prêts financiers cédés aux candidats.

Dépenses

À part celles de l'Alberta et du Yukon, toutes les administrations imposent des limites quant au total des dépenses électorales.

Ces limites, qui s'adressent tant aux partis politiques qu'aux candidats, sont souvent établies en fonction du nombre de noms figurant sur la liste électorale d'une circonscription donnée. Dans l'Ouest canadien, le calcul tient aussi compte de la situation géographique de la circonscription électorale, selon qu'elle se trouve dans le vaste Nord ou dans une agglomération urbaine. Le montant maximum par électeur varie énormément d'un endroit à l'autre. Dans certaines provinces, la limite calculée ne peut être inférieure ou supérieure à un montant minimum ou maximum préétabli.

¹⁹ Cependant, comme le total des dépenses électorales ne peut dépasser 30 000 \$, tout excédent des contributions doit être remis à un organisme de charité ou au directeur général des élections, qui le reversera au Trésor public.

À l'exception de celles de l'Alberta et des trois territoires, toutes les administrations ajustent les limites de dépenses en fonction de l'indice des prix à la consommation.

Certaines lois électorales provinciales décrivent en détail ce qui constitue une dépense électorale admissible. Voilà qui peut s'avérer très pertinent dans un contexte où des allocations et des remboursements sont versés, car il est sûrement d'intérêt public de réglementer l'affectation des fonds publics aux biens et services qui sont réclamés en tant que dépenses électorales.

Au cours des deux dernières décennies, de plus en plus de lois électorales ont été adoptées en vue de réglementer les dépenses de tierces parties. Par « tierce partie » s'entend généralement une organisation, une entreprise ou une association qui veut s'exprimer ouvertement sur d'importantes questions de politique publique ou encore favoriser ou contrecarrer certains partis ou candidats dans le cadre d'une campagne électorale.

Les activités électorales menées par une tierce partie font l'objet d'une réglementation en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Alberta, en Colombie-Britannique et à l'échelle nationale. Les règlements portent notamment sur l'enregistrement, la limite des dépenses ou les rapports postcampagne. Aucune réglementation ne vise les tierces parties au sein des territoires.

Les Territoires du Nord-Ouest limitent les dépenses électorales à 30 000 \$ par candidat; cette limite est imposée à tous les candidats, quelle que soit la situation démographique ou géographique de la circonscription électorale. À l'heure actuelle, aucune disposition aux TNO ne réglemente les dépenses électorales assumées par des tiers. Les rapports financiers des candidats sont soumis à Élections TNO, mais ne font l'objet d'aucune vérification ni avant ni après leur soumission. Ils sont plutôt révisés pour confirmer qu'ils sont complets et exacts avant d'être remis au directeur général des élections, et avant le remboursement du cautionnement de candidature. Seuls deux gouvernements n'imposent pas la vérification des rapports financiers des candidats, à savoir ceux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Autres

Avant de passer à une autre étude de principes, il convient de soulever quelques autres points de comparaison.

La vérification du financement de campagne est la norme au Canada. Dans tous les territoires et provinces, les registres des dépenses et contributions des candidats sont tenus par leurs agents et remis en leur nom à l'organisme de gestion des élections une fois la campagne terminée. La

période de soumission des rapports varie de 60 jours à 6 mois. Aux TNO, les rapports officiels des candidats doivent être soumis dans les 60 jours suivant le jour du scrutin.

Quelques provinces ou territoires maintiennent une législation distincte pour régir le financement de campagne.²⁰ Par exemple, le Manitoba dispose d'une *Loi électorale* ainsi que d'une *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Les raisons de cette démarcation sont variées et parfois difficiles à cerner, mais elles sont toutes liées à un besoin de séparer l'administration des processus électoraux de la réglementation sur le financement de parti; d'une part pour éviter les scandales et d'autre part, pour refléter les changements qui surviennent au Canada sur le plan institutionnel.

Le présent rapport vise à fournir une vaste perspective comparative pour faciliter l'étude des principes guidant la législation en matière de financement de campagne. Bien sûr, il faut toujours faire preuve de nuance au moment de comparer ces éléments plus en détail. Mais dans le cadre de ce rapport et de ses objectifs, cette finesse d'analyse ne s'avère pas essentielle.

Dans l'ensemble, sur le plan territorial, il appert que les principes guidant les dispositions sur le financement de campagne dans la *Loi sur les élections et les référendums* correspondent au contenu des législations qui prévalent ailleurs au pays à ce chapitre. Cependant, voici quelques distinctions majeures.

À l'heure actuelle, les TNO *ne s'engagent pas* à :

- verser des allocations ou des remboursements aux candidats;
- établir des dispositions permettant aux candidats d'obtenir ou de rembourser un prêt;
- exiger la vérification des rapports financiers des candidats;
- réglementer les activités électorales de tierces parties;
- maintenir une législation distincte pour régir le financement de campagne.

Cette énumération ne constitue en aucun cas une approbation ou une critique de la situation actuelle. Elle met plutôt en lumière les éléments qui distinguent le régime en vigueur aux TNO, par rapport aux réglementations qui encadrent le financement de campagne partout au Canada.

²⁰ Les provinces disposant d'une législation distincte pour régir les campagnes de financement sont l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

Principes

Quels principes sous-tendent le système actuel de financement de campagne aux TNO?

- Les candidats sont traités de manière équitable, sans égard à leurs caractéristiques individuelles, à leur emplacement géographique ou à la taille de leur circonscription électorale.
- La majorité des opérations financières de campagne sont faites par l'agent officiel du candidat ou avec son aide.
- Les contributions et les dépenses sont assujetties à des limites.
- Les contributions anonymes sont autorisées.
- Les contributions financières sont favorisées par des mesures fiscales.
- Les contributions et les dépenses sont soumises à des organismes de réglementation indépendants qui s'assurent que les renseignements sont exacts et complets.
- Un organisme indépendant est chargé de réglementer et d'appliquer les lois sur le financement de campagne, et toute infraction à ces lois est passible d'une amende.
- Les contributions et les dépenses sont rendues publiques.

Quels principes convient-il d'ajouter ou de renforcer?

- La législation gagnerait à être resserrée dans un souci de cohérence.
- Les dispositions quant au financement de campagne pourraient être formulées plus simplement.²¹
- Une loi distincte pourrait encadrer le financement de campagne.
- La contribution anonyme maximale pourrait être fixée à moins de 100 \$.
- Un plafond pourrait être établi en ce qui concerne le montant total des contributions anonymes.
- Les types de dépenses attribuables à un candidat plutôt qu'à son agent officiel pourraient être élargis.
- Des dispositions pourraient être établies pour permettre aux candidats d'obtenir un prêt.
- Les relevés bancaires de campagne pourraient être annexés aux rapports financiers des candidats afin de permettre la vérification des allégations qu'ils contiennent.
- Les dépenses de tierces parties consacrées à de la publicité électorale pourraient être enregistrées, déclarées publiquement ou assujetties à une limite.

²¹ Voir la *Loi sur le financement des campagnes électorales* C.P.L.M., c. E27

Pouvoirs d'application supplémentaires

Le directeur général des élections a été chargé d'émettre des recommandations détaillées quant à l'instauration de pouvoirs d'application ciblés.²²

En examinant la législation en vigueur au Canada en matière électorale, on constate que trois pouvoirs sont généralement conférés aux directeurs généraux des élections pour faire appliquer la loi²³ :

- (1) Le pouvoir d'obtenir un mandat pour entrer dans un lieu, examiner des documents et produire des copies.
- (2) Le pouvoir de sommer des gens à comparaître, à produire des documents et à témoigner sous serment.
- (3) Le pouvoir d'obtenir une injonction de la cour pour empêcher une personne de commettre un acte ou pour l'obliger à poser un acte.

Dans mon rapport précédent, je recommandais que les pouvoirs d'application du directeur général des élections soient les mêmes que ceux d'une commission d'enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*. Ce sont aussi les pouvoirs conférés aux administrateurs publics en vertu de la *Loi sur les droits de la personne*, de la *Loi sur la location des locaux d'habitation* et de la *Loi sur les commissions de délimitation des circonscriptions électorales*.

L'approbation de cette recommandation fournirait au DGE des ressources comparables à celles dont disposent certains DGE pour faire appliquer la loi dans d'autres administrations au Canada. En outre, une telle approbation démontrerait publiquement l'importance qu'accorde l'Assemblée législative au maintien de l'intégrité du processus électoral.

Enfin, cette approbation constituerait une réponse favorable aux demandes formulées par d'autres législateurs territoriaux en ce qui concerne l'application des lois électorales.

²² *Supra* note 1, recommandation 22.

²³ Ces pouvoirs sont aussi courants au sein des commissaires au lobbying au Canada.

Des législateurs ont déjà exprimé leurs préoccupations quant à l'application des lois électorales aux TNO. Par exemple, dans sa lettre au DGE suivant l'élection de 2011, le président du Comité en appelait d'une « meilleure application de la loi » dans le but de préserver l'intégrité du système électoral.²⁴ De plus, deux rapports législatifs publiés en 2009 traitaient déjà de l'importance de renforcer l'application des lois électorales.²⁵

Certaines mesures ont déjà été mises en place. En vigueur depuis avril 2011, une Enforcement Policy [Politique d'application] accessible au public décrit les actions qui suivent le dépôt d'une plainte; la marche à suivre pour déposer une plainte est aussi expliquée dans les publications et sur le site d'Élections TNO. Aussi, mon rapport sur l'élection générale de 2011 présentait un aperçu des plaintes reçues et des mesures entreprises par le DGE pour y répondre.

Mais ce n'est pas suffisant. Les ressources nécessaires doivent être mises en place pour renforcer l'application des lois. Si les législateurs ne veulent pas doter le DGE des mêmes pouvoirs qui sont conférés à une commission d'enquête, je recommande d'accorder au DGE un pouvoir spécial lui permettant de sommer une personne à comparaître, à produire des documents et à témoigner sous serment.²⁶

Cet outil important faciliterait la gestion d'infractions présumées. À l'heure actuelle, un enquêteur professionnel ou agissant sous la direction du DGE est autorisé à communiquer et à s'entretenir avec une personne susceptible de savoir des choses ou de détenir des renseignements; cependant, aucun pouvoir ne permet de sommer une personne à comparaître, à produire des documents ou à témoigner. C'est là une contrainte importante quand il s'agit d'ouvrir une enquête ou d'exercer certaines mesures pour faire appliquer la loi. Les pouvoirs d'enquête du DGE s'en trouvent conséquemment limités.

24 Cette lettre est publiée par Élections TNO, *Rapport du directeur général des élections sur l'administration des élections générales de 2011*, pp. 76-79.

25 Comité permanent des règles et des procédures, *Rapport du directeur général des élections sur l'administration des élections générales de 2007*, Rapport du comité 4-16(3), 11 mars 2009; Comité permanent des règles et des procédures, *Rapport auxiliaire du directeur général des élections sur l'administration des élections générales de 2007*, Rapport du comité 5 16(3), 27 mars 2009.

26 Ce pouvoir serait assujéti à un contrôle judiciaire.

Concrètement, cette situation fait obstacle aux prises de décisions et au bon déroulement des enquêtes. Pour paraphraser le président du Comité : quand on ne dispose pas des pouvoirs adéquats pour faire appliquer la loi et ses conséquences, on bafoue la législation et les règlements qui s’y rattachent. Cela peut avoir des répercussions sur la perception des gens quant à l’intégrité du processus électoral.²⁷

Dans l’ensemble, les gens qui participent aux élections territoriales agissent de bonne foi. Le fait de doter un organisme de réglementation de ressources adéquates pour appliquer la loi ne vaut pas l’augmentation des pouvoirs à ce chapitre. Le système actuel est fondé sur les plaintes; alors même avec tous les outils d’enquête en main, on ne peut gérer un système qui s’appuie sur des preuves et sur l’application de lois régulières. Ma recommandation vise à mieux outiller le DGE pour l’aider à rassembler des preuves, s’il y a lieu.

Cette recommandation n’implique aucun coût financier.

Recommandation

Je recommande de modifier la Loi pour renforcer les pouvoirs d’application conférés au DGE, que ce soit en le dotant des mêmes pouvoirs que ceux dont dispose une commission d’enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*, ou du pouvoir distinct de sommer une personne à comparaître, à produire des documents et à témoigner sous serment.

²⁷ Service du Nord de Radio-Canada, *Dozens of complaints, but no charges at Elections NWT*, article diffusé et mis en ligne le 12 décembre 2011; consulté en septembre 2013 au : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/story/2011/12/12/north-elections-nwt-complaints.html>.

Annexe A - Pièce d'identité avec photo par collectivité (TNO)

Collectivité	Total de pièces d'identité valides avec photo	Estimation de la population (2012)	% possédant une pièce d'identité avec photo
AKLAVIK	321	628	51
BEHCHOKÒ	965	2 174	44
COLVILLE LAKE	38	157	24
DÉLÏNE	218	559	39
DETTAH	6	260	02
ENTERPRISE	71	118	60
FORT GOOD HOPE	206	559	37
FORT LIARD	214	568	38
FORT McPHERSON	382	808	47
FORT PROVIDENCE	354	788	45
FORT RESOLUTION	291	497	59
FORT SIMPSON	881	1 251	70
FORT SMITH	1 852	2 450	76
GAMÈTÌ	111	320	35
HAY RIVER	3 130	3 601	87
INUVIK	2 285	3 321	69
JEAN MARIE RIVER	26	71	37
KAKISA	2	54	04
ŁUTSELK'E	99	292	34
NAHANNI BUTTE	33	104	32
NORMAN WELLS	545	838	65
PAULATUK	141	329	43
SACHS HARBOUR	50	127	39
TROUT LAKE	36	100	36
TSIIGEHTCHIC	74	128	58
TUKTOYAKTUK	464	954	49
TULITA	222	567	39
ULUKHAKTOK	191	479	40
WEKWEÈTÌ	51	141	36
WHATÌ	170	519	33
WRIGLEY	63	123	51
YELLOWKNIFE	15 878	19 752	80
TOTAL	29 378	43 349	68

Source : ministère des Transports, GTNO (31 juillet 2013)

