

FINANCEMENT POLITIQUE ET RÉGLEMENTATION DES CAMPAGNES

Sebastian Spano
Division du droit et du gouvernement

Le 23 février 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
PLAFONDS DES CONTRIBUTIONS POUR LES ACTIVITÉS POLITIQUES.....	2
PLAFONDS DES DÉPENSES POUR LES ACTIVITÉS POLITIQUES	3
FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS.....	4
RÉGLEMENTATION DES CAMPAGNES.....	4
A. Courses à la direction.....	4
B. Courses à l'investissement.....	5
PLAFONDS DES DÉPENSES DE PUBLICITÉ ÉLECTORALE FAITES PAR DES TIERS.....	6
APPLICATION DES RÈGLES DE FINANCEMENT POLITIQUE.....	6
CHANGEMENTS RÉCENTS RECOMMANDÉS PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS	7
A. Renforcement des pouvoirs d'examen et d'enquête du directeur général des élections	7
B. Déclaration du travail bénévole	8
C. Allongement du délai de prescription pour les poursuites.....	8
POSITION DES PARTIS SUR LA RÉFORME DU FINANCEMENT POLITIQUE.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FINANCEMENT POLITIQUE ET RÉGLEMENTATION DES CAMPAGNES

CONTEXTE

Le financement des campagnes politiques est un aspect important des projets de réforme électorale depuis au moins le début des années 1970. Il a suscité de nombreux débats et examens et donné lieu à des études de différents organismes, notamment la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie). La question tient en large mesure aux préoccupations croissantes concernant le coût des campagnes électorales, les dépenses électorales des partis politiques et des candidats et leurs activités de financement. Les pressions en faveur d'une réforme s'expliquent aussi par le désir d'instaurer une certaine équité financière parmi les candidats et les partis.

La *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 a modifié sensiblement la réglementation du financement des élections et établi, de fait, un nouveau régime de financement des élections fédérales. Elle a assujéti les dépenses électorales à des contrôles plus stricts, notamment pour ce qui est des limites de dépenses, de la déclaration des dépenses de campagne, du financement public partiel des campagnes, de la réglementation de la radiodiffusion des messages politiques⁽¹⁾ et de la possibilité de déduire les contributions électorales du revenu imposable pour encourager les particuliers à faire des contributions aux partis et aux candidats.

Les travaux de la Commission Lortie et des divers comités de la Chambre des communes qui ont été mis sur pied pour étudier la réforme électorale ont jeté les bases d'autres changements législatifs. Plusieurs modifications importantes aux règles de financement ont été apportées par le projet de loi C-2, présenté à la Chambre des communes le 14 octobre 1999, qui a entraîné une révision majeure de la *Loi électorale du Canada* (la *Loi*). Les principaux changements dans les règles applicables au financement et aux campagnes ont toutefois été le fait du projet de loi C-24 : *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004⁽²⁾.

(1) J.R. Robertson, *Le système électoral canadien*, BP-437F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, mai 2004, p. 12.

(2) J.R. Robertson, *Projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*, LS-448F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 11 juin 2003.

La révision du régime de financement des campagnes continuera d'être un sujet d'intérêt au cours de la 39^e législature. Certains partis politiques ont déjà signalé leur intention de faire adopter différentes modifications, dont l'imposition d'un plafond de 1 000 \$ pour les contributions des particuliers à une campagne électorale et l'abolition des contributions versées par les syndicats et les personnes morales.

PLAFONDS DES CONTRIBUTIONS POUR LES ACTIVITÉS POLITIQUES

Les particuliers (citoyens canadiens et résidents permanents) peuvent verser une contribution financière à un parti enregistré, à un candidat, à une association de circonscription et à un candidat à la direction ou à l'investiture (art. 404 de la *Loi*). Les particuliers peuvent verser au maximum (art. 405) :

- 5 000 \$, au total, à un parti enregistré donné et à l'ensemble de ses associations enregistrées, de ses candidats à l'investiture et de ses candidats au cours d'une année civile;
- 5 000 \$, au total, à un candidat qui n'est pas le candidat d'un parti enregistré pour une élection donnée;
- 5 000 \$, au total, à l'ensemble des candidats à la direction pour une course à la direction donnée.

Un candidat aux élections, un candidat à l'investiture d'un parti enregistré ou un candidat à la direction d'un parti peut apporter à sa campagne une contribution supplémentaire de 5 000 \$ provenant de ses propres fonds. La limite de 5 000 \$ s'applique également aux candidats qui ne sont pas candidats d'un parti enregistré et qui contribuent à leur propre campagne.

Les syndicats et les personnes morales ne sont plus autorisés à faire des contributions politiques aux partis enregistrés et aux candidats à la direction. Ils peuvent néanmoins fournir une contribution modeste aux candidats, aux associations de circonscription et aux candidats à l'investiture, comme suit (art. 404.1) :

- 1 000 \$, au total, à l'ensemble des associations de circonscription, des candidats et des candidats à l'investiture d'un parti enregistré donné au cours d'une année civile;
- 1 000 \$, au total, à un candidat qui n'est pas le candidat d'un parti enregistré pour une élection donnée.

Les syndicats qui n'ont pas le droit de négocier au nom des employés au Canada, les personnes morales qui n'exercent pas d'activités au Canada, les sociétés d'État ainsi que les personnes morales qui reçoivent plus de 50 p. 100 de leur financement du gouvernement du Canada ne sont pas autorisés à faire des contributions, même au niveau le plus bas.

Les contributions incluent les dons en espèces et sous forme de biens et de services. Les fonds personnels qu'un candidat ou un candidat à l'investiture utilise pour sa campagne sont considérés comme des contributions. Les frais d'adhésion à un parti ne sont pas considérés comme des contributions. Les plafonds fixés dans la *Loi* sont rajustés annuellement en fonction du taux d'inflation.

PLAFONDS DES DÉPENSES POUR LES ACTIVITÉS POLITIQUES

On calcule le plafond des dépenses électorales d'un *parti politique* en multipliant 0,70 \$ par le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale dans les circonscriptions où le parti a présenté un candidat (art. 422 de la *Loi*).

Le plafond des dépenses électorales d'un *candidat* se calcule ainsi : 2,07 \$ pour chacun des 15 000 premiers électeurs de la circonscription; 1,04 \$ pour chacun des 10 000 suivants; et 0,52 \$ pour le reste des électeurs. Le montant est accru si le nombre d'électeurs par kilomètre carré est inférieur à 10 dans la circonscription (art. 441).

Le plafond des dépenses pour un *candidat à l'investiture* correspond à 20 p. 100 du plafond établi pour l'élection d'un candidat, à l'exclusion de certaines dépenses personnelles comme les frais de déplacement et de séjour (art. 478.14).

Aucun plafond n'est imposé pour les dépenses des *candidats à la direction*. Ceux-ci doivent toutefois fournir à Élections Canada : un état des dépenses de la course à la direction, les détails de tous les prêts financiers et les noms des prêteurs, le nom et l'adresse de chaque donateur qui a versé une contribution supérieure à 200 \$ et une déclaration du montant total des contributions (art. 435.3). Ils sont aussi tenus de s'enregistrer auprès d'Élections Canada pour pouvoir accepter des contributions ou engager des dépenses (art. 435.05).

FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS

Le projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique) a également augmenté le niveau de financement public des partis politiques et des candidats.

Les *partis* peuvent se faire rembourser 50 p. 100 de leurs dépenses électorales, à la condition que leurs candidats aient obtenu au moins 2 p. 100 des suffrages validement exprimés dans l'élection ou au moins 5 p. 100 des suffrages validement exprimés dans les circonscriptions où ils ont présenté un candidat (art. 435).

Les *candidats* peuvent aussi se faire rembourser leurs dépenses électorales s'ils ont obtenu au moins 10 p. 100 des suffrages validement exprimés. Le maximum qui peut être remboursé est le moindre des deux montants suivants : 60 p. 100 des dépenses électorales payées et des dépenses personnelles payées du candidat ou 60 p. 100 du maximum que le candidat est autorisé à dépenser en vertu du paragraphe 441(3) de la *Loi* (art. 464).

Les *partis politiques* ont droit à une allocation annuelle de 1,75 \$ par suffrage recueilli au cours de l'élection précédente, à la condition que les candidats qu'ils soutiennent aient obtenu au moins 2 p. 100 des suffrages validement exprimés ou 5 p. 100 des suffrages validement exprimés dans les circonscriptions où elles ont présenté des candidats. L'allocation est payée par versements trimestriels de 0,4375 \$ par suffrage et est rajustée annuellement en fonction du taux d'inflation (art. 435.01).

Des modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* encouragent maintenant les particuliers à faire des contributions aux partis politiques et aux candidats. Elles ont doublé le montant de la contribution donnant droit au crédit d'impôt de 75 p. 100, le faisant passer de 200 \$ à 400 \$. Les autres échelons de ce crédit ont été augmentés en conséquence, de sorte que les dons de 1 275 \$ ou plus donnent droit à un crédit d'impôt maximal de 650 \$.

RÉGLEMENTATION DES CAMPAGNES

A. Courses à la direction

Les règles applicables à la tenue des courses à la direction sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 (partie 18, sect. 3.1, de la *Loi*). Avant cette date, les courses à la direction n'étaient pas réglementées.

Lorsqu'un parti enregistré lance une course à la direction, il doit en aviser Élections Canada. Un candidat à la direction est présumé tel à compter du moment où il accepte une contribution ou engage des dépenses pour la course à la direction; il doit alors s'enregistrer auprès d'Élections Canada. Les candidats doivent produire régulièrement des rapports sur le montant et la source des dons (art. 435.31), notamment un rapport pour la période commençant le premier jour de la course à la direction et se terminant quatre semaines avant la fin de cette course et un rapport pour chacune des trois semaines précédant la course. Dans les six mois suivant la fin de la course, les candidats doivent présenter un état plus complet au directeur général des élections (par. 435.3(6)).

Au moment de l'enregistrement, les candidats doivent nommer un vérificateur. Ils doivent aussi présenter un rapport vérifié s'ils ont dépensé ou reçu plus de 5 000 \$ (art. 435.33). Chaque candidat doit en outre nommer un agent de campagne et un agent financier. Les états financiers de tous les candidats sont publiés.

B. Courses à l'investiture

Avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-24, les courses à l'investiture n'étaient pas réglementées. Depuis le 1^{er} janvier 2004, elles sont soumises à des règles spéciales en vertu de la *Loi* (partie 18, sect. 5).

Dans les 30 jours suivant la date de désignation d'un candidat à l'investiture, l'association de circonscription doit faire rapport à Élections Canada sur la tenue d'une course à l'investiture (art. 478.02). Un candidat à l'investiture est présumé tel à compter du moment où il accepte une contribution ou engage des dépenses (art. 478.03). Avant d'accepter des contributions ou d'engager des dépenses, les candidats doivent nommer un agent financier. Ils sont tenus de déclarer les contributions et les dépenses à Élections Canada si elles dépassent 1 000 \$ (art. 478.23). Ils doivent nommer un vérificateur s'ils dépensent ou reçoivent plus de 10 000 \$.

Les rapports sont exigibles une fois la course à l'investiture terminée (contrairement aux courses à la direction, pendant lesquelles les candidats doivent produire régulièrement des rapports). Les candidats à l'investiture doivent présenter un état financier, au besoin, dans les quatre mois suivant la fin de la course. Si la course à l'investiture se déroule au cours d'une période électorale, l'état financier peut être produit dans les quatre mois suivant le jour des élections.

PLAFONDS DES DÉPENSES DE PUBLICITÉ ÉLECTORALE FAITES PAR DES TIERS

Un tiers est défini comme une personne ou un groupe qui n'est ni un candidat ni un parti politique. Les tiers jouent un rôle de plus en plus important dans les campagnes électorales en engageant des dépenses électorales ou d'autres dépenses pour apporter leur soutien ou s'opposer à des candidats ou à des partis.

Il est interdit aux tiers d'engager des dépenses de publicité électorale qui dépassent 150 000 \$. Sur ce montant, ils ne peuvent pas dépenser plus de 3 000 \$ pour favoriser l'élection d'un ou de plusieurs candidats dans une circonscription donnée ou pour s'y opposer. En ce qui concerne un chef de parti, la limite de 3 000 \$ ne s'applique qu'à sa candidature dans une circonscription donnée. Ces montants sont rajustés en fonction du taux d'inflation.

Ces limites de dépenses ont été contestées au motif qu'elles portaient atteinte à la libre expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans l'arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)*, rendu majoritairement, la Cour suprême a toutefois confirmé le bien-fondé des dispositions en litige pour des raisons d'équité électorale⁽³⁾.

APPLICATION DES RÈGLES DE FINANCEMENT POLITIQUE

La *Loi* renferme une longue liste d'infractions aux règles de financement politique, par exemple le fait d'esquiver, ou de conspirer pour esquiver, les règles qui limitent les dons politiques, le défaut de déclarer une contribution ou une dépense et l'engagement de dépenses supérieures aux plafonds fixés (art. 497).

Il existe un délai de prescription pour les poursuites en justice : 18 mois suivant la date à laquelle l'infraction a été mise au jour et au plus tard sept ans après la date de la perpétration (par. 514(1)).

(3) [2004] 1 R.C.S. 827.

CHANGEMENTS RÉCENTS RECOMMANDÉS PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Dans son rapport sur la 38^e élection générale, déposé à la Chambre des communes le 29 septembre 2005, le directeur général des élections (DGE) a présenté une série de recommandations visant à modifier la *Loi*⁽⁴⁾, dont certaines sont résumées ci-après.

A. Renforcement des pouvoirs d'examen et d'enquête du directeur général des élections

La *Loi* ne confère au DGE que des pouvoirs de vérification limités à l'égard des rapports des candidats et des candidats à l'investiture et aucun pouvoir véritable d'examen concernant les rapports des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées, des candidats à la direction ou des tiers. Le DGE souhaite être habilité à vérifier et à examiner les rapports de toutes les entités politiques visées par la *Loi*. Les pouvoirs qu'il veut obtenir sont étendus et incluent notamment :

- Le pouvoir d'examiner tout document relié – ou qui devrait l'être – aux renseignements qui figurent ou devraient figurer dans les dossiers ou le rapport d'élection de l'entité politique.
- Le pouvoir d'obliger une entité politique à fournir un document ou des renseignements supplémentaires.
- Le pouvoir d'entrer sur les lieux et d'obliger l'occupant à fournir les renseignements nécessaires ou à répondre à des questions. L'accès à une résidence devrait uniquement être autorisé sur consentement de l'occupant ou sur présentation d'un mandat *ex parte* décerné par un juge.
- Le pouvoir d'obliger quiconque n'est pas une entité politique assujettie à la *Loi* à fournir des renseignements ou un document sans l'autorisation préalable d'un juge.

(4) Élections Canada, *Parachever le cycle des réformes électorales : Recommandations du directeur général des élections du Canada sur la 38^e élection générale*, Ottawa, 29 septembre 2005.

B. Déclaration du travail bénévole

Pendant l'enquête de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, il a été allégué qu'un parti enregistré avait bénéficié du travail de bénévoles à temps plein pendant que ceux-ci étaient inscrits à la liste de paye d'un organisme de l'extérieur. Ce type de travail équivaut à une contribution faite au parti par l'organisme en question. Le DGE recommande de modifier la *Loi* pour obliger les partis politiques enregistrés qui reçoivent l'allocation annuelle prévue à l'article 435.01 à soumettre à Élections Canada, avec leur rapport financier annuel, un état du travail bénévole dont ils ont bénéficié. Les partis qui touchent une allocation annuelle sont ceux qui ont obtenu au moins 2 p. 100 des suffrages au niveau national ou 5 p. 100 des suffrages dans les circonscriptions où ils ont présenté un candidat au cours des dernières élections générales.

C. Allongement du délai de prescription pour les poursuites

Les allégations faites à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires au sujet des manquements à l'obligation de présenter des rapports financiers en application de la *Loi* sont à l'origine de la recommandation de porter de sept à dix ans le délai de prescription pendant lequel des poursuites peuvent être intentées en vertu de la *Loi*. Le DGE affirme dans son rapport que le délai actuel ne lui permet pas d'enquêter sur des allégations de la nature de celles qui ont été faites devant la Commission, car elles remontent à des dates trop éloignées pour que le délai puisse s'appliquer.

Bien que certains des préjudices visés par les recommandations du DGE soient devenus manifestes pendant les audiences de la commission d'enquête, le juge Gomery n'a pas formulé de recommandations sur la réforme du régime de financement électoral. Qui plus est, le dépôt du rapport du DGE à la Chambre des communes et ses témoignages ultérieurs devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en octobre et en novembre 2005 n'ont donné lieu jusqu'ici à aucune réponse de la part du Parlement ou du gouvernement. Cette situation est probablement attribuable à la dissolution du Parlement en novembre 2006.

POSITION DES PARTIS SUR LA RÉFORME DU FINANCEMENT POLITIQUE

Plusieurs partis politiques ont préconisé des changements électoraux au cours de la campagne de 2006, dont certaines visaient le financement politique. Le Parti conservateur du Canada a proposé entre autres de porter à dix ans le délai de prescription pendant lequel des poursuites peuvent être intentées pour violation de la *Loi*. Il a également proposé de limiter à 1 000 \$ les contributions des particuliers aux partis ou aux candidats et d'interdire les contributions des personnes morales, des syndicats et d'autres organisations à l'intention des partis politiques, des associations de circonscription et des candidats.

Le Nouveau Parti démocratique a dit vouloir établir des plafonds de dépenses stricts, mais non précisés, pour les courses à la direction d'un parti. Le Parti vert, quant à lui, a proposé de limiter à 1 000 \$ les contributions des particuliers et d'interdire complètement les contributions des syndicats et des personnes morales.

Ni le Parti libéral du Canada ni le Bloc québécois n'ont abordé la question du financement politique dans leur programme électoral respectif.