



Le Financement Politique au Canada: à la recherche d'un équilibre

Assemblée Annuelle
Law and Society in the 21st Century

Université Humbolt, Berlin (Allemagne)
du 25 au 28 juillet 2007



IFES White Paper Series • novembre 2007

Diane Davidson
Directrice Générale des Élections et Première Conseillère
Juridique à Élections Canada.

IFES White Paper Series • novembre 2007

Le Financement Politique au Canada: à la recherche d'un équilibre

Assemblée Annuelle
Law and Society in the 21st Century

Université Humbolt, Berlin (Allemagne)
du 25 au 28 juillet 2007

Diane Davidson
Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel,
Elections Canada.



Le financement politique au Canada : à la recherche d'un équilibre

Remerciements

IFES tient à remercier Madame Diane Davidson d'Elections Canada pour sa contribution à l'élaboration d'un article dans la série des livres blancs de l'organisation. IFES est une organisation internationale non partisane qui, par cet article intitulé *Financement politique au Canada : Réalisation d'un équilibre*, présenté en 2007 à la conférence internationale de la loi et de la société au 21ème siècle à Berlin, participe au dialogue intellectuel sur cette problématique importante.

Le financement politique au Canada : à la recherche d'un équilibre

Table des matières

Introduction	1
1.1 La démocratie électorale et la tension inhérente entre la liberté et l'égalité	2
1.2 Réglementation du financement politique en tant qu'élément essentiel de la démocratie électorale	4
2.1 Évolution du modèle canadien, du modèle « libertaire » au modèle « égalitaire »	6
2.2 Le régime réglementaire canadien actuel : cinq éléments clés	10
<i>i. Enregistrement</i>	10
<i>ii. Déclaration et publication d'information</i>	11
<i>iii. Plafonds des dépenses électorales et des contributions</i>	12
<i>iv. Financement public</i>	12
<i>v. Mécanismes de conformité et d'exécution</i>	13
3.1 Réflexions sur les leçons apprises et les défis potentiels à venir	14
Conclusion.....	16

Le financement politique au Canada : à la recherche d'un équilibre

Diane R. Davidson¹

Article présenté à l'assemblée annuelle de la Law and Society Association :
« Law and Society in the 21st Century: Transformations, Resistances, and Futures »

Université Humboldt, Berlin (Allemagne), du 25 au 28 juillet 2007

« La constitution qui nous régit et qui a reçu le nom de démocratie (demokratia), parce que son but est l'utilité du plus grand nombre et non celle d'une minorité, n'a pas seulement fait la grandeur d'Athènes. Elle a fait aussi que pour les affaires privées, tous sont égaux devant la loi. C'est le mérite personnel, autant que l'effort, qui fraye la voie des honneurs. Aucun citoyen capable de servir la patrie n'en est empêché par l'indigence ou par l'obscurité de sa condition. »² Thucydide

Introduction

L'argent joue un rôle central et indispensable dans toute démocratie électorale moderne. Ceux qui ont le désir d'arriver au pouvoir et de s'y maintenir doivent très bien planifier et s'organiser et il leur faut des ressources considérables. « L'argent permet d'acheter des biens, des compétences et des services »³, autant de choses nécessaires pour mener des campagnes électorales modernes efficaces. Les experts sur la question de l'argent en politique s'entendent largement pour dire que l'argent est « un moyen tout à fait important »⁴. Les partis politiques ont donc besoin de sommes d'argent considérables pour mener des campagnes électorales concurrentielles et pour financer leurs activités permanentes; les candidats doivent de la même manière avoir un financement adéquat pour leur permettre d'organiser le soutien électoral et de faire campagne.

En même temps, bien que l'argent soit essentiel pour que les partis et les candidats puissent s'affronter dans les élections, l'histoire a montré qu'en l'absence de contrôle et de réglementation, il a des effets pervers pour la démocratie et la confiance du public dans sa raison d'être. À partir d'une étude de cas sur l'expérience canadienne, le présent article a pour but de discuter de la réglementation de l'argent dans les élections et des principes qui sous-tendent le choix des règles pour le financement politique. L'hypothèse fondamentale de cet article : les règles électorales influent sur le comportement des acteurs politiques et de l'électorat, et

¹ Diane Davidson est sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique à Élections Canada. L'auteure remercie Alexandre Michaud, analyste principal, Recherche internationale et coopération, pour sa contribution importante au présent article.

² Relaté dans Dunn, John, *Democracy: A History*, Toronto, Penguin Group, 2005, p. 26.

³ Herbert E. Alexander, cité dans Nassmacher, Karl-Heinz (dir.) *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, p. 9.

⁴ Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, série Handbook, Suède, 2003, p. 5.

l'inverse est aussi vrai⁵. Dans ce sens, un régime efficace de financement politique est important, car il maintiendra et renforcera la participation et la confiance envers le processus électoral. Il devrait aussi être très équilibré; la réglementation doit être envisagée dans une perspective plus large de façon à ne pas faire obstacle à la participation au processus électoral. Cela dit, chaque société est unique; un régime de réglementation efficace peut prendre une multiplicité de formes, selon l'histoire, la culture et le système de valeurs d'une société donnée.

En premier lieu, le présent article débute par une brève discussion sur les valeurs que sont l'égalité et la liberté qui sous-tendent la démocratie électorale et sur la nécessité de trouver un équilibre entre ces deux valeurs essentielles dans le cadre réglementaire du financement politique pour une société donnée. Les règles concernant l'argent devraient conférer une liberté d'expression à tous les citoyens, tout en instituant des règles équitables pour tous qui soient compatibles avec les principes démocratiques. Qui plus est, elles devraient incarner les principes de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité afin de promouvoir la participation des citoyens et la confiance dans la démocratie électorale.

En second lieu, cet article retrace l'évolution des principaux aspects du régime de financement politique au Canada et le contexte qui s'y rattache. Il résume aussi le régime actuel, y compris les dernières réformes de la réglementation des finances et les mécanismes d'exécution. Au moment de l'avènement du Canada moderne en 1867, les règles sur le financement politique des élections fédérales étaient limitées. De nos jours, 140 années plus tard, parce que le public a des attentes nouvelles et sous l'effet des scandales politiques et des contestations judiciaires, les lois canadiennes en matière de financement politique constituent un des régimes les plus complets parmi les démocraties établies, ce qui a donné lieu à un modèle égalitaire.

En troisième lieu, le présent article se fonde sur les leçons du passé et présente les défis potentiels pour un proche avenir. Le Parlement canadien a récemment adopté une série de réformes surtout axées sur les apports de fonds aux entités politiques visées par les règlements. Ces nouvelles règles financières ont une grande incidence sur la manière de procéder des entités politiques et il sera nécessaire d'évaluer leur efficacité et leur équité, en particulier en ce qui concerne les plafonds de contributions et le financement public. De plus, il est proposé ici que, lorsque les législateurs modifient un aspect particulier du financement politique, ils devraient le faire dans une perspective assez vaste en tenant compte du régime global et de la dynamique entre les différents éléments pour garantir que les principes sous-jacents de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité soient préservés dans l'application du cadre juridique.

1.1 La démocratie électorale et la tension inhérente entre la liberté et l'égalité

La démocratie est un idéal et une forme de gouvernement qui permet de légitimer l'administration publique. La démocratie en tant que forme de gouvernement repose essentiellement sur la participation des citoyens aux affaires publiques, ainsi que sur leur confiance dans le système politique. La Déclaration universelle des droits de l'homme (article 21) est libellée ainsi :

⁵ Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 264.

« (1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

(2) Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

(3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »

La démocratie électorale moderne incarne la protection et la promotion des droits de la personne, en particulier la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion durant les débats électoraux, et pour la candidature aux charges publiques. Au centre de ces droits et libertés se trouve le principe de l'égalité fondamentale des citoyens, qui doivent être traités de façon égale dans l'exercice de leur droit démocratique de voter et celui d'être candidats à une élection.

Bien que la liberté et l'égalité ne soient pas nécessairement des valeurs opposées⁶, il peut être essentiel dans certains cas de limiter les libertés pour promouvoir la participation des citoyens et pour maintenir la confiance du public dans le processus électoral. La participation des citoyens au processus électoral peut prendre différentes formes, notamment le vote, le fait de se porter candidat et la tenue d'autres activités politiques grâce à des moyens pacifiques (p. ex. des contributions politiques, du bénévolat pour un parti ou un candidat, de la publicité ou une manifestation sur un point particulier, comme l'environnement).

La participation électorale est possible dans la mesure où les citoyens ont des chances raisonnables, en particulier les candidats et les partis, de présenter leurs idées aux autres électeurs. La liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion à cet égard ont un caractère essentiel pour la réalisation des objectifs fondamentaux de la démocratie électorale. De façon concrète, cela se traduit par le droit des citoyens d'exprimer leurs avis politiques librement aux autres électeurs et d'adhérer à des partis ou à d'autres organisations politiques pour promouvoir leurs points de vue, ainsi que le droit des partis politiques et des candidats de faire campagne et de promouvoir leurs plateformes. En ce sens, la liberté (c.-à-d. la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion) est à la fois un droit démocratique en soi et un moyen de concrétiser les autres droits démocratiques. Des élections démocratiques ne sont possibles que lorsque les citoyens sont libres⁷.

En même temps, la démocratie électorale incarne une valeur fondamentale, à savoir que tous les citoyens sont égaux, ont les mêmes droits politiques et devraient donc avoir les mêmes chances d'exercer leur liberté de participer au processus électoral. Le principe « une personne, un vote » et l'existence de circonscriptions relativement égales en termes de population montrent que le

⁶ Dworkin, Ronald, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.

⁷ Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie renouvelée : Rapport final*, Ottawa : la Commission, 1991, volume 1, p. 324.

principe d'égalité entre les électeurs est un élément primordial pour la démocratie. Pour que le principe d'égalité se retrouve dans le processus électoral, les règles qui renferment le principe d'équité devraient être adoptées afin de limiter certaines libertés des riches, ce qui préserverait alors l'égalité des chances des citoyens de participer de façon significative. Autrement dit, pour promouvoir l'égalité dans l'exercice des libertés pendant les élections, il se peut que l'on doive limiter le recours à la richesse⁸.

Ainsi, il y a une tension relative entre la liberté absolue de faire ce que l'on veut pour promouvoir ses idées et opinions dans le débat électoral et le droit des autres d'en faire autant. La manière et le lieu où la société établit la distinction entre la liberté d'expression d'un citoyen par rapport au droit égal d'un autre citoyen à la liberté d'expression dépend de son histoire, de sa culture et de son système de valeurs. La recherche d'un équilibre entre la liberté et l'égalité revêt une importance cruciale et elle doit découler d'un consensus social, lui-même obtenu par le dialogue public. La manière dont cet équilibre se traduit en règles et dont il est mis en pratique incombe aux gens d'État, en particulier les législateurs. À cet égard, ceux qui jouent aussi un rôle important sont les autorités de réglementation dans le domaine des élections, comme Élections Canada, l'organisme chargé de l'administration des élections fédérales au Canada.

1.2 Réglementation du financement politique en tant qu'élément essentiel de la démocratie électorale

En plus du respect des droits fondamentaux, la participation des citoyens et la confiance dans la démocratie électorale peuvent être préservées et améliorées par un cadre réglementaire électoral qui incarne les principes de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité.

C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le rôle de l'argent en politique. En général, il faudrait noter que la réglementation du financement politique fait intervenir des mécanismes qui dépassent la portée du cadre réglementaire électoral en soi et appartiennent plutôt à la structure globale de gouvernance démocratique. À ce titre, les règlements sur le financement politique devraient comprendre les différents règlements sur l'utilisation des ressources de l'État et les règles concernant les marchés publics, l'éthique et le lobbying, ainsi que des mécanismes qui permettent l'examen public du cadre administratif. Bien que le présent article reconnaisse l'importance de ce contexte plus vaste de la réglementation de la gouvernance, il ne vise qu'à traiter du cadre réglementaire des élections.

Une grande préoccupation qui s'est manifestée en ce qui concerne l'argent et les élections est liée à ceux qui fournissent l'aide financière et qui pourraient s'attendre à une réciprocité⁹ et exercer une influence indue sur les bénéficiaires (c.-à-d. les partis et les candidats). Ces derniers, une fois élus, peuvent rendre la « faveur » en ne tenant pas compte des règles de l'administration publique et en accordant des avantages matériels directs aux donateurs en se servant des fonds publics. Cette « pression financière » sur les élus peut conduire à des pratiques illégales et à des manœuvres frauduleuses. La réglementation des finances publiques peut permettre de pallier ces difficultés grâce à des dispositions sur le contrôle des dépenses et des contributions en permettant

⁸ John Rawls cité dans Feasby, Colin, « Libman v. Quebec A.G and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model », Montréal, *44 Revue de droit McGill*, 1999, p. 9.

⁹ Williams, Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, New York: St. Martin's Press, 2000, p. 9.

leur communication publique et en prévoyant le financement public des activités politiques électorales. Ces mesures comprennent les principes de transparence et de reddition de comptes qui contribuent ensuite à renforcer la confiance du public. Pour l'électorat, la transparence consiste dans le droit de savoir d'où l'argent provient et où il s'en va, et la reddition de comptes correspond à la responsabilité publique des acteurs politiques qui doivent rendre des comptes à l'électorat et respecter la loi dans leurs actes.

Une autre préoccupation, qui est apparue au cours des dernières décennies à mesure qu'augmentait le coût des campagnes électorales, provient du fait que ceux qui ont accès à de grandes quantités d'argent peuvent dominer le débat électoral, tout simplement parce qu'ils peuvent acheter plus de temps des médias et empêcher ainsi les autres de participer au processus électoral. La capacité de communiquer souvent, d'utiliser différentes formes de médias et de créer des messages publicitaires avec des experts en la matière sont des facteurs importants quand il s'agit de se faire concurrence pour obtenir des votes. Du fait que la fortune de chacun a une influence sur sa capacité de communiquer de façon efficace avec les électeurs pendant les campagnes électorales modernes, si les dépenses ne sont pas limitées, la communication de certains pourrait dominer la communication des autres, ce qui confère aux premiers un avantage indu dans le système électoral¹⁰. Là encore, la réglementation du financement politique peut permettre de régler cette difficulté en incluant des dispositions qui limitent les dépenses électorales et allouent du temps d'antenne sur la base des principes d'accessibilité et d'équité. En contexte électoral, l'accessibilité se traduit en termes de suppression des obstacles à la venue dans la concurrence électorale, tandis que l'équité signifie l'instauration de règles équitables pour les acteurs politiques et la réduction de la possibilité d'avantages injustes pour les uns par rapport aux autres en fonction de leurs moyens financiers.

Les préoccupations au sujet de l'argent dans les élections sont de nature grave et, si elles ne sont pas réglées par les gens d'État, elles peuvent nuire à la démocratie électorale dans son ensemble. Par ailleurs, un régime efficace de financement politique qui renferme les principes de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité renforce la participation et la confiance dans le processus électoral.

Dans une société donnée, la manière dont les fonds sont réglementés doit correspondre à la façon dont la société conçoit ses propres normes et ses valeurs. La façon dont nous interprétons le principe fondamental de démocratie guide les choix que nous faisons en tant que société lorsque nous recherchons tant l'égalité que la liberté et lorsque nous cherchons à concilier ces idéaux avec les aspects pratiques du gouvernement. Dans le cadre réglementaire du financement politique au Canada, le respect de la primauté des droits de la personne, la promotion de l'égalité des chances pour tous dans le processus politique et l'encouragement du dialogue public ont entraîné certaines limitations des libertés. Il est intéressant de noter que, selon le continuum entre les modèles libertaire et égalitaire, le modèle canadien est passé du modèle de « laisser-faire » au 19^e siècle à ce qui est de nos jours un modèle égalitaire, qui cherche à créer des règles équitables pour tous ceux qui veulent participer au discours électoral, à permettre aux électeurs d'être mieux informés et à encourager la confiance du public dans le processus. Dans le modèle actuel, la confiance des Canadiens dépend dans une mesure non négligeable de la garantie de l'existence de règles équitables pour les acteurs clés, y compris les partis politiques, les candidats et les

¹⁰ Rapport de la Commission royale, p. 326, voir note 7.

autres entités politiques, ainsi que tout individu ou groupe qui souhaite participer au processus électoral. Comme ailleurs dans le monde, les scandales politiques, l'évolution des attentes et des valeurs du public et les contestations judiciaires ont été des facteurs importants pour la réforme du régime de financement politique au Canada.

2.1 Évolution du modèle canadien, du modèle « libertaire » au modèle « égalitaire »

Il est important de signaler, dès le départ, que le Canada est une fédération composée d'un État fédéral, de dix provinces et de trois territoires. Chacun de ces éléments a ses propres règles et son propre système électoral, avec son histoire et son évolution, et des différences importantes peuvent être observées d'une administration à l'autre. Par exemple, les contributions politiques des entreprises et des syndicats sont autorisées dans la province de l'Ontario alors que, dans la province voisine, le Québec, elles font l'objet d'une interdiction complète depuis 1976, tout comme au palier fédéral depuis 2006. Le présent article limite toutefois ses discussions aux principaux éléments et réformes de la législation électorale fédérale.

Le cadre réglementaire canadien remonte à 1873, soit six ans après la Confédération canadienne de 1867. À l'époque, le scandale du chemin de fer du Canadien Pacifique, appelé communément le « Scandale du Pacifique » a touché une compagnie ferroviaire nationale, qui avait cherché à obtenir des marchés d'État importants. Les adversaires du Premier ministre d'alors, Sir John A. Macdonald, avaient obtenu un télégramme de ce dernier, envoyé aux soumissionnaires éventuels, leur demandant de l'argent. Lorsque le télégramme a été rendu public, il a soulevé la réprobation du public, ce qui a probablement contribué à la défaite électorale du Parti conservateur l'année suivante. Malgré l'absence d'un régime réglementaire à ce moment-là, les électeurs n'étaient pas en faveur du versement de fonds de nature à acheter l'influence de représentants élus. L'année suivante, des mesures législatives ont été adoptées qui exigeaient des candidats de nommer un agent officiel et de déclarer leurs dépenses électorales. Les partis politiques n'étaient pas encore reconnus en vertu de la loi. Fait intéressant, cette loi était fondée sur la *Corrupt Practices Act* britannique de 1854, qui a ensuite été modifiée en 1883 pour incorporer des limites aux dépenses des candidats en Grande-Bretagne, et ce, par voie législative¹¹.

Quelques décennies plus tard, le Parlement a adopté une loi (1908) interdisant aux sociétés de verser des contributions aux partis politiques, interdiction qui a été étendue aux syndicats en 1920. Cette interdiction précoce aurait été l'aboutissement des séances parlementaires fédérales de 1906 et de 1907, lesquelles avaient été « les plus scandaleuses jamais connues »¹², ainsi que d'une affaire américaine de dons secrets de compagnies d'assurance à la campagne présidentielle républicaine de 1904. Toutefois, comme il n'y avait pas dans la loi de mécanismes d'exécution ou d'exigences de divulgation pour les partis, l'interdiction est restée lettre morte et elle a éventuellement été abrogée en 1930.

En ce qui touche les élections fédérales canadiennes, la première grande réforme du régime de financement politique a eu lieu en 1974 avec l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*.

¹¹ Leslie Seidle, signalé dans le rapport de la Commission royale, p. 329, voir note 7.

¹² Le Comité Barbeau sur les dépenses électorales (Canada), 1966, cité dans le rapport de la Commission royale, p. 445, voir note 7.

Selon certains observateurs, un certain nombre de facteurs peuvent expliquer les conditions qui ont abouti à l'adoption de la première grande mesure législative pour contrôler les fonds électoraux et jeter les bases du modèle égalitaire canadien. Fait remarquable, le coût croissant des campagnes électorales aurait, dit-on, encouragé le débat au début des années 1930¹³.

L'augmentation des dépenses en publicité télévisée et l'utilisation d'agences publicitaires professionnelles par les partis nationaux, avec la nécessité qui en découle d'une quantité toujours plus grande d'argent, ont créé de grandes inquiétudes parmi les politiciens. De plus, de 1972 à 1974, lorsque le projet de loi sur les limites des dépenses électorales a été étudié et adopté par le Parlement, le Parti libéral était minoritaire à la Chambre des communes et il dépendait du Nouveau Parti démocratique pour adopter les lois. Enfin, la révélation du Watergate aux États-Unis a contribué à soulever chez les Canadiens des préoccupations sur le financement politique des élections¹⁴.

Les faits saillants des mesures législatives de 1974, toujours en vigueur aujourd'hui, étaient notamment les limites des dépenses électorales pour les candidats et les partis enregistrés, ainsi que l'exigence, tant pour les partis que pour les candidats, de divulguer leurs dépenses et leurs recettes. La Loi introduisait aussi les premiers éléments de financement public par le biais de crédits fiscaux et le remboursement partiel de certaines dépenses électorales¹⁵. Elle prévoyait aussi des règles sur l'octroi de temps d'antenne aux partis politiques à des fins de publicité. De plus, la loi de 1974 prévoyait la nomination d'un commissaire indépendant chargé de garantir la mise en œuvre de règles sur le financement des élections. En 1977, les responsabilités du commissaire ont été augmentées pour viser toutes les stipulations de la *Loi électorale du Canada*, sous le titre de commissaire aux élections fédérales, un fonctionnaire indépendant. Le commissaire est nommé et peut être destitué par le directeur général des élections (c.-à-d. le chef d'Élections Canada), lui-même un haut fonctionnaire indépendant qui relève du Parlement chargé de l'administration des élections fédérales.

La nécessité d'adopter des réformes a été exprimée tout à fait clairement à ce moment-là par David Lewis, alors chef du Nouveau Parti démocratique, qui appuyait le gouvernement minoritaire libéral à la Chambre des communes : « Les élections ne devraient pas être accaparées par ceux qui peuvent obtenir le plus d'argent... en période électorale. » En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a terminé ses travaux et a avalisé toutes les dispositions de la loi de 1974. La *Loi sur les dépenses d'élection* a été décrite comme suit : « Bien que non dénué de lacunes dans la promotion de l'équité, ce cadre a placé le Canada à l'avant-garde des systèmes politiques démocratiques occidentaux en assurant les droits et les libertés des Canadiens en matière de démocratie électorale¹⁶. » Les conclusions de la Commission ont révélé que le fait de limiter les dépenses électorales constituait un moyen important pour promouvoir l'accessibilité et l'équité dans le processus électoral et que les

¹³ Rapport de la Commission royale, p. 329, voir note 7.

¹⁴ Griner, Steven et Zovatto, Daniel (dir.), *The Delicate Balance Between Political Equity and Freedom of Expression: Political Party and Campaign Financing in Canada and the United States*, Organisation des États américains (OEA) et International IDEA, Washington D.C. et Stockholm, Suède, 2005, p. 66.

¹⁵ Dans un article de 2000, Dima Amr et Rainer Lisowski soutiennent que, sans l'avènement des crédits fiscaux et des remboursements, les partis canadiens auraient eu beaucoup de difficulté à cause de la hausse du coût de la publicité politique : p. 71 dans Nassmacher, Karl-Heinz (dir.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, voir note 2.

¹⁶ Rapport de la Commission royale, p. 326, voir note 7.

Canadiens étaient fortement en faveur du maintien de ces limites. La Commission a même recommandé d'étendre la portée de la *Loi électorale du Canada* aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction d'un parti politique, ainsi qu'à leurs associations de circonscription (c.-à-d. les électors locaux des partis)¹⁷. Cette législation – et les principes de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité sur lesquels elle est fondée – sont demeurés au cœur du régime de financement politique au Canada.

Cela dit, le cadre juridique qui régit les élections a continué à évoluer depuis 1974. En 1982, la *Charte canadienne des droits et libertés* a été adoptée et elle a garanti le droit de vote et le droit de se présenter comme candidat, ainsi que le droit à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de réunion. Depuis le début, la Charte a eu une influence importante sur la législation électorale, surtout par le biais de différentes décisions judiciaires qui ont, soit contesté certains aspects clés des dispositions sur le financement électoral, soit rendu ces dispositions inopérantes. Certains de ces aspects tiennent aux avantages liés au fait d'être un candidat, à l'enregistrement des partis, au temps d'émission accordé aux partis et à la réglementation de la publicité par les tiers.

La Charte prévoit que les groupes d'intérêt et les personnes peuvent contester devant les tribunaux les dispositions des lois électorales au Canada. Bien qu'un certain nombre d'affaires aient déjà été tranchées par la Cour suprême du Canada, deux méritent particulièrement qu'on s'y attarde. Elles concernent le régime de financement politique. La première parce qu'elle a entraîné des changements législatifs qui ont accru l'accessibilité du système électoral et l'autre, parce qu'elle a validé en termes clairs le modèle égalitaire et ses principes sous-jacents.

L'arrêt *Figuroa c. Canada (Procureur général)*¹⁸ portait sur une contestation des conditions d'enregistrement des partis en vertu de la *Loi électorale du Canada* et les avantages liés au statut d'enregistrement, y compris le droit des candidats soutenus par un parti enregistré de délivrer des reçus d'impôt pour les dons. En juin 2003, la Cour suprême du Canada a statué que les dispositions législatives qui imposaient à un parti de présenter au moins 50 candidats à une élection générale pour s'enregistrer ou maintenir un statut d'enregistrement violaient l'article 3 de la Charte et ne pouvaient être justifiées au regard de l'article premier en tant que limite raisonnable dans une société libre et démocratique. Le Parlement a adopté une nouvelle législation qui ouvrait le processus électoral aux petits partis. Ces nouvelles règles incluent une définition de ce que constitue un « parti politique » aux fins d'une élection fédérale et réduisent les conditions d'enregistrement pour les partis, notamment en prévoyant qu'un parti politique doit seulement soutenir la candidature d'un de ses membres pour avoir droit à l'enregistrement. La nouvelle loi est assujettie à un examen obligatoire du Parlement avant mai 2008.

L'arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)*¹⁹ concernait les plafonds prescrits à l'égard des dépenses de publicité électorale par les participants aux élections autres que les candidats et les partis. En 2000, la législation électorale a été modifiée pour prévoir l'enregistrement de « tiers » (c.-à-d. des personnes ou des groupes autres que les partis ou les candidats) qui participent au processus électoral et pour restreindre les sommes d'argent que ces groupes pouvaient dépenser

¹⁷ Rapport de la Commission royale, p. 252 et 285, voir note 7.

¹⁸ [2003] 1 R.C.S. 912.

¹⁹ [2004] C.S.C. 33.

dans les publicités électorales. Bien que certains tribunaux inférieurs²⁰ se soient prononcés contre ces types de plafonds en disant qu'ils violaient la liberté d'expression, la Cour suprême du Canada a tranché en 2004 que ces restrictions des dépenses répondaient au critère du caractère raisonnable dans une société libre et démocratique, comme il est prévu dans la Charte.

Dans les deux cas, la Cour suprême du Canada a adopté une approche large et fonctionnelle des droits démocratiques de la Charte et a validé les principes sous-jacents de la législation électorale. Dans l'affaire *Figueroa*, la Cour a jugé que les droits prévus par l'article 3 (c.-à-d. le droit de voter et de se porter candidat) visaient le droit des citoyens de participer de façon significative au processus électoral et celui d'exercer leur droit de vote de façon éclairée. Dans l'arrêt *Harper*, la Cour a réaffirmé le raisonnement tenu dans l'arrêt *Figueroa* et a validé en termes clairs la constitutionnalité du modèle égalitaire canadien :

« 62. Comme en témoignent ces principes, la conception qu'a la Cour de l'équité électorale est compatible avec le modèle électoral égalitaire adopté par le Parlement comme composante essentielle de notre société démocratique. Ce modèle repose sur l'idée que chacun doit avoir une chance égale de participer au processus électoral. Suivant ce modèle, la richesse constitue le principal obstacle à l'égalité de participation.

En conséquence, le modèle égalitaire préconise un processus électoral où il faut empêcher les nantis de dominer le processus au détriment des personnes possédant des ressources financières moins grandes. Il existe deux façons pour l'État d'instaurer l'égalité de participation dans le processus électoral : [...]. Premièrement, l'État peut donner une voix à ceux qui ne pourraient autrement se faire entendre. C'est ce que fait la Loi en prévoyant le remboursement des dépenses des candidats et des partis politiques et en attribuant du temps d'antenne aux partis politiques. Deuxièmement, l'État peut atténuer les voix qui dominent le discours politique pour que d'autres voix puissent elles aussi se faire entendre. Au Canada, le législateur a choisi de régir le processus électoral principalement au moyen de la deuxième solution, soit en réglementant les dépenses électorales par des dispositions exhaustives sur le financement des élections. Ces dispositions visent à permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales. Leur participation permet aux électeurs d'être mieux informés; aucune voix n'est étouffée par une autre. À l'opposé, le modèle électoral libertaire préconise un processus électoral comportant le plus petit nombre possible de restrictions. [...]

63. [...] La structure du régime s'inspire clairement du modèle égalitaire. L'objectif primordial du régime consiste à favoriser l'équité électorale en créant une situation d'égalité dans le débat politique. Il appuie la diffusion égale des points de vue en limitant la publicité électorale des tiers qui, comme l'a reconnu notre Cour, sont des participants importants et influents dans le processus électoral. En définitive, l'avancement de l'égalité et de l'équité en matière électorale stimule la confiance du public dans le système électoral. Ainsi, de façon générale, le régime de publicité électorale applicable aux tiers est conforme à la conception égalitaire des élections²¹. »

²⁰ Par exemple, voir la décision rendue par la Cour d'appel de l'Alberta (2002), 223 D.L.R. (4th) 275 concernant la même affaire.

²¹ Par. 62 et 63, voir note 18.

En 2004 et 2006, deux autres grandes séries de réformes ont été introduites pour le contrôle des contributions politiques. Ces réformes ont surtout été motivées par le fameux scandale « des commandites » ou « Adscam » en anglais, rendu public au Canada dans une série de rapports en 2002, 2004 et 2006. Le fonctionnement du programme publicitaire était originalement conçu pour augmenter la visibilité du gouvernement canadien dans la province de Québec après le référendum provincial sur l'indépendance de 1995. Or, il a ensuite été conclu qu'il avait servi à des activités illégales et frauduleuses, notamment l'utilisation de fonds publics pour financer le Parti libéral du Canada (Québec)²².

La série de nouvelles dispositions entrées en vigueur d'abord en 2004 avec un gouvernement libéral puis, en 2006, avec un gouvernement conservateur, incluait certaines modifications importantes, par exemple les plafonds de contributions faites aux entités politiques, l'interdiction complète des contributions provenant de sociétés et de syndicats, les allocations trimestrielles aux partis admissibles d'après le succès remporté aux élections par les partis aux élections antérieures et l'exigence pour les partis de déposer des rapports trimestriels auprès d'Élections Canada. Les exigences d'enregistrement et de déclaration ont été étendues aux associations de circonscription, aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction et un plafond a été prescrit pour les dépenses de campagne des candidats à l'investiture.

D'autres modifications sont actuellement envisagées par le Parlement, notamment des règles plus strictes sur les prêts politiques. De même, ces réformes répondent à l'évolution des attentes du public. Si, dans les années 1970, le contrôle des dépenses électorales était le principal objectif, aujourd'hui les contributions politiques et leur contrôle constituent aussi une grande préoccupation. Par exemple, selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 63 % des Canadiens estimaient qu'il devrait y avoir un plafond sur les montants que les personnes peuvent verser aux candidats et aux partis. En particulier, on s'inquiétait de la perception d'une influence indue que les contributions politiques importantes pouvaient apporter aux élus.

2.2 Le régime réglementaire canadien actuel : cinq éléments clés

Le présent article traitera maintenant du régime actuel de financement politique pour les élections fédérales au Canada. Le modèle canadien est fondé sur cinq éléments clés : l'enregistrement, la déclaration et la publication d'information, le plafonnement des dépenses électorales et des contributions, le financement public et l'application. Pris ensemble, ces cinq éléments répondent aux objectifs qui consistent à favoriser un vote éclairé, à garantir la confiance du public dans le système, à ce qu'il y ait des règles équitables et une application efficace, et à ce que des mesures de contrôle soient imposées contre l'influence déplacée ou indue.

i. Enregistrement

La législation électorale prévoit l'enregistrement de toutes les entités politiques auprès d'Élections Canada. Le régime d'enregistrement canadien est inspiré du principe selon lequel, si

²² Canada, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery), Rapport factuel, *Qui est responsable?*, vol. 1, Ottawa, la Commission, 2005.

un participant est laissé en dehors du jeu, il peut en découler des lacunes par lesquelles des fonds non divulgués et non attestés seront acheminés et trouveront leur place dans le processus électoral.

Les partis politiques peuvent s'inscrire volontairement auprès d'Élections Canada et, ce faisant, ils ont droit à différents avantages, tel que le droit d'avoir le nom du parti imprimé sur le bulletin de vote à côté du nom de leur candidat. Ils peuvent aussi obtenir des avantages financiers, comme la capacité de délivrer des reçus d'impôt pour les contributions, le remboursement partiel des dépenses électorales (50 %) et le droit à du temps d'émission gratuit et payé. Les partis enregistrés ont droit à des allocations publiques trimestrielles lorsqu'ils atteignent certains seuils de votes, au niveau local (5 %) ou national (2 %). L'enregistrement comporte aussi des responsabilités légales, comme l'obligation de divulguer les contributions et les dépenses et de fournir des déclarations financières. Des obligations semblables s'appliquent aux associations de circonscription des partis enregistrés.

Les candidats qui se lancent dans la concurrence électorale doivent s'enregistrer localement auprès des directeurs du scrutin et ont accès à des avantages et à des obligations similaires à ceux des partis enregistrés, à savoir, entre autres, le droit d'accepter des contributions et de délivrer des reçus d'impôt et le remboursement partiel (60 %) des dépenses électorales, y compris des dépenses telles que les services de vérification des rapports financiers.

À certains égards, les conditions d'enregistrement visent aussi les candidats à l'investiture et les candidats à la direction des partis, ainsi que les tiers qui dépensent 500 \$ ou plus en publicité électorale.

ii. Déclaration et publication d'information

Pour garantir la transparence et la reddition de comptes, la déclaration des dépenses et des contributions, y compris les détails exigés, le calendrier et la fréquence des déclarations financières, font l'objet d'une réglementation au Canada, tout comme les moyens acceptables de rendre ces rapports publics. L'objectif était d'assurer que la déclaration se fasse de façon permanente ou cyclique et avec facilité, et qu'elle comporte aussi suffisamment de détails pour donner l'information adéquate. Tous les rapports exigés par la loi sont mis à la disposition du public. La déclaration doit être faite en temps opportun et être facile d'accès pour les médias, les entités politiques, les universitaires et le grand public. À cette fin, la technologie est devenue un outil important, car elle permet la transmission électronique et la déclaration sur le Web. L'information tirée des rapports financiers des entités politiques depuis 1993, en particulier celle des partis et des candidats, est mise à la disposition du public sur le Web par Élections Canada.

Pour empêcher la manipulation des données financières et garantir que les rapports sont compréhensibles pour le public, des normes et des formats ont été fixés et imposés aux entités politiques. Il est aussi exigé que la déclaration soit vérifiée ou faite par un fonctionnaire ou un agent financier, conformément aux normes comptables reconnues et dans le respect de la législation. Il s'agit là d'une caractéristique importante de contrôle. Il est aussi prévu que les tâches soient séparées, et qu'une vérification indépendante des livres et des registres d'une entité politique soit garantie.

iii. Plafonds des dépenses électorales et des contributions

Pour garantir l'accessibilité et la justice grâce à l'existence de règles équitables et pour traiter le problème de l'influence indue, qu'elle soit réelle ou apparente, des limites ont été fixées pour les dépenses et les contributions. Ces plafonds énoncés dans la Loi sont raisonnables, en ce sens que suffisamment de fonds peuvent être dépensés de façon à ne pas empêcher les entités politiques de s'affronter au niveau national et dans les circonscriptions²³. Une définition de ce qu'est une dépense électorale se trouve dans la Loi. La formule choisie répond aux besoins des partis politiques en matière de concurrence électorale et d'information des électeurs, et elle instaure des règles équitables pour tous. Les plafonds imposés aux dépenses électorales sont fondés sur le nombre d'électeurs inscrits.

Comme il a été mentionné précédemment, des plafonds sont aussi imposés aux dépenses engagées par des tiers pour la publicité pendant une élection²⁴.

Depuis 2006, seules les personnes qui sont des citoyens canadiens ou des résidents permanents peuvent verser des contributions aux partis enregistrés, à leurs associations de circonscription enregistrées, aux candidats à la direction ou à l'investiture ou à tout candidat. Les plafonds imposés aux contributions pour régler l'apport de fonds ont aussi été établis à un niveau qui garantit que personne ne peut acheter d'influence²⁵. Les contributions peuvent être monétaires ou non, ces dernières étant plafonnées à la valeur commerciale du service ou du produit fourni à une entité politique.

iv. Financement public

Le financement public visant à appuyer les activités des partis et des candidats peut répondre à différents besoins : soutenir et protéger le fonctionnement du système des partis dans une démocratie électorale malgré le coût croissant des campagnes électorales, garantir la transparence et la reddition de comptes en limitant l'influence des fonds privés et en empêchant ainsi les pratiques illégales et frauduleuses, et promouvoir l'accessibilité et l'équité en appuyant les initiatives et les activités de participation électorale.

Les Canadiens acceptent qu'il y ait des subventions publiques pour les activités politiques, et la proportion entre le financement privé et public a largement évolué au fil des années. À mesure que disparaissait le système surtout fondé sur le financement privé provenant de grandes sociétés²⁶, des mesures de financement public étaient introduites sous forme de crédits d'impôt et de remboursements partiels des dépenses électorales²⁷. La loi est demeurée inchangée jusqu'en 2004, année de la réforme la plus récente du régime de financement politique. Cette année-là, le projet de loi C-24 a incorporé les premiers plafonds aux contributions avec un régime d'allocations versées aux partis politiques enregistrés. Les taux des fonds publics octroyés par le

²³ Par exemple, un parti qui a présenté des candidats dans chacune des 308 circonscriptions à l'élection générale de 2006 aurait pu dépenser jusqu'à 18 278 278,64 \$.

²⁴ Les limites indexées sur l'inflation pour l'élection générale de 2006 étaient de 3 441 \$ par circonscription et au plus de 172 050 \$ au plan national.

²⁵ Par exemple, la limite indexée sur l'inflation pour 2007 est de 1 100 \$ par parti et pour ses entités.

²⁶ Dima Amr et Rainer Lisowski, p. 60, dans Nassmacher, Karl-Heinz (dir.), voir note 2.

²⁷ Voir ci-dessus, *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974.

biais des crédits d'impôt et de remboursement des dépenses électorales ont aussi été augmentés en même temps. Le montant du financement public tient compte des limites imposées aux contributions et aux dépenses électorales et dépend aussi de la remise d'un financement équivalent de sources privées.

Le financement public est direct et prend la forme du remboursement des dépenses électorales et d'allocations ou de subventions permanentes. Il est aussi indirect par le biais d'incitatifs pécuniaires, comme des crédits d'impôt fiscaux aux donateurs et d'incitatifs non pécuniaires aux entités politiques par l'attribution de temps d'émission gratuit et l'accès à des produits électoraux, comme des cartes électorales et des listes électorales fournies par Élections Canada.

v. *Mécanismes de conformité et d'exécution*

Aucune réglementation du financement politique ne peut être efficace ou viable sans mesures d'application, de surveillance et d'intervention pour contrer le non-respect de la loi. Les mécanismes efficaces et cohérents d'application ont un effet dissuasif contre la fraude et la corruption et jouent un rôle important en ce qui touche la conformité et l'efficacité de tout régime de réglementation.

À cet égard, l'approche du Canada correspond à la « tradition britannique/anglo-saxonne de prévention des “pratiques frauduleuses et illégales” dans le processus électoral²⁸ ». Le modèle fédéral propose une combinaison de mécanismes, tant pour garantir l'exécution de la loi que pour empêcher la perpétration d'infractions.

Il incombe surtout au commissaire aux élections fédérales de faire respecter la loi. Celui-ci a le pouvoir d'ordonner qu'une enquête soit entamée concernant une plainte, que ce soit à sa propre initiative ou, dans certains cas, à la demande du directeur général des élections – par exemple s'il y a des motifs de croire qu'un travailleur électoral a commis une infraction. Le commissaire aux élections fédérales est nommé par le directeur général des élections et, par conséquent, il est indépendant vis-à-vis du gouvernement tout en faisant partie d'Élections Canada.

Le commissaire dispose d'une série de moyens, notamment des ententes de conformité avec les contrevenants ou les contrevenants potentiels, le pouvoir de demander une injonction au tribunal pour contraindre le respect et l'utilisation de « lettres de mise en garde », le cas échéant. En fin de compte, il peut déférer le cas au directeur des poursuites pénales pour qu'il agisse en conséquence.

Les dispositions sur l'exécution sont clairement indiquées dans la loi même. Elles sont nécessaires pour une bonne exécution et peuvent aussi avoir un effet dissuasif. Le fait de savoir qu'un acte particulier constitue une infraction et d'être conscient de ses conséquences potentielles suffit parfois à dissuader bon nombre de personnes de le commettre. Un autre aspect important dans un régime d'exécution tient à la définition d'une série d'infractions qui vont du caractère bénin à grave et aux peines associées. La *Loi électorale du Canada* définit 298 infractions, dont 53 % s'appliquent au financement politique, 12 % à la publicité et au temps d'émission pendant les élections et 8 % à l'enregistrement des partis politiques.

²⁸ Dima Amr et Rainer Lisowski, p.70, dans Nassmacher, Karl-Heinz (dir.), voir note 2.

Élections Canada peut jouer un rôle important dans la prévention des infractions. Pour certains actes ou omissions à caractère administratif, la Loi permet au directeur général des élections d'appliquer des mesures incitatives pour encourager les entités politiques à respecter la loi. De plus, des programmes d'éducation et d'information concernant les règles leur sont communiqués. De la formation, des logiciels et du soutien juridique et administratif sont offerts au besoin, en particulier lorsque les règles sont modifiées. Des initiatives sont aussi prises pour rappeler aux entités politiques qu'il existe des règles importantes ou pour annoncer les délais prochains, toujours afin d'encourager et de faciliter la conformité.

3.1 Réflexions sur les leçons apprises et les défis potentiels à venir

Bien que le Canada soit un pays relativement jeune, sa législation électorale a connu beaucoup de changements au fil des ans. Comme c'est le cas pour la démocratie en soi, le cadre réglementaire électoral est en constante évolution et nous cherchons toujours à l'améliorer.

La loi électorale doit répondre aux préoccupations du public, en particulier lorsqu'il s'agit de la confiance dans le processus électoral. La responsabilité de trouver une solution appropriée aux questions de droit électoral incombe aux gens d'État, surtout le gouvernement et les législateurs. Il se peut que, dans certains cas, la réaction appropriée soit de ne pas réglementer, tandis que dans d'autres, la question doit être réglée par voie réglementaire. Toutes ces décisions (qu'il s'agisse de réglementer ou non et, si oui, dans quelle mesure) doivent être prises en vue de préserver et de renforcer la confiance du public envers l'intégrité du processus électoral et la participation à celui-ci. De plus, il faudrait se souvenir que les règles sur le financement politique passent par la création d'avantages et d'obligations. Les obligations ne devraient pas être strictes au point que les participants y renoncent ou que les nouveaux acteurs n'y adhèrent pas. Les obligations doivent être examinées à la lumière des charges imposées à toute entité politique.

Le Parlement fédéral a récemment adopté une série de réformes qui ciblent surtout l'apport de fonds aux entités politiques réglementées. Ces nouvelles règles financières auront sans aucun doute une incidence importante sur le fonctionnement des entités politiques. Il y aura un besoin manifeste d'évaluer leur efficacité et leur équité, en particulier en ce qui concerne les plafonds imposés aux contributions et le financement public. À cet égard, Élections Canada possède de nombreuses données sur les collectes de fonds par les partis et les dépenses; elles sont mises à la disposition du public et pourraient être analysées de façon plus approfondie. Dans le contexte actuel, l'une des inquiétudes qui peut faire surface tient à l'absence d'études complètes qui permettraient d'avoir une idée générale de la façon dont la politique est financée au Canada, tant en provenance de source publique que privée. De même, lorsqu'un élément du régime de financement politique est pris de façon isolée par rapport aux autres règles en ce qui concerne l'accès à l'argent, on risque de voir adopter des réformes décousues qui peuvent nuire à la dynamique du système dans son ensemble. Une telle approche peut créer des obstacles non prévus à l'enregistrement et empêcher la participation significative au processus électoral.

Un projet de loi récemment déposé devant le Parlement prévoit des règles plus strictes sur les prêts politiques. L'interaction de ces nouvelles dispositions sur les prêts, si elles devaient être adoptées sous forme de loi, et d'autres règles en évolution, comme l'interdiction complète des

contributions provenant des entreprises et des syndicats et les limites plus strictes des contributions individuelles, ainsi que d'autres règles financières, pourraient avoir des incidences importantes sur les candidats, les partis, les donateurs et les prêteurs, ainsi que sur la dynamique qui les caractérise dans leur ensemble²⁹. Pour adopter une réglementation qui puisse mieux garantir la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral tout en instaurant des conditions favorables à la participation électorale, il faut que la réforme législative, qui a des répercussions sur le financement politique, tienne compte de l'application du cadre réglementaire financier dans une perspective plus large.

Un autre domaine de préoccupation connexe à l'égard du régime de financement politique est sans doute la situation des groupes économiquement marginaux. Selon certaines idées reçues, la situation financière de certains groupes et leur manque d'accès au financement constituent un obstacle à leur éventuelle candidature à une élection. Les règles absolues qui régissent les contributions et les prêts politiques peuvent avoir un effet dissuasif sur la participation électorale. Cela constitue un aspect qui mérite davantage de recherches.

Comme il a été mentionné précédemment, la loi électorale actuelle prévoit des avantages financiers pour les partis inscrits et les candidats grâce à des mécanismes comme le remboursement de dépenses électorales, les allocations trimestrielles et l'octroi de temps d'antenne. En règle générale, ces avantages sont répartis d'après le succès électoral antérieur (c.-à-d. le nombre de votes reçus après avoir atteint un seuil minimal) et la représentation actuelle du parti à la Chambre des communes en termes de sièges. Ces deux critères peuvent soulever des doutes quant à une violation potentielle de l'article 3 de la Charte, comme elle a été interprétée par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Figueroa* et *Harper*. Notamment, les petits partis ont pu contester avec succès devant les tribunaux l'imposition d'un seuil pour les votes exprimés afin d'être admissibles aux allocations trimestrielles. Le gouvernement a porté la décision du tribunal inférieur³⁰ en appel, lequel déclarait inconstitutionnelle cette exigence. La cause est actuellement en instance devant la Cour d'appel de l'Ontario. Si la décision est maintenue, le seuil ne sera plus exigé pour que les partis enregistrés puissent recevoir des allocations publiques.

Une autre contestation éventuelle du régime électoral peut découler de la nature unique des partis politiques mêmes. Les partis fédéraux au Canada sont des entités privées, dotées de leur propre série de règles internes et ayant leur propre façon de procéder. Bien que l'on puisse raisonnablement présumer que les législateurs soient informés du fonctionnement interne de leur propre parti et qu'ils en tiendraient compte dans l'élaboration des réformes législatives, il se peut à un certain moment qu'il y ait un écart entre ces réformes et la réalité que vivent les partis. Il peut y avoir des contraintes qui amènent les partis à faire des rajustements imprévus dans leur manière de fonctionner. Une telle conséquence aurait pu être évitée si la manière interne de fonctionner du parti était suffisamment prise en compte lorsque les réformes ont été adoptées.

²⁹ Une remarque similaire a été faite par le directeur général des élections quand il a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le 31 mai 2007 afin de discuter du projet de loi C-54, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada (responsabilité en matière de prêts)*. Pour de plus amples renseignements, visitez le <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=211509&Lang=1&PARLSES=391&JNT=0&COM=10465>.

³⁰ *Longley c. Canada (Procureur général)*, 2006 CanLII 36358 (C.S.J. Ont.)

L'organisme qui gère les élections peut jouer un rôle important à cet égard s'il décide de faire davantage de recherches et de mieux intégrer les partis, à la fois les petits partis et les partis établis, dans les propositions de politiques, avant la mise en œuvre des réformes législatives. De la même manière, une fois la loi proposée, les comités parlementaires peuvent profiter de l'occasion pour faire intervenir tous les partis avant de mettre des changements en vigueur.

Enfin, la création récente d'outils électroniques pour la communication politique constitue aussi un domaine à examiner aux fins de la réglementation du financement politique. Les élections récentes dans les démocraties établies ont révélé que l'Internet était de plus en plus consulté pour obtenir de l'information politique (p. ex. blogues, YouTube et autres sites Web) et que les partis et les candidats s'en servaient de plus en plus pour rejoindre les électeurs. Ce nouveau médium a une incidence sur la diffusion de l'information électorale et de la publicité, et le régime de financement politique devrait en conséquence s'adapter pour garantir que le cyberspace respecte et utilise aussi les principes de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité dans le processus électoral.

Conclusion

Le présent article est fondé sur la primauté de la participation des citoyens et de la confiance du public dans une démocratie électorale moderne. Ces deux éléments fondamentaux peuvent être préservés et améliorés par un régime de financement politique qui traduit et met en pratique l'expression de la liberté et de l'égalité, comme elle est déterminée par l'histoire, la culture et les valeurs uniques de chaque société, et incarne les principes de transparence, de reddition de comptes, d'accessibilité et d'équité.

Le système électoral fédéral du Canada a atteint un certain degré de raffinement, en particulier en ce qui concerne les règles régissant le financement politique, de façon à offrir à tous les participants aux élections la même équité. Qui plus est, le modèle égalitaire a été validé et renforcé par les arrêts de la Cour suprême du Canada concernant le caractère constitutionnel des principes et des objectifs sous-jacents. En ce sens, on peut dire que la société canadienne en est arrivée à un certain degré de maturité puisqu'elle a ménagé un équilibre entre les valeurs fondamentales de liberté et d'égalité dans le système électoral.

La démocratie électorale ne devrait jamais être considérée comme acquise. Il est souhaitable d'avoir des débats sur les réformes visant à améliorer la participation électorale et la confiance si l'on veut avoir une démocratie vivante. Il n'existe pas de système parfait, même s'il dispose d'une conception de qualité et de nombreuses ressources; aucun système ne devrait jamais être établi pour toujours. Le contexte politique, les attentes du public et les valeurs de la société changent constamment, et le cadre législatif devrait sans cesse évoluer en conséquence. Un régime de financement politique efficace et viable encourage la participation et maintient la confiance des différents acteurs en cause, et surtout de l'électorat, en trouvant son propre équilibre entre la liberté et l'égalité.

