

---

# *Le financement des élections canadiennes*

---

par W. Scott Thurlow

*Au cours de la dernière décennie, une longue suite de changements ont été apportés à la Loi électorale du Canada ainsi qu'aux diverses lois électorales provinciales concernant les contributions financières versées aux candidats et aux partis politiques, sous prétexte d'une plus grande responsabilité. On voulait éloigner l'argent de la politique pour s'assurer que notre système ne soit pas influencé artificiellement par les grosses fortunes ou les grandes sociétés. Que ces restrictions soient constitutionnelles ou non, là n'est pas la question. L'important est de savoir si les changements apportés ont fait une différence dans le discours démocratique et la composition de la Chambre des communes. Il sera ici surtout question de deux changements précis et de leurs répercussions ou non sur le processus électoral.*

Argent et liberté d'expression se confondent. Toute la jurisprudence contemporaine portant sur les contributions aux campagnes électorales exprime l'idée que, pour réussir à faire entendre son point de vue dans cette ère politique moderne, il faut y mettre le prix. C'est ce qui ressort le plus de l'arrêt faisant jurisprudence sur la question, soit celui de la Cour suprême des États-Unis (USSC) dans la cause *Buckley v. Valeo*<sup>1</sup>. La USSC avait alors lié le droit de propriété à la liberté de parole et établi que l'usage de l'un pour exercer l'autre constituait un moyen naturel de parvenir à une véritable liberté d'expression. La Cour avait soutenu que les restrictions imposées aux contributions des particuliers représentaient une mesure de protection constitutionnellement admise contre les apparences de corruption. Elle a cependant reconnu que restreindre l'argent qu'une personne peut dépenser équivaut à limiter sa liberté d'assemblée et d'expression, que cela revenait même à « limiter directement et de façon substantielle l'étendue du discours politique ». La Cour a écrit qu'aux termes du premier amendement, le gouvernement ne peut en aucun cas affirmer que les dépenses faites par quelqu'un pour faire valoir ses idées politiques sont ruineuses, excessives ou malavisées. Elle s'est toutefois

opposée à ce que des limites soient imposées aux personnes qui contribuent à leur propre campagne.

Au Canada, on a accordé beaucoup d'importance à des propositions d'ajout de limites semblables à la loi électorale fédérale et à celle de certaines provinces. Les tribunaux les ont examinées en associant le droit de vote (article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>2</sup>) à la liberté d'expression (article 2 de la *Charte*). L'argumentation exposée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa c. Canada*<sup>3</sup> reprend les principaux éléments de l'analyse judiciaire au Canada sur la question du financement des campagnes électorales. Dans *Figueroa*, la Cour suprême a statué qu'une participation efficace au processus électoral ne se limite pas à l'exercice ni à la protection du droit de vote. Elle a soutenu que les mesures destinées à empêcher qu'un mouvement politique soit désavantagé par le fait qu'il ne peut être inscrit comme un parti enregistré au sens de la *Loi électorale du Canada* renforcent le droit de vote. Pour elle, le droit de vote s'exprime par l'accès à une vaste gamme d'opinions et d'informations avant le jour du scrutin. Pour participer de façon significative au processus électoral, l'électeur, avant d'accorder son vote à qui que ce soit, doit pouvoir entendre le point de vue de chacun des partis, y compris des opinions politiques qui seraient restées inexprimées parce que les personnes qui les défendent disposent de ressources limitées. Ce jugement de la Cour suprême a fait en sorte que les petits partis peuvent maintenant

---

*W. Scott Thurlow occupe les fonctions de conseiller principal chez Temple Scott Associates Inc., grand cabinet canadien de relations publiques et gouvernementales ([www.tsa.ca](http://www.tsa.ca)).*

---

distribuer des reçus et recevoir des remboursements, au même titre que les partis présentant au moins 50 candidats.

La dernière fois qu'elle s'est prononcée sur l'influence de l'argent sur les élections, la Cour suprême a décidément adopté une démarche différente. Dans *R. c. Harper*, elle a soutenu que l'article 3 de la *Charte* a pour but de garantir un scrutin efficace et que pour cela il faut que les points de vue soient diffusés également<sup>4</sup>. En limitant la publicité électorale faite par des tiers, le modèle d'élections égalitaire rend les règles du jeu un peu plus équitables pour ceux et celles qui désirent s'engager dans la course électorale avec des ressources limitées. Bien qu'elles enfreignent le droit à la liberté d'expression politique des électeurs fortunés, ces limites ont été jugées raisonnables à la lumière de l'article premier de la *Charte* parce que ces électeurs ont une voix si forte qu'elle enterre toutes les autres voix<sup>5</sup>. Il a été établi que les gens bien nantis qui investissent dans le processus électoral privent leurs adversaires de la possibilité de s'exprimer et de se faire entendre et empêche les électeurs d'être suffisamment informés de tous les points de vue.

La Cour suprême a exprimé clairement que, faute de restrictions sur les dépenses, le discours politique peut être orienté par les riches ou par un groupe de personnes ayant décidé de mettre leurs ressources en commun. La Cour a soutenu qu'en limitant la capacité de dépenser de ces intervenants, on garantit à chacun la capacité de participer au processus électoral. Elle justifiait ainsi les dispositions de la *Loi électorale* qui restreignent le droit de se réunir librement et le droit à la libre expression de l'individu. La limitation des dépenses effectuées par des tiers est acceptable, puisqu'elle touche de la même manière un groupe de 150 000 personnes versant chacune une contribution d'un dollar, qu'une seule personne fournissant une contribution de 150 000 \$. Il est contre-intuitif de justifier une restriction de la capacité des personnes vraiment pauvres de se réunir pour parler d'une seule voix en disant que les personnes vraiment riches domineront le discours politique. On n'a jamais démontré, preuves empiriques ou autres à l'appui, que les riches dominaient le discours avant que des modifications ne soient apportées à la *Loi électorale du Canada*.

Cela étant dit, des contributions de 3 000 \$ par circonscription et de 150 000 \$ à l'échelle nationale (soit 3 666 \$ et 183 300 \$ respectivement après correction pour l'inflation) constituent des sommes négligeables, quand on connaît la capacité de dépenser des partis politiques<sup>6</sup>.

### **Les contributions aux campagnes et la participation des sociétés**

---

En 2003, le gouvernement libéral a plafonné à 5 000 \$ les contributions des individus, et autorisé de modestes contributions de 1 000 \$ (grimant à 1 100 \$ après correction pour l'inflation) de la part des sociétés, aux candidats et aux

associations de circonscription de chacun des partis enregistrés. Quand a été adoptée la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006, le gouvernement conservateur a réduit la contribution personnelle à 1 000 \$ (corrigée à 1 100 \$ en fonction de l'inflation) et interdit complètement les contributions des sociétés. Ce n'était pas la première fois qu'on plafonnait les dons des particuliers, mais les plus récentes restrictions sont, de loin, les plus sévères. Le Québec et le Manitoba, par exemple, limitent à 3 000 \$ les contributions des particuliers et interdisent toute contribution de la part des sociétés<sup>7</sup>. D'autres provinces n'imposent aucune limite quant au montant des dons des particuliers et des sociétés, et n'obligent même pas les donateurs à résider dans la province. Si l'on a décidé de limiter le montant des contributions financières des particuliers et des sociétés, c'est parce que l'on craint que ces contributions aient une incidence négative sur les élections, c'est-à-dire qu'elles servent à acheter les faveurs des candidats et des partis politiques à qui elles profitent. Or, il n'y a aucune preuve, empirique ou autre, qu'elles corrompent le système politique. En fait, bon nombre de gros bailleurs de fonds font des dons à plus d'un parti pour éviter ce problème. De grosses sociétés se plaignent souvent, en privé, du fait que les candidats et les partis à qui ils avaient fait des dons ont resserré les règlements dans leur domaine d'activité pour éviter toute apparence d'irrégularité.

On a pu s'apercevoir que les changements apportés aux règles de contribution favorisent un parti au détriment d'un autre et que, au bout du compte, elles visent bien plus à changer les pratiques de financement qu'à modifier la composition de la Chambre des communes. L'interdiction des contributions des sociétés ne nuira peut-être pas aux partis, qui peuvent maintenant compter sur une allocation trimestrielle, mais elles lient les mains des députés et des candidats voulant organiser leur propre campagne, qui est distincte de la campagne nationale. Rappelons-nous, par exemple, les dettes contractées par les candidats à la direction du Parti libéral du Canada en 2006, qui ne pouvaient compter sur les contributions des sociétés pour mener leur campagne. En comparaison, les candidats à la direction du Parti conservateur remportée par Stephen Harper, qui étaient assujettis aux anciennes règles, n'avaient pas de dettes toujours impayées 18 mois plus tard. C'est un fait qui n'a sûrement pas échappé aux futurs candidats.

Les changements apportés aux règles de financement ont amené les partis à solliciter davantage les contributeurs individuels. Certains partis réussissent mieux que d'autres sous ce rapport, parce que c'est ainsi qu'ils se sont construits. Une excellente façon d'énergiser la base et de faire contribuer les membres individuels du parti est de demander une petite contribution (entre 10 et 20 \$) pour participer à une activité donnée à l'intérieur du parti. Certaines formations politiques utilisent leurs allocations trimestrielles (décrites ci-après) pour financer des activités de collecte de fonds à l'occasion

---

desquelles les participants éventuels sont fortement sollicités par le courrier. Évidemment, il est plus facile d'inciter un électeur à faire plusieurs petites contributions au lieu d'en effectuer une seule, mais une grosse, chaque année.

Les changements présentent des inconvénients sur le plan philosophique. Les règles limitant les contributions d'une personne à sa propre campagne sont contraires au principe suivant lequel toute personne peut créer sa propre plateforme pour s'engager dans le débat. Les gens devraient être autorisés à exposer aux autres leurs idées, que ce soit à l'échelle locale ou nationale. Qu'il soit acceptable ou non de contribuer financièrement à la campagne de quelqu'un qui partage les mêmes idées, c'est une atteinte directe à la liberté d'expression d'une personne que de lui interdire de recourir à ses propres ressources pour défendre ses idéaux sur le plan politique, que ce soit à titre de membre d'un parti enregistré ou autrement. On verra si cette interdiction pourra résister à une analyse constitutionnelle.

Par malheur, tous ces changements ayant supposément pour but d'éliminer le trafic d'influence et de garantir des chances égales à tous les candidats risquent de produire l'effet contraire. Ils pourraient désavantager encore plus les nouveaux candidats, puisque ceux-ci n'auraient pas accès aux mêmes sources de financement. Les riches candidats possèdent des clients et des amis bien nantis qui disposent des moyens de verser une contribution maximale et qui sont plus susceptibles de le faire, selon les statistiques. Par conséquent, il ne faut pas s'étonner de voir des chefs ou des directeurs d'entreprise, dont les dons autrefois étaient faits par leur société, contribuer maintenant à titre individuel à des campagnes locales et à des partis nationaux. Il faut souligner qu'il est illégal, aux termes de la *Loi électorale du Canada*, qu'une société fasse parvenir des fonds à une entité enregistrée par l'entremise d'un particulier. La participation à des activités de financement demeure cependant un excellent moyen de réseautage pour les personnes et les sociétés les plus touchées par les décisions du gouvernement.

Les modifications apportées ont aussi profité involontairement à court terme aux partis politiques dans les provinces qui se sont gardées d'imposer des règles régissant les dons des sociétés. En 2007, les partis politiques provinciaux, particulièrement en Ontario, ont convoité ouvertement ce financement, sachant que les grandes sociétés et les associations professionnelles nationales avaient toujours de l'argent dans leur budget pour des contributions politiques. Une autre conséquence involontaire des changements a été l'importance accrue prise par les grands collecteurs de fonds — des gens capables de dénicher un grand nombre de donateurs disposés à verser le montant maximal permis — aux yeux des partis et des candidats.

Enfin, ce n'est pas en empêchant les sociétés de verser des contributions qu'on les écartera du processus politique. Elles cesseront tout simplement d'engraisser les coffres des partis et

des candidats pour s'intéresser à ceux des tiers enregistrés, lesquels sont autorisés à recevoir des contributions pour payer leurs dépenses électorales. En pouvant investir directement dans une lutte individuelle ou une coalition nationale sur un enjeu particulièrement important qu'appuie ou conteste ouvertement un candidat, elles n'ont pas à rendre de comptes comme avant, lorsque leur nom paraissait dans le rapport sur les dépenses électorales d'un parti ou d'un candidat. Bien qu'elles doivent toujours enregistrer leurs contributions à des tiers, celles-ci ne sont pas contrôlées de la même façon que les contributions à des acteurs politiques. Une contribution directe à un candidat fera l'objet d'un examen plus attentif qu'une contribution à un tiers ayant fait campagne contre l'adversaire de ce candidat, même si, en fin de compte, les deux types de contribution ont probablement un effet semblable.

### **De l'argent en échange de votes**

---

En 2003, le Parlement a adopté un changement important au mode de financement des partis politiques. Les partis enregistrés ayant obtenu au moins 2 p. 100 du nombre total de voix exprimées ou au moins 5 p. 100 des voix exprimées dans les circonscriptions où ils ont soutenu un candidat (le seuil) se voyaient accorder une allocation trimestrielle versée par le gouvernement. L'allocation est fixée à 1,75 \$ par année pour chaque vote obtenu et elle est ajustée chaque année par le directeur général des élections pour tenir compte du taux d'inflation, établi en fonction de l'indice des prix à la consommation.

L'allocation trimestrielle ne change peut-être pas radicalement l'issue des élections, mais elle a certainement changé l'allure des campagnes. Les partis qui ne s'attendent pas à des gains électoraux dans des régions ou des circonscriptions données s'en servent maintenant pour convaincre d'aller voter des électeurs qui resteraient autrement à la maison. Les partis s'efforcent de faire comprendre aux électeurs qu'il est révolu le temps où un vote pouvait être dénué d'importance dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à un tour et que chaque vote contribue au financement de leur parti préféré. L'allocation trimestrielle peut maintenant légitimer un vote de protestation ou faire obstacle à un vote stratégique. Dans le passé, un électeur pouvait se passer d'aller voter ou encore voter de manière stratégique, tandis qu'actuellement, chaque voix exprimée en faveur du parti de son choix rapporte à ce dernier, même modestement, sur le plan financier. Son vote ne changera peut-être pas l'issue du scrutin, mais il pourra servir à préparer la prochaine élection. Ironiquement peut-être, le taux de vote est très faible depuis la création de cette allocation, atteignant même un creux record au cours de l'élection de 2008<sup>8</sup>.

Les créanciers à qui les partis cherchent à emprunter de l'argent considèrent l'allocation comme une source de revenus prévisible, stable et garantie, et les formations politiques dont

---

l'état des finances est tel qu'elles ont atteint ou dépassé la limite maximale des dépenses permises ne se gêneront pas pour effectuer des dépenses préélectorales en sachant qu'elles recouvreront l'argent ainsi dépensé après l'élection.

Dans *Longley v. Canada*, la Cour d'appel de l'Ontario a officiellement pris le contrepied de la position de principe énoncée dans *Figueroa*, suivant laquelle il faudrait élargir le spectre des opinions politiques entendues<sup>9</sup>, préconisant, du coup, le résultat contraire. Tout en admettant que les partis politiques et leurs partisans ont besoin de ressources pour diffuser leurs messages et exposer leur point de vue à la population, et que les petits partis éprouvent plus de difficulté que les gros à trouver du financement, la Cour a refusé d'accorder réparation aux pétitionnaires qui s'étaient adressés à elle, un mélange de petits partis présentant fréquemment des candidats dans plusieurs circonscriptions. La Cour a même fait observer que les seuils fondés sur le nombre de votes accentuent le déséquilibre entre petits et gros partis, les seconds étant pourvus de moyens supérieurs pour transmettre leurs messages à la population. Elle a ajouté, à propos de l'allocation trimestrielle (et de l'admissibilité d'un parti enregistré aux remboursements), que les seuils sont inconstitutionnels, mais justifiables aux termes de l'article premier de la *Charte*.

La Couronne a réussi à faire valoir que ce critère du seuil empêche les fraudeurs d'abuser du système pour en retirer des avantages financiers et que des incidents survenus précédemment impliquant des partis enregistrés pourraient se répéter si l'on décidait d'abolir les dispositions législatives à cet effet. La Cour a statué qu'en préservant celles-ci, on faisait passer le maintien de l'intégrité du régime avant la recherche d'une égalité absolue de traitement pour tous les partis politiques en ce qui a trait à l'accès au financement public.

Ce n'est pas une décision logique. La Cour, en rejetant l'analyse fondée sur l'article 3 de la *Charte* faite dans *Figueroa*, suppose que les électeurs se laisseront convaincre bêtement de voter pour un parti enregistré dont la participation au discours électoral est sans valeur parce que sa véritable intention est de tirer profit financièrement du système. Pour elle, le risque que des gens s'enrichissent aux dépens du système est trop grand pour garantir la participation des petits partis. La décision ignore le fait que rien dans la loi actuelle n'empêche de tels abus du système. De petites formations politiques s'intéressant à des questions précises se trouvent exclues du débat faute d'être admissibles à un financement comparativement modeste. Elles ne peuvent accroître leur soutien avant d'avoir atteint le seuil requis, ce qui risque d'être impossible sans ce financement.

C'est un cercle vicieux qui fonctionne cependant dans les deux sens. On peut établir des liens étroits entre la hausse graduelle et ensuite la stabilité du taux de popularité du Parti vert du Canada et les changements introduits dans la loi par le premier ministre libéral Jean Chrétien. Cette formation a su profiter des allocations trimestrielles pour mieux percer sur la

scène politique nationale. Il ne faut pas s'étonner de voir ses idées commencer à trouver écho chez les Canadiens. Avec elle, on assiste, en quelque sorte, à la manifestation de l'effet Pygmalion, c'est-à-dire d'une prédiction autoréalisatrice. Une fois qu'elle disposera des fonds nécessaires pour mener une plus grosse campagne, elle aura besoin d'argent supplémentaire afin d'orchestrer une campagne nationale s'appuyant sur les succès remportés précédemment. Tous les spécialistes de la vente diront que, pour faire de l'argent, il faut en dépenser. Le Parti vert a certes gagné en popularité (hausse de près de 2 p. 100 des voix exprimées en sa faveur), sans pour autant remporter de sièges à la dernière élection.

D'ailleurs, dans ce qui est apparu comme une stratégie mal inspirée et coûteuse sur le plan financier, des candidats du Parti vert ont encouragé leurs partisans à voter pour d'autres partis dans le but de changer le résultat des élections<sup>10</sup>. Certains ont même affirmé que leur chef s'était transformée en promotrice d'un autre parti<sup>11</sup>. Même si celle-ci s'est bien défendue d'avoir suggéré d'adopter cette tactique, toute forme de vote stratégique s'exerce au détriment de la solvabilité financière du parti de prédilection de l'électeur.

---

## Conclusion

Cet automne, les Canadiens ont eu droit à une troisième élection fédérale en quatre ans. La majorité des observateurs bien informés s'entendent pour dire que les règles actuelles ont fait partie des facteurs de décision dont les chefs de parti tiendront compte maintenant avant de « forcer » la tenue d'une autre élection. Les nouvelles règles risquent aussi de faire beaucoup réfléchir les personnes voulant se présenter à la direction d'un parti enregistré.

Malgré leurs divergences d'opinions, les tribunaux canadiens affirment que l'argent a une grande incidence sur la démocratie. Dans certains cas, il permet à des petits acteurs politiques de participer efficacement au débat. Dans d'autres, il empêche la tenue d'un débat éclairé et, dépensé en trop grande quantité à droite et à gauche, il finit par diminuer l'efficacité de la participation des intéressés.

Nous avons entendu des sons de cloche différents de la part des tribunaux sur la question du financement. Certains en ont souligné la nécessité pour que chacun puisse voter utilement et étendre la portée de son droit aux termes de l'article 3 de la *Charte*. Peu de temps après, cependant, un tribunal a soutenu que des sommes d'argent excessives dépensées par certaines personnes empêchent des partis moins bien nantis de se faire justice. Et, plus tard encore, on apprend qu'il y a des points de vue qui ne sont pas suffisamment importants pour qu'on les appuie, puisque cela pourrait exposer le système à des abus. Des précisions judiciaires s'imposent sur les interactions entre le discours, l'argent et l'article 3 de la *Charte*.

Les sceptiques diront que deux nouveaux partis ont réussi à se distinguer sur la scène politique fédérale en 1993 sans

---

aucune aide sur le plan du financement. Le Parti réformiste du Canada et le Bloc Québécois avaient alors remporté à eux deux plus de 100 sièges. La majorité des gens oublient cependant que les chefs de ces deux formations politiques, MM. Bouchard et Manning, s'étaient fait des noms en 1992 en participant activement au référendum sur l'Accord de Charlottetown, et qu'ils avaient profité tous les deux, directement ou non, de fonds publics pour mener leurs campagnes respectives pour le « non ».

Les modifications apportées aux règles de financement sont peut-être bien fondées, mais elles ont eu une incidence très négligeable sur les résultats des élections. En définitive, les candidats individuels qui veulent soutenir la concurrence ont toujours besoin d'un financement appréciable pour mener à bien leur campagne. Les règles du jeu ont été améliorées pour tout le monde à la fois. Il n'y a pas eu suffisamment d'élections pour déterminer si les modifications auront les effets souhaités à long terme. À très court terme, cependant, nous avons constaté un changement marqué dans le mode de financement des campagnes électorales des grands partis. Les petits partis auront toujours des obstacles de taille à surmonter pour devenir admissibles au financement fédéral.

#### Notes

---

1. *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976).
2. *Charte des droits et libertés*, annexe B du *Canada Act 1982* (R.-U.), ch. 11 (« la *Charte* »).

3. *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37 (CanLII) (« *Figueroa* »).
4. *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33 (CanLII).
5. L'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103, a établi le critère des « limites raisonnables » lorsque les juges mettent en équilibre le droit en question et des objectifs importants dont la justification puisse se démontrer ou qui se rapportent à des préoccupations urgentes et réelles. Il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif poursuivi.
6. Jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars à l'échelle nationale si le parti présente partout des candidats et près d'un dollar en moyenne par électeur dans une circonscription, tout dépendant de la taille de la circonscription.
7. Élections Canada tient un recueil complet des règles de financement, que l'on peut consulter à l'adresse suivante : [http://www.elections.ca/loi/com2008/compoverview2008\\_f.pdf](http://www.elections.ca/loi/com2008/compoverview2008_f.pdf).
8. <http://www.cbc.ca/news/canadavotes/story/2008/10/15/voter-turnout.html>.
9. *Longley v. Canada (Attorney General)*, 2007 C.A. Ont. 852 (CanLII).
10. <http://www.cbc.ca/news/canadavotes/story/2008/10/12/may-strategic.html>.
11. <http://network.nationalpost.com/np/blogs/fullcomment/archive/2008/10/16/national-post-editorial-board-next-time-let-greens-pay-their-own-way.aspx>.