

**PROJET DE LOI C-24 : LOI MODIFIANT
LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA
ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE
REVENU (FINANCEMENT POLITIQUE)**

**James R. Robertson, analyste principal
Division du droit et du gouvernement**

**Le 5 février 2003
*Révisé le 11 juin 2003***



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-24

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	29 janvier 2003
Deuxième lecture :	18 mars 2003
Rapport du comité :	5 juin 2003
Étape du rapport :	10 juin 2003
Troisième lecture :	11 juin 2003

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	11 juin 2003
Deuxième lecture :	16 juin 2003
Rapport du comité :	19 juin 2003
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	19 juin 2003

Sanction royale : 19 juin 2003

Lois du Canada 2003, chapitre 19

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE.....	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	3
A. Contributions politiques (art. 24 et 25)	3
B. Enregistrement des associations de circonscription (art. 23 – Section 1.1)	5
C. Courses à l’investiture (art. 57 – Section 5)	7
D. Courses à la direction (art. 40 – Section 3.1)	8
E. Mesures concernant le financement public.....	10
F. Dispositions administratives	11
COMMENTAIRE	12



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-24 : LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA
ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (FINANCEMENT POLITIQUE)*

CONTEXTE

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 été déposé à la Chambre des communes par le leader parlementaire du gouvernement, l'honorable Don Boudria, c.p., député, et adopté en première lecture le 29 janvier 2003.

Ce projet de loi est considéré comme un élément clé du plan d'action en huit points sur l'éthique au sein du gouvernement, présenté le 23 mai 2002 par le premier ministre dans un discours à la Chambre des communes. Le 11 juin 2002, le premier ministre a annoncé que son gouvernement s'engageait à resserrer les dispositions législatives régissant le financement des partis politiques et des candidats afin d'améliorer l'équité et la transparence du système électoral. Cet engagement a par la suite été repris dans le discours du Trône du 30 septembre 2002, à l'ouverture de la deuxième session de la 37^e législature.

Il s'agit de la plus importante réforme des lois canadiennes touchant le financement des élections et des campagnes depuis l'établissement d'un régime de financement des élections fédérales au Canada au moyen de la *Loi sur les dépenses d'élection*. Cette loi, adoptée en 1974 en réponse aux préoccupations croissantes concernant les activités de collecte de fonds des partis politiques et le financement des partis et des campagnes électorales, marquait l'aboutissement de plus d'une décennie de débats et de révision des principes fondamentaux sur lesquels reposaient les pratiques électorales canadiennes.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

La *Loi* avait principalement pour objet le contrôle des dépenses électorales des partis et des candidats. Elle établissait une certaine équivalence financière entre les différents candidats et prévoyait une aide financière publique aux partis et aux candidats. En retour, diverses exigences et mesures de contrôle étaient imposées afin de permettre un examen public et d'accroître la confiance de la population dans le processus politique et électoral. À partir du principe selon lequel le financement des élections devait pouvoir faire l'objet d'un examen public, la *Loi* limitait les dépenses des partis et des candidats, ordonnait la divulgation des dépenses de campagne et des contributions reçues, introduisait un système de financement public partiel comprenant le remboursement d'une partie des dépenses électorales et l'octroi de crédits d'impôts pour les contributions, avec une insistance particulière sur les contributions modestes, réglementait la diffusion d'émissions politiques par les partis et les candidats, et prévoyait divers autres changements visant à rendre le processus politique plus équitable. Les changements apportés plus tard à la *Loi électorale du Canada* ont modifié certains points de détail concernant le financement des dépenses électorales, mais l'optique générale est demeurée la même.

Le financement des élections et des campagnes électorales suscite certaines préoccupations depuis quelques années. Les dépenses de campagnes d'investiture et de campagnes à la direction ne sont pas réglementées, une situation qui a fait l'objet de critiques. En outre, l'influence que continuent d'exercer les gros donateurs – entreprises, syndicats ou autres entités – soulève des inquiétudes. Diverses mesures ont donc été proposées afin de limiter les contributions ou les sources de ces contributions. Le Québec, depuis 1977, et le Manitoba, depuis 2000, appliquent des lois très strictes au sujet des contributions politiques, ce qui a alimenté les pressions en faveur de l'adoption de règles similaires au niveau fédéral. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la « Commission Lortie ») a déposé en 1991 un rapport majeur qui comprenait des propositions concernant le financement électoral. Le Directeur général des élections, dans ses rapports au Parlement à la suite de toutes les élections générales, a également soumis de nombreuses recommandations au sujet de questions comme l'enregistrement des associations de circonscription et la réglementation des courses à la direction des partis et des courses à l'investiture.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-24 comprend plusieurs éléments ou thèmes :

- interdiction (sauf exceptions mineures) touchant les contributions politiques des personnes morales et des syndicats;
- limitation des contributions individuelles;
- enregistrement des associations de circonscription;
- application de la réglementation aux courses à l'investiture et aux courses à la direction;
- amélioration du financement public du système politique, particulièrement au niveau des partis politiques.

Le projet de loi est extrêmement complexe et, compte tenu du sujet dont il traite, bon nombre de ses dispositions sont très pointues. Le fait qu'il modifie la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, modifiée, plutôt que de constituer un code complet en soi, complique encore les choses. Les rubriques qui suivent sont un résumé de ses principales dispositions. Il ne s'agit que d'un survol et d'un guide général, et, comme toujours, il ne faut pas oublier de se référer au texte exact du projet de loi lui-même.

A. Contributions politiques (art. 24 et 25)

À l'heure actuelle, les contributions politiques peuvent provenir de particuliers, d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations; seuls les non-Canadiens et les personnes morales, associations, syndicats ou gouvernements étrangers ne sont pas autorisés à en faire. En outre, bien que seules les petites contributions soient déductibles du revenu imposable, il n'y a pas de plafond applicable au montant des contributions.

Le projet de loi C-24 dispose que, désormais, à quelques exceptions mineures près, seuls les particuliers (citoyens et résidents permanents) peuvent verser des contributions financières aux partis, candidats et associations de circonscription enregistrés, ainsi qu'aux candidats à la direction et aux candidats à l'investiture. (La loi québécoise parle apparemment d'« électeurs » plutôt que de « particuliers ».) Les contributions des particuliers à chaque parti enregistré et à ses associations de circonscription, à ses candidats et à ses candidats à l'investiture

sont assujetties à une limite annuelle de **5 000 \$** au total (par. 405(1) proposé). Ce chiffre sera ajusté en fonction de l'inflation (art. 405.1 proposé) et ne s'applique pas aux contributions léguées par disposition testamentaire (par. 405(2) proposé). Cette limite ne s'applique pas non plus aux courses à la direction, pendant lesquelles les contributions individuelles sont assujetties à une limite séparée de **5 000 \$** pour l'ensemble des candidats à la direction d'un parti enregistré (al. 405(1)c) proposé). **Les contributions qu'un candidat ou un candidat à l'investiture fournit de sa poche à sa propre campagne n'entrent pas dans le calcul du 5 000 \$.**

Le projet de loi interdit par ailleurs aux personnes morales, syndicats et associations de faire des contributions aux partis politiques enregistrés ou aux candidats à leur direction. Ils peuvent cependant verser de petites sommes – un maximum ou un total de 1 000 \$ pour l'ensemble des destinataires – aux candidats, candidats à l'investiture ou associations de circonscription des partis, **ainsi qu'à un candidat à une élection qui ne représente pas un parti enregistré (par. 404.1(1) proposé)**. Les entreprises qui ne font pas d'affaires au Canada, les syndicats qui ne sont pas titulaires d'un droit de négociation pour des employés travaillant au Canada, les sociétés d'État et les personnes morales qui reçoivent plus de la moitié de leur financement du gouvernement du Canada ne sont pas autorisés à verser cette contribution même réduite (par. 404.1(3) proposé).

Les « contributions » semblent inclure la majorité des dons en argent, ainsi que les biens et services donnés « en nature »; **les droits d'adhésion ne sont pas considérés comme des contributions (par. 404.2(6) proposé)**. Les fonds personnels engagés par les candidats et les candidats à l'investiture et à la direction (par. 404.2(1) proposé) sont considérés comme une contribution.

Le projet de loi interdit de contourner les limites prévues et de cacher les sources des contributions (art. 405.2 proposé), afin d'éviter que des personnes morales ou des syndicats puissent remettre des fonds à leurs dirigeants ou à leurs employeurs pour qu'ils contribuent à un parti. Les contributions indirectes sont également interdites, à l'exception de contributions indirectes limitées faites par l'intermédiaire d'organisations de collecte de fonds (art. 405.3 proposé).

Le projet de loi prévoit une réglementation stricte des personnes autorisées à fournir des reçus pour les contributions. Les rapports déposés par les partis enregistrés, les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction doivent inclure un état des contributions par catégorie ou par classe de donateurs (particuliers, personnes

morales, syndicats et autres associations non constituées en personnes morales), le nombre de donateurs de chaque classe, le nom et l'adresse de chaque donateur ayant versé une ou plusieurs contributions d'une valeur totale de plus de 200 \$, le montant et la date, et, dans le cas d'une société à dénomination numérique, le nom de son premier dirigeant ou de son président. Le projet de loi contient en outre des dispositions sur le renvoi des contributions non admissibles au donateur ou au Receveur général, ainsi que sur le renvoi des contributions versées en violation des dispositions du projet de loi et des contributions dont il est impossible d'identifier l'auteur. Le projet de loi définit par ailleurs les termes « personne morale » et « syndicat » (par. 404.1(2) proposé) pour y inclure les personnes morales contrôlées, directement ou indirectement, par une autre personne morale, par la même personne ou par le même groupe de personnes, ainsi que les subdivisions et les sections locales des syndicats. Certains transferts des partis et des associations de circonscription aux candidats à la direction ou aux candidats à l'investiture sont interdits. **Les biens et services peuvent être fournis à un candidat à la direction ou un candidat à l'investiture s'ils le sont également à tous les autres candidats.** Les « contributions dirigées » aux candidats à la direction sont permises dans certaines cas (art. 404.3 proposé).

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a amendé le projet de loi pour faire passer de 10 \$ à 25 \$ la somme minimale qui doit faire l'objet d'un reçu de la part d'un parti inscrit, d'une association, d'un candidat, d'un candidat à l'investiture ou d'un candidat à la direction.

B. Enregistrement des associations de circonscription (art. 23 – Section 1.1)

À l'heure actuelle, les associations de circonscription ne sont pas enregistrées séparément et ne sont pas tenues de soumettre des rapports financiers ou autres directement à Élections Canada. La Commission Lortie, un comité spécial de la Chambre des communes constitué en 1991 et le Directeur général des élections ont tous recommandé l'enregistrement obligatoire des associations de circonscription des partis enregistrés. En vertu du projet de loi C-24, ces associations doivent donc s'enregistrer auprès d'Élections Canada. Elles doivent également fournir certains renseignements et produire des rapports annuels (art. 403 proposé).

Seules les associations de circonscription qui sont enregistrées peuvent accepter des contributions, fournir des biens ou des services à un candidat ou lui transférer des fonds, fournir des biens ou des services à un parti enregistré ou à une association enregistrée ou lui

transférer des fonds, ou encore accepter l'excédent des fonds électoraux d'un candidat, d'un candidat à la direction ou d'un candidat à l'investiture (art. 403.01 proposé). Ces associations doivent produire leurs rapports dans les cinq mois suivant la fin de leur exercice financier (qui correspond à l'année civile) (par. 403.35(4) proposé). **Chaque association de circonscription doit avoir un vérificateur et un agent financier; elle peut nommer des agents de circonscription, qui sont les seules personnes à pouvoir accepter des contributions et engager et faire des dépenses au nom de l'association (art. 403.09 proposé).** Les personnes morales peuvent faire office d'agents. Les noms des agents de circonscription doivent être transmis à Élections Canada, qui en tient un registre, et l'information sur l'enregistrement doit être confirmée chaque année avant le 31 mai.

Les associations de circonscription ne peuvent pas accepter de contributions ni engager de dépenses de publicité tant qu'elles ne sont pas enregistrées (art. 403.01 proposé). **Durant une période électorale, l'association de circonscription ne pourra pas engager de dépenses de publicité électorale (art. 403.04 proposé).**

Chaque parti ne peut avoir qu'une seule association par circonscription (art. 403.03 proposé). Les demandes d'enregistrement doivent inclure une déclaration signée par le chef du parti (al. 403.02(2)c) proposé). L'enregistrement des associations de circonscription peut être radié, soit de leur propre initiative, soit, par exemple, si elles n'ont pas fourni les documents ou les rapports exigés (art. 403.18 à 403.26 proposés). La procédure de radiation non volontaire est établie à l'article 403.21 proposé. Une association de circonscription peut également voir son enregistrement radié par suite d'une redistribution attribuable à la modification des limites de la circonscription (art. 403.22 proposé), mais elle pourra alors transférer ses biens ou ses fonds sans difficulté. Il convient de souligner que l'article 18 du projet de loi (art. 389.2 proposé) prévoit que la radiation d'un parti enregistré entraîne la radiation de ses associations enregistrées.

Le projet de loi contient des dispositions détaillées sur la gestion financière des associations de circonscription (art. 403.27 à 403.42 proposés), notamment au sujet du traitement des demandes de remboursement des dépenses, des contributions présumées (créances non payées après 18 mois), des rapports financiers, des contributions à remettre au Receveur général dans certains cas, des corrections et de la prorogation des délais applicables à la production de rapports. Un rapport de vérification est exigé lorsque les contributions ou les dépenses de l'association dépassent 5 000 \$ (art. 403.37 proposé), et les dépenses liées à cette vérification

sont remboursables jusqu'à concurrence de 1 500 \$ au total (art. 403.39 proposé). Conformément à l'article 30 du projet de loi (par. 412(2) proposé), les rapports des associations enregistrées sont publiés.

C. Courses à l'investiture (art. 57 – Section 5)

À l'heure actuelle, seuls les candidats et les partis politiques enregistrés sont assujettis à des limites de dépenses, et uniquement en période électorale. Pour les candidats, le maximum des dépenses autorisées est établi selon le nombre d'électeurs admissibles dans leur circonscription. Pour les partis enregistrés, il est fonction du nombre d'électeurs dans les circonscriptions où ils ont des candidats. Le projet de loi étend ces limites de dépenses aux candidats à l'investiture, pour lesquels il fixe le plafond à **20 p. 100 (réduit à l'étape du Comité par rapport aux 50 p. 100 prévus à l'origine)** du montant auquel avait droit le candidat de cette circonscription au moment de la dernière campagne électorale (art. 478.14 proposé).

Bien qu'il semble que bon nombre d'investitures aient lieu sans opposition et que, même lorsqu'il y a plus d'un candidat en lice, les courses à l'investiture soient en général relativement peu coûteuses, il y a déjà eu des exemples de campagnes très médiatisées et très coûteuses. C'est pourquoi divers observateurs ont recommandé que le processus de sélection des candidats soit réglementé jusqu'à un certain point. Dans la mesure où l'on peut soutenir qu'il s'agit d'une « question interne » qui ne concerne que le parti et son association de circonscription, les dispositions à cet égard risquent de susciter certaines résistances. En même temps, les campagnes à l'investiture font partie intégrante du processus électoral et peuvent avoir une influence sur l'élection qui suit, ce qui plaide en faveur d'une transparence accrue. L'imposition de limites de dépenses et de restrictions touchant les contributions vise également à uniformiser les règles du jeu et à aider les candidats traditionnellement désavantagés, par exemple les femmes et les membres des minorités visibles.

Dans les 30 jours suivant une course à l'investiture, les associations de circonscription devront soumettre à Élections Canada un rapport à ce sujet (art. 478.02 proposé). Les participants à cette course sont présumés avoir été candidats à l'investiture à compter du moment où ils acceptent des contributions ou engagent des dépenses (art. 478.03 proposé). Ils sont tenus de nommer un agent financier pour accepter ces contributions et engager ces dépenses (art. 478.04 proposé). Ils doivent en outre faire rapport de ces contributions et de ces dépenses

au Directeur général des élections s'ils acceptent des contributions de **1 000 \$** ou plus, ou s'ils engagent des dépenses de plus de **1 000 \$** (par. 478.23(1) proposé). Ces nouvelles dispositions s'appliquent dans le cas des courses à l'investiture et des campagnes électorales (art. 478.02 proposé), alors que les candidats à la direction doivent produire des rapports pendant la période de campagne. Lorsqu'ils sont exigibles, les rapports doivent inclure des détails sur les contributions et les dépenses, et doivent être soumis dans les quatre mois suivant la fin de la course à l'investiture; si la course à l'investiture a lieu pendant une campagne électorale, le candidat peut produire les documents en question au moment où il fait rapport (par. 478.23(7) proposé). Il convient de souligner que les contributions versées aux candidats à l'investiture ne sont pas déductibles du revenu imposable, bien qu'elles doivent faire l'objet d'un reçu et d'un rapport et qu'elles soient incluses dans la limite annuelle de **5 000 \$** applicable aux contributions.

Le projet de loi prévoit que l'excédent des fonds recueillis pour les courses à l'investiture doit être transféré à l'agent officiel du candidat choisi, à l'association de circonscription ou au parti (art. 478.39 à 478.42 proposés). Il ne contient aucune disposition autorisant les « contributions dirigées » à un candidat à l'investiture par l'intermédiaire d'un parti ou d'une association de circonscription.

Le projet de loi comprend cependant des dispositions sur la gestion financière des candidats à l'investiture : pouvoirs, fonctions et obligations des agents financiers (art. 478.11 à 478.15 proposés); recouvrement des créances et contributions présumées (art. 478.16 à 478.22 proposés); production du rapport sur le financement et les dépenses pendant une course à l'investiture (art. 478.23 à 478.31 proposés); sélection de candidats en période électorale (par. 478.23(7) proposé); corrections et prorogation des délais de production de rapports (art. 478.32 à 478.38 proposés). Un candidat à l'investiture qui a accepté ou dépensé plus de 10 000 \$ au total doit nommer un vérificateur (art. 478.25 proposé). Enfin, en vertu de l'article 30 du projet de loi (par. 412(2) proposé), les rapports des candidats à l'investiture sont publiés.

D. Courses à la direction (art. 40 – Section 3.1)

Les courses à la direction des partis politiques ne sont pas visées actuellement par les dispositions de la *Loi électorale du Canada*, ce qui est depuis longtemps considéré comme une lacune du système électoral. Dans ses rapports au Parlement, le Directeur général des

élections du Canada a souligné que le choix d'un chef peut être un événement politique extrêmement important, qui oblige parfois à recueillir et à dépenser des sommes considérables, souvent financées en partie par des contributions en retour desquelles des reçus fiscaux sont délivrés. Différentes modifications ont été proposées à cet égard, essentiellement pour garantir un financement transparent en exigeant le dépôt de rapports sur les contributions et les dépenses. Le projet de loi C-24 introduit cette idée. La suggestion d'imposer des limites de dépenses aux candidats à la direction n'a toutefois pas été retenue, ces limites demeurant la responsabilité des partis politiques en cause.

Un parti enregistré qui décide de tenir une course à la direction doit en avvertir Élections Canada (art. 435.04 proposé). Les participants à cette course sont présumés avoir été candidats à compter du moment où ils acceptent des fonds ou engagent des dépenses pour leur campagne à la direction (par. 435.05(2) proposé). Ils doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada avant de pouvoir accepter des contributions ou engager des dépenses (art. 435.05 proposé). Le projet de loi précise quels renseignements doivent contenir la demande d'enregistrement et les documents qui l'accompagnent (art. 435.06 proposé), notamment un avis d'acceptation du candidat par le parti. Élections Canada tient un registre des candidats à la direction. Ces derniers sont tenus de divulguer les montants et les sources des contributions qu'ils ont reçues avant la date de leur enregistrement, ainsi que par la suite. Pendant chacune des quatre semaines précédant immédiatement le congrès à la direction, ils doivent fournir de l'information sur les montants et les sources des contributions reçues. En outre, six mois après la fin de la course à la direction, ils doivent transmettre au Directeur général des élections de l'information sur les contributions supplémentaires qu'ils ont reçues, de même que sur les dépenses qu'ils ont engagées.

Un candidat à la direction doit nommer un vérificateur au moment de son enregistrement, mais ne doit soumettre un rapport vérifié que s'il a accepté ou dépensé plus de 5 000 \$ (art. 435.33 proposé). Le projet de loi prévoit également la nomination d'agents de campagne (art. 435.08 et 435.09 proposés), ainsi que d'un agent financier et d'un vérificateur. Il comprend en outre des dispositions relatives au retrait de candidats à la direction (art. 435.17 et 435.18 proposés), ainsi qu'à la notification, au parti, de tout manquement d'un candidat aux obligations prévues dans le projet de loi, par exemple au sujet de la production de rapports (art. 435.19 proposé). En vertu de l'article 30 du projet de loi (par. 412(2) proposé), les rapports des candidats à la direction sont publiés.

La limite annuelle de **5 000 \$** relative aux contributions des particuliers aux partis politiques ne s'applique pas aux campagnes à la direction, pour lesquelles une limite annuelle séparée de **5 000 \$** est établie (al. 405(1)c) proposé). Les personnes morales et les syndicats ne sont pas autorisés à verser de contributions aux candidats à la direction d'un parti.

Le projet de loi contient des dispositions concernant la gestion financière des candidats à la direction, le rôle de l'agent financier, le recouvrement des créances et les contributions présumées, les rapports sur le financement et les dépenses, les corrections et la prorogation des délais de production de rapports (art. 435.2 à 435.47 proposés). Tout excédent des fonds recueillis pour une campagne à la direction doit être transféré dans les 60 jours à un parti enregistré ou à une association de circonscription (art. 435.44 à 435.46 proposés).

E. Mesures concernant le financement public

Le projet de loi C-24 comprend d'importantes mesures en matière de financement public. Ces dispositions semblent avoir pour objet d'indemniser les partis pour la suppression des contributions des personnes morales et des syndicats, qui sont le plus souvent versées aux partis eux-mêmes plutôt qu'aux candidats ou aux associations de circonscription. Les partis politiques forment le cœur de tout régime politique et électoral moderne, et sont dès lors essentiels au dynamisme et à la viabilité du système démocratique. Quant à savoir si cela doit impliquer un financement public – direct ou indirect – et, si oui, dans quelle mesure, il s'agit là d'un important débat politique et philosophique. À l'heure actuelle, les partis politiques enregistrés bénéficient d'un financement public par la voie du régime fiscal (contributions déductibles) et du remboursement partiel de leurs dépenses électorales. Les candidats peuvent également se faire rembourser une partie de leurs dépenses électorales, tandis que les donateurs peuvent bénéficier du traitement fiscal privilégié réservé aux contributions politiques. Le projet de loi C-24 améliore et élargit ce régime.

Les partis enregistrés peuvent actuellement se faire rembourser 22,5 p. 100 des dépenses engagées en période électorale, tandis que cette proportion s'établit à 50 p. 100 pour les candidats. Le projet de loi C-24 portera à **60 p. 100** le pourcentage des dépenses électorales remboursables aux partis enregistrés. Pour ce qui est des candidats eux-mêmes, le pourcentage des voix qu'ils doivent obtenir dans leur circonscription pour avoir droit au remboursement de leurs dépenses électorales sera abaissé de 15 à 10 p. 100 (art. 430 proposé; amendement au par. 464(1) proposé; voir aussi les art. 48, 52 et 53).

Le projet de loi prévoit le versement, aux partis enregistrés, d'une allocation annuelle correspondant à **1,75 \$** par vote recueilli par un parti aux élections générales précédentes, à condition que ce parti ait reçu, à ces élections, soit 2 p. 100 des suffrages validement exprimés à l'échelle nationale, soit 5 p. 100 des suffrages dans les circonscriptions où le parti présentait des candidats (art. 435 proposé). Ce montant **était initialement de 1,50 \$ par vote et a été porté à 1,75 \$ par la Chambre des communes à l'étape du rapport et sera aussi corrigé de l'inflation**; il correspond apparemment au manque à gagner que pourraient subir les partis par suite des changements relatifs aux donateurs autorisés **et a été conçu de façon à être sans incidence sur les recettes**. Il semble que plusieurs provinces du Canada versent des allocations aux partis enregistrés en fonction de leurs résultats électoraux.

Afin d'encourager les contributions des particuliers, le projet de loi modifie par ailleurs la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à doubler le montant des contributions politiques individuelles donnant droit à un crédit d'impôt de 75 p. 100, pour faire passer ce montant de 200 \$ à 400 \$, et à augmenter en conséquence tous les autres échelons de ce crédit d'impôt jusqu'à un crédit maximum de 650 \$ pour les contributions politiques de 1 275 \$ ou plus. Les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* par le projet de loi (art. 73 et 74) s'appliqueront à partir de l'année d'imposition 2003.

F. Dispositions administratives

Comme il fallait s'y attendre, compte tenu de sa complexité, le projet de loi C-24 contient un certain nombre de modifications administratives et corrélatives. Certaines d'entre elles modifient des dispositions existantes, tandis que d'autres portent création de nouvelles dispositions. Par exemple, les nouvelles dispositions de fond contenues dans le projet de loi appellent un remaniement en profondeur les dispositions relatives aux infractions à la *Loi électorale du Canada*. En outre, l'article 26 du projet de loi (par. 407(3) proposé) modifie la définition des « dépenses électorales » pour l'étendre aux sondages électoraux et aux recherches effectuées en période électorale. Le projet de loi comprend également des dispositions transitoires (art. 65 à 72) portant notamment sur l'application des nouvelles dispositions si elles entrent en vigueur pendant une élection ou une course à la direction.

À l'étape du rapport à la Chambre des communes, le projet de loi a été amendé par l'ajout d'une nouvelle disposition exigeant que le Comité de la Chambre qui revoit le rapport du Directeur général des élections au sujet des modifications à apporter à

la Loi à la suite d'une élection générale et en fait rapport tienne compte des effets des dispositions du projet de loi C-24 sur le financement politique (art. 536.1 proposé).

Le projet de loi C-24 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2004, sauf son article 34.1, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005, et ses paragraphes 49(1) et (2), qui sont réputés être entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2000 (art. 75).

COMMENTAIRE

Alors que la loi de 1974 sur le financement électoral mettait l'accent sur les limites de dépenses, le projet de loi C-24 vise surtout à restreindre les contributions. La loi de 1974 introduisait un certain financement public, tandis que la nouvelle mesure améliore cet aspect du régime. Le projet de loi C-24 élargit en outre sensiblement la réglementation des activités financières des associations de circonscription, ainsi que des candidats à la direction et des candidats à l'investiture.

Le projet de loi semble viser principalement à améliorer l'équité et la transparence. Les perceptions relatives aux abus d'influence et les allégations de scandales semblent avoir motivé certains des changements proposés, mais il est important de souligner que les observateurs de notre régime électoral réclamaient déjà certaines des mesures contenues dans le projet de loi. Ce dernier semble être une tentative pour rétablir la confiance du public dans le régime électoral et le processus démocratique. Il reste à voir si ses dispositions sont vraiment nécessaires et si elles permettront d'atteindre cet objectif.

Le projet de loi contient divers éléments fondamentaux découlant de décisions de principe. Bien que certains d'entre eux soient reliés les uns aux autres, d'autres pourraient être appliqués indépendamment du reste. Par exemple, la décision d'interdire les contributions politiques des personnes morales et des syndicats n'exige pas nécessairement que les revenus perdus soient remplacés par des fonds publics. Il y a cependant des intérêts et des préoccupations contradictoires à concilier.

L'interdiction touchant les contributions des personnes morales et des syndicats représente peut-être le changement le plus important et le plus lourd de conséquences prévu dans le projet de loi. Il existe des précédents à cet égard au Canada – en particulier au Québec et, depuis quelque temps, au Manitoba –, ainsi qu'à l'étranger. Les personnes morales et les syndicats ont une personnalité juridique, et le fait de les priver du droit de contribuer au

processus électoral soulève certaines interrogations. Il est évident que ces entités ne votent pas elles-mêmes. Certaines ont d'ailleurs déjà décidé volontairement de ne pas contribuer à la caisse des partis politiques ou des candidats. Ailleurs, les règles exigent dans certains cas que les actionnaires ou les membres du syndicat approuvent leurs contributions politiques.

Plutôt que de prévoir une interdiction complète, le projet de loi fait une exception pour permettre une contribution annuelle maximum de 1 000 \$ aux associations de circonscription, aux candidats et aux candidats à l'investiture. Cette décision semble motivée par le fait que certains électeurs préfèrent verser leurs contributions par l'intermédiaire d'entreprises constituées en personnes morales. Certains observateurs se demandent s'il ne serait pas plus logique d'imposer aux personnes morales et aux syndicats la même limite de 5 000 \$ qu'aux particuliers.

La possibilité que des personnes morales et des syndicats cherchent à contourner l'interdiction concernant leurs contributions est également un sujet de préoccupation. Il semble que des entreprises pourraient demander à des employés de faire des contributions politiques et les rembourser ensuite en secret. Bien que le projet de loi C-24 contienne des dispositions visant à empêcher les activités de ce genre, celles-ci seraient sans doute difficiles à prouver. Seul le temps permettra de déterminer si ces dispositions anti-échappatoires seront suffisantes.

Le financement public prévu dans le régime établi par le projet de loi C-24 est également controversé. Les allocations aux partis politiques et le remboursement d'une plus grande part de leurs dépenses électorales viendront des fonds publics; bien que les estimations du coût de ces mesures varient, les montants en cause seront importants. Il faut donc se demander s'il s'agit d'un coût acceptable pour un système électoral démocratique. L'État doit-il subventionner les partis politiques ou les laisser se débrouiller avec les sommes recueillies grâce à leurs propres efforts? Le financement public les éloignera-t-il des électeurs et des donateurs individuels, ou les aidera-t-il à élaborer leurs politiques et à mener leurs activités sans avoir à se battre pour trouver des fonds? Le nouveau régime de contribution et de financement modifiera-t-il les opérations internes et la nature de la gouvernance des partis? L'apport de fonds publics influera-t-il sur l'attitude du public à l'endroit des partis politiques? L'image de politiciens votant pour subventionner leurs propres entités politiques – tout comme les calculs relatifs à ce que chaque parti existant devrait toucher en vertu de la formule adoptée – est inévitablement négative. Certains soutiennent que les contributions politiques devraient être volontaires plutôt qu'obligatoires, et d'autres dénoncent le fait que l'argent de leurs impôts sert à soutenir des partis

ou des points de vue qu'ils n'approuvent pas nécessairement. Par ailleurs, en vertu du régime proposé, les nouveaux partis auront probablement plus de mal à s'implanter, ce qui pourrait aider à perpétuer les partis plus anciens et mieux établis.

Quant à la formule proposée pour le financement public des partis, elle introduit, d'après certains observateurs, un élément de représentation proportionnelle dans notre système de scrutin uninominal majoritaire à un tour. Conformément aux dispositions du projet de loi, le financement sera proportionnel au nombre de voix recueillies, et non au nombre de sièges obtenus, ce qui devrait avantager les partis nationaux, ou ceux qui jouissent d'un vaste soutien populaire, au détriment des partis régionaux.

Le délai écoulé entre les événements et le moment où les rapports sur ces événements sont déposés ou publiés est une des lacunes de tout régime de production de rapports. Le projet de loi prévoit différentes limites à cet égard, probablement en fonction du temps nécessaire pour obtenir les renseignements requis et préparer les documents exigés. La majorité de ces événements – par exemple les élections, les courses à l'investiture ou les courses à la direction – peuvent être très intenses et très concentrés. La transparence après coup peut être une incitation à la discipline, mais les délais réduisent l'utilité de cette transparence pour le processus décisionnel. En effet, les problèmes ne deviennent apparents que plus tard. Les règles proposées, selon lesquelles les candidats à la direction des partis devront produire un rapport hebdomadaire pendant les quatre dernières semaines de leur campagne, constituent une tentative pour combler cette lacune.

Les nouvelles limites et restrictions touchant les contributions – de même que les nouvelles exigences importantes concernant la production de rapports – nécessiteront des mécanismes d'application et de suivi considérables. Il faudra du personnel pour répondre aux questions et donner des conseils, ainsi que pour analyser les rapports et autres documents exigés, ce qui pourrait entraîner la mise en place d'une importante bureaucratie. Grâce à la publication des divers rapports qu'exige le projet de loi, les adversaires politiques pourront examiner attentivement les contributions et les dépenses de leurs concurrents, mais il faudra également un suivi d'Élections Canada.

Il reste un certain nombre de questions sans réponse. Celle de l'utilisation de fiducies dans le processus électoral et politique a déjà été posée. Les changements proposés dans le projet de loi C-24 réduiront probablement l'intérêt des mécanismes de ce genre, ainsi que la mesure dans laquelle les fonds de fiducies s'accumuleront ou seront utilisés pour financer des dépenses électorales. Le recours aux fiducies pour des usages non électoraux ne relève pas du projet de loi. La dette existante des partis politiques soulève également des interrogations, et

certaines se demandent jusqu'à quel point elle pourrait – ou devrait – entrer en ligne de compte dans les arrangements relatifs au financement public.

Le projet de loi C-24 contient un certain nombre de dispositions qui semblent viser à corriger des lacunes ou des problèmes précis. En même temps, ces dispositions influenceront les décisions et les comportements futurs, et pourraient bien avoir des répercussions inattendues. Les conséquences du projet de loi pour les particuliers restent à déterminer, bien qu'il soit possible d'en prévoir quelques-unes.

- Les particuliers seront limités à une contribution maximum de **5 000 \$** à chaque parti (dans ses différentes incarnations). Il est peu probable que beaucoup de particuliers versent actuellement des montants approchant de ce maximum. Le traitement fiscal privilégié ne s'applique qu'à la première tranche de contribution de 1 275 \$, ce qui fait que les sommes versées au-delà de ce montant ne le seront pas pour des raisons fiscales.
- Les candidats à l'investiture devront tenir un registre des contributions reçues et des dépenses engagées, et produire des rapports à ce sujet. Même s'ils devront respecter une limite de dépenses (rarement atteinte sauf dans quelques circonscriptions suscitant un intérêt particulier, surtout en milieu urbain) et des limites de contributions, les dons ne seront pas déductibles du revenu imposable et les dépenses ne seront pas remboursées. Les excédents, à la fin des campagnes à l'investiture, devront être signalés et transférés conformément aux dispositions du projet de loi.
- Les candidats à la direction devront produire des rapports publics sur les contributions reçues et les dépenses engagées. Ils pourront profiter d'une limite annuelle distincte de **5 000 \$** par personne, et des dispositions précises sont prises pour que les dons soient acheminés par l'entremise des partis afin que leurs auteurs puissent les déduire de leur revenu imposable. Aucune limite n'est imposée au coût des campagnes à la direction, mais les excédents devront être traités conformément aux dispositions du projet de loi.
- Les partis politiques perdront les contributions des personnes morales et des syndicats, mais ils se feront rembourser une part plus importante de leurs dépenses électorales et recevront une allocation fondée sur leurs résultats aux élections générales précédentes. Ces fonds – qui iront aux partis, et non à leurs associations de circonscription – faciliteront considérablement le fonctionnement des partis. Cette formule sera particulièrement favorable aux partis qui recueillent une proportion relativement importante des suffrages exprimés et influera peut-être sur les stratégies électorales.

Le projet de loi C-24 repose sur deux prémisses : la conviction selon laquelle la divulgation complète et les contrôles financiers aideront à rebâtir la confiance de la population dans le système, et la conviction selon laquelle des partis politiques en bonne santé financière contribueront à la vitalité du processus électoral. Il s'inscrit dans un effort plus vaste pour donner une vigueur nouvelle à notre système politique. Au Canada, comme dans les autres démocraties occidentales, la participation électorale a diminué ces dernières années,

particulièrement chez les jeunes. Il reste à voir si le projet de loi C-24 aidera à résoudre ce problème.

Comme nous l'avons dit plus haut, le projet de loi C-24 a été renvoyé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre après la deuxième lecture. Après examen et rapport, le Comité a déposé un rapport narratif, son trente-sixième, dans lequel il formule plusieurs questions et expose plusieurs problèmes concernant le financement politique. Ce rapport a été déposé le 10 juin 2003 à la Chambre des communes. Il traite notamment des sujets suivants :

- un souci relativement au fardeau administratif pour les associations de circonscription, et les coûts de l'observation de la *Loi*;
- le financement public du processus électoral, y compris son fondement, son niveau et les mesures de transition;
- l'entrée en vigueur du projet de loi, y compris les mesures requises pour atténuer l'incidence de ses dispositions;
- certains aspects délicats qui devront faire l'objet d'un suivi : le traitement différent des franchises et des personnes morales, le traitement identique des sections locales de syndicats et des franchises commerciales et sociétés affiliées, les dispositions sur les contributions qui passent par des « associations », l'efficacité des mesures anti-échappatoires révisées;
- les préoccupations de certains députés au sujet du coût des élections et des campagnes;
- la nécessité d'examiner l'application des dispositions du projet de loi sur le financement électoral au cours des prochaines élections;
- la volonté d'indexer les sommes prévues dans la *Loi* pour tenir compte de l'inflation (sauf les crédits d'impôt);
- l'inquiétude concernant le taux de participation au processus politique, particulièrement la participation électorale chez les jeunes;
- la crainte de plusieurs qu'un éventuel rejet par la Cour suprême du Canada de la réglementation des dépenses engagées par les tiers durant les campagnes électorales en vertu de la *Loi électorale du Canada* ne mine les dispositions du projet de loi C-24 et n'entraîne leur réexamen.

Plusieurs de ces points font partie des amendements adoptés par la Chambre des communes à l'étape du rapport.