

Projet de loi 201 : *Loi modifiant des lois en ce qui concerne le financement électoral*

Comité permanent des affaires gouvernementales

Fred Hahn

26 juillet 2016

# Introduction

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) de l’Ontario est le plus important syndicat de la province avec plus de 260 000 membres dans presque chaque collectivité et chaque circonscription de l’Ontario. Les membres du SCFP offrent des services qui aident à faire de l’Ontario un endroit fantastique où vivre. Les membres du SCFP travaillent dans cinq secteurs fondamentaux de notre économie pour offrir des services publics. Nos membres sont des électeurs attentifs qui s’intéressent fortement aux élections provinciales. Tout le travail que nous faisons est destiné à rendre nos collectivités et notre province meilleures pour les travailleurs, y compris les travailleurs syndiqués et ceux qui ne sont pas encore membres d’un syndicat, et, par conséquent, nous nous intéressons aux politiques électorales. Notre intérêt comprend les règles qui régissent le financement des élections, ainsi que les publicités de tiers pendant les élections, questions qui sont abordées dans le projet de loi 201. Nous respectons le principe d’équité du processus électoral, y compris la création de règles du jeu équitables pour toute personne qui est candidate à une fonction publique. Nous croyons fermement qu’une démocratie vivante et florissante nécessite l’apport d’organisations de travailleurs. Ce n’est qu’avec une participation active au débat public que les intérêts des travailleurs peuvent être exprimés et rendus pertinents. Les partis politiques ne sont pas les seules organisations qui ont un intérêt à façonner le débat public lors des élections.

La question des contributions aux campagnes a suscité beaucoup d’attention dernièrement. Le rôle des grands contributeurs aux campagnes électorales a été mentionné comme étant un problème. Nous aimerions remercier le gouvernement d’avoir déposé ce projet de loi, avec lequel nous sommes en accord, en principe. Notre mémoire se concentrera sur les éléments du projet de loi 201 qui, selon nous, ont la plus grande importance, y compris les règles sur les contributions aux campagnes et les publicités de tiers. Nous proposons également des modifications qui, selon nous, renforceront et préciseront des parties du projet de loi, y compris les propositions qui ne sont pas incluses présentement dans le projet de loi 201.

Ce mémoire est basé sur plusieurs prémisses :

* promouvoir l’équité lors des élections, y compris le financement électoral et les dépenses de campagne, est un objectif louable;
* empêcher les grands donateurs de perturber les processus électoraux et politiques est nécessaire pour une démocratie efficace;
* assurer que les partis politiques se font concurrence à armes relativement égales est un objectif important;
* le financement public des élections aidera à réduire l’influence des grands donateurs et aidera les partis à fonctionner lorsque les restrictions sur les contributions financières auront été abaissées;
* les partis politiques ne sont pas les seuls acteurs qui ont un intérêt dans le déroulement et le dénouement des élections. Les organisations de travailleurs ont un intérêt réel et légitime à soulever des enjeux politiques pendant les campagnes électorales et en dehors de ces dernières;
* les tiers devraient être confrontés à certaines limites quant à leur capacité à faire de la publicité pendant les périodes électorales, mais ces restrictions devraient être utilisées uniquement pour créer des règles du jeu plus équitables parmi tous les groupes intéressés.

# Plafonds sur les publicités de tiers

Les restrictions qui seront imposées aux publicités de tiers pendant une campagne électorale et pour une période de six mois avant le déclenchement des élections sont parmi les changements les plus importants apportés par ce projet de loi. À ce jour, il n’y a aucune restriction sur la façon dont les tiers peuvent intervenir dans le cadre d’élections provinciales en Ontario, et de nombreux groupes se sont habitués à utiliser les publicités imprimées et électroniques, ainsi que les messages publicitaires, pour promouvoir leurs positions sur divers enjeux. L’introduction de restrictions aura certainement une incidence importante sur les façons dont ces groupes, dont notre syndicat, feront la promotion de ces enjeux importants et soulèveront des préoccupations au sujet des politiques des partis politiques.

Ceci étant dit, les plafonds sur les publicités de tiers au cours des campagnes électorales ne sont pas inconnus au Canada. La loi limitant de telles publicités existe au niveau fédéral depuis des années et la Cour suprême du Canada a statué qu’elle est constitutionnelle[[1]](#footnote-1). À cet effet, nous devrions nous attendre à ce que certaines restrictions sur les publicités de tiers lors des campagnes électorales soient considérées par les tribunaux comme étant constitutionnelles. La question devient alors celle-ci : quelles limites sont raisonnables?

Un critère sur lequel baser le caractère raisonnable est le degré selon lequel les limites font la promotion de l’égalité des voix. Les partis politiques ont des limites globales quant aux dépenses de campagne, mais ils n’ont pas d’autres restrictions spécifiques à respecter sur le montant d’argent dépensé sur les publicités. Lors des élections de 2014, le plafond des dépenses pour les partis était d’environ 7,4 millions de dollars. Au cours de cette campagne électorale, le Parti conservateur du Canada a rapporté avoir dépensé 6 124 693 $ sur les publicités, le Parti libéral a rapporté avoir dépensé 4 410 934 $ sur les publicités et le NPD a rapporté avoir dépensé 1 977 755 $ sur les publicités[[2]](#footnote-2).

Le projet de loi 201 établit une limite provinciale sur les publicités de tiers à 100 000 $, avec un plafond de 4 000 $ dans toute circonscription électorale. Cela représente environ 5 % du montant dépensé sur les publicités par le NPD, le parti qui a rapporté avoir dépensé le moins en publicités, tout en élisant des députés provinciaux à l’Assemblée législative. Cela représente à peine 1,6 % du budget dépensé par le Parti conservateur du Canada, qui rapporte avoir dépensé le plus sur les publicités. Un tel écart est contraire au principe qui consiste à assurer l’égalité des votes à tous les participants concernés aux élections, y compris les tiers. Les limites pour les tiers n’ont pas nécessairement à être aussi élevées que les limites pour les partis, mais les tiers devraient tout de même avoir la possibilité d’apporter une contribution importante dans le débat public. Les limites sur les dépenses des tiers pendant la période électorale devraient donc être augmentées à partir de celles établies dans le projet de loi 201. Afin de permettre aux tiers de faire un certain usage de la presse électronique et de la presse écrite, il serait déraisonnable de doubler les limites établies dans ce projet de loi.

Les limites sur les publicités de tiers peuvent également être raisonnables si elles aident à appliquer des restrictions sur les contributions aux partis politiques et sur les dépenses des partis. La loi fédérale a été interprétée d’une façon qui permet aux tiers de faire de la publicité sur des enjeux lors des campagnes électorales. Ce type d’interprétation devrait être appliqué à la loi de l’Ontario. Les tiers ont un rôle à jouer pour ce qui est de soulever des enjeux politiques importants pour discussion au cours des campagnes, que ces enjeux aient été abordés par les partis politiques ou non. Les électeurs ont également un intérêt à entendre diverses positions sur les enjeux afin de façonner leurs propres intentions de vote et pour les outiller afin de questionner les partis et les candidats sur leurs positions.

Toute limite sur les publicités de tiers devra exempter la communication avec les membres des organisations. Le projet de loi 201 exempte présentement la communication des syndicats avec leurs membres des restrictions concernant les publicités de tiers, ce qui est tout à fait approprié. Le résultat des élections a une incidence directe et immédiate sur les membres de syndicats, particulièrement sur les membres des syndicats du secteur public. Le droit de communiquer librement avec nos membres est un droit que nous devons conserver.

Le projet de loi 201 exempte également « la diffusion par un particulier, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques sur Internet » de la définition de publicité politique. Tel que précisé actuellement, cette disposition protégerait le droit d’un membre d’un conseil exécutif d’un syndicat (par exemple le président de la division provinciale du plus important syndicat du Canada), en tant qu’individu, d’utiliser des sites Web et les médias sociaux comme plate-forme pour exprimer son opinion. Les syndicats sont des organisations démocratiques. Les positions des syndicats sont déterminées par les membres, pas seulement par les dirigeants élus. Cet article du projet de loi doit être clarifié ou modifié pour assurer que les syndicats, en tant qu’institutions démocratiques, ont la capacité d’utiliser leurs sites Web et leurs plates-formes de médias sociaux pour publier leurs positions sur les élections, et ce sur la même base que les particuliers. Une telle communication ne devrait pas être considérée comme étant de la publicité politique.

## Limites sur les publicités pour la période de six mois précédent une élection

La loi fédérale sur les publicités de tiers couvre uniquement la période électorale elle-même. La décision de la Cour suprême dans *Harper c. Canada (procureur général)* n’a donc pas statué que les restrictions quant aux publicités pendant la période précédent les élections sont constitutionnelles. En fait, en appliquant l’arrêt Oakes[[3]](#footnote-3), la Cour a affirmé que la loi fédérale « porte une atteinte minimale au droit à la liberté d’expression [parce que] aucune restriction ne s’applique à la publicité faite par les tiers avant le début de la période électorale, et en dehors de cette période, les limites à l’intervention des tiers dans la vie politique n’existent pas.  Tout particulier ou groupe peut dépenser ou annoncer librement pour faire connaître ses vues ou pour convaincre autrui »[[4]](#footnote-4). Cela implique que la loi fédérale a été jugée constitutionnelle, malgré la restriction explicite quant à la liberté d’expression, précisément parce que la restriction s’appliquait uniquement à la période électorale.

En incluant des restrictions sur les publicités de tiers pour la période de six mois précédent une élection, le gouvernement ouvre la porte à des contestations par des tiers qui souhaitent avoir un droit absolu de faire de la publicité en dehors des campagnes électorales. Puisqu’il y a une obligation constitutionnelle d’atteinte minimale aux droits, et que la Cour suprême a elle-même déjà écrit que la loi fédérale a été jugée constitutionnelle parce qu’elle n’empêchait pas les publicités de tiers en dehors des périodes électorales, il y a une très forte chance que cette disposition du projet de loi 201 ne survivrait pas à une contestation constitutionnelle.

Il y a cependant, dans ce projet de loi, une omission frappante des restrictions sur les publicités pendant, et avant, une période électorale : la question de la publicité par le gouvernement. Il serait impensable que les publicités diffusées par le gouvernement soient critiques à l’endroit de la politique gouvernementale, ou des personnes qui l’élaborent. La publicité par le gouvernement est plutôt utilisée pour promouvoir les projets du gouvernement, leur donnant un angle positif. La publicité par le gouvernement ne peut possiblement que profiter au parti présentement au pouvoir et, par conséquent, elle constitue un avantage injuste pour le parti au pouvoir. Pour une question d’équité électorale, cette loi devrait être modifiée pour interdire toutes publicités du gouvernement pendant les élections, et pendant la période de six mois précédent immédiatement les campagnes électorales.

# Contributions aux campagnes

Un aspect fondamental de l’équité électorale nécessite des assurances que l’argent n’avantage pas injustement certains intérêts par rapport à d’autres. Récemment, l’attention publique portée sur le rôle des « gros capitaux » dans les activités de financement des partis politiques a soulevé des préoccupations à l’effet que les règles du jeu ne sont pas équitables. La plupart des gens en Ontario ne s’approchent même pas des limites maximales quant aux contributions contenues dans la loi actuelle. En fait, 94 % de tous les dons politiques individuels faits en 2014 étaient de moins de 1 330 $[[5]](#footnote-5), nettement inférieur aux plafonds contenus dans la loi actuelle ou dans le projet de loi. Les plafonds quant aux contributions aux campagnes qui permettent aux gens de faire des dons annuels de plus de 1 330 $ au total privilégient la classe relativement aisée.

Tous les citoyens de l’Ontario doivent être traités de façon équitable afin que le système soit juste. Les individus désignés comme candidats, ainsi que les candidats à la direction d’un parti, ne devraient pas avoir le droit de faire des contributions en argent plus élevées que n’importe quelle autre personne. Nous nous objectons aux dispositions qui permettent aux gens de contribuer jusqu’à 5 000 $ à leur propre campagne et aux personnes qui se présentent à la direction d’un parti politique de contribuer 25 000 $ à leur campagne. Ces exceptions aux limites établies pour d’autres personnes sont contraires au principe d’égalité. Ces augmentations de limites donnent un avantage important aux personnes de la classe relativement aisée pour se porter candidates aux élections.

Il n’y a aucun motif raisonnable pour justifier que l’on accorde à la classe aisée un tel avantage par rapport aux citoyens à faible revenu.

Un des enjeux qui a porté les règles relatives au financement électoral à l’avant-plan du débat public est l’utilisation, par le parti libéral, des activités de financement où l’on doit payer et qui nous permettent d’avoir un accès privilégié, activités au cours desquelles les contributeurs paient d’importantes sommes d’argent pour rencontrer les ministres et la première ministre. Cependant, le projet de loi 201 ne prévoit aucune disposition qui interdirait de telles activités à l’avenir[[6]](#footnote-6). Les activités de financement où l’on doit payer et qui nous permettent d’avoir un accès privilégié ont l’apparence, à tout le moins, de procurer une influence sur la politique en échange de contributions financières. Accorder un accès basé sur la capacité de payer est contraire aux principes de gouvernement ouvert et transparent, et désavantage clairement les Ontariens qui ne peuvent pas payer le prix d’entrée.

Le SCFP-Ontario est favorable au changement visant à interdire les contributions des entreprises et des syndicats. Cela fera en sorte que la loi de l’Ontario sera conforme aux lois similaires dans d’autres provinces et au niveau fédéral. Si on interdit les dons corporatifs et syndicaux tout en imposant des plafonds raisonnables aux contributions individuelles, cela peut aider à sortir les « gros capitaux » de la politique et à établir des règles équitables pour tout le monde.

Les partis politiques ont besoin de fonds importants pour exercer toutes leurs fonctions et s’acquitter de toutes leurs responsabilités et pour rester compétitifs lors des campagnes électorales. La diminution des plafonds des contributions individuelles et l’élimination des dons des entreprises et des syndicats aux partis pourraient avoir un effet défavorable sur leur capacité à exercer toutes leurs fonctions. Par conséquent, nous sommes favorables à la proposition de financer publiquement les partis politiques. Le financement public assurera un financement stable pendant les années entre les élections et devrait devenir une partie permanente du système de financement des partis en Ontario.

# Plafonds des dépenses des partis pendant les campagnes électorales

En abordant les préoccupations au sujet de l’argent en politique, on ne devrait pas se concentrer uniquement sur les contributions aux partis politiques. Il est tout aussi important d’assurer que les règles du jeu sont les mêmes pour tout le monde lorsqu’on parle de dépenses électorales. Le maintien de règles du jeu relativement égales pour tout le monde nécessite qu’une attention vigilante soit portée aux dépenses des partis. Ce serait une erreur de dire que des niveaux de dépenses plus élevés entraînent explicitement des niveaux plus élevés de succès électoral. Un parti pourrait avoir un message qui est inacceptable, ou un chef qui n’inspire pas confiance aux électeurs, ou pourrait utiliser l’argent de manière imprudente ou inefficace. Le parti qui dépense le plus n’est pas celui qui obtient nécessairement le plus de votes. Mais on peut affirmer que l’argent peut être utilisé pour améliorer les chances d’un parti. Plus d’argent peut conférer un avantage concurrentiel. Les plafonds sur les dépenses doivent donc être une préoccupation.

En 2014, le plafond des dépenses pour la campagne était d’environ 7,4 millions de dollars. Aucun des trois partis qui ont réussi à faire élire des députés provinciaux n’a rapporté que ses dépenses, assujetties au plafond, avaient atteint cette limite. Le Parti conservateur du Canada est celui qui a dépensé le plus, avec 7 020 170 $ (environ 95 % de la limite), les libéraux ont dépensé 6 089 859 $ (environ 82 % de la limite) et le NPD a dépensé 3 510 908 $ (environ 47 % de la limite)[[7]](#footnote-7). Si aucun parti peut dépenser jusqu’au montant maximum, il est donc clair que cette limite est trop élevée.

Il y a un écart énorme entre les partis en ce qui a trait aux dépenses, avec le parti ayant le plus dépensé qui a presque dépensé le double de la campagne la moins coûteuse. Cela ne tient même pas compte du Parti Vert, qui a dépensé à peine 107 345 $ et a tout de même pu obtenir 4,8 % du vote populaire, même s’il n’a fait élire aucun député provincial. Afin de réduire l’écart en ce qui a trait aux dépenses (et ainsi réduire l’avantage concurrentiel accordé aux partis qui dépensent le plus), la limite quant aux dépenses des partis devrait être réduite au maximum aux trois quarts du niveau actuel, et cette limite devrait être revue tous les cinq ans afin d’établir des limites raisonnables qui sont également équitables pour tous les partis. Réduire la limite aux trois quarts du niveau de 2014 permettrait quand même aux partis de dépenser environ 5,5 millions de dollars lors des campagnes électorales, soit légèrement un peu moins que le montant dépensé par le parti qui a remporté les élections de 2014.

# Recommandations

1. Augmenter la limite sur les publicités de tiers lors des campagnes électorales.
2. En respectant ce qui se fait au niveau fédéral, assurer que les restrictions quant aux publicités de tiers continuent de permettre les publicités fondées sur les enjeux.
3. Préciser l’alinéa 4(d) du projet de loi afin de permettre aux syndicats, pas uniquement aux particuliers, de faire connaître leurs opinions sur Internet, sur une base non commerciale (c’est-à-dire sur les sites Web des syndicats et sur les plates-formes de médias sociaux des syndicats).
4. Il ne devrait pas y avoir de restrictions quant aux publicités de partis politiques, ou de tiers, au cours de la période de six mois précédent une campagne électorale.
5. Il devrait y avoir des restrictions strictes sur les publicités du gouvernement, particulièrement au cours des campagnes électorales et au cours de la période de six mois précédent une campagne électorale.
6. Revoir la limite quant aux contributions politiques des particuliers sur une base régulière dans le but de voir à ce que les limites sur les contributions ne dépassent pas ce que la majorité des Ontariens sont prêts à donner aux partis politiques.
7. Éliminer les dispositions du projet de loi 201 qui permettraient aux candidats de contribuer 5 000 $ à leur propre campagne, et aux candidats à la chefferie d’un parti de contribuer jusqu’à 25 000 $ à leur campagne de course à la chefferie.
8. Interdire les activités de financement où l’on doit payer et qui nous permettent d’avoir un accès privilégié.
9. Faire du financement public des partis politiques une partie permanente du système de financement des partis.
10. Abaisser les limites quant aux dépenses sur les campagnes des partis politiques au maximum aux trois quarts de leur niveau actuel. Revoir les limites quant aux dépenses sur les campagnes sur une base régulière pour assurer qu’elles sont conformes aux principes du maintien de règles du jeu relativement égales entre les partis.

1. Harper c. Canada (procureur général), 2004. [↑](#footnote-ref-1)
2. Élections Ontario, Élections générales – États financiers annuels du parti,

   <https://www3.elections.on.ca/internetapp/PartyStatements.aspx?SearchType=6&EventId=114&Display=General%25+20Election+2014&EventType=1&&channel_id=%7b1bc89a95-b8bf-471e-8c4e-966b739c6aae%7d&lang=fr>. [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.sfu.ca/~aheard/oakes.html> (en anglais seulement). [↑](#footnote-ref-3)
4. Harper c. Canada (procureur général), 2004. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://globalnews.ca/news/2744923/bill-should-include-stricter-third-party-ad-rules-ontarios-chief-electoralofficer/> (en anglais seulement). [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.theglobeandmail.com/news/national/ontario-introduces-legislation-to-ban-corporate-and-uniondonations/article30058705/> (en anglais seulement). [↑](#footnote-ref-6)
7. Élections Ontario, Élections générales – États financiers annuels du parti,

   <https://www3.elections.on.ca/internetapp/PartyStatements.aspx?SearchType=6&EventId=114&Display=General%25+20Election+2014&EventType=1&&channel_id=%7b1bc89a95-b8bf-471e-8c4e-966b739c6aae%7d&lang=fr>.

   P a g e | [↑](#footnote-ref-7)