



Mémoire
déposé
auprès du
Comité permanent de
l'Assemblée législative au
sujet du Projet de loi 254,
Loi de 2021 sur la
protection des élections.

Le 30 mars 2021

Fred Hahn
Président

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) Ontario est le plus grand syndicat de la province comptant plus de 270 000 membres dans chaque circonscription ontarienne. Les membres du SCFP fournissent des services publics qui contribuent à faire de l'Ontario un endroit où il fait bon vivre. Nos membres sont employés dans cinq secteurs fondamentaux de notre économie, à savoir soins de santé, municipalités, conseils scolaires, services sociaux et éducation postsecondaire.

Nos membres sont à l'œuvre dans nos communautés, chaque jour. Grâce à notre expérience collective, nous apportons une contribution positive et informée aux discussions sur les finances provinciales et les priorités des Ontariens. Nous soutenons le développement de collectivités dynamiques et saines ainsi que celui d'économies locales robustes, ce qui peut être réalisé en partie par des investissements dans les gens et les services publics. Cette expérience nous qualifie particulièrement pour commenter le système électoral et les voix qu'il est censé entendre. Nous nous intéressons aux règles régissant le financement des élections et la publicité des tiers pendant les élections qui sont abordées dans le Projet de loi 254. Nous nous engageons à respecter le principe de l'équité électorale, notamment en créant des règles du jeu équitables pour tous ceux qui briguent une charge publique.

Les partis politiques ne sont pas les seules organisations qui ont intérêt à façonner le discours public en période électorale. Nous croyons fermement qu'une démocratie dynamique et florissante nécessite l'apport des organisations de travailleurs. Ce n'est que par une participation solide au débat public que les intérêts des travailleurs peuvent être articulés et à propos. D'autres organisations de la société civile et de la base citoyenne ont un rôle majeur à jouer pour faire avancer les questions d'intérêt public et d'importance. En rendant les règles d'engagement trop restrictives et confuses, le gouvernement risque de décourager les groupes communautaires et sans but lucratif de participer à notre système démocratique, tandis que les riches sociétés et les lobbyistes à la solde des entreprises peuvent se permettre de recourir à des conseils juridiques pour les aider à s'y retrouver dans les règles ou de payer la pénalité s'ils enfreignent la loi. Cette situation crée effectivement deux catégories de tiers, au lieu d'uniformiser les règles du jeu pour tous.

Notre position, qui se concentre sur l'annexe 2 du Projet de loi, peut être décrite en quatre points :

1. Des plafonds de contribution plus élevés ouvrent plus grand la porte à la probabilité d'échange d'argent contre de l'influence. Les riches, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés, peuvent donner davantage et influencer ainsi les politiques. Cela crée une situation où une petite minorité peut amplifier sa voix d'une manière disproportionnée. Dans notre société, chaque voix est égale. Par conséquent, les dons aux partis politiques ne doivent pas faire pencher la balance en faveur de quelques riches. Les plafonds de dépenses ont été augmentés sans contrôle, d'abord de 1 200 \$ à 1 600 \$ en 2018, puis de 1 650 \$ à 3 300 \$ en 2021, sans qu'aucune élection n'intervienne.

Il s'agit clairement d'une décision intéressée, les conservateurs ayant presque triplé le montant limite des dons depuis leur arrivée au pouvoir. C'est aussi le parti conservateur qui reçoit le plus grand nombre de dons maximums, alors que les autres partis dépendent de dons plus modestes provenant d'un plus grand nombre de donateurs.

2. La prolongation de la période électorale pour la publicité des tiers de six mois à douze mois impose des restrictions indues aux activités politiques. La publicité politique est définie au sens large pour inclure la défense d'une cause. La nouvelle restriction sur cette forme de discours signifie qu'en vertu de cette loi électorale, pendant un an sur quatre, les tiers seraient empêchés de plus belle de formuler des positions sur un certain nombre de questions.
3. Les définitions de la collusion sont confuses et mal articulées. Cela pourrait avoir pour conséquence réelle d'appréhender des intervenants innocents ou d'amener les citoyens à limiter leurs actions par crainte d'être accusés. En fait, les lois sont si restrictives et si mal définies que l'on peut se demander si le véritable objectif n'est pas de refroidir le débat public. Ce phénomène est encore plus marqué lorsque les peines sont alourdies. Il est évident que cette mesure vise principalement les organisations à base citoyenne disposant de peu de ressources, qui travaillent en coalition pour livrer un message commun ou qui ne peuvent pas se permettre de recourir à des conseils juridiques pour s'assurer que leurs efforts de défense d'intérêt sont conformes aux règles. Les nouvelles règles imposeraient également un fardeau excessif à l'administration des dépenses électorales.
4. Le chargement initial du financement des partis politiques n'est rien d'autre qu'une saisie d'argent. Il n'y a aucune raison de charger ainsi la distribution des fonds à moins que le gouvernement n'envisage une élection anticipée et ne veuille biaiser la prise en charge en faveur du parti au pouvoir. La prolongation du financement public pendant deux ans de plus ne va pas assez loin. Le SCFP croit au financement public des partis politiques allié une réduction du plafond des dons individuels, car cela crée des règles du jeu équitables pour tous les partis politiques. Cette mesure devrait être maintenue indéfiniment et les plafonds de contribution devraient être réduits (voir la Colombie-Britannique ou le Québec).

Ce pays a eu de gros soucis avec les personnes et les sociétés riches qui acheminaient de l'argent aux décideurs politiques. L'Ontario a des antécédents particulièrement flagrants dans ce domaine, notamment le scandale de l'argent contre accès sous des gouvernements précédents, ce que le Parti conservateur (PCPO) a décrit avec enthousiasme comme étant un mauvais comportement. Voici quelques exemples marquants :

- *En Ontario, des lobbyistes ont vendu des billets pour le récent dîner-bénéfice du premier ministre provincial Ford et, en 2016, les cadres d'une banque impliqués dans l'appel d'offres pour un contrat gouvernemental ont organisé un événement de collecte de fonds au profit du parti au pouvoir auquel ont assisté des ministres libéraux.*
- *En 2019, une analyse des dons faits aux candidats aux élections au Conseil municipal d'Ottawa a révélé qu'afin d'éviter les poursuites, certains promoteurs immobiliers affirmaient qu'il s'agissait de dons faits par leurs épouses. Une autre analyse publiée en mai 2020 a révélé que 58 % des dons faits aux conseillers siégeant au Comité d'urbanisme de la ville provenaient de personnes associées à l'industrie du développement immobilier et que 11 conseillers sur 24 avaient reçu plus de 50 % de leurs dons de ces dites personnes.*
- *Une analyse réalisée au printemps 2019 a révélé que les libéraux de Trudeau ont reçu près de 1,5 million de dollars en dons de la part du personnel, des cadres et des lobbyistes de plus de 110 entreprises, cabinets d'avocats, firmes de comptables et groupes d'intérêt depuis 2015¹.*

Cette législation imposerait de nouvelles règles onéreuses et floues aux annonceurs de tierce partie, y compris le SCFP, et appliquerait ces règles sur une plus longue période. Le Projet de loi 254 augmente aussi considérablement le plafond des contributions financières individuelles, tout en réduisant ou en supprimant les obligations de déclaration concernant les collectes de fonds des partis et de leurs associations de circonscription.

Si le Projet de loi 254 est adopté, le plafond des contributions individuelles passera de 1 600 \$ + 25 \$ par an depuis le 1^{er} janvier 2020 à 2 200 \$ + 25 \$ par an à compter du 1^{er} janvier 2022. Ce plafond s'appliquera séparément à chacun des éléments suivants :

- Les dons à un seul parti enregistré.
- Les dons à toutes les associations de circonscription et à tous les candidats à l'investiture d'un même parti enregistré.
- Les dons à tous les candidats d'un parti enregistré.
- Les dons à un candidat indépendant; et
- Tout candidat à la chefferie d'un parti enregistré.

Le don maximal effectif actuel est de 4 950 \$ si un donateur donné maximise ses dons à un parti, aux associations de circonscription de ce parti et aux candidats de ce parti. Compte tenu des modifications apportées à l'annexe 2, ce montant passera à 9 900 \$ par an. Notez que ces plafonds pourraient être multipliés si un donateur choisissait de donner le montant maximum à plusieurs partis, par exemple à la fois au PCPO et au Parti libéral de l'Ontario. Seul un petit nombre de personnes privilégiées pourrait contribuer à ces niveaux et pratiquement toutes auraient un intérêt spécifique ou des affaires avec le gouvernement.

¹ Démocratie en surveillance. Liste des systèmes de dons politiques fictifs au Canada qui n'empêchent pas les gros capitaux d'entrer dans la politique <https://democracywatch.ca/wp-content/uploads/ListOfShamCanPoliticalDonationSystems-1-1.pdf>.

L'Ontario se situe présentement au milieu de la fourchette des contributions totales autorisées, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la juridiction fédérale prévoyant des plafonds plus bas et des plafonds étant à peine plus élevés au Manitoba et en Nouvelle-Écosse (tous deux de 5 000 \$).

Une fois les modifications apportées, l'Ontario aura le plafond le plus élevé parmi les provinces qui en prévoient un (la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador n'en prévoyant aucun).

En outre, le montant qu'un candidat peut donner à sa propre campagne passerait de 5 000 \$ à 10 000 \$ et celui qu'un candidat à la chefferie peut donner à sa propre campagne passerait de 25 000 \$ à 50 000 \$.

L'annexe 2 limiterait également les exigences de déclaration pour les collectes de fonds de la manière suivante :

- Un parti serait autorisé à considérer que la première tranche de 30 \$ du coût d'accès à une activité de collecte de fonds ne constituent pas un don et n'est donc pas soumise au suivi ou à la déclaration.
- La période de préavis requise en ce qui concerne les activités de collecte de fonds en dehors de la période des brefs serait réduite de sept jours à trois jours.
- Le montant individuel ou global qui peut être donné par une source unique sans qu'il soit nécessaire de tenir des registres ou de faire des déclarations passerait de 100 \$ à 200 \$; et
- Le délai dans lequel un don doit être déclaré serait porté de dix (10) à quinze (15) jours.

Ces modifications brouillent les dons et mettent littéralement en place un scénario de distribution d'argent liquide lors d'événements politiques sans aucune surveillance.

Plus particulièrement, l'annexe 2 impose de nouvelles règles importantes aux annonceurs électoraux de tierce partie.

Premièrement, la période pendant laquelle les règles s'appliquent à ces annonceurs passerait de six mois avant la délivrance du bref d'élection à douze mois avant. C'est là une prolongation significative de la période pendant laquelle la capacité des tiers à participer au discours politique public sera restreinte et réglementée. La limitation s'avère plus sévère car le plafond des dépenses n'a pas été augmenté. Le même plafond s'appliquera désormais au double de la période de temps.

Deuxièmement, l'annexe 2 imposerait une série de nouvelles interdictions sur la façon dont les tiers se comportent.

- Il y aurait une interdiction de « collusion » entre deux ou plusieurs tiers de sorte que leurs dépenses combinées dépassent le plafond autorisé.
- Il serait interdit de se scinder en plusieurs tiers de sorte que leurs dépenses combinées dépassent le plafond autorisé.
- Il y aurait une interdiction de « collusion » entre un tiers et les agents ou employés d'un parti enregistré, d'un candidat, d'une association de circonscription, etc. dans le but de contourner le plafond des dépenses.
- Il serait interdit aux tiers de « partager un « fournisseur » commun avec un ou plusieurs autres tiers « défendant un intérêt, une cause ou un objectif commun » dans le but de contourner le plafond des dépenses.
- Il serait interdit aux tiers de partager un ensemble commun de « contributeurs ou donateurs politiques » avec un autre tiers « défendant un intérêt, une cause ou un objectif commun » dans le but de contourner le plafond des dépenses.
- Il serait interdit de partager des « informations » avec un ou plusieurs autres tiers « défendant un intérêt, une cause ou un objectif commun » dans le but de contourner le plafond des dépenses; et
- Il serait interdit d'utiliser des fonds obtenus d'une source étrangère avant la délivrance des brefs d'élection.

La teneur de certaines de ces interdictions n'est pas claire. Par exemple, ce que signifie le fait de partager un fournisseur commun ou de partager un ensemble commun de donateurs. Ce qui ferait d'un contributeur ou donateur donné un contributeur ou un donateur « politique » plutôt que non politique n'est pas clair non plus. En outre, on ne sait pas trop quel type « d'information » ne peut pas être partagé avec d'autres tiers. Compte tenu l'absence de clarté de ces dispositions, il est difficile de déterminer comment un annonceur de tierce partie pourrait documenter sa conformité à ces interdictions ou s'assurer qu'il ne les a pas enfreintes.

L'absence de clarté risque de donner lieu à une situation où les groupes communautaires et les organismes sans but lucratif craignent de s'exprimer et de participer aux débats publics parce qu'ils ne sont pas sûrs d'être en conformité avec la loi, qu'ils n'ont pas les moyens de recourir à des conseils juridiques pour les aider à se conformer et qu'ils n'ont pas les moyens de payer la pénalité s'il s'avère qu'ils ont enfreint la Loi électorale par inadvertance. Avec la prolongation de la période préalable au bref à un an, cela signifie que la Loi musèlerait essentiellement les petits groupes communautaires et les organismes sans but lucratif pendant un quart complet d'un cycle électoral normal de quatre ans.

Enfin, l'annexe 2 créerait un régime de pénalités administratives pour « favoriser le respect » de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des élections*.

Ces pénalités administratives auraient les maxima suivants :

- Cent milles dollars pour une société ou une organisation qui enfreint l'obligation d'attribuer la publicité au(x) commanditaire(s) de la dite publicité ou qui enfreint l'interdiction de publicité politique pendant la « période d'interdiction » (c'est-à-dire la veille du jour du scrutin et le jour même).
- Dix milles dollars pour une société ou une organisation qui enfreint l'obligation pour un tiers de s'inscrire immédiatement après avoir engagé des dépenses publicitaires supérieures à 500 \$, de fournir une copie de la résolution autorisant l'organisation à engager des dépenses de publicité politique de tierce partie ou de certifier qu'elle n'a pas coordonné ses activités avec celles d'un parti enregistré, candidat, etc.
- Dans tous les autres cas, la pénalité maximale pour une organisation est de 5 000 \$.

Les autres modifications apportées par l'annexe 2 comprennent une augmentation de la subvention par vote pour les partis politiques en 2021, des changements au calendrier des versements de la subvention en 2022 et 2023 et des changements compatibles avec la création d'associations de circonscription pour les députés provinciaux individuels. La modification du calendrier des paiements de la subvention en 2022 et 2023 aura pour effet « d'avancer » les paiements, de sorte que deux années de paiements seront reçues au cours du premier semestre de 2022. Le mode de calcul des paiements pour 2023 n'est pas clair, car il y aura des élections provinciales en 2022, ce qui entraînera une modification du montant à verser.

Ce calendrier cherche à faire pencher la balance en faveur du PCPO en augmentant le montant d'argent qu'il peut recevoir de ses donateurs bien nantis, tout en limitant la capacité des organisations comme le SCFP qui représentent les travailleurs à participer au débat public. Rien ne prouve qu'un quelconque problème à résoudre soit abordé par cette législation, à l'exception du problème politique auquel le PCPO s'est heurté à plusieurs reprises, à savoir la critique efficace de groupes de tierce partie. L'annexe 2 augmentera également de manière significative la difficulté et l'incertitude liées à l'activité publicitaire de tierce partie, comme le SCFP, et créera un fardeau interne important pour assurer la conformité aux nouvelles règles générales et mal définies.

Le SCFP espère que le gouvernement prendra au sérieux les défis posés par cette législation et qu'il ne se précipitera pas pour adopter ces modifications avant une élection. Lors d'une élection, le statut de titulaire confère déjà un avantage aux partis au pouvoir et ces changements les favoriseront davantage lors des collectes de fonds. Afin de maintenir un équilibre approprié, nous vous demandons de rejeter ces modifications.