

Z1-1975/1-41-22F

43 \*

23  
MAY 19 1978

Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés

LE DES DOCUMENTS



Étude no 22

**Le financement des partis,  
des candidats et des élections**

Une recherche scientifique

**Commission royale d'enquête  
sur les groupements de sociétés**

**Le financement des partis,  
des candidats et des élections**

**Une recherche scientifique**

**Khayyam Z. Paltiel**

**Université Carleton**

**Juillet 1976**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition  
Approvisionnement et Services Canada  
Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

N° de catalogue Z1-1975/1-41-22F Canada: \$3  
ISBN 0-660-00640-5      Autres pays: \$3.60

Prix sujet à changement sans avis préalable.

Phase I Printing Ltd.  
Mississauga, Ontario

## AVANT-PROPOS

La Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés fut mise sur pied en avril 1975 afin " de mener une enquête, faire rapport et donner ses recommandations concernant :

- a) la nature et le rôle des principaux groupements de sociétés;
- b) les conséquences économiques et sociales de tels groupements sur l'intérêt public;
- c) l'existence de mesures ou la recommandation de mesures qu'il faudra éventuellement prendre pour protéger l'intérêt public à cet égard. "

En vue de recueillir les avis éclairés de sociétés ou d'individus compétents, la commission a tenu des audiences dans de nombreuses villes du pays et a invité toutes personnes intéressées à lui soumettre des mémoires; ces activités ont commencé en novembre 1975. La commission a de plus établi un programme de recherche.

Cette étude s'inscrit dans un ensemble de documents préparés pour la commission; elle a été rédigée par Khayyam Z. Paltiel, professeur de sciences politiques à l'université Carleton, à Ottawa. M. Paltiel est l'auteur de nombreux articles sur les modes de financement des partis politiques et d'un livre intitulé *Political Party Financing in Canada*. Il fut le directeur des recherches pour le Comité consultatif sur les dépenses électorales de 1965 à 1967.

Le seul but de la commission, en publiant ces ouvrages, est de servir l'intérêt public. Les analyses et conclusions présentées par l'auteur ne sont pas nécessairement celles de la commission ou de son personnel.

## REMERCIEMENTS

Une étude aussi vaste que celle que nous présentons ici n'est rendue possible que grâce à l'aide et à la collaboration de nombre d'individus et d'organisations. Le volume lui-même de données et de renseignements nécessaires est si important qu'aucune déduction d'ordre général ne peut être tirée sans le concours d'un grand nombre d'hommes politiques, de représentants officiels et d'universitaires.

Nous remercions particulièrement le professeur Herbert E. Alexander, directeur de la Citizen's Research Foundation de Princeton (N. J.) pour son aide et ses conseils depuis nombre d'années, ainsi que pour son apport à la présente étude. Parmi les représentants officiels, je suis notamment reconnaissant envers M. Jean-Marc Hamel, directeur général des élections, ainsi qu'à son directeur des dépenses électorales, M. R. G. Dubé.

Je remercie également l'honorable Arthur Wishart c.r., président de l'Ontario Commission on Election Contributions and Expenses, et à son personnel compétent et empressé, ainsi que monsieur le juge François Drouin, président général des élections du Québec, et son adjoint, M. Giguère.

Comme toujours, le personnel de l'Université Carleton s'est montré d'un grand dévouement et je tiens à souligner le zèle qu'ont manifesté Pearl Fisher, Ellen Leleu Boswell et spécialement Diane Leboeuf, dans la production de ce travail.

## TABLE DES MATIERES

|  |     |
|--|-----|
| Avant-propos   | iii |
| Remerciements  | v   |
| Chapitre premier   | 1   |
| ✓ Contexte historique canadien   |     |
| Chapitre II  | 15  |
| ✓ La législation fédérale et provinciale<br>sur les dépenses électorales au Canada |     |
| Chapitre III   | 27  |
| ✓ Le financement et sa réglementation<br>à l'étranger                              |     |
| ✓ Commentaire final  | 53  |
| Bibliographie et références  | 55  |
| Addenda  | 59  |
| Projet de loi n° 2   | 61  |
| Serment d'allégeance et d'office   | 81  |
| Notes explicatives   | 83  |

## CHAPITRE PREMIER

### CONTEXTE HISTORIQUE CANADIEN

Les divers modèles de financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doivent être évalués en fonction des méthodes utilisées, à l'heure actuelle et par le passé, pour renflouer les coffres des partis politiques au Canada. Nos procédés électoraux et leurs aspects financiers sont le produit des divers courants de notre histoire et de notre culture politique, de la structure de notre économie et des traditions juridiques et constitutionnelles qui ont modelé nos institutions politiques. Le fédéralisme, tout comme le régime parlementaire et l'institution du cabinet, a exercé une influence déterminante sur la structure de nos partis politiques. Le Parlement et le cabinet sont des institutions qui favorisent la centralisation des pouvoirs en la personne du chef du parti et, dans le cas du parti au pouvoir, entre les mains de ses ministres. Par contre, la répartition des pouvoirs législatifs a exigé la création de centres d'autorité dans chacune des 10 provinces ainsi que l'établissement de partis provinciaux, réduisant ainsi le pouvoir des chefs fédéraux. Ces facteurs ont joué un grand rôle dans le financement des partis et des campagnes électorales. Les aspirations économiques et culturelles des diverses régions du pays réussissent souvent à accentuer les particularités de ces régions, comme par exemple l'aliénation des provinces de l'Ouest, la pauvreté et l'esprit de clocher des Maritimes et le nationalisme québécois.

Le financement des partis politiques a évolué depuis l'époque de la Confédération, où les groupements parlementaires mal définis ne ressemblaient aucunement à des partis véritablement nationaux. L'esprit de parti, tel que nous le concevons aujourd'hui, fut aussi miné par l'absence de solidarité chez les députés. Le ministérialisme de l'époque, avec tout ce que cette conception comporte de corruption et de patronage, était le résultat d'un régime électoral ayant recours au scrutin ouvert et à la tenue d'élections à des dates différentes dans les diverses circonscriptions, tactiques électorales qui favorisaient le cabinet au pouvoir. Comme les partis politiques n'avaient pas d'association permanente ni de structure spéciale pour la collecte de fonds, les chefs des partis devaient eux-mêmes s'occuper du financement des campagnes électorales. En effet, pour obtenir et conserver la loyauté de partisans, tant parmi les électeurs que parmi les candidats, il fallait savoir distribuer judicieusement les fonds des caisses électorales. C'est pourquoi, à cette époque, les chefs de parti pouvaient

difficilement échapper aux conséquences fâcheuses des méthodes louches utilisées pour recueillir les fonds nécessaires au bon fonctionnement de leur organisation électorale. C'est ainsi que le célèbre scandale du Pacifique, le premier parmi beaucoup d'autres liés aux caisses électorales, provoqua la chute de sir John A. Macdonald et de son lieutenant québécois, Georges-Etienne Cartier. Ce dernier avait en effet sollicité et accepté des fonds de sir Hugh Allan, magnat des transports, lequel s'était ainsi assuré en retour le contrat de construction du chemin de fer du Pacifique. Même les Libéraux étaient assujettis à cette règle du jeu. Alexander Mackenzie fut très vexé lorsqu'on lui rappela en 1877 qu'il devait trouver un appui financier pour son lieutenant du Québec, Wilfrid Laurier; son scrupule ne fit que mieux souligner la grandeur de sa naïveté.

L'adoption du vote secret, du scrutin simultané et d'autres réformes, accompagnée de l'élargissement du suffrage, a favorisé la cohérence organisationnelle des partis, présage des structures actuelles, et l'établissement de fonctions distinctes au sein de chaque parti. Cette division des tâches donna naissance aux spécialistes de l'appel de fonds grâce auxquels les chefs de partis n'avaient plus à se mêler des questions financières du parti et à risquer ainsi le scandale public. Cette fonction fut confiée à des spécialistes doués d'initiative, des hommes comme l'honorable Thomas McGreevy et l'honorable Joseph Israël Tarte, députés fédéraux, dont les activités, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, allaient ajouter de nouveaux épisodes à la longue liste des scandales des chemins de fer canadiens et servir à enrichir la langue d'expressions immortelles comme : " les élections ne se font pas avec des prières ". Au cours du deuxième quart du siècle, les chefs de parti ont continué à se désolidariser des activités de financement pour éviter d'être éclaboussés par les scandales auxquels elles les exposaient. Et ils y ont réussi, comme le montrent les révélations issues de l'affaire Beauharnois de 1931. Le rôle de spécialiste de la collecte de fonds, personnage qui n'a pas cessé de prospérer, fut rempli, à l'époque, à plein temps, par le sénateur Andrew Haydon (et son successeur le sénateur Norman Lambert). Haydon, secrétaire général du Comité libéral national depuis 1919, fut nommé grand argentier de son parti en 1922, le sénateur Donat Raymond étant dépositaire des fonds du parti au Québec qui, en ce temps-là comme de nos jours, était considéré comme un cas spécial. Lorsque l'affaire Beauharnois éclata, le très honorable W. L. Mackenzie King, contrairement à sir John A. Macdonald soixante ans plus tôt, réussit à se dissocier du scandale en alléguant qu'à titre de chef du parti, il n'était pas au courant des modalités du financement de son parti. Bien que les membres de l'opposition ne crurent pas à son innocence, King se sortit de l'affaire et la ligne de conduite qu'il adopta dans cet imbroglio est encore suivie aujourd'hui par les chefs des partis libéral et conservateur. Cet écart entre les membres élus du parti d'une part, et l'organisation même du parti et la collecte de fonds d'autre part, avait aussi son mauvais côté comme le manifeste le ressentiment exprimé par des organisateurs tel le sénateur Lambert, qui ont accompli un travail d'une importance capitale, mais qui furent toujours tenus dans l'ombre, même dans les moments de victoire auxquels ils avaient tant contribué.

L'organisation de la collecte de fonds du parti conservateur est analogue, au cours du siècle présent, à celle des Libéraux. Ce parti eut lui aussi ses spécialistes et ses organisateurs professionnels à temps plein. L'organisation du parti était toutefois plus centralisée que celle du parti



libéral fédéral; cette tendance s'explique en partie par la faiblesse traditionnelle des Conservateurs au Québec et par l'absence consécutive d'une aile complètement autonome dans cette province. De plus, chez les Conservateurs, la personnalité et les principes politiques du chef du parti ont exercé une plus grande influence sur le succès des collectes de fonds. Dans le cas de R. B. Bennett, la fortune personnelle du chef alimenta le parti au début des années 1930, car le milieu des affaires de Montréal n'appuyait pas les programmes de M. Robert Manion et n'ont donc pas contribué à la caisse du parti au cours des années qui ont précédé la Seconde Guerre mondiale.

Malgré l'amélioration des méthodes utilisées par tous les partis politiques pour renflouer leurs coffres depuis le début du siècle, l'origine des fonds n'a pas changé. Mais parallèlement au perfectionnement organisationnel des partis, l'affectation des fonds visa à gagner les électeurs non plus par des méthodes de fiers-à-bras, mais par la publicité et les techniques de persuasion dissimulée. L'appui de la presse s'obtenait, dans le passé, par l'octroi de contrats d'impression, de subventions secrètes ou par la propriété directe; toutes ces méthodes exigeaient des dépenses considérables d'une campagne électorale à l'autre. Avec l'élargissement du suffrage et la scolarisation des masses, l'écrit prenait de plus en plus d'importance. Mais ce qui devait changer radicalement les méthodes et le style des campagnes électorales fut l'avènement de la radiodiffusion dans les années 1930 et de la télévision en 1952. Les media électroniques ainsi que l'avion à réaction qui permettent d'atteindre rapidement les régions éloignées ont complètement transformé le style des campagnes et la nature des dépenses électorales. L'agent de publicité est maintenant admis aux conseils des divers partis et les dépenses consacrées aux media augmentent en corrélation avec l'importance qu'on accorde désormais à l'image publique des candidats.

#### Campagnes de financement : provenance et collecte des fonds

Les fonds nécessaires au financement des deux grands partis, le parti libéral et le parti conservateur, proviennent surtout des grandes sociétés industrielles et financières dont le siège est situé à Montréal ou à Totonto. Ces bailleurs de fonds se comptent par centaines et non par milliers, et ils sont associés aux firmes les plus importantes des secteurs financier et industriel de notre économie. Les réformes récemment adoptées à l'échelle fédérale et provinciale réussissent peut-être à modifier cet état de choses, mais jusqu'à présent, les élections provinciales et même municipales, de même que les campagnes fédérales, ont été financées à partir des mêmes ressources. La moitié des fonds recueillis dans le cadre des élections fédérales de 1972 par le parti libéral en Ontario, la source la plus importante de fonds politiques, furent réunis personnellement par le président du comité des finances du parti auprès de 90 sociétés seulement. De plus, la commission d'enquête de l'Ontario sur le pouvoir législatif, nommée par le gouvernement conservateur de cette province et dirigée par un ancien président national du parti, a déclaré sans ambages que le milieu des affaires fournit 90 % des fonds que réunissent les Libéraux et les Conservateurs. Ce renseignement confirme les constatations du comité consultatif fédéral sur les dépenses d'élection qui a révélé, entre autres,

qu'après vingt-deux ans au pouvoir, les Libéraux avaient recueilli, auprès de 300 ou 400 sociétés, l'ensemble des 7,5 millions de dollars destinés à la campagne électorale de 1957, une somme énorme pour l'époque. Depuis quelques années, les deux grands partis fédéraux comptent de plus en plus sur les grandes multinationales pour garnir leur caisse, comme l'ont révélé des témoignages présentés devant des comités du Congrès américain et des renseignements communiqués à la Securities and Exchange Commission des Etats-Unis. Ces dons, se chiffrant parfois dans les millions depuis les dix dernières années, proviennent des grandes sociétés internationales et de leurs filiales canadiennes, notamment Exxon, Standard Oil of California and Indiana, Gulf et Mobil Oil, North American Rockwell, McDonnell Douglas Corporation, International Business Machines Corporation, General Motors, Ford Motor Company et plusieurs autres. Bien que la loi fédérale n'interdise pas l'acceptation ou la sollicitation de fonds de provenance étrangère, la dépendance apparemment croissante de nos grands partis sur les multinationales étrangères pour financer leur caisse soulève de graves questions quant à leur influence sur l'administration de notre pays.

Dans les vieux partis, très peu de membres participent à la réunion des fonds. En règle générale, l'appel de fonds incombe aux comités des finances à Toronto et à Montréal, le président du comité torontois étant le grand argentier. Des comités auxiliaires sont parfois établis dans d'autres villes du centre du Canada; les trésoriers des partis dans les provinces de l'Ouest ont été récemment plus en vue, ce qui reflète le plus grand rôle que certaines villes comme Calgary et Vancouver sont appelées à jouer dans le financement des partis. Les principaux trésoriers ne sont pas responsables devant les membres élus de leur parti et les solliciteurs subalternes n'ont habituellement pas occupé un emploi électif au sein du parti; ces personnes viennent d'ordinaire du milieu juridique ou du milieu financier où ils ont hérité leur poste d'un ancien membre de leur famille. Ceux qui ont le mieux réussi et qui étaient bien placés se sont à l'occasion élevés au sommet du monde politique, au Sénat, mais on les trouve rarement, sinon jamais, à la Chambre des communes.

Le modèle traditionnel du financement des partis au Canada fut modifié en partie par l'avènement de tiers partis et par l'essor politique et économique des provinces après la seconde guerre. Les vieux partis ont dû faire face à la Cooperative Commonwealth Federation (le parti CCF) et au mouvement du Crédit social dans l'Ouest ainsi qu'au Ralliement des Créditistes au Québec; ces tiers partis se sont dans une large mesure autofinancés, bien qu'en Alberta et en Colombie britannique, le Crédit social ait bénéficié de l'appui du milieu des affaires. Le Nouveau Parti démocratique, tout en continuant à s'appuyer financièrement sur ses membres, comme le faisait son ancêtre le CCF, n'en est pas moins de plus en plus tributaire de l'appui financier des mouvements syndicaux; une partie de cet appui provient de syndicats américains par l'intermédiaire de sources comme le Committee for Political Education (COPE). L'essor des provinces n'a sûrement pas réduit la dépendance des partis sur les contributions des sociétés et du milieu des affaires, mais il a modifié la canalisation de ces fonds et ainsi favorisé l'autonomie des associations provinciales des divers partis.

Le Parti libéral et le Parti conservateur se sont tous deux efforcés par moments d'élargir la base de leur soutien financier en réunissant des fonds auprès des masses, mais l'expérience qu'ils ont connue, de même que les tentatives des tiers partis, indiquent que la sollicitation populaire n'a pas jusqu'à présent constitué une méthode vraiment pratique de garnir les caisses des partis. Jusqu'à l'adoption des dernières lois fédérales et provinciales régissant la question, les expériences des Libéraux et des Conservateurs se sont soldées par des échecs complets. Le CCF, parti social démocrate, a fourni un effort soutenu pour réunir des fonds provenant de la base, mais ses dernières années ont été marquées par une plus grande pénurie financière. L'amélioration de la situation financière de son successeur, le NPD, correspond en partie à l'appui de ses membres, mais surtout aux versements de fonds syndicaux, bien que les espoirs du NPD à cet égard n'aient pas tout à fait été comblés. Il reste donc que, malgré l'existence de mouvements tels que le crédit social et le Ralliement des Créditistes, nos partis politiques demeurent tributaires des grandes sociétés commerciales et industrielles et des organisations syndicales. Les rapports préliminaires qu'ont remis les partis au directeur général des élections du Canada pour 1974, aux termes de la nouvelle loi fédérale, ne font que confirmer cette dépendance traditionnelle. Même si les Libéraux et les Conservateurs obtiennent plus de sièges et recueillent des sommes plus importantes, le NPD reçoit quatre fois plus de contributions d'individus que les deux vieux partis.

Les fonds des partis politiques sont affectés à trois chapitres : les campagnes électorales, le bon fonctionnement de l'association d'une campagne à l'autre et la réalisation de travaux de recherche, de rapports et d'autres travaux de soutien pour la direction du parti et les membres élus aux divers paliers de l'administration publique. Cette question de la répartition des fonds dépasse le cadre de la présente étude, mais la documentation disponible laisse croire que seules les campagnes électorales reçoivent suffisamment de fonds. On tente de remplir la deuxième fonction budgétaire, mais si le parti est au pouvoir, le centre de décision a tendance à se déplacer vers le Cabinet, ce qui mine l'organisation centrale du parti. Quant aux travaux de recherche et de consultation, ils sont souvent négligés ou abandonnés aux services dont disposent les députés fédéraux et provinciaux. Les nouvelles modalités de dégrèvement fiscal réussiront peut-être à changer la situation en permettant aux partis de recueillir plus d'argent entre les périodes d'élection.

### Le cadre juridique traditionnel

Avant 1963, le fédéral et le provincial manifestaient une attitude d'indifférence envers le problème des dépenses électorales. Les réformes électorales ne faisaient pas état du problème particulier que posent les questions d'argent dans l'organisation des campagnes électorales, mais elles furent adoptées de mauvais gré à cause des nombreux scandales. Les législateurs ont abandonné la réforme électorale à mesure que le souvenir des scandales qui avaient suscité leur intérêt s'effaçait de l'esprit du public. Les lois qui furent alors adoptées portaient sur le comportement et les dépenses des candidats, mais passaient sous silence l'existence même des partis. Le seul rouage utile adopté par la plupart des partis fut celui de la désignation d'un agent qui était seul responsable de

l'affectation des fonds lors des campagnes électorales. Une autre bonne mesure fut alors adoptée : le candidat et son agent devaient présenter un relevé de leurs revenus et de leurs dépenses d'élection.

Dès le début, la loi canadienne accorda très peu d'attention aux caisses électorales. En 1867, seules les pratiques malhonnêtes comme le fait de donner ou d'accepter des pots-de-vin, d'offrir des cadeaux, notamment de l'alcool, le transport des électeurs vers les urnes de scrutin dans certaines circonstances, étaient jugées illégales. Jamais il n'était question des dangers de corruption auxquels s'exposaient inévitablement les candidats par suite de leur endettement moral et matériel envers leurs bailleurs de fonds. La répartition inégale des fonds entre les partis et les candidats n'entraînait pas en ligne de compte. Ces problèmes furent étudiés uniquement après le premier des grands scandales des chemins de fer en 1873. Les mesures prises par le Parlement à cette époque ont marqué l'attitude des Canadiens envers le financement des partis politiques. Par suite du scandale du Pacifique, le Parlement a, pour la première fois en 1874, tenté un recours à la publicité pour restreindre le mauvais usage des caisses électorales. La loi rendait l'agent du candidat responsable de l'affectation des fonds et les deux devaient présenter un relevé officiel de leurs dépenses. Le principe de la désignation d'un agent fut une innovation importante car il identifiait le responsable des dépenses électorales. Par contre, ces premières réformes ne portèrent pas sur les moyens utilisés pour garnir les coffres des partis, cette question étant laissée à l'imagination de l'électorat. La déclaration officielle visait uniquement les dépenses des candidats, et la provenance des fonds fut passée sous silence jusqu'à ces derniers temps.

D'autres lacunes marquaient la première loi électorale et les modifications qui lui furent apportées. La loi ne tenait aucunement compte de l'existence des partis et du rôle de leur organisation centrale qui réunissait et dépensait leurs fonds électoraux, et cela, même au niveau de la circonscription. Les chefs de parti et les trésoriers devaient remettre un relevé officiel de leurs dépenses électorales uniquement à l'égard de la circonscription où ils se présentaient comme candidats. Or, il est évident que la collecte, la répartition et l'affectation des fonds se font par le truchement du parti et non des candidats. De plus, les premières lois ne prévoyaient pas la création d'un organisme de contrôle; il incombe donc au grand public de relever les infractions à la loi et de présenter des griefs. Les déclarations des candidats n'étaient assujetties à aucun contrôle et aucun fonctionnaire n'était chargé de poursuivre ceux qui ne respectaient pas la loi. Aucune disposition ne prévoyait la remise, le groupement et la publication des rapports des candidats. En conséquence, on en vint à se ficher de la loi même et des infractions commises. Le pourcentage des candidats qui ne présentaient pas de rapports officiels augmentait à chaque élection et vers la fin des années 1960, il atteignait 25 %. On avait cru vainement que les électeurs et les partis rivaux contrôleraient la situation. En vérité, le seul député qui fut poursuivi aux termes de cette loi inopérante fut un représentant d'un tiers parti qui perdit son siège en 1921 par suite de l'effort concerté des grands partis; il s'agissait d'un progressiste de Moose Jaw qui n'avait pas déclaré qu'il avait retenu une fanfare pour saluer son départ pour Ottawa.

Les autres scandales ont simplement abouti à des modifications sans importance ou mal conçues de la loi de 1874. Une modification adoptée dans les années 1890 déclarait qu'aider un candidat en considération d'une somme importante ou moyennant la promesse d'une charge, d'une place ou d'un emploi constituait une pratique illégale. Au cours de la première décennie de ce siècle, la corruption électorale et administrative a provoqué une autre série de réformes inopérantes. Il était interdit aux étrangers de participer aux élections canadiennes, principalement pour empêcher les candidats de faire venir, à grands frais, des Canadiens qui vivaient aux Etats-Unis, mais conservaient leur droit de vote ici. La remise de dons autres que les contributions destinées à défrayer les dépenses personnelles d'un candidat par un intermédiaire autre que l'agent officiel devint un acte criminel, ce qui renforça le principe de la désignation d'un agent, mais les réformes législatives ne s'attaquaient toujours pas au rôle clé des partis. La modification la plus cocasse dans cette triste histoire de loi inefficace fut adoptée en 1908; dans l'esprit progressiste de l'époque, elle interdisait aux sociétés de contribuer aux caisses des candidats et des partis, mais elle n'empêchait pas les dons du monde des affaires. D'autre part, la modification de 1920 prévoyait l'application de cet article à toutes les sociétés et associations, qu'elles soient légalement constituées ou pas et, ainsi, entravait la participation des syndicats au financement des partis politiques. Les syndicats et les députés socialistes, feu J. S. Woodsworth en tête, ont dû lutter pendant une décennie avant que l'article interdisant les contributions des syndicats au même titre que celles des sociétés soit abrogé, ironiquement, à la veille même de l'affaire Beauharnois.

Le scandale de fonds électoraux le plus retentissant des temps modernes éclata lorsque les trésoriers du parti libéral national acceptèrent des promoteurs d'une société privée d'énergie hydro-électrique, une somme énorme pour la campagne électorale de 1930, en échange d'une concession d'une très grande valeur. Qu'aucune poursuite n'ait été engagée montre bien à quel point la loi était inefficace. Comme l'a indiqué le comité consultatif sur les dépenses d'élection dans les conclusions de son rapport de 1966 :

" Ce scandale a démontré la vanité des lois imposant des rapports, qui omettaient de reconnaître les partis en ce sens que tous les fonds en question avaient été remis à des collecteurs de fonds du parti et non à des candidats. Il s'agissait à beaucoup d'égards de l'un des pires scandales de l'histoire du Canada, d'un scandale qui était la conséquence directe de la corruption en matière de fonds pour des campagnes; et pourtant, à cette occasion, on n'a même pas pris la peine de recourir à une autre insignifiance légale pour apaiser l'opinion publique. "

Avant 1974, la *Loi électorale du Canada* régissait les dépenses d'élection à l'échelle fédérale. Les candidats étaient tenus de désigner un agent officiel qui devait payer toutes les dépenses, sauf quelques petites exceptions telles les dépenses personnelles que le candidat devait lui-même acquitter jusqu'à concurrence de \$2 000. Les contributions au candidat devaient également se faire par l'intermédiaire de l'agent officiel. La loi interdisait aux partisans d'un candidat de payer personnellement des dépenses électorales, mais le candidat et son agent n'étaient pas jugés

responsables de telles initiatives s'ils pouvaient prouver qu'ils avaient essayé d'en empêcher leurs partisans par tous les moyens possibles. Les comptes afférents à une campagne devaient être présentés dans le mois qui suivait le jour de l'élection, et l'agent devait les régler dans les cinquante jours suivant le scrutin. Les paiements effectués après l'échéance de ce délai exigeaient l'approbation d'un juge et l'agent devait en faire état dans un rapport distinct. Ce dernier présentait au président d'élection de la circonscription, dans les deux mois du jour de l'élection, un état détaillé sous serment du financement de la campagne du candidat, qui devait à son tour confirmer cet état par déclaration sous serment dans un délai de dix semaines. Cette déclaration (la formule 61) devait faire état de tous les paiements qu'avait effectués l'agent, des dépenses personnelles du candidat, des créances contestées, des créances non acquittées et de tous les fonds ou de leur équivalent qui avaient été donnés ou promis à l'agent; il fallait aussi y indiquer le nom du bailleur de fonds ainsi que le montant et la nature de sa contribution, le tout devant être accompagné des factures et des reçus appropriés. Le président d'élection de la circonscription devait faire publier un résumé du rapport dans un journal diffusé dans la circonscription en cause. Les déclarations et les documents à l'appui devaient être mis à la disposition du public à des fins d'examen pendant six mois, moyennant des frais minimes.

Aux termes de la loi, le défaut de déclaration était passible d'une amende maximale de \$500 ou d'un emprisonnement d'un an au plus, ou de ces deux sanctions. L'accusé qui ne payait pas l'amende pouvait être condamné à une peine maximale d'emprisonnement de trois mois. D'autres amendes pouvaient être imposées à un candidat élu pour chaque jour où il siégeait ou votait au Parlement sans avoir présenté de rapport. La présentation intentionnelle d'une fausse déclaration était un acte criminel passible d'une amende ou d'une peine pénale. L'élection d'un candidat pouvait être annulée et le coupable pouvait être jugé incapable de se présenter à d'autres élections ou de siéger en Chambre pendant une période de sept ans, s'il s'agissait d'un acte de corruption, et de cinq ans pour un acte illégal, que le candidat en soit lui-même coupable ou qu'il ait sciemment laissé l'agent officiel en question commettre ces infractions. Mais cette loi, comme celles qui l'avaient précédée, ne chargeait personne en particulier d'en assurer l'exécution.

Les lacunes de l'ancienne loi électorale fédérale étaient sans doute attribuables à la portée restreinte des exigences de déclaration, au défaut de reconnaître la présence et le rôle des partis politiques et à l'absence de mécanismes d'application efficaces. La loi visait uniquement le revenu et les dépenses des candidats; elle passait sous silence les sommes beaucoup plus importantes qui étaient canalisées par l'intermédiaire de l'association nationale ou provinciale du parti. Puisque la déclaration du candidat mettait dans le même sac les petites contributions locales et les sommes globales reçues de l'association du parti et des trésoriers aux autres paliers, ces rapports étaient non seulement inutiles, mais aussi trompeurs, sans oublier que le défaut de déclaration n'était jamais poursuivi. Le nom des gros bailleurs de fonds n'était pas indiqué. Les partis n'étaient pas tenus de révéler leurs dépenses, à l'échelle nationale ou provinciale, en campagnes publicitaires dans les media, en tournées à travers le pays pour le chef du parti, en salaires pour les organisateurs

du parti, ni les autres dépenses administratives. La loi ne contenait en outre aucune disposition visant à limiter ou à surveiller les dépenses, par chapitre ou dans leur ensemble. Les partis et les candidats ne recevaient pratiquement rien en subsides directs; la participation financière de l'Etat se limitait à l'énumération des électeurs, la rémunération de certains employés d'élection et aux émissions gratuites à Radio-Canada et à la CBC, durant les campagnes électorales. Aucun dégrèvement fiscal n'était prévu pour les contributions aux partis politiques et aux candidats. De plus, la publication même de ces rapports n'était pas de nature à intéresser les chercheurs et les journalistes, car elle se faisait longtemps après les élections et sous une forme fragmentée qui empêchait toute comparaison. La déclaration des dépenses des candidats était la seule mesure de l'ancienne loi qui aurait pu être efficace, mais elle était vouée à l'échec dès le début, à défaut de mesures de contrôle.

Jusqu'à ce que le Québec fasse oeuvre de pionnier dans ce domaine en 1963, les lois provinciales ressemblaient beaucoup à la loi fédérale et incorporaient elles aussi le principe de la désignation d'un agent. Les lois provinciales allaient à certains égards plus loin que la législation fédérale. Plusieurs provinces exigeaient la divulgation des contributions et des dépenses des partis, et le Manitoba est allé jusqu'à interdire les contributions de toute société ou association à but lucratif. L'évolution historique du droit provincial dépasse la portée de la présente étude, mais une analyse comparative de la législation électorale, tant fédérale que provinciale, actuellement en vigueur est fournie plus loin dans la présente étude.

#### Le mouvement de réforme

Le 27 octobre 1964, l'honorable Maurice Lamontagne, à l'époque secrétaire d'Etat, a annoncé à la Chambre des communes la création et la composition d'un comité consultatif chargé d'étudier la réduction des dépenses électorales. Le ministre chargeait ce petit groupe d'hommes jouissant d'une expérience pratique et d'une connaissance spécialisée de " faire enquête et rapport sur le caractère souhaitable et praticable de mesures visant à limiter et à surveiller les dépenses des élections fédérales. " A titre de préambule à ses observations, le secrétaire d'Etat déclara qu'il s'agissait là d'un " problème complexe qui touche à la base même de notre régime démocratique ", d'un problème qui était " devenu particulièrement important ces dernières années en raison de la croissance des media de communication, notamment depuis l'apparition de la télévision. " Les porte-parole de tous les partis à la Chambre des communes ont accueilli favorablement la création de ce comité. Le très honorable John George Diefenbaker, chef de l'opposition et ancien Premier ministre, a déclaré " qu'il s'agit là d'un objectif avec lequel seront d'accord non seulement les membres de la Chambre et les candidats battus, mais également le public dans son ensemble. " Il ajouta que la hausse du coût des media contribuait à augmenter les dépenses électorales, au point où il était très difficile à un Canadien moyen de participer à la vie politique de son pays. Au nom du Nouveau Parti démocratique, M. T. C. Douglas a applaudi la création du comité et a exprimé l'espoir que les recommandations

viseraient non seulement la réduction des dépenses électorales, mais aussi la divulgation des sources de financement. Le porte-parole du crédit social et M. Réal Caouette, chef du Ralliement des Créditistes, ont souscrit à la création du comité, mais M. Caouette doutait qu'il diminuerait l'emprise des gros bonnets de la finance sur les principaux partis.

Les facteurs qui poussèrent le gouvernement à créer ce comité étaient nombreux : l'affaire Rivard avait éclaté, l'électorat se posait de sérieuses questions sur le financement des partis politiques et la demande de réformes de la part de certains chefs politiques devant mettre fin à l'augmentation démesurée des frais d'élection et à la nécessité de recourir à des sources de financement intéressées. La commission Salvas au Québec et d'autres groupes d'enquête ont déterré une série de scandales qui mettaient en cause tous les partis fédéraux et provinciaux ainsi que les méthodes utilisées pour garnir les caisses électorales. Par suite des révélations de ces commissions d'enquête, les méthodes traditionnelles de financement des partis furent réexaminées, et l'on demanda l'adoption d'une loi qui ralentirait la montée en flèche du coût des campagnes électorales. Bien que dans la plupart des provinces, la législation électorale s'inspirait de la loi fédérale, les réformes adoptées au Québec renforcèrent la demande de changement. Avec la mort de Maurice Duplessis, longtemps Premier ministre du Québec, et la défaite de son parti de droite, l'Union nationale, en 1960, le climat politique était propice à l'adoption d'une approche tout à fait nouvelle au financement des élections. Lors des élections québécoises de 1960, le parti libéral axa son programme, entre autres, sur la réforme du financement des partis. Une fois portés au pouvoir, les Libéraux québécois commandèrent un rapport sur la réforme électorale. Ce rapport fut étudié lors d'un congrès de la Fédération libérale du Québec qui traça les fondements d'un projet de loi présenté à la législature du Québec en 1962. La nouvelle loi électorale du Québec fut adoptée le 10 juillet 1963. Elle reconnaissait l'existence des partis politiques, limitait les dépenses des partis et des candidats, mettait à la charge de l'Etat certains frais de scrutin et, mesure révolutionnaire, subventionnait les campagnes visant à désigner des candidats admissibles dans les circonscriptions, en instaurant un système de remboursements à même le trésor provincial. Cette loi classa le Québec parmi les Etats avant-gardistes comme le Porto Rico, la République fédérale d'Allemagne et la Suède qui avaient accepté le principe du financement partiel des candidats et des partis à même le trésor public, au moyen de subsides. Inspiré par cette initiative et poussé par les difficultés déjà décrites, le Parti libéral du Canada inscrit la réforme du financement des élections à son programme électoral en 1963. Après la victoire des Libéraux, des mesures furent prises pour tenir cette promesse comme le laissait entrevoir le discours du Trône à l'ouverture de la session de 1964.

Le comité consultatif sur les dépenses d'élection se composait de cinq membres, représentant trois partis politiques (les Libéraux, les Conservateurs et les Néo-démocrates). Il comprenait aussi deux anciens députés fédéraux, deux organisateurs politiques bien connus et un auteur célèbre qui avait étudié le gouvernement et la vie politique du Canada. Le président en était M. Alphonse Barbeau, ancien président de la commission du parti libéral qui avait recommandé les réformes adoptées au Québec.



Il y avait, pour assister ce comité, un personnel administratif et une équipe de recherche que dirigeait l'auteur de la présente étude. Le comité a donné à son mandat une interprétation très large et il a présenté la recherche la plus détaillée jamais entreprise sur le financement des partis politiques. Ces études furent réunies en deux gros volumes qui venaient étayer les recommandations du comité. Au cours des dix dernières années, toutes les nouvelles lois fédérale et provinciales régissant les dépenses électorales et le financement des campagnes se sont inspirées des conclusions et propositions du comité. Le *Rapport du Comité sur les dépenses d'élection* fut déposé devant la Chambre des communes le 11 octobre 1966 par l'honorable Judy LaMarsh qui était à l'époque secrétaire d'Etat. Les recommandations remplissent 28 pages d'un texte qui en comporte 528. Le cadre de la présente étude ne nous permet pas d'en faire l'analyse, mais vu leur incidence sur notre législation électorale, il y a lieu d'en reprendre le résumé suivant, dans les termes mêmes du comité.

" 1. Les partis politiques doivent être légalement reconnus et, par l'intermédiaire de la doctrine des agents, rendus légalement responsables de leurs actes lorsqu'ils réunissent et dépensent des fonds.

" 2. Une certaine égalité financière doit être instituée entre les candidats et les partis politiques au moyen de l'octroi de certains services et de certains subsides à tous ceux qui remplissent les conditions requises.

" 3. Il convient de s'efforcer d'augmenter la participation du public aux affaires politiques en élargissant la base des contributions politiques au moyens d'allègements fiscaux en faveur des donateurs.

" 4. Les frais des campagnes électorales doivent être réduits en raccourcissant la durée de ces campagnes, en restreignant les dépenses en media de masse des candidats et des partis et en prohibant la rémunération de propagandistes dans les bureaux de scrutin le jour d'une élection.

" 5. La confiance du public dans le financement politique doit être raffermie en exigeant des candidats et des partis qu'ils révèlent leurs revenus et leurs dépenses.

" 6. Un registre placé sous la surveillance d'un registraire doit être créé pour vérifier et rendre publics les rapports financiers exigés et pour mettre à effet les dispositions de la Loi sur le financement des élections et le financement politique envisagée.

" 7. Diverses modifications à la législation sur la radio-diffusion doivent être adoptées, afin d'améliorer le domaine des communications politiques. "

Neuf ans devaient s'écouler avant qu'une seule de ces propositions de réforme ne devienne loi. L'élection d'un successeur au très honorable L. B. Pearson à la tête du parti libéral et l'écrasante victoire électorale du très honorable Pierre Elliott Trudeau semblent avoir émoussé la demande de réformes. Les propositions contenues dans le second rapport du Comité spécial de la Chambre de communes sur les dépenses d'élection, en date du 1<sup>er</sup> juin 1971, ont connu le même sort. Le projet de loi C-211 sur les dépenses électorales, déposé tardivement le 16 mai 1972 et présenté en première lecture par le président du Conseil privé dans les derniers jours de la 28<sup>e</sup> législature, était voué à rester en plan au feuillet, et cette mesure fut considérée comme une manoeuvre pré-électorale visant à faire taire les critiques contre la négligence du gouvernement dans ce domaine. Bien qu'un grand nombre de journalistes se soient préoccupés de la question, les Conservateurs et certains Libéraux haut placés n'ont manifesté aucun enthousiasme pour le projet. Avant sa carrière parlementaire, alors qu'il faisait oeuvre de critique et de réformateur de nos moeurs politiques, le Premier ministre actuel s'était engagé à assainir le financement des élections, mais, comme beaucoup de ses prédécesseurs, plus il prenait goût au pouvoir, moins il s'intéressait à la réforme électorale. Au cours de la présente décennie toutefois, les dépenses électorales ont continué à augmenter et de l'élection de 1964 à celle de 1974, elles sont passées de 16 à 32 millions de dollars, selon les calculs du comité des dépenses électorales, et à 35 millions de dollars d'après les calculs de l'auteur. Les scandales et les rumeurs ont continué à troubler le financement des partis fédéraux et provinciaux.

En Ontario, les trésoriers du parti conservateur avaient supposément réuni des fonds auprès de propriétaires qui faisaient affaire avec le gouvernement provincial, comme c'était le cas dans l'affaire Fidiram. En conséquence, le Premier ministre de la province ordonna au comité provincial du Parlement chargé de proposer des modifications à la procédure, d'élaborer un projet de loi visant la divulgation des contributions aux partis politiques. Au niveau fédéral, il s'est avéré que les Libéraux avaient systématiquement recours à des sénateurs pour recueillir des fonds aux Etats-Unis auprès du siège social de sociétés ayant des filiales au Canada; entre autres, le parti a sollicité des fonds, apparemment sans succès, auprès de l'International Telephone and Telegraph Corporation dont l'ingérence dans la vie politique du Chili est bien connue. Bien que les trésoriers du parti libéral aient contre-attaqué en accusant leurs homologues conservateurs d'utiliser les mêmes tactiques et en alléguant que les Néo-démocrates recevaient des fonds des syndicats internationaux ayant leur siège aux Etats-Unis, ces accusations ont sensibilisé l'opinion publique, laquelle se préoccupait déjà des abus des grandes sociétés.

Mais le coup de grâce, qui provoqua finalement l'adoption du projet de loi C-203, déposé et présenté en première lecture le 22 juin 1973, fut servi par les campagnes et les résultats d'élections de 1972 aux Etats-Unis et au Canada. L'incidence de l'activité politique américaine sur notre propre régime, toute ironique qu'elle soit, se manifeste au plus haut point dans le cas du financement électorale. Les réformes de l'époque progressiste ont encore défendu, de façon aussi inopérante, la sollicitation de fonds auprès des sociétés, comme le stipulait déjà la *Loi électorale du Canada* de 1908; l'affaire Watergate influença l'élaboration de la *Loi sur les*

*dépenses d'élection* de 1974. Facteur plus important encore au Canada, les résultats de l'élection de 1972 ont donné naissance à un gouvernement minoritaire où les Libéraux devaient rallier les voix des Néo-démocrates pour rester au pouvoir. Le NPD avait adopté un programme de réformes, notamment en ce qui a trait à la divulgation de la provenance et du montant des contributions électorales; cette orientation néo-démocrate explique en grande partie la différence essentielle entre la nouvelle *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, les recommandations contenues dans le rapport du Comité sur les dépenses d'élection, celles du comité spécial de 1970-1971 et les dispositions du projet de loi C-211 présenté en 1972.

Les provinces aussi ont ressenti l'inquiétude du public à l'égard du financement électoral. Depuis le début des années 1960, de nombreux groupes d'enquête au niveau du parti, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, s'étaient attaqués à la question non seulement au Québec et en Ontario, mais aussi en Nouvelle-Ecosse, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Alberta et en Colombie britannique. Au cours de cette période, six provinces ont adopté des réformes importantes dont certaines vont plus loin encore que la nouvelle loi fédérale. Ces réformes, ainsi que la nouvelle loi fédérale, sont étudiées au chapitre suivant.

LEGISLATION FEDERALE ET PROVINCIALE  
DES DEPENSES ELECTORALES AU CANADA

ANALYSE COMPARATIVE

Puisque les mêmes événements ont façonné les lois fédérale et provinciales, et que l'on retrouve les mêmes personnages aux deux niveaux de compétence, le sujet à l'étude se prête davantage à une analyse comparative des dispositions des lois actuelles sur les dépenses électorales. Le présent chapitre présente une vue d'ensemble de ces lois et met en lumière les nouvelles initiatives à l'échelle fédérale et provinciale. Ces réformes n'ont pas été en vigueur depuis assez longtemps encore pour nous permettre d'en faire une évaluation définitive, mais nous tenterons, dans la mesure du possible, d'en apprécier l'efficacité et l'opportunité.

Beaucoup de provinces cherchent à garantir l'honnêteté du régime électoral en multipliant les exigences de déclaration et de contrôle. D'autres tentent d'égaliser les chances entre les candidats en lice en accordant des allègements fiscaux pour les petites contributions aux partis et aux candidats. On a également visé à réduire les frais en raccourcissant les campagnes et en imposant des plafonds généraux à certains genres de dépenses. Le Trésor public a, dans certaines provinces, pris à sa charge des frais qui seraient autrement retombés sur les partis et sur les candidats. Terre-Neuve et l'Ile-du-Prince-Edouard ne se sont pas encore attaquées au problème précis du financement électoral, mais leurs lois électorales actuelles définissent clairement les dépenses électorales légitimes et les infractions passibles de sanctions.

Les agents des partis et des candidats

La plupart des provinces ont adopté le principe fédéral de la désignation d'un agent, qui remonte aux années 1870. En vertu de ce principe, l'agent du parti ou du candidat est seul responsable de la réunion et de l'affectation des fonds; toutes les dépenses autres que les dépenses personnelles doivent être payées par l'intermédiaire de l'agent officiel dont le nom doit figurer sur l'inscription officielle du parti ou sur le bulletin de présentation du candidat. Dans les provinces, ces agents sont désignés sous divers titres : *business manager* ou directeur financier en Saskatchewan

et *chief financial officer* ou chef des finances en Ontario. En Colombie britannique et à l'Ile-du-Prince-Edouard, les candidats peuvent eux-mêmes remplir les fonctions d'agent alors qu'à Terre-Neuve, la désignation d'un agent est facultative. La *Loi du Canada sur les dépenses d'élection* autorise un candidat à dépenser jusqu'à \$2 000 en plus des frais de voyage au cours d'une campagne, outre la somme qui doit être déclarée comme dépense d'élection par l'intermédiaire de l'agent officiel. Dans les provinces, ces dépenses personnelles doivent être des sommes légitimes, raisonnables et nécessaires versées pour la location de salles, des frais de déplacement ou de subsistance des candidats et des orateurs, la location de véhicules et de chauffeurs pour l'utilisation personnelle du candidat lui-même. Toutefois, Terre-Neuve ne fait aucune distinction entre les dépenses personnelles et les autres dépenses de campagne électorale.

La loi met l'accent non plus sur les dépenses des candidats, mais plutôt sur la provenance et le montant des contributions. Compte tenu de l'expérience acquise et des nombreux scandales, le principe de la désignation d'un agent a été élargi de manière à englober l'activité financière de l'association centrale des partis. La loi désigne maintenant les personnes responsables des activités de financement, les assujettit à un contrôle public et, dans le cas d'infractions, les rend passibles de sanctions. Pour faciliter le travail de contrôle, le gouvernement fédéral et toutes les provinces, sauf Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Edouard, l'Alberta et la Colombie britannique, prévoient l'inscription officielle des partis politiques; seuls les partis inscrits ont le droit de solliciter et de dépenser des fonds à des fins électorales, par l'entremise de leurs agents officiels. Ces partis doivent présenter une demande d'inscription à la commission ou au directeur général des élections compétent, sur laquelle ils doivent indiquer le nom au complet du parti et son abréviation usuelle, les noms et adresses du chef et des autres dirigeants du parti, l'adresse des bureaux du parti où sont conservés les dossiers ainsi que les noms et adresses de l'agent en chef et des autres agents du parti; en Ontario et en Saskatchewan, les partis doivent annexer à leur demande un bilan financier à jour.

Aux termes de la loi fédérale, pour maintenir son statut officiel, un parti politique doit compter parmi ses membres, au moins 12 députés avant la dissolution de la Chambre, ou il doit présenter au moins 50 candidats à une élection fédérale. En Nouvelle-Ecosse et au Québec, les partis officiels sont le parti du Premier ministre de la province, celui du chef de l'opposition ou tout parti qui a présenté au moins 10 candidats lors de l'élection générale précédente ou en cours. Le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan ont fixé une limite semblable mais, au Manitoba, il n'y a pas de nombre minimum de candidats. L'Ontario possède toutefois un ensemble complexe d'exigences : un parti officiellement reconnu doit être représenté à l'Assemblée législative par au moins quatre députés, ou il doit avoir présenté des candidats dans au moins la moitié des circonscriptions lors de la dernière élection ou dans le cadre de la campagne en cours; et en dehors des campagnes électorales, on ne peut refuser d'inscrire un parti s'il dépose devant la commission de contrôle une pétition portant la signature de 10 000 citoyens habilités à voter. Dans toutes les provinces et au niveau fédéral, un parti peut perdre son statut officiel s'il ne respecte pas les exigences de déclaration et les autres prescriptions prévues dans la loi.

## Dépenses électorales

La plupart des lois électorales précisent la nature des dépenses illégales aux articles sur les manoeuvres de corruption. Par contraste, la loi fédérale et celle de la Colombie britannique définissent les dépenses électorales légitimes. Dans cette province, ces dépenses se limitent aux dépenses personnelles du candidat, à la publicité, aux frais d'impression, de papeterie, d'affranchissement, de télégrammes, de livraison d'avis et de messages aux réunions publiques, à la location de salles de réunion, au transport d'électeurs dans une circonscription et à la rémunération des secrétaires de scrutin et des scrutateurs. Les autres dépenses sont, par inférence, illégales. La distinction entre dépenses légitimes et dépenses illégales varie beaucoup d'une province à l'autre. L'une peut autoriser ce que l'autre interdit. La loi fédérale, de son côté, donne la définition suivante des dépenses d'élection qu'un candidat peut légitimement faire durant sa campagne :

- a) les sommes payées;
- b) les dépenses engagées;
- c) la valeur commerciale des marchandises et services donnés ou fournis, à l'exception du travail bénévole;
- d) les sommes égales à la différence entre les sommes payées et dépenses engagées au titre des marchandises et services autres que le travail bénévole d'une part et leur valeur commerciale d'autre part, lorsqu'ils sont fournis à un prix inférieur à leur valeur commerciale ... (savoir) ... le coût ... de favoriser ou de contrecarrer directement et en période électorale un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier...;
- e) le coût de location d'une période d'émission sur une station de radiodiffusion ... ou le coût d'acquisition du droit de publier une annonce publicitaire dans un périodique à une telle fin;
- f) le coût d'acquisition des services d'une personne, y compris la rémunération et les dépenses payées à cette personne ou pour son compte, à titre d'agent officiel ou d'agent enregistré ou autrement, sauf si ces services sont fournis gratuitement ou à un prix sensiblement inférieur à leur valeur commerciale;
- g) le coût de location d'espaces pour des réunions, de fourniture de rafraîchissements, d'acquisition et de distribution d'articles expédiés par la poste et de matériel ou de moyens publicitaires;
- h) le coût des marchandises ou services assurés par un gouvernement, une société de la couronne ou tout autre organisme public.

## Déclaration des dépenses des partis et des candidats

Au niveau fédéral et dans neuf provinces, les candidats et leurs agents doivent, aux termes de la loi, présenter leurs déclarations de dépenses électorales dans un certain délai après la journée du scrutin ou après la remise des brefs d'élection. Ce délai varie entre deux et six mois, suivant la palier de compétence. De plus, selon les dispositions des lois fédérale et provinciales, ces déclarations accompagnées des factures, pièces justificatives et reçus pertinents doivent être soumises à un contrôle public moyennant des frais minimes ou gratuitement; des résumés doivent aussi être publiés aux frais de l'Etat dans des journaux diffusés dans les circonscriptions en cause, et des bilans complets ou des résumés doivent être transmis au fonctionnaire ou à l'organisme chargé de leur vérification. A l'échelle fédérale et en Ontario, la déclaration du candidat et celle de l'association du parti au niveau de la circonscription doivent être accompagnées d'un rapport préparé et dûment certifié par un vérificateur professionnel. Les questions de la limitation des coûts électoraux et de la subvention publique des campagnes sont de nouveau en litige et par conséquent, le débat sur les dépenses des candidats suscite ainsi un plus grand intérêt. La plupart des scandales politiques reposaient sur la provenance et l'incidence des fonds des partis, mais pour en arriver à une participation plus équitable et plus large aux procédés électoraux, il faut viser à réduire les frais des candidats et à cette fin, la divulgation et la publicité peuvent s'avérer, aussi imparfaits soient-ils, d'assez bons outils.

L'Alberta, Terre-Neuve et l'Ile-du-Prince-Edouard ne tiennent pas compte de l'existence des partis. La Colombie britannique, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse s'occupent de leur activité financière uniquement durant les campagnes. Par contre, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, le Québec et le gouvernement fédéral reconnaissent les fonctions permanentes des partis politiques. Ainsi, aux termes de la loi de la Colombie britannique, un parti politique est simplement considéré comme une association d'électeurs qui dépense des fonds pour appuyer un candidat dans une élection. Dans cette province, le comité central des partis politiques doit remettre au directeur général des élections un état détaillé de ses dépenses électorales dans les soixante jours du scrutin. Aucune vérification n'est exigée, mais un résumé des bilans des dépenses est publié avec les résultats officiels des élections. Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Ecosse et le Québec exigent des comptes rendus officiels des dépenses d'élection, pièces justificatives à l'appui, dans un délai fixe à la suite d'une élection générale. Des résumés sont publiés dans la *Gazette* provinciale et les déclarations originales ainsi que les documents d'accompagnement sont mis à la disposition du public aux fins d'examen.

Dans le cadre d'un programme d'aide financière aux partis représentés au Parlement et qui répondent à certaines conditions que nous analysons ci-dessous, le Québec exige maintenant que les bénéficiaires présentent, au directeur général des élections de la province, des relevés de leurs frais administratifs permanents. Ces rapports, ainsi que les pièces justificatives qui les accompagnent, ne sont toutefois pas divulgués et doivent être renvoyés aux partis intéressés en même temps que leurs subsides mensuels.

Au Manitoba, en Ontario et au niveau fédéral, les partis officiellement reconnus doivent remettre un rapport à la suite de chaque élection, le délai étant de deux mois au Manitoba et de six mois en Ontario et pour le gouvernement fédéral, et un bilan annuel vérifié de leurs dépenses courantes. La Saskatchewan exige que les agents en chef des partis présentent un rapport financier dans les six mois qui suivent des élections générales dans la province, y compris un relevé de leurs frais administratifs courants. Dans chacune de ces provinces et au palier fédéral, la loi prévoit la vérification et la divulgation de ces rapports par le truchement des gazettes officielles et des rapports des commissions électorales ou des directeurs généraux des élections.

Au Manitoba et en Saskatchewan, les media doivent remettre au directeur général des élections un rapport détaillé sur la quantité et le coût des annonces publicitaires publiées ou diffusées pour le compte d'un parti ou d'un candidat. Au niveau fédéral, un relevé analogue doit être fourni relativement au temps d'antenne vendu aux partis politiques pendant les campagnes électorales. Chaque avis ou émission publicitaire doit clairement indiquer la source et le commanditaire de l'annonce afin de faire connaître les véritables promoteurs et bailleurs de fonds des partis et des candidats; la responsabilité en incombe au radiodiffuseur, au titulaire d'une licence, au publiciste ou à l'imprimeur. Au niveau fédéral, la déclaration des frais de publicité à la télévision et à la radio fait partie intégrante du système de remboursement partiel de ces dépenses aux partis politiques.

En Ontario, les associations de circonscription doivent aussi se conformer à un règlement semblable à celui qui est imposé aux partis et aux candidats.

### Plafond des dépenses

Les dépenses peuvent être limitées de deux manières. Des restrictions qualitatives ou quantitatives peuvent être imposées; les cadeaux électoraux peuvent être interdits en les inscrivant à une liste de tractations malhonnêtes. Par ailleurs, un plafond peut être fixé sur l'utilisation de certaines ressources (services, locaux) pour remplir diverses fonctions lors d'une campagne électorale. Des limites budgétaires peuvent également être imposées afin de réduire les dépenses totales ou les dépenses à un chapitre particulier. La loi fédérale fixe un plafond à l'achat de temps d'antenne à des fins électorales. D'autre part, les lois fédérale et provinciales visent à interdire les dépenses électorales, en période de campagne, par des personnes ou des groupes autres que les partis, les candidats et leurs agents afin de faciliter la désignation du responsable financier de la campagne.

Dans toutes les provinces et au palier fédéral, la loi interdit certains genres de dépenses qu'elle classe comme actes de corruption; parmi les provinces, seule la Colombie britannique définit ce qu'elle considère comme dépenses légitimes, les autres étant, par inférence, illégales. Seul l'Ontario prétend limiter les dépenses en s'attaquant exclusivement aux frais de publicité. Dans le cadre des campagnes électorales, les dépenses publicitaires (en affichage, dans la presse, à la radio, à la télévision)



sont limitées aux vingt et un jours qui précèdent immédiatement la veille du scrutin. Mais les restrictions sont très généreuses, chaque parti enregistré étant autorisé à dépenser 25 cents par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où il présente un candidat officiel lors d'élections générales (dans le cas d'élections partielles, le plafond est de 50 cents); de plus, chaque candidat, ou l'association de sa circonscription, peut dépenser un autre 25 cents pour chaque nom inscrit sur la liste révisée des électeurs de cette circonscription. C'est ainsi que chaque parti et ses candidats auraient pu dépenser 5 millions de dollars en frais publicitaires lors de la dernière élection générale provinciale.

Dans la répartition du temps d'antenne, la loi fédérale vise au contraire à l'équité (et non à l'égalité) entre les partis politiques. (Cette disposition ne s'applique pas aux candidats et ne s'étend pas non plus à la presse ou à l'affichage.) Chaque radiodiffuseur est tenu de mettre à la disposition des partis reconnus, un total de six heures et demi de temps d'antenne aux heures de grande écoute, le Conseil de la radio-télévision et des télécommunications canadiennes devant répartir ce temps entre eux pour qu'il soit utilisé au cours des quatre semaines qui précèdent la veille du scrutin. Le Trésor public s'engage à rembourser la moitié de ces frais au taux habituellement exigé pour ce temps d'antenne conformément aux normes du CRTC. La répartition du temps disponible se fait généralement en fonction du pourcentage des voix que le parti a reçu lors des dernières élections générales; dans l'affectation du temps d'antenne qu'elle met gratuitement à la disposition des partis, la société d'Etat, Radio-Canada, applique ce même principe, tout comme le font les sociétés privées de radio-diffusion. Au total, le remboursement de ces frais s'élèvera probablement à 2 millions de dollars lors des prochaines élections fédérales.

A noter que la loi fédérale et celles de l'Ontario, de la Nouvelle-Ecosse et du Québec interdisent aux media de faire une distinction entre les partis et les candidats relativement aux taux de publicité; de plus, ces taux doivent être les plus bas que le moyen d'expression en question exige pour une publicité du même calibre.

Le Canada, le Manitoba, la Nouvelle-Ecosse, le Québec et la Saskatchewan ont cherché à réduire les frais en limitant globalement les dépenses électorales des partis et des candidats en fonction du nombre d'électeurs dans leurs circonscriptions respectives. En Saskatchewan, chaque parti reconnu peut dépenser \$175 000 au maximum; par contre, la loi fédérale, le Manitoba, la Nouvelle-Ecosse et le Québec autorisent le parti à dépenser 30 cents, 8 cents, 40 cents et 25 cents respectivement, par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où il présente des candidats. Quant aux dépenses du candidat, le Manitoba les assujettit à un plafond uniforme de 40 cents par électeur dans la circonscription en cause, tandis que le gouvernement fédéral et les trois autres provinces ont des échelles mobiles reliées au nombre d'électeurs et aux caractéristiques géographiques de la circonscription. En Nouvelle-Ecosse, les candidats peuvent dépenser, au plus, \$1 pour chacun des 5 000 premiers électeurs de leur circonscription, 85 cents pour chacun des 5 000 suivants et 75 cents pour chaque électeur en sus de 10 000. Au Québec, les candidats peuvent dépenser 60 cents pour chacun des 10 000 premiers électeurs, 50 cents pour chacun des 10 000 suivants et 40 cents pour chaque électeur en sus de ce nombre; un supplément de 10 cents par électeur est autorisé dans quatre grandes

circonscriptions éloignées. Dans les circonscriptions du sud de l'Alberta, les candidats peuvent dépenser \$10 000 ou \$1 par électeur, soit le montant le plus élevé; dans les circonscriptions septentrionales, le plafond est fixé à \$15 000 ou \$2 par électeur. A l'échelle fédérale, un candidat peut dépenser \$1 pour chacun des 15 000 premiers noms sur la liste des électeurs, 50 cents pour les 10 000 suivants et 25 cents pour chaque électeur en sus de 25 000. Lors d'élections complémentaires, plusieurs provinces autorisent le parti ou le candidat à faire des dépenses supplémentaires. On se rend compte de la libéralité de ces limites lorsqu'on constate qu'en 1974, en Nouvelle-Ecosse, un parti qui présentait des candidats dans toutes les circonscriptions aurait pu dépenser près de \$730 000; au Québec, en 1973, les partis et les candidats auraient pu dépenser globalement près de 12 millions de dollars. Si la loi fédérale avait été en vigueur en 1974, un parti fédéral avec une liste complète de 264 candidats aurait été autorisé à faire des dépenses totalisant environ 11,5 millions de dollars.

Par contre, ni les provinces ni le gouvernement fédéral n'ont cru opportun d'imposer, en temps normal, des plafonds aux dépenses courantes de l'association centrale d'un parti ou de l'association de circonscription.

#### Subventions aux candidats et aux partis

Le gouvernement fédéral et les provinces de Québec, de la Nouvelle-Ecosse, de la Saskatchewan et de l'Ontario aident les candidats sérieux en leur remboursant une partie de leurs frais. De plus, la loi fédérale prévoit le remboursement de la moitié du coût du temps d'antenne qu'achètent les partis reconnus. Seul le Québec s'engage à payer une partie des frais administratifs que doivent déboursier les partis représentés au Parlement entre les campagnes électorales. Au Canada, les partis politiques ne reçoivent aucune autre aide directe. Dans trois des provinces et à l'échelle fédérale, les candidats élus et ceux qui ont reçu au moins 15 % des suffrages peuvent recevoir les remboursements prévus par la loi; au Québec, les candidats doivent obtenir 20 % des voix ou avoir fait campagne sous la bannière d'un parti qui s'est classé au premier ou au deuxième rang quant aux suffrages exprimés lors de l'élection précédente, quels que soient les résultats des élections en cours. Les candidats qui répondent aux conditions stipulées peuvent recevoir des subsides après s'être conformés aux exigences de déclaration fixées par la loi applicable.

Les versements aux candidats qui remplissent les conditions requises peuvent s'effectuer selon un taux fixe ou selon une échelle mobile. En Nouvelle-Ecosse, ces candidats reçoivent 25 cents pour chaque électeur dont le nom figure sur la liste officielle de la circonscription. En Saskatchewan, ils ont droit à 15 cents pour chaque électeur du district ou à 50 % des dépenses autorisées si ce dernier montant est le moins élevé, exception faite des districts septentrionaux éloignés où la seconde formule est applicable. Au Québec, les candidats peuvent recevoir un remboursement égal à 15 cents pour chaque électeur dont le nom est inscrit à la liste, plus un cinquième du coût réel compris entre 15 et 40 cents ainsi qu'à tous les frais dépassant 40 cents par électeur, jusqu'à concurrence du maximum des dépenses prévu par la loi. De plus, dans la loi québécoise, l'article prévoyant la rémunération des scrutateurs locaux accorde un autre subside aux deux partis les plus populaires qui, comme nous l'avons déjà vu,

sont favorisés par la définition d'un candidat apte. La nouvelle loi de l'Ontario, tout comme la loi fédérale, autorise le remboursement des dépenses des candidats à raison de 16 cents pour chacun des premiers 25 000 électeurs dont le nom figure sur la liste officielle, plus 14 cents pour chaque électeur en sus de ce nombre, ou le remboursement intégral de leurs dépenses si ce dernier montant est moins élevé. (La loi fédérale définit le subside en fonction du coût de l'affranchissement de première classe d'un objet d'une once, plus 8 cents pour les premiers 25 000 votants et 6 cents pour les autres.) De plus, l'Ontario et le gouvernement fédéral prévoient le remboursement des frais de voyage jusqu'à concurrence de \$2 500 et \$3 000 lorsque la circonscription est éloignée ou très étendue. Tous les candidats qui se conforment à la loi peuvent également prétendre à \$250 au fédéral et à \$500 en Ontario pour défrayer la vérification obligatoire de leurs déclarations post-électorales; en Ontario, les associations de circonscription reconnues peuvent aussi recevoir \$250 pour couvrir le coût de leurs vérifications annuelles.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement fédéral est le seul à verser un subside direct aux partis politiques lors de campagnes électorales, à savoir le remboursement de la moitié du coût du temps d'antenne que les partis achètent aux stations et réseaux privés de radio et de télévision. Aucune province ne prévoit une telle aide financière. Toutefois, dans ce domaine, le Québec est de nouveau à l'avant-garde; cette province a adopté récemment une loi qui subventionne une partie des frais administratifs et publicitaires des partis politiques entre les campagnes électorales. C'est la première fois qu'au Canada, une assemblée législative reconnaît les fonctions extra-parlementaires des partis et s'engage à les défrayer partiellement (par contre, le gouvernement fédéral et toutes les provinces se chargent depuis longtemps déjà des frais légitimes des caucus, notamment leurs frais de recherche).

L'Assemblée nationale du Québec a adopté le 19 décembre 1975 (troisième session, trentième législature) le bill n° 9, loi relative au financement des partis politiques, et modifiant de nouveau la *Loi des élections* (l'article 36 a ajouté les alinéas 390 a), b), c), d), e), f), g), h), i), énonçant ces dispositions, et l'article 44 a rendu les paiements rétroactifs au 1<sup>er</sup> janvier 1975). Pour avoir droit à l'indemnité prévue, un parti politique doit compter au moins 12 membres à l'Assemblée nationale, ou avoir reçu au moins 20 % de tous les suffrages exprimés lors des dernières élections générales provinciales, ou encore avoir été représenté à la législature précédente. L'allocation est calculée au prorata de la somme de \$400 000 en fonction du pourcentage des voix que le parti en question a obtenues lors des dernières élections; comme le minimum est fixé à \$50 000 par parti, quels que soient les suffrages obtenus, l'allocation de base peut être plus élevée. Aux termes de la loi, cette aide aux partis doit contribuer à payer les frais de leur administration courante, de la dissémination de leurs programmes politiques et de la coordination des activités politiques de leurs membres. Les indemnités sont versées mensuellement aux représentants désignés des partis à l'égard des dépenses effectivement engagées et sur présentation des reçus et autres pièces justificatives. Les rapports détaillés des partis ne sont pas examinés par d'autres que le président d'élection et son agent de vérification; seul un résumé des montants versés est publié dans la *Gazette* du Québec.

Au total, \$439 488 furent versés en allocations en 1975 : le Parti libéral a reçu \$218 612, le Parti québécois \$120 876, les Créditistes \$50 000 et l'union nationale \$50 000; cette année-là, seuls les Libéraux avaient plus de 12 membres à l'Assemblée nationale; les autres partis avaient reçu plus de 20 % des suffrages ou étaient représentés à la législature précédente.

#### Réglementation du revenu des partis et des candidats

Le gouvernement fédéral et trois provinces ont pris des mesures pour garantir la divulgation du montant et de l'origine des fonds des partis et des candidats. Le Manitoba interdit de solliciter ou d'accepter des dons de sociétés à but lucratif. A tous les ans et après chaque élection, les agents officiels doivent présenter des rapports financiers indiquant la provenance, l'affectation et le montant de toutes les contributions de plus de \$50 à des candidats et de plus de \$100 à des partis. Le directeur général des élections, qui peut exiger la preuve documentaire de tous les dons de plus de \$1 000, doit rendre ces rapports publics. En Saskatchewan, les dons au parti ou au candidat doivent se faire par l'intermédiaire de l'agent du parti ou du directeur financier du candidat; des dossiers détaillés doivent être tenus sur les sommes reçues des différents groupes de donateurs; la définition des cotisations des membres est restrictive et toutes les contributions de plus de \$100 doivent être indiquées dans les rapports vérifiés remis au directeur général des élections qui doit les tenir à la disposition du public aux fins d'examen et qui doit en faire publier des résumés.

La nouvelle loi de l'Ontario se distingue en ce sens qu'elle vise à réglementer surtout les revenus des partis et des candidats, et non leurs dépenses. C'est la seule province qui limite le montant des contributions que les partis et les candidats peuvent recevoir en période de campagne électorale et en temps normal. Seuls des particuliers, des syndicats et des sociétés domiciliés en Ontario peuvent faire des contributions et ils ne peuvent le faire que par l'entremise des agents officiels; les transferts de fonds à l'intérieur des partis, du niveau fédéral au niveau provincial, sont assujettis à de sévères restrictions financières. Chaque donateur peut contribuer au plus \$2 000 par année à chacun des partis reconnus ou \$500 à une association de circonscription particulière jusqu'à concurrence de \$2 000 pour l'ensemble des associations locales d'un parti quelconque. Lors d'une campagne électorale, des dons supplémentaires en espèces et d'un montant équivalent peuvent être faits aux partis et aux candidats, ce qui double les sommes prévues. Les contributions personnelles des candidats et les dons en nature ou en services d'une valeur de plus de \$100 doivent être divulgués au complet, tout comme les contributions en espèces qui doivent être versées par chèque aux dépositaires reconnus par la commission de contrôle. Les cotisations des membres et les fonds prélevés sur des cotisations syndicales sont assujettis à une réglementation stricte, à tel point qu'elle défavorise le NPD qui compte sur l'appui financier des syndicats. Par contre, la loi ontarienne s'est donnée un certain mal pour autoriser le parti conservateur au pouvoir et les Libéraux à dissimuler la source et le montant des fonds réunis avant son entrée en vigueur, dont la date d'application a été reculée à février 1975; la manoeuvre à laquelle les vieux partis ont eu recours fut la création de

fondations et de fiducies dont l'actif n'est pas assujetti à une vérification publique.

La loi fédérale n'impose au contraire ni plafond ni interdictions au montant ou à l'origine des fonds des partis et des candidats. Les rapports annuels et post-électorales exigés des partis fédéraux doivent toutefois fournir le montant de tous les dons de plus de \$100, ainsi que les noms des donateurs disposés par catégorie (particuliers, syndicats, sociétés d'Etat, sociétés sans capital-actions, organismes et associations non constitués en sociétés) tout en indiquant le nombre par catégorie. L'agent du candidat doit présenter un rapport analogue à la suite de chaque élection; si les sommes viennent de l'association locale du parti, une ventilation détaillée du même genre doit être annexée à la déclaration vérifiée du candidat. Ces états, dont il peut être pris copie moyennant un droit modique, sont assujettis à l'examen du public, et un résumé de l'état du candidat doit être publié dans un journal diffusé dans la circonscription en cause.

Dans toutes les provinces et au niveau fédéral, la réglementation des fonds politiques repose essentiellement sur la divulgation et sur le principe de la désignation d'un agent qui permet d'identifier la personne responsable de la cueillette et de l'affectation des fonds.

#### Stimulants fiscaux

L'Ontario est la seule province qui, à l'instar du gouvernement fédéral, accorde des dégrèvements aux particuliers pour les encourager à contribuer aux caisses des candidats, des partis et de leurs associations locales; de plus, l'Ontario a étendu cet avantage fiscal aux sociétés. Sur la foi de reçus appropriés, la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada et celle de l'Ontario accordent un dégrèvement de l'impôt personnel pour les contributions faites à des partis ou à des candidats fédéraux ou provinciaux respectivement; la déduction est calculée selon les formules suivantes : 75 % des dons d'une valeur de \$100 ou moins; \$75 plus 50 % des dons d'une valeur globale de \$101 à \$500; \$300 plus un tiers des dons de plus de \$550, ou \$500 si ce dernier montant est moins élevé. Les Ontariens qui contribuent aux deux niveaux peuvent donc bénéficier de dégrèvements de l'ordre de \$1 150. De plus, en Ontario, les sociétés commerciales et industrielles peuvent déduire, pour des contributions aux partis et aux candidats d'Ontario, \$4 000 au maximum de la partie provinciale de leur revenu imposable, et elles peuvent reporter ces dégrèvements sur des exercices financiers ultérieurs.

Les autres provinces n'ont pas adopté le système de dégrèvements, mais il semble bien que les ailes provinciales des partis fédéraux aient exploité les dispositions de la loi fédérale au moyen de transferts de fonds au sein du parti.

## Rouages d'exécution de la loi

Les règlements qu'ont adoptés le Parlement fédéral et la plupart des provinces ont profondément marqué les partis politiques. Les systèmes complexes de comptabilité et de comptes rendus que les partis ont dû adopter pour appliquer la loi les ont poussés à formaliser leur structure organique et à avoir davantage recours à des spécialistes; certains indices révèlent une tendance à fixer le système canadien des partis dans un cadre plus rigide. Cette évolution n'est pas uniforme, mais la tendance est évidente, bien qu'il soit prématuré de se prononcer définitivement. Un premier examen révèle que seul l'Ontario possède un organisme de réglementation capable de répondre à la tâche qui lui est imposée; la question de savoir si elle exerce effectivement ses pouvoirs est une toute autre question.

Aux termes de la loi fédérale et de certaines lois provinciales, l'exécution de la loi et du règlement régissant les dépenses électorales incombe au directeur général des élections, bien que la loi fédérale prévoie aussi un commissaire subalterne. Mais certains de ces fonctionnaires sont mal à l'aise dans cette nouvelle extension de leur rôle, car elle semble en contradiction avec la position quasi judiciaire qu'ils doivent adopter dans leurs fonctions principales. Par contre, la Commission ontarienne sur les contributions et les dépenses électorales, composée de représentants des principaux partis, d'un membre du conseil du barreau, du directeur général des élections ainsi que d'un président et d'un vice-président qui jouissent de pouvoirs réels, semble être, théoriquement du moins, à la hauteur de sa tâche. Elle servira peut-être de modèle aux autres provinces et au gouvernement fédéral comme en témoigne le fait qu'au fédéral, le directeur général des élections a cru nécessaire d'établir un comité consultatif spécial composé de représentants des partis fédéraux afin que ces derniers le conseillent sur l'application de la loi; en fait, il appert que la loi sera modifiée de manière à donner un caractère officiel à ce comité. Que les partis visés par la loi soient en mesure, officiellement et officieusement, de siéger aux conseils des organismes de régie ne surprend aucunement les chercheurs qui étudient le fonctionnement des partis politiques, mais cette collaboration soulève de graves questions qui dépassent la portée de la présente étude, mais qui ne doivent pas pour autant être perdues de vue.

## Conclusions

Aucune loi fédérale ou provinciale examinée dans la présente étude ne peut à elle seule servir de modèle indépendant ou idéal à d'autres puissances législatives au Canada ou ailleurs. Conçues pour répondre à des problèmes et à des pressions politiques immédiats, ces lois n'en comportent pas moins des éléments qui peuvent être intégrés à une réforme fondamentale du financement des partis et des campagnes électorales.

Tenir les partis, les candidats et leurs agents légalement responsables de leurs finances est effectivement un premier pas dans la voie réformiste, mais reste à savoir avec quel empressement les fonctionnaires compétents poursuivront les coupables, et les tribunaux les puniront; un organisme de régie complaisant ou coopté, quelle que soit officiellement son autorité,

peut facilement miner l'intention des législateurs. On a beaucoup fait pour dissiper le mystère qui entoure les caisses électorales, en adoptant des dispositions rigoureuses de déclaration et de rapport, mais seuls l'Ontario et la Saskatchewan se sont attaqués au problème des fonds de provenance étrangère, et seul le Manitoba a cherché à éliminer l'influence des sociétés commerciales et industrielles avec leurs dons considérables. La loi fédérale vise à empêcher les partis d'inonder les électeurs de leur publicité par les media électroniques, mais l'Ontario avec ses plafonds sur les dépenses publicitaires, ne fait qu'inciter les partis et les candidats les plus fortunés à toujours renchérir sur leurs concurrents. Les subventions aux candidats ont introduit une certaine équité dans le processus électoral, mais à l'exclusion du Québec, aucun gouvernement ne fournit d'aide directe aux partis entre les élections; en conséquence, les partis n'ont pas les moyens de formuler des politiques et des programmes et de les communiquer aux électeurs qui ne se rendent donc pas compte des choix politiques virtuels. Les stimulants fiscaux favoriseront peut-être les dons des particuliers en Ontario et au niveau fédéral, mais il reste encore à démontrer que les vieux partis peuvent se financer auprès des masses et se dégager de leur dépendance vis-à-vis des milieux d'affaires. La publication et la divulgation des états financiers sont utiles, mais les organismes de régie semblent adopter une attitude comptable et non une attitude analytique ou intellectuelle à l'égard des données qui leur sont fournies. Une pléthore de faits peut amener la confusion aussi bien que la lumière, s'ils sont présentés sous une forme impossible à assimiler.

Les nouvelles lois favorisent la probité, la clarté et l'équité, mais elles ne réussissent pas à réduire sensiblement les dépenses électorales. Il reste encore à trouver des moyens d'augmenter la participation au processus électoral, ce qui constitue la seule solution valable pour éliminer les manoeuvres de confrontation violente.

## CHAPITRE III

### LE FINANCEMENT POLITIQUE ET SA REGLEMENTATION A L'ETRANGER

Dans la plupart des démocraties de type occidental, le gros des fonds dont les partis politiques ont besoin, à l'échelle nationale et à l'échelle locale, pour mener leurs campagnes électorales et pour payer leurs dépenses courantes entre les élections, provient de certains groupes et de sociétés commerciales, notamment des organisations commerciales, des syndicats et des groupes acceptant de parrainer, de transmettre et de canaliser les fonds électoraux. Pendant longtemps, les partis sociaux-démocrates et travaillistes d'Europe et du Commonwealth comptaient essentiellement sur les cotisations que leurs membres payaient systématiquement sur une base hebdomadaire, mensuelle ou annuelle; mais ces ressources, bien qu'encore importantes, tiennent une place de plus en plus modeste dans le total des fonds, et des groupes comme le NPD ou le parti travailliste britannique, ou leurs homologues ailleurs, en sont arrivés à dépendre de plus en plus de l'aide financière des syndicats. La situation est la même pour les partis du centre, les partis conservateurs, les partis libéraux et les partis de droite : les contributions particulières ont diminué par rapport à l'appui du milieu des affaires. Il fut révélé récemment que des multinationales américaines avaient donné d'énormes sommes à des partis politiques et à des politiciens en Italie, au Japon et dans d'autres pays, et que la Central Intelligence Agency (CIA) avait secrètement transmis des fonds à des partis italiens et à d'autres. Ces scandales soulignent le rôle de plus en plus modeste des dons particuliers dans les caisses électorales, sans parler de l'impact de cette ingérence étrangère sur les affaires internes d'un pays. Si certains bailleurs de fonds ont appuyé des partis du centre et de droite dans le but de lutter contre des changements politiques qu'ils estimaient peu souhaitables, on retrouve de l'autre côté du tandem droitiste-gauchiste les rumeurs de l'or de Moscou supposément versé aux partis communistes de l'Ouest, les sommes que les syndicats affiliés à la SAT et au COI américains donnent effectivement aux partis modérés de gauche et les récents transferts de fonds à des partis politiques portugais, par l'intermédiaire d'organismes du parti social-démocrate allemand.

Quoi que l'on pense de la moralité politique de ces activités, elles témoignent sûrement de la crise financière qui menace le régime des partis des pays en cause. Pour analyser à fond les difficultés qui ont incité



les partis politiques à recourir à ces méthodes douteuses de financement, il faudrait étudier l'histoire de ces pays, la structure de leur économie, leur culture politique et le code d'éthique des partis et des dirigeants politiques. Ce sujet déborde évidemment le cadre de la présente étude. Soit dit en passant, le problème est tellement répandu qu'en toute évidence, il semble être axé sur l'évolution des structures économiques et sociales dans les sociétés capitalistes avancées et post-industrielles. Il ne s'ensuit pas que les pays en voie de développement ou d'industrialisation sont exempts de corruption électorale, mais que l'origine de ce problème et sa solution présentent certainement des traits particuliers.

Il convient d'observer qu'avant les récents scandales, les partis politiques dans beaucoup de pays d'Europe, entre autres l'Allemagne de l'Ouest et la Suède, et ceux d'autres pays comme Porto Rico ont connu de graves crises financières. Les partis ont tenté dans certains cas de se ménager des sources accessoires de revenus et à cette fin, ils ont créé des filiales commerciales qui remettaient une grosse partie de leurs bénéfices au parti pour défrayer ses travaux politiques et ses campagnes électorales; ces méthodes ont été employées notamment en Italie, en Israël et en France. Mais les pénuries financières continuelles ont poussé les autorités publiques à subventionner les partis au moyen de divers programmes. Les réformes adoptées au Québec en 1963 s'inspirent du modèle introduit au Porto Rico en 1957. Depuis, plus de la moitié des démocraties occidentales ont adopté des méthodes de subventions pour financer les campagnes électorales et les travaux courants des partis. L'initiative de ces mesures ne s'est pas limitée à des partis ou à des régimes d'une nuance politique particulière. En Allemagne, ce sont les chrétiens-démocrates d'Adenauer qui ont introduit les subsides malgré l'opposition de la gauche modérée sociale-démocrate. Au Québec, ce sont les Libéraux qui ont adopté ce système, en Suède les sociaux-démocrates et en Italie les chrétiens-démocrates. Les deux extrêmes de l'éventail politique ont à diverses époques et en divers endroits bénéficiés de cette innovation. Dans l'analyse pays par pays qui suit, nous insisterons sur ceux qui ont adopté des programmes de subventions, mais plusieurs autres seront aussi brièvement examinés à titre comparatif.

### Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, le parti travailliste et le parti conservateur se financent essentiellement auprès de groupes d'intérêts particuliers. Par contre, les Libéraux et les divers groupes nationalistes dissidents sont largement tributaires du bon vouloir de quelques particuliers fortunés ou de leurs partisans. (Certaines firmes, telles Marks and Spencer et GEC, donnent toutefois une petite contribution aux Libéraux.) En 1974-1975, les 12 sociétés suivantes furent les principaux bailleurs de fonds des Conservateurs, leur fournissant des sommes variant entre 25 000 et 62 500 livres sterling : Commercial Union Assurance; Swan Hunter Group; Newarthill; Rank Organisation; Guest, Keen and Nettlefolds; Charter Consolidated; Tate & Lyle; Baring Brothers; Eagle Star Insurance; Fisons; Ranks Hovis McDougall et Allied Breweries. Le parti travailliste a manifestement obtenu le plus gros de ses fonds auprès des syndicats qui lui sont affiliés, les donateurs les plus importants ayant versé en 1974 des sommes variant entre 15 000 et 150 000 livres sterling : il s'agissait notamment des ouvriers des transports (TGWU), des mécaniciens (AUEW), des travailleurs municipaux (GMWU),

des électriciens (EETPU), des ouvriers d'atelier (USDAW), des mineurs (NUM), des ouvriers du bâtiment (UCATT), des postiers (UPW), des employés de chemin de fer (NUR), du personnel de gestion (ASTMS), des fonctionnaires (NUPE), des employés de bureau (APEX). Ces contributions sont élevées, même en regard des normes canadiennes, mais il n'en demeure pas moins que les partis britanniques font toujours face à de nouvelles difficultés financières. Au cours des deux dernières décennies, le nombre d'adhérents des divers partis a baissé considérablement et les revenus provenant des cotisations ont diminué encore davantage. Tous les grands partis recevaient, en 1972-1973, environ trois quarts de leur revenu des syndicats ou des sociétés commerciales et industrielles.

Les partis britanniques tendent à se donner une organisation centrale imposante ainsi qu'un vaste réseau d'agents locaux. Au cours des vingt-cinq dernières années, le nombre des agents travaillistes a diminué de plus de 60 % et celui des agents conservateurs d'environ un tiers, en raison de la hausse des dépenses et du manque de fonds. Les contributions versées au niveau de la circonscription, de l'ordre de 8 et 13 % respectivement pour les Travaillistes et les Conservateurs, ont peu fait pour atténuer cette insuffisance. Si l'on tient compte du fait que la loi électorale limite strictement les dépenses électorales au niveau de la circonscription, cette pénurie permanente de fonds qui restreint les dépenses et l'organisation locale entre les élections peut avoir un effet paralysant. Le professeur Richard Rose a estimé qu'aux prix de 1974, les grands partis britanniques avaient besoin de 6,65 millions de livres chacun, au minimum, pour se maintenir à tous les niveaux. D'après lui, il en manquait 2 millions de livres environ aux Conservateurs et à peu près 5 millions de livres aux Travaillistes, les Libéraux n'ayant pu se procurer que 10 % de la somme prévue.

En 1974, les partis britanniques ont dû mener deux campagnes générales en une seule année et les contraintes financières que cela leur a imposées ont finalement poussé les autorités à se pencher sur la situation. En janvier 1974, le Parlement britannique a suivi l'exemple du Canada et a affecté des fonds pour aider à défrayer les travaux parlementaires des partis de l'opposition. Et en mai 1975, il a créé un comité indépendant présidé par Lord Houghton et chargé

" ... d'examiner si, dans l'intérêt de la démocratie parlementaire, des fonds publics devraient être utilisés pour aider les partis politiques à s'acquitter de leurs fonctions extra-parlementaires; d'étudier les pratiques d'autres démocraties parlementaires dans ce domaine et de faire des recommandations sur la nature des activités politiques visées par une telle aide ainsi que sur le mode de répartition. "

Pour compléter cet historique et pour permettre d'évaluer la future recommandation de Lord Houghton, ce rapide examen de la situation de la Grande-Bretagne se termine par un résumé des principaux points de la législation britannique régissant les dépenses électorales.

La loi actuelle ne restreint aucunement le montant ni la provenance des contributions aux partis ou aux candidats. En effet, des associations commerciales fictives, telle Aims of Industry, etc. ont bénéficié de

certaines allégements fiscaux. A titre d'exemple, dans les années 1950, les contributions aux campagnes menées contre la nationalisation de l'industrie de l'acier étaient déductibles aux fins d'impôt car ces dépenses se rattachaient, semble-t-il, aux objectifs des sociétés en cause. Aux termes de la loi actuelle, il n'est pas nécessaire de divulguer la provenance des fonds, mais les syndicats doivent déclarer les dépenses d'élection au registraire en chef des sociétés amicales, dans la mesure où ils gèrent des fonds politiques particuliers. En grande-Bretagne, on a tenté de restreindre la participation des syndicats à l'activité politique. Par suite de la grève générale de 1926, les Conservateurs ont modifié la *Trades Disputes Act* (loi sur les contestations syndicales) en 1927. L'adoption d'une formule permettant de contribuer à la caisse des Travailleurs eut pour effet de réduire l'appui financier des syndicats à ce parti. Les cotisations syndicales pouvaient encore être utilisées à des fins politiques, mais chaque syndicat devait obtenir le consentement exprès de chaque membre avant de remettre ses cotisations au parti travailliste. Cette restriction fut levée en 1945 avec le retour au pouvoir des Travailleurs; l'ancienne formule avec faculté de non-participation fut réintroduite et en conséquence, il incombait à chaque syndiqué de prendre les mesures nécessaires s'il ne voulait pas voir ses cotisations remises au parti travailliste.

Comme l'ancienne loi canadienne, la législation britannique ne tient aucun compte des fonctions électorales des partis; elle n'impose par conséquent aucune restriction à leurs activités, sauf lorsqu'elles favorisent un candidat en particulier. Par contre, la loi britannique restreint sévèrement les dépenses des candidats au niveau de la circonscription. La loi de 1854, dite *The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, fut la première à imposer des plafonds. Des modifications imposant des restrictions plus sévères encore furent adoptées en 1868 et en 1883, la loi sur la représentativité, dite *Representation of the People Act*, renforça le principe de l'agent et interdit de faire des dépenses pour le compte d'un candidat sans le consentement exprès de son agent officiel. C'est ainsi que le plafond des dépenses fut relié au principe de l'agent.

De plus, il semble bien que si les dépenses électorales ont baissé, c'est en partie à cause de ce renforcement des dispositions visant les actes de corruption et la responsabilité de l'agent officiel. Lors des campagnes générales de 1974, les candidats pouvaient dépenser jusqu'à \$2 365 environ, plus 13 cents pour chaque groupe de six électeurs dans les circonscriptions rurales ou de comté, ou 13 cents pour chaque groupe de huit électeurs dans les circonscriptions urbaines ou municipales. Seul l'agent officiel peut engager des fonds pour le compte du candidat, et il est responsable de toutes les dépenses effectuées dans la circonscription. Très souvent, l'agent est un employé à plein temps, recruté et rémunéré par le parti, sauf en période de campagne électorale. Son traitement principal n'apparaît donc pas comme une dépense d'élection; la lettre de la loi est respectée et l'intégrité de l'agent est sauvegardée.

Mais avec l'augmentation des frais, il appert que les partis ont dépassé ces plafonds rigidement fixés par la loi. L'obligation de déclaration et le principe de l'agent ont découragé la malhonnêteté flagrante, mais il s'est manifesté une tendance dans les deux principaux partis et chez leurs candidats à tirer profit de toute ambiguïté de la loi pour interpréter

plus largement la définition d'une dépense électorale légitime. A ce chapitre s'insère la manoeuvre suivante : entre les périodes d'élection, les dépenses sont exagérées pour compenser des pertes en période d'élection, alors que les biens et services fournis aux candidats sont payés à des taux inférieurs. En Grande-Bretagne, la définition du terme durée de la campagne ou période d'élection ne se limite pas nécessairement aux trois semaines qui précèdent le jour du scrutin; on a considéré qu'elle désignait toute période au cours de laquelle un candidat a commencé une campagne active pour son propre compte, comme l'ont conclu les tribunaux dans la célèbre affaire East Dorset en 1910. Faire campagne pour soi, y compris utiliser des photos et nommer des personnes, devient une dépense électorale qui doit être déclarée; autrement, la fraude serait encouragée car la loi ne viserait pas les dépenses faites avant l'ouverture officielle de la campagne, et elle favoriserait ainsi le candidat du parti au pouvoir, qui connaîtrait probablement la date de dissolution avant ses rivaux.

Malgré la désignation d'agents et les exigences de déclaration prévues, le système britannique présente de sérieuses lacunes. Les plafonds visent seulement les dépenses des candidats et non celles des partis, et en outre, ils s'appliquent uniquement à la période des campagnes. Bien que le parti central doive déclarer toutes les dépenses qu'il engage pour le compte d'un candidat, les fraudes sont de plus en plus tolérées puisque les limites prévues sont insuffisantes. La loi visait sans doute à restreindre les avantages des candidats fortunés, dans l'intérêt de l'équité. Toutefois, malgré les dispositions de la loi, la plupart des observateurs et des politiciens actifs se rendent compte que dans le monde démocratique et notamment en Grande-Bretagne, c'est le parti et non le candidat qui joue le premier rôle et qui détermine le résultat des campagnes. C'est pourquoi l'importance accordée aux candidats dans la loi britannique semble plutôt mal placée et anachronique.

La loi électorale britannique prévoit la déclaration des dépenses d'un candidat, mais ne tient aucunement compte des contributions. Le parti travailliste déclare une partie considérable de ses recettes annuelles en espèces, mais on dispose de moins de renseignements sur l'aide indirecte qu'il reçoit des syndicats. Parallèlement, rien n'oblige le parti conservateur ou le parti libéral à révéler leurs principales sources de financement. La situation s'aggrave si l'on tient compte des campagnes publicitaires que certains groupes à vocation industrielle, tels Aims of Industry, British Iron and Steel Federation et d'autres associations fictives, mènent pour le compte des Conservateurs, bien qu'ils le fassent en principe pour faire valoir leur point de vue sur des questions particulières. On prétend qu'avant les élections générales de 1959, ces groupes ont dépensé quatre fois plus que les Conservateurs eux-mêmes et 14 fois plus que les Travaillistes en publicité politique. Pour bien savoir où les partis politiques en sont en Grande-Bretagne avec le financement de leurs caisses, il faudrait que soient divulgués la provenance et le montant de ces contributions.

Le système actuel de déclaration, établi dans la loi dite *Representation of the People Act* de 1949, exige que ce soit l'agent officiel ou son intermédiaire qui effectue toutes les dépenses pour le compte du candidat. Il doit, au plus tard trente-cinq jours après le scrutin, présenter au

président d'élection de la circonscription un état certifié de tous les frais d'élection ainsi qu'une déclaration des fonds ou valeurs reçus pour couvrir ceux-ci. Le président d'élection doit publier un résumé du rapport dans deux journaux diffusés dans la circonscription en cause; les dossiers doivent être laissés à la disposition du public aux fins d'examen pendant les deux années qui suivent l'élection, et le Home Office (ministère de l'Intérieur) publie une brochure d'envergure nationale qui résume toutes les déclarations par candidat. Les tribunaux peuvent excuser la non-présentation d'un rapport si les motifs invoqués sont jugés valables, mais dans le cas de défaut ou de retard délibéré, un candidat élu peut être condamné à payer une amende pour chaque jour pendant lequel il siège ou vote au Parlement, jusqu'à ce que les rapports prévus soient présentés. Il est illégal de dépenser en sus des limites prévues et les infractions à cette règle, de même que les actes de corruption, sont passibles d'amendes; elles peuvent conduire à l'incapacité d'un électeur ou d'un candidat éventuel, ou bien à la nullité de l'élection dans le cas d'un candidat élu; les agents officiels coupables d'infractions sont aussi passibles d'amendes. Le procureur général, le directeur des poursuites publiques ou un citoyen quelconque peuvent engager des poursuites. Mais la mise en application de ces mesures n'a pas été très rigoureuse. Peu de coupables sont poursuivis car l'initiative a été laissée à des particuliers. Les candidats des principaux partis ont convenu tacitement de ne pas s'attaquer sur la question des dépenses excessives et en conséquence, les plafonds prévus par la loi ne sont pas vraiment pris au sérieux comme en témoigne le fait que depuis 1929, aucun des grands partis n'a présenté une requête en vue de poursuivre une fausse déclaration de dépenses.

Il convient enfin d'observer que, bien que les partis britanniques dépensent des sommes considérables en période interélectorale, les dépenses au chapitre des media sont minimes. En période de campagne électorale et en temps normal, la BBC, qui est une société d'Etat, offre gratuitement du temps d'antenne aux politiciens et la Independent Television Authority qui régit la radio-télédiffusion privée a adopté le même principe. Par rapport à leurs homologues aux Etats-Unis, les partis et les candidats britanniques dépensent très peu en communications de masse et cette répartition des fonds traduit une attitude complètement différente à l'égard du recours aux media.

Le comité que préside Lord Houghton de Swereby a annoncé dernièrement qu'il recommandait la création d'un vaste programme public destiné à alléger le fardeau financier des partis politiques et des candidats\*. Dans le cadre de ce programme, les partis politiques reconnus recevraient des subventions annuelles et les candidats auraient droit à un remboursement de leurs dépenses électorales au niveau de la nation, du comté, du district et de la région; ces dispositions s'appliqueraient aussi aux élections aux assemblées écossaise et galloise prévues, et au Parlement européen.

Des subventions annuelles seraient consenties à l'organisation centrale des partis à raison de cinq pence pour chaque voix exprimée en faveur du

---

\* Rapport du comité sur l'aide financière aux partis politiques, Cmnd 6601 : Service des fournitures et des publications de l'Administration, Londres, 1976.

parti lors de l'élection générale précédente. Pour remplir les conditions requises, un parti devrait avoir recouvré, lors de l'élection précédente, les dépôts de six au moins de ses candidats, avoir vu élire deux de ses candidats en qualité de députés, ou avoir vu élire un député et obtenu au total un minimum de 150 000 voix. Si ce plan était actuellement en vigueur, le parti travailliste recevrait 573 407 livres sterling, les Conservateurs 523 234 livres sterling, les Libéraux 267 340 livres sterling, les Nationalistes écossais 41 982 livres sterling, les Unionistes d'Ulster 20 389 livres sterling, le parti Plaid Cymru gallois 8 317 livres sterling, le parti social-démocrate et le parti travailliste d'Irlande du Nord 7 710 livres sterling. Les subventions s'élèveraient au total à 1 442 379 livres sterling. Il convient d'observer que ni les Communistes ni le front national de droite ne sont actuellement admis à recevoir des subventions.

Les candidats, de leur côté, toucheraient le remboursement de leurs dépenses à condition d'avoir obtenu un huitième au moins du total des suffrages exprimés. Les versements correspondraient aux dépenses du candidat ou à la moitié du maximum prévu par la loi si ce dernier montant est moins élevé. Lors des dernières élections générales en octobre 1974, le maximum était en moyenne de 1 627 livres sterling; le total des remboursements se serait alors chiffré à environ 1,5 million de livres, soit 360 000 livres sterling par année.

Ces propositions assureraient aux partis représentés au parlement, un subside total de 2,25 millions de livres par an, soit juste un peu moins du quart des 10 millions de livres que, selon les estimations du comité, les partis britanniques réunissent et dépensent en moyenne au cours d'une année. Le rapport révèle que les Conservateurs ont plus de fonds et une meilleure organisation que les autres partis; de plus, chose surprenante, ils ont plus de membres au niveau de la circonscription que leurs principaux rivaux qui, eux, ont moins d'agents, moins de membres et moins de la moitié de leurs fonds.

Il était facile de prévoir la réaction initiale à ce rapport. Les Conservateurs, avec toutes leurs ressources, ont rejeté d'emblée la notion de subventions publiques aux partis, comme le laissait prévoir le rapport minoritaire qu'avait présenté un tiers des membres du comité; le président du parti, Lord Thorneycroft, a adopté la même attitude. Le parti travailliste, de son côté, a favorablement accueilli ces recommandations qu'il considère comme un prix modeste à payer pour conserver notre régime démocratique. Les Libéraux, bien qu'ils y gagneraient probablement le plus, appuient le programme uniquement si les deux autres partis renoncent à l'aide qu'ils reçoivent des sociétés commerciales et des syndicats. Les divers partis nationalistes d'Ecosse, d'Irlande et de Galles ont vigoureusement rejeté le principe de l'aide de l'Etat, comme l'a fait le parti communiste. Toutefois, diverses factions et certains adhérents ne partagent pas l'avis de leur parti sur cette question. La confédération des industries britanniques, qui comprend quelques grands piliers du parti conservateur, favorise une formule restreinte d'aide publique. Par contre, parmi les syndicats, l'opinion est partagée malgré la prise de position du parti travailliste. Dans leurs éditoriaux, les grands journaux, notamment le *Times*, le *Guardian*, le *Telegraph* et les quotidiens écossais, n'ont pas appuyé les recommandations du comité.

Compte tenu des difficultés économiques de la Grande-Bretagne, de l'absence d'unanimité parmi les partis et de l'influence des journaux, il est peu probable que ce plan soit adopté dans un avenir immédiat. Les difficultés financières des partis et des candidats n'ont toutefois pas été allégées, même si la caisse des Conservateurs est mieux garnie depuis quelque temps. La situation qui a provoqué la création du comité n'a rien d'exceptionnel; on retrouve des circonstances semblables dans d'autres pays démocratiques occidentaux. C'est pourquoi les idées maîtresses du rapport seront probablement incorporées à une loi d'ici longtemps.

Le rapport du comité Houghton laisse donc prévoir un grand changement dans la vie politique de la Grande-Bretagne. Avec l'adoption d'un programme de subventions, les autorités devront reconnaître les dépenses et les revenus des partis, ainsi que la nécessité de délimiter certaines autres dépenses.

### France

On connaît fort peu de choses du financement des partis et des élections en France. A beaucoup d'égards, ce domaine de l'activité publique reste ce qu'il était dans une grande partie de l'Europe et au Japon jusqu'à ces derniers temps, un mystère et une énigme. Mais on peut considérer le modèle français comme un exemple contemporain du système qui régnait en Allemagne, en Italie, au Japon, en Norvège et ailleurs, dans les années qui ont précédé et suivi la Seconde Guerre mondiale, système dans lequel les partis du centre non socialistes et les partis de droite s'approvisionnaient essentiellement au moyen d'organisations pourvoyeuses ou de canalisation qui avaient leurs entrées dans le monde des affaires et auprès des fédérations industrielles et financières. Une organisation de ce genre fut fondée dès 1908 en Allemagne. Au Japon, un conseil de la restructuration économique, dirigé par un cadre de la Fédération des organisations économiques, laquelle se compose de près de 1 000 sociétés et de plus de 100 associations commerciales, a transmis une bonne partie des fonds destinés aux partis et aux candidats favorables au milieu des affaires. Les révélations récentes au sujet des politiciens japonais de droite qui ont accepté d'importantes sommes d'argent de multinationales et de fabricants d'armes ayant leur siège aux Etats-Unis doivent être évaluées à la lumière des moeurs politiques du Japon qui admettent les liens des partis avec le monde des affaires.

En France, un organisme analogue connu sous le nom de Centre d'études administratives et économiques a rempli des fonctions similaires en 1951, distribuant des fonds provenant de sources industrielles et financières à des partis du centre et de droite, les radicaux de l'époque recevant à eux seuls \$3 000 pour chaque simple député et le double environ pour chaque député qui avait déjà été ministre. D'autre part, en France, les partis de gauche et les partis socialistes tirent profit, dans une certaine mesure, des syndicats qui leur sont affiliés. De plus, les partis de gauche prélèvent presque toujours une partie considérable des indemnités de session que touchent les députés de leur partis (pratique que suivait le CCF et que suit maintenant le NPD au Canada); on a estimé qu'en France, jusqu'à 20 % du traitement d'un député peut être reversé à son parti.

Avant l'élection présidentielle de 1974 en France, Johathan C. Randall, du *Washington Post* (30 avril 1974), a fourni les renseignements suivants sur le financement de la campagne française. Le plus gros bailleur de fonds est le Conseil national du patronat français (le Patronat), qui est l'homologue de l'Association des manufacturiers canadiens. Mais on sait peu de choses des sommes elles-mêmes qui furent réunies. Lors de cette élection, le directeur général de la Compagnie générale transatlantique et le président de la Chambre franco-arabe de commerce ont réuni des fonds pour le compte de Jacques Chaban-Delmas, candidat à la présidence. Certaines constatations nous permettent de déduire que d'énormes sommes furent réunies : les principaux candidats ont dépensé, dit-on, à peu près \$600 000 en affiches en couleurs seulement, et ils se sont largement servis d'hélicoptères et des autres accessoires qui caractérisent les campagnes de style américain. Par contre, le candidat de gauche, François Mitterand, a demandé l'aide des 102 députés socialistes ou affiliés qui ont versé \$200 chacun pour défrayer l'utilisation d'un avion à réaction. A cette époque, les Communistes ont exigé que leurs 73 députés remettent tout leur traitement mensuel de \$1 950 au parti qui, à son tour, leur en restituait \$400, soit l'équivalent du salaire que percevait un ouvrier qualifié en France. De plus, les Communistes bénéficient de l'appui de la Confédération générale du travail, ainsi que des bénéfices de plusieurs commerces dont ils sont propriétaires.

Les seules restrictions dont il vaut la peine de parler en France visent l'utilisation des media. A noter aussi que la presse de parti, florissante déjà, ne joue plus le même rôle qu'avant la Seconde Guerre mondiale; il est vrai que la crise de la presse de parti fut, dans certains pays tel la Suède, un des facteurs qui provoqua l'adoption de programmes publics de subventions aux partis. En France toutefois, des restrictions sévères régissent le nombre et les dimensions des affiches qu'un parti ou un candidat peut placarder au cours d'une campagne présidentielle ou législative. Il est également impossible d'acheter du temps d'antenne, celui-ci étant alloué gratuitement aux candidats et assorti de règles strictes quant à son utilisation. On prétend toutefois que certains candidats, et notamment Jean-Jacques Servan-Schreiber, se sont servis des installations commerciales qu'offrent les stations périphériques comme Radio-Luxembourg, Europe n° 1, Radio Monte Carlo et Radio Andorra, que le gouvernement français contrôle clandestinement par l'intermédiaire d'une société de portefeuille. Par contre, il faut noter que ces restrictions sont atténuées du fait que les réseaux français de radio et de télévision consacrent beaucoup de temps à la discussion des affaires publiques, tout particulièrement au moment des élections, la plupart de ces émissions revêtant la forme de débats généraux entre les candidats et entre les porte-parole des partis. Des observateurs perspicaces comme Pierre Salinger, ancien secrétaire de presse de feu le président des Etats-Unis, John F. Kennedy, tiennent en haute estime la qualité et la valeur de ces émissions, dans lesquelles ils voient un modèle à suivre (*Washington Post*, le 11 mai 1974).

### Japon

La situation au Japon démontre très bien à quel point le pouvoir des sociétés s'immisce dans tous les domaines d'activité. Selon les rapports du ministère de l'Intérieur, les 1 373 organisations politiques du pays,



y compris les cinq grands partis politiques, ont reçu 172 millions de dollars au cours des six premiers mois de 1974. Globalement, les partis ont reçu 75,9 millions de dollars, dont 49 millions allèrent au parti au pouvoir et 14 millions aux Communistes. (La revue *Times* de New York, le 28 déc. 1974). Bien que la loi japonaise limite les contributions aux candidats à un maximum de \$65 000, le parti libéral démocratique au pouvoir aurait réuni environ 100 millions de dollars auprès des grandes sociétés industrielles du Japon, pour ses 95 candidats lors des élections sénatoriales de juillet 1974. Les lacunes et les ambiguïtés de la loi, que l'on appelle vulgairement le *zaru ho* (c'est-à-dire le panier de bambou ou le panier percé) parce qu'elle contient tellement d'échappatoires, a permis à certaines sociétés comme le groupe Mitsubishi, composé de 27 sociétés, de contribuer des sommes allant jusqu'à 3,5 millions de dollars en faveur d'un seul candidat. La loi japonaise autorise les sociétés à faire des contributions non imposables aux politiciens et, théoriquement, le plafond admissible varie selon l'importance de la société. Malgré la clémence de la loi, les sociétés japonaises dissimulent, avec l'aide de leurs comptes, une bonne partie de leurs contributions, parfois sous forme de crédits recouvrables.

L'ambiguïté de la loi a également permis aux Socialistes de recevoir des sommes importantes des syndicats qui leur sont affiliés. Et le *Komeito*, le parti pour un gouvernement honnête, bénéficie de l'appui financier de son pendant religieux, la secte bouddhiste *Soka Gakkai*.

Dans ses restrictions, notamment en ce qui a trait à l'utilisation de la radio, de la télévision, de la publicité dans les journaux et de l'affichage, la loi japonaise rappelle à certains égards la loi et la pratique canadiennes et françaises, mais la tolérance financière rend les contrôles illusoire. C'est pourquoi il ne faut pas considérer l'affaire *Lockheed* dans ce pays comme un cas exceptionnel; il s'agit au contraire de l'aboutissement d'un processus dont les racines vont très loin. A moins d'une réforme en profondeur, la stabilité même de la démocratie japonaise peut être mise en question.

### Porto Rico

Porto Rico a adopté un programme de subventions directes aux partis politiques en 1957 afin de briser les liens traditionnels entre ses partis politiques et l'industrie de la canne à sucre qui domine l'économie du pays et dans le but d'éliminer les contributions forcées des fonctionnaires qui étaient fortement encouragés à verser au moins 2 % de leur traitement dans les coffres du parti au pouvoir. Ce programme fut lancé par les partisans du statut de Commonwealth, le parti démocratique populaire dirigé par Luis Munoz Marin, qui accéda au pouvoir en 1940 sous le slogan " la dignité personnelle contre l'argent " (*Verglienza contra Dinero*), mais qui se retrouva tributaire des contributions forcées des fonctionnaires. Par la suite, il fut appuyé par le parti républicain qui préconise le statut d'Etat américain pour le Porto Rico et qui a des liens avec les financiers et les industriels conservateurs traditionnels. Par contre, au début, le programme fut condamné par le parti indépendantiste et les Nationalistes qui craignaient qu'en acceptant des fonds publics, ils devraient se plier aux volontés du parti au pouvoir.

La loi de 1957 et les modifications qui lui furent apportées se fondent sur trois principes : l'utilisation de fonds publics pour financer les activités des partis afin de les libérer de l'influence des puissances économiques et de leur permettre de bien remplir leur rôle au sein d'un régime démocratique; la suppression des contributions importantes et la réglementation des dons provenant du secteur privé et la défense de harceler les fonctionnaires. Le Trésor du Commonwealth a créé un fonds électoral public sur lequel les principaux partis politiques peuvent tirer jusqu'à \$75 000 pour les années sans élection, et en année électorale, \$150 000 plus les soldes des autres années; (les principaux partis politiques sont ceux qui obtiennent au moins 10 % des suffrages.) Les partis doivent rendre compte de toutes leurs dépenses dans leurs rapports mensuels au secrétaire du Trésor. De plus, la loi définit ce qui constitue une dépense légitime à des fins administratives ou de fonctionnement. Elle fixe aussi les formalités qu'un parti doit respecter, sous peine de refus de paiement, avant de recevoir ses subventions. Les remboursements sont remis au parti sans vérification préalable, mais le contrôleur du Commonwealth effectue après coup une vérification biennale. Les irrégularités sont alors corrigées, sous réserve d'appel auprès d'un comité auquel les principaux partis sont représentés. La loi limite également les contributions politiques provenant du secteur privé. Au cours d'une année où il n'y a pas d'élection, un particulier ou une société peut verser, au maximum, \$200 à la caisse locale et \$200 à l'association centrale d'un parti; au total, la contribution annuelle ne doit pas dépasser \$400. Lors d'une année d'élection, ce plafond est élevé à \$300 à chaque niveau de compétence et donc à un total de \$600. Il est interdit de remettre sa contribution directement à un candidat en particulier, mais le donateur peut demander au parti en question d'affecter sa quote-part à certaines fins. La loi protège les fonctionnaires en interdisant la sollicitation pendant les heures de travail ou dans les immeubles du gouvernement et leurs dépendances. De plus, les fonctionnaires ne peuvent pas solliciter des fonds à des fins politiques. Les infractions à ces dernières dispositions peuvent aboutir à la perte de l'emploi et des droits civils, de même qu'à des amendes et à des peines d'emprisonnement.

Les modifications apportées à la loi en 1964 augmentent le montant des subventions et élargissent les conditions de participation; pour avoir droit aux subventions, un parti doit maintenant obtenir 5 % des suffrages par opposition à 10 %, et le coût de transport des électeurs aux bureaux de scrutin le jour de l'élection est maintenant remboursable. Les mesures de contrôle ont également été renforcées en ce qui a trait à la déclaration des dépenses et à la protection des fonctionnaires.

Par suite de ces modifications et de l'augmentation du nombre de partis participant au programme, les déboursés du fonds électoral portoricain ont plus que doublé de 1957 à 1972; de 1969 à 1972 inclusivement, le Trésor du Commonwealth a versé presque 2,3 millions de dollars à six partis politiques. La création de ce fonds a provoqué une diminution des dons privés aux partis. En contrepartie, ceux-ci ont été obligés de mieux administrer leurs ressources. Une interprétation restrictive des règles a empêché la création de nouveaux partis dans le seul but d'exploiter le fonds. Par contre, il semble que les frais ont augmenté parce que les

partis utilisent moins de travailleurs bénévoles et plus de professionnels; et le bureaucratisme au sein des partis semble avoir émoussé l'enthousiasme des membres ordinaires.

### République fédérale d'Allemagne

Le régime de subventions de l'Allemagne de l'Ouest, institué en 1959, est le produit de l'évolution d'après-guerre du système des partis dans ce pays. Contrairement à ses homologues dans les autres pays européens recevant des fonds des syndicats qui leur étaient affiliés, le parti social-démocrate (PSD) tirait directement le gros de ses ressources financières des cotisations de ses membres, dont il attendait qu'ils versent à ce titre 1 % au moins de leurs revenus personnels. Par contre, le parti démocratique libre et les Chrétiens-démocrates (ainsi que leur allié bavarois, l'Union sociale chrétienne) renflouaient leurs caisses essentiellement auprès des milieux des affaires; les grandes puissances industrielles de l'Allemagne leur transmettaient des fonds par l'intermédiaire de groupes de parrainage. Les dangers de la situation, les pressions exercées par le monde des affaires et un jugement rendu par les tribunaux constitutionnels du pays ont provoqué l'établissement du premier système de subventions en Europe.

En 1958, le *Bundesverfassungsgericht* fut appelé à se prononcer sur la constitutionnalité d'une modification apportée en 1954 à la loi de l'impôt sur le revenu et d'une modification ultérieure qui accordaient des dégrèvements pour les contributions aux partis politiques. Les tribunaux ont conclu que ces dispositions violaient le droit fondamental des partis politiques à l'égalité des chances et les droits des citoyens à l'égalité de traitement. Ils ont aussi déclaré que les sociétés commerciales existent pour faire des bénéfices et que le détournement de ces fonds en faveur des partis politiques constituait une violation des droits des actionnaires. Le dégrèvement des dons politiques fut donc jugé inconstitutionnel. La cour a alors proposé que le gouvernement étudie la possibilité que l'Etat subventionne directement les partis politiques, afin d'harmoniser les besoins des partis avec les droits des citoyens. Privées de la déduction fiscale, les sociétés allemandes ont en général cessé de consentir des contributions aux partis politiques. C'est ainsi qu'un mélange de prudence politique et de pression financière a conduit à l'adoption du programme ouest-allemand de subventions.

Le gouvernement Adenauer affecta cinq millions de marks au financement des partis représentés au Parlement, en 1959, en introduisant dans le budget fédéral un poste prévoyant la promotion de l'éducation politique par les soins des partis. Des sommes analogues ont été allouées en 1960 et en 1961 et réparties en gros suivant la représentation de chaque parti au Parlement. La somme totale des subventions fut augmentée à 20 millions de marks afin de couvrir les frais généraux des partis, en 1963. Cette même année, la restriction éducative fut abandonnée et la formule de répartition fut modifiée de sorte que 20 % des subventions soient divisés également entre les quatre partis parlementaires et que les autres 80 % soient répartis selon le pourcentage des suffrages obtenus par chaque parti lors des élections précédentes. L'un des gouvernements de Länder à domination socialiste a de nouveau contesté la validité constitutionnelle de ce système,

en prétendant qu'il portait préjudice à certains petits partis qui n'avaient pas obtenu de siège au Parlement (un petit parti de droite s'est également joint à cette action). Comme le gouvernement de coalition (Union des Chrétiens-démocrates, Union des Sociaux-chrétiens) contrôlait les cordons de la bourse, le parti social-démocrate craignait que ses rivaux n'utilisent leur pouvoir pour le paralyser ou pour paralyser les partenaires avec qui il pourrait éventuellement former une coalition, et arrivent ainsi à limiter sa liberté d'action. La cour de Karlsruhe a décidé le 19 juillet 1966 que le programme était inconstitutionnel, mais elle a encouragé les divers partis à trouver une solution acceptable dans le cadre des lois fondamentales de la république et une solution qui ne porterait pas atteinte aux droits des groupes politiques extra-parlementaires.

Cette deuxième affaire constitutionnelle a abouti à une formule selon laquelle les subventions publiques étaient liées aux frais réels des campagnes, sur la base des dépenses de l'élection fédérale générale de 1965. La somme de 95 millions de marks allouée à l'époque fut divisée par le nombre d'habitants habilités à voter et le subside fut fixé à 2,5 marks par électeur; au cours des quatre années interélectorales suivantes, les partis qui avaient obtenu au moins 2,5 % des suffrages exprimés devaient être subventionnés à ce taux (en 1972, le pourcentage des voix nécessaire fut baissé à 0,0005 %). Il fallait, pour recevoir ces subventions, remettre au président du *Bundestag* des déclarations annuelles de revenus à l'échelle fédérale et à celle des *Länder*, indiquant notamment l'affectation particulière de toutes les contributions de plus de 20 000 marks. L'attribution de ces subventions s'étale sur quatre ans et s'élève de 10 % du total pendant la première année d'une législature à 40 % pendant l'année qui précède immédiatement une élection générale. La subvention de base a été portée en 1974 à 3,5 marks par électeur, de sorte que de 1972 à 1976, les partis allemands auront partagé une somme de 142 millions de marks, soit environ 56 millions de dollars.

En plus des subventions fédérales que nous avons analysées ci-dessus, les partis politiques ouest-allemands disposent de trois autres sources de fonds publics. Les *Länder*, ou provinces, ont des régimes de subvention qui leur sont propres : les partis représentés au parlement fédéral reçoivent une aide généreuse pour appuyer leurs travaux législatifs, et les quatre instituts de recherche rattachés à chacun des principaux partis reçoivent d'importantes allocations du Trésor fédéral (la rumeur a, en effet, circulé que le Friedrich-Ebert Stiftung du parti social-démocrate fut utilisé pour transmettre des fonds au parti socialiste modéré de Mario Soares, lors des dernières élections générales au Portugal). Les contributions privées ne sont pas interdites. Elles sont en fait encouragées et, depuis 1968, les dons de particuliers sont non imposables jusqu'à concurrence de 600 marks. De plus, l'Allemagne comme d'autres pays d'Europe accorde gratuitement du temps d'antenne aux partis politiques.

Grâce à ces réformes, l'Union chrétienne démocrate dépend moins du monde des affaires et est donc moins assujettie à ses pressions. Le Parti démocratique libre peut maintenant former des coalitions avec le Parti social-démocrate sans crainte de représailles et ainsi, les Sociaux démocrates peuvent maintenant mener une lutte à peu près égale à leurs rivaux de droite. Certains observateurs, comme Dick Leonard de l'*Economist*,

ont d'autre part constaté que ces importantes subventions publiques ont encouragé une tendance à la centralisation des partis et qu'ils ont augmenté et consolidé les pouvoirs des administrateurs professionnels au sein des partis au détriment des membres ordinaires et des parlementaires.

## Suède

Comme les autres pays scandinaves, la Suède ne tente pas de réglementer les dépenses des candidats et des partis. La présence d'un régime représentatif laisse entendre que les partis paient la plupart des frais. Mais il n'existe en Suède aucune loi obligeant les partis à révéler l'origine de leurs fonds, qui proviennent en grande partie des cotisations de leurs membres et des contributions du monde des affaires, des syndicats et de divers groupes d'intérêts. En outre, ils reçoivent des subventions en espèces de l'Etat. La Suède adopta le système des subventions le 30 décembre 1965 principalement par suite de la crise financière qui sévissait alors dans le monde de la presse, y compris les journaux des partis dont beaucoup ont cessé de paraître au cours des années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale; cette crise culmina avec la fermeture des principaux quotidiens sociaux-démocrates de Stockholm au début des années 1960. La proposition initiale visant à combler les déficits de la presse de parti s'est avérée inapplicable. Il existait des précédents : les partis recevaient déjà certaines subventions, tels les octrois à leurs mouvements de jeunesse, le remboursement de certains frais électoraux, par exemple le coût d'impression des bulletins de vote et le coût des campagnes d'information menées dans le cadre de plébiscites et de référendums sur diverses questions d'intérêt public. L'affectation initiale de 70 000 couronnes par siège, totalisant 23 millions de couronnes, a été effectuée en 1966 sous réserve des principes suivants :

1. Le programme d'aide financière visera uniquement les partis qui bénéficient d'un appui considérable parmi l'électorat, selon les résultats des élections générales.
2. Les subventions seront calculées selon une formule établie et réparties selon des règles précises qui ne permettront pas de modifications arbitraires.
3. Le montant de la subvention doit être calculé en fonction de l'appui que le parti reçoit de l'électorat.
4. L'Etat ne doit aucunement régir l'affectation de ces fonds.

La loi stipulait qu'un parti devait obtenir au moins 4 % des suffrages exprimés pour avoir droit aux subventions; cette condition fut plus tard ramenée à 2,5 % des voix. De même, l'allocation par siège fut portée à 85 000 couronnes en 1972, et une subvention de base uniforme de 1,5 million de couronnes fut versée à chaque parti remplissant les conditions requises. Ce système est maintenant accompagné de subventions publiques à l'échelle de la circonscription et de la commune.

En plus de ces ressources, les partis représentés au parlement bénéficient de subventions annuelles pour défrayer leurs travaux de recherche

et payer leurs frais administratifs. Leonard estime que les sommes distribuées à l'échelle des administrations locales et régionales sont égales à celles qui sont reçues au niveau national. Depuis l'adoption de ce régime, les subventions nationales ont augmenté globalement de plus de 35 % et en moyenne, elles semblent couvrir à peu près les deux tiers des dépenses d'un parti moyen. Il faut aussi se souvenir que les organes de radio et de télévision, qui sont tous contrôlés par l'Etat, offrent beaucoup de temps d'antenne, gratuitement, aux partis politiques durant les élections et en temps normal; toutefois, Radio Sveriges encourage les débats et les confrontations directes entre les porte-parole des partis, contrairement aux autres pays où la radiodiffusion relève essentiellement du secteur privé et où les émissions politiques prennent plutôt la forme de discours du chef du parti ou de messages publicitaires.

Les partis suédois se distinguent nettement dans l'utilisation qu'ils font de leurs subventions. Les Sociaux-démocrates au pouvoir en ont employé une grande partie pour relever leurs journaux; les subventions à la presse nouvellement instituées leur permettront toutefois de disposer de ces fonds à d'autres fins. Les Conservateurs se sont servis de leurs fonds pour se garder en contact avec leurs partisans, tandis que les autres partis ont dépensé des sommes importantes à des fins électorales et pour améliorer leur organisation interne, leurs ressources en personnel, leur travaux de recherche et leurs manoeuvres publicitaires. Tous les partis admettent toutefois qu'avec l'augmentation des subventions, les travailleurs bénévoles sont moins nombreux et les contributions de secteur privé ont diminué.

#### Autres régimes de subventions

Dix autres pays où les partis politiques reçoivent des subventions de l'Etat seront examinés ici très brièvement, à savoir l'Argentine, l'Autriche, Costa Rica, la Finlande, la Norvège, le Danemark, l'Italie, Israël, la Turquie et le Vénézuéla (la situation aux Etats-Unis sera décrite plus loin). En *Argentine*, les subventions aux partis sont liées aux titres de leurs candidats et au nombre des suffrages exprimés en leur faveur lors de l'élection précédente; ces subventions visent à aider les partis à s'acquitter de leurs fonctions institutionnelles. Parmi les autres avantages qui leur sont accordés, on peut citer les allégements fiscaux et les franchises de droits de poste et de télégraphe, certains services téléphoniques gratuits, le transport gratuit (sauf par avion) à l'intérieur du pays et du temps d'antenne gratuit. En *Autriche*, un certain nombre de Länder accordent des subventions aux partis représentés à l'assemblée provinciale, calculées sur une échelle mobile en fonction des suffrages obtenus; en 1975, le gouvernement fédéral a adopté un programme semblable pour aider à défrayer certaines activités. De plus, dans plusieurs *Länder*, les caucus des divers partis reçoivent des allocations pour payer les travaux de recherche ou autres, nécessaires à leurs fonctions législatives. Les partis qui obtiennent au moins 10 % des suffrages lors d'une élection au *Costa Rica* ont droit à de modestes subventions.

En *Finlande*, les partis reçoivent à tous les trimestres une subvention calculée en fonction du nombre de sièges qu'ils occupent au Parlement; la représentation au Parlement est une condition *sine qua non* de ces versements.

Le système finlandais s'inspire de celui de la Suède; il fut adopté en 1966 par l'addition au budget de l'Etat d'un poste de 10 millions de marks. Les crédits à ce poste passaient à 16 millions de marks, en 1973. Il semble qu'en moyenne, au début des années 1970, ces subventions correspondaient à un peu moins des deux tiers des revenus des partis finlandais.

La présence d'une centrale syndicale puissante, connue sous le nom de LO, a longtemps dominé la vie politique en Norvège. En contrepartie, des groupes d'employeurs ont appuyé des partis qui s'opposaient au parti travailliste, au pouvoir depuis longtemps. Après la Seconde Guerre mondiale, un groupe de parrainage appelé Libertas et appuyé par les milieux d'affaires fut créé pour favoriser les candidats conservateurs et pour financer des périodiques et des activités d'information à vocation capitaliste; ce groupe poursuivit son travail même après avoir été publiquement critiqué pour avoir, disait-on, contribué clandestinement aux campagnes électorales des groupes non socialistes.

Lorsque les Travailleurs ont perdu le pouvoir en 1965, la voie était ouverte à l'institution d'un système de subventions. Le Storting norvégien a adopté, en 1969, un régime d'aide financière aux partis politiques, fondé sur le pourcentage des suffrages obtenus. Pour avoir droit au moins 50 % des circonscriptions aucune autre condition n'est imposée et l'affectation des fonds n'est assujettie à aucune restriction. La distribution des subventions relève d'un comité indépendant dirigé par le juge en chef de la cour de district d'Oslo et composé d'un représentant du ministère de la Justice et d'un représentant du Bureau central de la statistique. Les 12 partis reçurent globalement 13 millions de couronnes, en 1974, les parts variant entre 11 700 couronnes pour les représentantes librement élues des femmes et 4 589 000 couronnes pour le parti travailliste; il appert qu'en 1975, 14 millions de couronnes furent versées aux partis. De plus, chaque parti reçoit des allocations pour défrayer ses services de presse et son secrétariat parlementaire, ainsi que des octrois pour ses organisations de jeunesse.

Le *Danemark* a adopté en 1969 un modeste programme de subventions calqué sur le modèle de la Suède. Elles sont versées aux partis représentés au Folketing selon le nombre de sièges qu'ils occupent. En 1974, la subvention mensuelle de base était fixée, en 1974, à 2 159 couronnes par député, un supplément mensuel de 7 592 couronnes ou de 15 185 couronnes étant accordé aux partis qui comptaient plus de quatre ou de huit députés respectivement. Plus de 6 millions de couronnes furent versées en 1974. Les partis peuvent utiliser ces fonds comme bon leur semble à des fins d'organisation, pour répondre aux besoins des membres du Folketing.

En *Italie*, les grands scandales politiques ont précipité l'adoption d'une loi autorisant le versement de subventions aux partis pour remplacer les fonds qu'ils recevaient de l'industrie du pétrole et des produits chimiques, de la Central Intelligence Agency des Etats-Unis et d'autres sources suspectes. La loi établit deux fonds, un pour les élections générales et l'autre pour payer les frais généraux des partis à tous les ans. Ce dernier s'élève à 45 milliards de lires ou 75 millions de dollars à tous les ans et le premier à 15 milliards de lires ou 25 millions de dollars

pour chaque élection. Des fonds électoraux, 15 % disponibles doivent être divisés également entre les partis les plus importants, c'est-à-dire ceux qui présentent des candidats dans les deux tiers au moins des circonscriptions et qui obtiennent au moins 2 % des voix; les autres 85 % doivent être divisés entre tous les partis selon le pourcentage des suffrages qu'ils ont recueillis.

Les trois quarts du fonds d'organisation sont répartis entre tous les partis, en fonction du nombre de voix obtenues lors de l'élection précédente et le solde doit être divisé également entre les partis nationaux, certaines sommes étant réservées aux partis minoritaires ethniques et linguistiques, ainsi qu'aux indépendants; on peut noter les partis pris en faveur des partis les plus importants. La nouvelle loi interdit aux sociétés et organismes d'Etat (y compris ceux dans lesquels l'Etat possède au moins 20 % des actions) de contribuer aux caisses des groupes politiques. Les sociétés privées peuvent offrir des contributions aux partis politiques, à condition qu'elles divulguent ces dons et les inscrivent à leur bilan financier. Il faut maintenant attendre les événements pour savoir si ces mesures réussiront à éliminer les commissions et les contributions clandestines qui ont caractérisé les moeurs politiques de l'Italie.

En *Israël*, les partis ont traditionnellement bénéficié de transferts que leur consentaient les groupes philanthropiques à caractère syndical ou social qui leur étaient affiliés, ainsi que les entreprises lucratives qu'ils contrôlaient. Malgré l'adoption d'un programme de subventions à la fin des années 1960, de récents communiqués confirment que les deux partis politiques les plus importants, de même que les nombreux partis plus modestes, sont dans une situation critique et grevés d'énormes dettes qui les ont obligés à obtenir des prêts sur le trésor public (prêts qui ne seront probablement pas remboursés) pour éviter l'effondrement financier complet.

La *Turquie* verse des subventions aux partis qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages lors des élections précédentes.

Au *Vénézuela*, les partis qui ont obtenu plus de 10 % des voix exprimées lors des élections générales nationales ont droit à des subventions publiques calculées en fonction du pourcentage des suffrages obtenus; du temps d'antenne à la télévision est également accordé au pro-rata aux partis qui ont reçu 5 % au moins des votes à l'échelle nationale.

Il convient d'observer, avant de terminer cette partie, qu'en règle générale, les stations et les réseaux de radio et de télévision accordent gratuitement du temps d'antenne aux partis politiques lorsque ces installations appartiennent à l'Etat ou font partie d'un monopole contrôlé par l'Etat, comme en Grande-Bretagne ou en Suisse. La situation aux Etats-Unis est unique; par contre, en Australie, les circonstances sont à peu près ce qu'elles sont au Canada, c'est-à-dire que les partis politiques disposent de temps d'antenne gratuit et ils peuvent acheter un peu de temps commercial pour faire valoir leur programme.



## Les Etats-Unis

Dans le cadre assez restreint de la présente étude, il serait présomptueux d'entreprendre une analyse détaillée de la législation américaine régissant le financement des partis et leurs dépenses électorales. La complexité du système fédéral américain, avec ses 50 Etats, ses territoires, son régime présidentiel et son congrès, ainsi que le nombre astronomique d'administrations locales et régionales exclut la possibilité d'en faire une étude exhaustive; selon les calculs, dans un cycle de quatre ans aux Etats-Unis, plus de 500 000 postes sont comblés par le processus électoral. Il n'en reste pas moins que les pratiques et les réformes législatives de l'Etat démocratique le plus puissant au monde méritent notre attention, même si notre examen doit être superficiel et se limiter à ses points saillants. (La bibliographie donne des sources de renseignements et d'analyses plus détaillés sur la question.

Notre exposé sera donc axé sur l'évolution récente à l'échelle fédérale, mais il y a lieu de rappeler que ce sont les Etats qui ont entrepris certaines des réformes les plus intéressantes et les plus marquantes dans le domaine du financement de la vie politique. On peut saisir la complexité à laquelle se heurte l'analyste lorsqu'on considère qu'au cours des cinq dernières années, la législation fédérale a été modifiée deux fois, sans parler d'autres modifications consécutives à des jugements de la cour suprême, et que pas moins de 44 Etats ont modifié leur législation électorale pendant cette même période.

## Historique

Aux Etats-Unis, le financement politique a été traditionnellement tributaire de bienfaiteurs privés, et non des deniers publics. Les principaux bailleurs de fonds étaient soit des particuliers très riches, soit des sociétés ou des syndicats qui donnaient directement ou par la voie de groupes d'intérêts ou de soi-disant groupes d'éducation affiliés à des éléments du secteur des affaires, du travail ou de l'agriculture. Contrairement à la situation au Canada et en Grande-Bretagne, où la plus grande partie des fonds destinés aux campagnes sont réunis sous les auspices des partis politiques qui répartissent les fonds entre leurs candidats, les partis américains jouent un rôle très minime dans le financement des campagnes électorales; dans la majorité des Etats, les candidats sont choisis par le moyen d'élections primaires et les règles du jeu interdisent presque toujours à l'organisation des partis de désigner ou d'appuyer un candidat en particulier. Les candidats éventuels sont donc obligés de compter sur leur organisation et leurs ressources personnelles pour réunir des fonds. En conséquence, il y a beaucoup de concurrence au sein même de chaque parti, ainsi qu'entre les deux partis pour obtenir des fonds.

Un système décentralisé de partis aggrave ainsi les forces centrifuges du fédéralisme et crée un système fragmenté de financement électoral, qu'il est difficile d'administrer et de régir. On comprend aussi qu'étant donné le système politique axé sur le candidat, les règles imposées par les Etats et par le congrès fédéral sont souvent contradictoires. Voilà pourquoi un grand nombre des premières lois électorales étaient plutôt négatives et prohibitives. Elles visaient surtout à limiter et à réglementer certains

genres de dons et d'activités, ou les contributions provenant de certaines sources telles les sociétés et les trusts. Ainsi, l'interdiction adoptée au Canada en 1908 à l'égard des dons des sociétés s'inspirait d'une loi analogue adoptée aux Etats-Unis, à l'époque progressiste, pour éliminer les abus des trusts dénoncés par des journalistes comme Ida Tarbell et Lincoln Steffens.

Jusqu'à 1972, les lois fédérales les plus importantes furent la loi Pendleton de 1883 qui interdisait les contributions des fonctionnaires; la loi Tillman de 1907 qui défendait les dons politiques provenant de sociétés et de banques nationales; la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925 qui limitait les dépenses électorales et obligeait les candidats au Congrès et certains comités politiques à présenter des déclarations, mais qui fut plutôt inopérante; les *Hatch Political Activities Act* de 1939 et de 1959, relatives aux fonctionnaires; et la réglementation des activités politiques et financières des syndicats conformément à la loi Smith-Connally de 1943 et aux lois Taft-Hartley de 1947 et 1949 sur les relations ouvrières-patronales. Toutefois, certains jugements de la cour suprême des Etats-Unis ont été encore plus importants : dans l'affaire *Classic* de 1941 (313 U.S. 299-1941), la cour a renversé la position qu'elle avait précédemment adoptée dans l'affaire *Newberry* (256 U.S. 232-1921) et a étendu le pouvoir du Congrès aux phases des élections primaires et des congrès de présentation des candidats. Mais la divulgation complète, la mise en pratique effective des contrôles et l'adoption d'un programme public de financement ont dû attendre la réaction du public à la montée en flèche des coûts ainsi qu'à la corruption et à certains scandales ahurissants.

De 1950 à 1970, les frais électoraux n'ont pas cessé d'augmenter. Alexander calcule que de 1912 à 1952, les candidats des principaux partis à la présidence ont dépensé environ 19 cents par électeur durant la campagne même. En 1960, ce chiffre est passé à 29 cents, en 1964 à 35 cents, en 1968 à 60 cents et en 1972, lors de la campagne Nixon-McGovern, au taux astronomique de \$1 par électeur. Les dépenses électorales de l'ensemble des candidats à tous les niveaux ont augmenté à un rythme vertigineux : en 1964, elles se chiffraient à 200 millions de dollars et en 1968, elles se sont élevées à 300 millions de dollars, puis en 1972, à la somme totale exorbitante de 400 millions de dollars. L'origine de ces sommes énormes est bien connue. Des dons ont été consentis en retour de promesses, de concessions et de faveurs de toutes sortes. Quelle était la recette utilisée? Aux dons des coopératives laitières et des multinationales, on pouvait ajouter les contributions transmises via le Mexique, la Suisse et les Antilles pour en brouiller les traces, les dons des syndicats et de diverses sources clandestines, ainsi que des contributions excessives de particuliers très riches. Comme le précise Alexander dans son étude de 1972 :

" Le financement politique a été longtemps antidémocratique aux Etats-Unis, s'appuyant à l'excès sur des dons importants et présentant une forte tendance à la corruption. Le système de financement privé a survécu parce qu'il a réussi à procurer des fonds suffisants pendant de nombreuses années. Il servait également les fins de certains intérêts particuliers dominants. Ce système a fait l'objet d'attaques de plus en plus vives au cours des années 1960, non seulement à cause de la corruption,

mais aussi parce qu'avec l'augmentation des coûts et l'utilisation de manoeuvres électorales plus complexes, il ne produisait plus tout l'argent nécessaire. La présence croissante de déficits électoraux au cours de cette décennie constitue une preuve percutante de cet échec. "

La commission bipartite sur les dépenses électorales, créée par le président Kennedy, a lancé le mouvement de réforme. Des groupes d'intérêt public comme la cause commune et le comité national pour un congrès efficace ont pris la question en main. Mais c'est l'affaire Watergate et ses nombreuses ramifications qui ont donné l'élan final et décisif à un changement fondamental. Deux lois adoptées en 1966 et 1970 furent abrogées ou annulées par veto, mais en 1971-1972, le Congrès a adopté la première grande réforme depuis 1925. La loi électorale de 1971, dite *Federal Election Campaign Act*, a raffermi les dispositions relatives à la divulgation et a repris un projet antérieur de financement public. La loi fiscale fut modifiée la même année afin de créer le fonds de la campagne électorale à la présidence, qui s'appuie sur un prélèvement volontaire des impôts, et afin d'introduire de modestes dégrèvements d'impôts pour les petites contributions aux caisses électorales. La loi de 1971 a imposé l'obligation de déclarer les contributions et les dépenses électorales, tant avant les élections fédérales qu'à leur suite.

La surveillance et l'exécution de ces mesures incombaient au secrétaire du Sénat, au greffier de la Chambre et au contrôleur général, qui devaient également appliquer les dispositions relatives à la divulgation. Les dépenses des candidats et de leurs familles furent assujetties à des plafonds, de même que leurs dépenses publicitaires dans les media. La loi de 1971 interdit de nouveau aux sociétés et aux syndicats de s'immiscer dans la vie politique, mais elle leur permet d'établir des fonds électoraux bénévoles, séparés et distincts. Cependant, un décalage entre la signature de la loi et son entrée en vigueur a permis de transmettre à la dernière minute d'importantes contributions sans avoir à les déclarer. Enfin, cette nouvelle loi et des enquêtes post-électorales ont ouvert la voie aux révélations de Watergate.

#### La loi de 1974 sur les campagnes électorales fédérales

En plus d'étendre la portée de la loi aux élections primaires et à la désignation des candidats à la présidence, les modifications de 1974 ont créé une commission électorale fédérale autonome pour assurer l'exécution de la loi. Les six membres de la commission devaient être nommés par le président, le président de la Chambre et le président du Sénat par intérim (la Cour suprême devait par la suite en invalider la composition). Une limite de \$1 000 fut imposée à la somme qu'un particulier pouvait contribuer à la campagne primaire d'un candidat à la Chambre, au Sénat ou à la présidence. Les dons aux candidats fédéraux lors d'élections générales furent limités à \$1 000 chacun et durant une période électorale, une personne ne pouvait plus contribuer plus que \$25 000 globalement au niveau fédéral, y compris les dons aux organisations des partis. Toutefois, la limite de \$1 000 ne s'applique pas aux contributions en nature d'un particulier, jusqu'à concurrence de \$500 par candidat. Des organisations dûment enregistrées qui reçoivent des dons de plus de 50 personnes versant des

contributions à au moins cinq candidats fédéraux, peuvent donner jusqu'à \$5 000 à la caisse électorale de chacun, tant à l'étape des primaires qu'à celle des élections générales.

Les dépenses de ces organisations ne sont pas assujetties à des limites globales, mais au cours d'une année civile, elles ne peuvent pas verser de dons séparés de plus de \$1 000 à chaque candidat; quant aux cadeaux en nature, les restrictions sont les mêmes que pour les particuliers. Les candidats à la présidence, au Sénat et à la Chambre peuvent puiser dans leur fortune personnelle pour payer leur campagne jusqu'à concurrence de \$50 000, \$35 000 et \$25 000 respectivement, pour l'ensemble de leur campagne. Un plafond de \$5 000 a aussi été imposé aux contributions en espèces que les organisations des partis nationaux et des Etats peuvent accorder à chaque candidat fédéral; elles peuvent toutefois faire certaines petites dépenses pour le compte d'un candidat. Les frais de collecte de fonds ne doivent pas dépasser 20 % de la somme qu'il est permis de réunir aux termes de la loi de 1974.

Pour les élections primaires à la présidence, cette loi fixe une limite de base de 10 millions de dollars plus 20 % pour les frais de collecte de fonds; dans un Etat, les frais d'un candidat présidentiel aux primaires doivent être inférieurs à deux fois ceux d'un candidat au Sénat dans ce même Etat.

Lors d'un congrès national de présentation, un candidat peut dépenser un maximum de 2 millions de dollars. Quant aux élections générales, la limite de base pour un candidat à la présidence est de 20 millions de dollars; s'il ne choisit pas la formule de financement public, il a droit à un supplément de 20 % pour défrayer la levée de fonds. Les partis nationaux peuvent dépenser 2 cents par habitant en âge de voter, soit un peu moins de 3 millions de dollars, pour le compte de leur candidat à la présidence. Les candidats au Sénat et à la Chambre des représentants doivent respecter des limites semblables, variant entre \$180 000 et \$84 000, lors des primaires et des élections générales; les partis sont autorisés à contribuer au maximum \$20 000 au niveau national et \$10 000 au niveau de l'Etat pour les élections à la Chambre haute et à la Chambre basse.

Le fonds fiscal (la cotisation est \$1 s'il s'agit d'une déclaration simple et de \$2 dans le cas de déclaration commune) peut servir au financement des campagnes présidentielles conformément aux règles suivantes. Pour les élections primaires, la loi prévoit la contrepartie des dons privés allant jusqu'à \$250, lorsqu'un candidat a recueilli \$5 000 dans chacun de 20 Etats en contributions de référence (une somme équivalente à la contribution privée est versée jusqu'à concurrence de \$250 et, dans le cadre de la campagne de 1976, seules les contributions recueillies après janvier 1975 ouvrent droit à la contrepartie). Dans le cas des congrès nationaux de mise en candidature, les grands partis ont automatiquement droit à 2 millions de dollars en fonds de contrepartie, et les petits partis bénéficient de sommes moins importantes calculées en fonction des voix obtenues lors des élections précédentes. Pour ce qui est des élections générales, le candidat d'un grand parti peut choisir entre une contrepartie de 20 millions de dollars et le financement public intégral de sa campagne; les candidats des petits partis et les candidats

indépendants ont droit à des fonds, au prorata des suffrages obtenus lors des élections précédentes ou en cours. Si un candidat choisit la formule de financement public intégral, il n'est pas autorisé à accepter de contributions privées, mais aucun fonds fédéraux n'étaient disponibles avant janvier 1976. De même, il n'y a pas eu de fonds publics pour les élections sénatoriales ni pour les élections au congrès en 1976.

La loi de 1974 contient des dispositions strictes en matière de divulgation et de présentation de rapports. Les candidats doivent créer un comité électoral central et toutes les contributions reçues doivent être déclarées par l'intermédiaire de ce comité. De plus, un compte en banque spécial doit être réservé au dépôt des fonds reçus et au paiement des dépenses. Le comité doit présenter des déclarations détaillées et complètes des contributions et des dépenses à la commission dix jours avant et trente jours après chaque élection, de même que tous les trimestres, à moins que les recettes ou les dépenses de cette période ne soient inférieures à \$1 000; des rapports annuels sont requis pour les années où il n'y a pas d'élections. Une disposition intéressante exige que les dons de \$1 000 ou plus reçus dans les quinze jours du scrutin soient révélés à la commission dans les quarante-huit heures. Tout groupement qui dépense des fonds ou joue, directement ou indirectement, un rôle dans des élections doit faire rapport en qualité de comité politique; de plus, les personnes qui effectuent des dépenses ou consentent des contributions de plus de \$100 doivent le déclarer à la commission, si ces fonds ne sont pas versés à un candidat ou à un comité.

Les dons en espèces de plus de \$100 sont interdits et tous les dons doivent être faits par chèque. Les dons de ressortissants étrangers sont interdits, ainsi que l'utilisation de noms fictifs pour dissimuler l'origine d'une contribution. Les prêts sont assujettis aux mêmes restrictions que les dons et chaque tranche de \$1 000 en souffrance doit être contre-signée et garantie. Enfin, la loi de 1974 interdit à un cadre élu au niveau fédéral d'accepter des émoluments de plus de \$1 000 pour un discours ou un article, ou de plus de \$15 000 par année dans l'ensemble.

La loi de 1974 interdit la sollicitation de fonds par courrier affranchi. De plus, elle a préséance sur les lois électorales des Etats régissant les candidats fédéraux; elle porte les amendes existantes à un maximum de \$50 000 et stipule qu'un candidat à une charge fédérale qui néglige de présenter les rapports obligatoires peut se voir interdire de se présenter de nouveau à une élection pendant la durée de ce mandat plus un an.

#### Contestation sur le plan constitutionnel

La loi de 1971 et ses modifications de 1974 semblent avoir recueilli la faveur du public. La Commission électorale fédérale a révélé qu'au cours des trois années qui ont précédé le 31 décembre 1975, la participation du public au fonds de contrepartie, par leurs cotisations fiscales, avait passé de 3 % à 23 %, et que le fonds s'élevait à 61 millions de dollars, 30 autres millions de dollars étant attendus des déclarations de 1975. Malgré le succès apparent de ce programme, un ensemble hétéroclite

de libertaires, de politiciens conservateurs et de gros bailleurs de fonds qui, chacun pour des raisons qui lui étaient propres, s'opposaient aux restrictions apportées à leur liberté d'action, ont contesté la constitutionnalité de cette loi, fondant leurs réclamations sur les dispositions du premier amendement qui garantissent la liberté d'expression énoncée dans la déclaration des droits des citoyens, incorporée à la constitution. Le 30 janvier 1976, la cour suprême a rendu sa décision dans l'affaire *Buckley c. Valeo*. Des parties importantes de la loi furent jugées valides, mais la cour a ordonné une nouvelle composition de la commission elle-même et en a également modifié les attributions. De plus, la cour impartit au Congrès un délai, prolongé par la suite, pour édicter les modifications nécessaires. Nous reprenons ci-dessous les points saillants du jugement de la cour.

La cour a confirmé, à la majorité, les limites imposées sur les contributions aux candidats fédéraux, notamment : la limite de \$1 000 pour les contributions qu'une personne peut verser à un candidat fédéral dans une campagne; la limite de \$5 000 imposée aux dons qu'un comité politique peut faire à plusieurs candidats; et enfin, le plafond de \$25 000 pour l'ensemble des dons qu'une personne peut verser au cours d'une année civile. La cour a sanctionné les exigences de déclaration et de comptabilité imposées aux candidats, aux comités politiques et aux personnes ou groupes qui reçoivent et dépensent des fonds électoraux, y compris les seuils de \$10 et de \$100 ainsi que la stipulation portant que quiconque, sauf un candidat ou un comité politique, affecte plus de \$100 aux moyens de communications pour mousser ou gêner la campagne d'un candidat en particulier, doit déposer un rapport. Elle a également confirmé la constitutionnalité du financement public des élections présidentielles, y compris le fonds de contrepartie destiné aux élections primaires, le fonds des élections générales et le fonds des congrès nationaux de mise en candidature; de plus, elle a retenu les plafonds des dépenses à l'échelle nationale et à celle des Etats, imposés aux candidats qui choisissaient la formule de financement public, et à leurs comités électoraux.

Elle a toutefois déclaré que la limitation des dépenses empiétait sur la liberté d'expression de la personne et que pour cette raison, les dispositions suivantes de la loi étaient inconstitutionnelles : les limites imposées à l'utilisation qu'un candidat peut faire de sa fortune personnelle; les limites sur les dépenses globales des candidats fédéraux, à l'exception des candidats à la présidence qui acceptent des fonds publics; la limite de \$1 000 sur les dépenses non collusoires réalisées indépendamment du candidat. La composition de la commission électorale fédérale rendues furent entérinées *de facto* et un sursis fut accordé pour permettre au congrès de reconstituer la commission en conformité avec la clause sur les nominations qui figure à l'article 2 de la constitution des Etats-Unis.

Les observateurs les plus avertis sur le régime américain conviennent que le financement public des campagnes est définitivement entré dans les mœurs politiques du pays. Mais les derniers jugements de la cour donnent à penser que les dépenses électorales continueront à monter en flèche et que la recherche de l'équité est rendue plus difficile par le langage libéral de la déclaration des droits des citoyens. Les contributions

privées continueront à jouer un rôle prépondérant dans le financement des campagnes électorales, aux Etats-Unis. L'intention des auteurs des lois de 1971 et 1974 a été déformée.

En dernière analyse, les jugements de la cour auront enlevé le plafond sur les contributions et les dépenses et donné aux candidats de solides assises financières. Les candidats indépendants et ceux des petits partis devront encore mener une lutte inégale aux candidats des deux grands partis qui ont beaucoup plus d'argent à dépenser. (Point intéressant à noter, la règle du partage soi-disant égal qui régit la répartition du temps d'antenne entre les divers partis et candidats favorise également les candidats des deux principaux partis. L'adhésion servile à un libéralisme nominal n'a pas conduit à une répartition égale du temps d'antenne, mais plutôt à l'adoption d'une formule fondée sur le droit de tous les candidats d'acheter du temps aux mêmes conditions, et qui ne tient aucunement compte des différences de ressources financières; ce simulacre de justice distributive receva la sanction des tribunaux et de la commission fédérale des communications. Cela n'a jamais été accepté dans la jurisprudence ou la pratique administrative canadienne, britannique ou européenne.) De toute façon, il est trop tôt pour évaluer l'incidence des réformes de 1974 sur la campagne de 1976, telles que les tribunaux les ont interprétées. Les premières opinions sont contradictoires et varient selon l'auteur de la recherche, le candidat et la campagne étudiée.

### La Floride

Une analyse de la législation électorale des Etats pourrait donner quelques exemples utiles d'expériences innovatrices. Nous nous limiterons à souligner, dans la présente étude, la position de la Floride quant à la divulgation des dépenses électorales. Partant du principe de la désignation d'un agent, cet Etat a entrepris en 1951 des réformes importantes qui ont depuis évolué. Les contributions sont limitées, mais les dépenses ne le sont pas. Toutes les transactions financières des campagnes doivent, toutefois, être déclarées et rendues publiques. La responsabilité en incombe aux donateurs, aux candidats et à leurs agents. Il est interdit aux titulaires de permis de vente d'alcool ou de concessions de courses, aux entreprises de services publics et aux autres concessionnaires publics de contribuer aux campagnes électorales. Tous les dons doivent être faits par chèque et par l'intermédiaire des agents et des dépositaires reconnus. Des rapports hebdomadaires et mensuels sont exigés avant et après les élections. La loi facilite l'inspection publique des déclarations, des reçus et des pièces justificatives et en garantit la publication, le tout sous réserve d'une réglementation rigoureuse et d'amendes sévères.

### Organisations internationales

L'ingérence d'importantes sociétés dans les affaires politiques de divers pays, notamment en Italie et au Japon, a attiré l'attention sur l'activité politique des grandes multinationales. L'indignation du public et le danger que, sans un système de freinage, ces abus puissent aboutir à une réduction de la liberté d'action des sociétés, ont poussé l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à rechercher

un accord sur un code d'éthique. A la suite de négociations difficiles et de nombreux différends, notamment entre les Etats-Unis et la Suède, les membres en sont arrivés à un accord en mai 1976 et un code fut adopté le 21 juin de la même année. Il ressort du texte préliminaire que les 24 pays membres et leurs porte-parole tenaient beaucoup à garantir un large champ d'action aux multinationales. Les négociateurs ont néanmoins convenu, dans une partie consacrée aux pratiques illicites, que ces sociétés ne devaient pas accorder, que l'on ne devait pas espérer qu'elles accordent, et que l'on ne pouvait pas solliciter d'elles quelque pot-de-vin ou avantage inconvenant, directement ou indirectement, en faveur d'un fonctionnaire ou du titulaire d'une charge publique, à moins que la loi ne la permette; *et qu'elles ne devaient pas non plus offrir de contributions à des candidats à des charges publiques ni à des partis ou à d'autres organisations politiques, et qu'elles devaient s'abstenir de toute ingérence dans la vie politique locale* (le *Times* de New York, le 27 mai 1976, pages 1, 6 et 7; les italiques sont de l'auteur de la présente étude). Seul l'avenir nous dira s'il s'agit simplement de vœux pieux ou de principes qui régiront effectivement le comportement des sociétés. Il reste que ce problème dépasse maintenant les frontières nationales.



## COMMENTAIRE FINAL

" Le financement des partis politiques est axé sur trois prémisses : les sommes qui sont nécessaires, la provenance des fonds recueillis et les moyens utilisés pour les obtenir. L'influence de l'argent, des bailleurs de fonds et des encaisseurs, ne peut être évaluée que si l'on est disposé à se débarrasser du mythe voulant que les partis n'ont pas à remettre d'une façon ou d'une autre l'équivalent des ressources obtenues ... L'histoire financière des partis canadiens est singulièrement dépourvue d'actes d'altruisme. Tout va plutôt dans le sens contraire. Le gain matériel, les décisions politiques, le choix des *leaders* et l'activité générale du gouvernement ont tous été marqués par le besoin de financement des partis. Au mieux, les fonds ont été obtenus en retour de concessions, de privilèges et d'actes de patronnage; au pire, le but poursuivi a été de stabiliser un domaine particulier pour favoriser l'activité des sociétés. Dans les deux cas, les contributions ont assuré l'accès auprès des autorités chargées de prendre les décisions, dans les partis et les gouvernements. "

Les tenants de la réforme espèrent peut-être encourager l'honnêteté, réduire les frais ou faire respecter les principes de l'équité et de l'égalité des chances. La corruption est considérée comme une menace à la stabilité et à l'ordre politique et social. Les frais élevés entravent la participation au processus électoral de ceux qui n'ont pas les moyens de mener des campagnes de plus en plus onéreuses et complexes. La démocratie libérale repose sur la croyance que dans une lutte loyale, le meilleur homme et la meilleure politique l'emporteront. L'inégalité des chances et les manoeuvres clandestines menacent ces trois objectifs.

De même, un programme de réforme du financement électoral doit reposer sur trois principes. Premièrement, pour réussir, un programme doit prévoir d'autres moyens de financement que les sources de financement traditionnelles. En deuxième lieu, la présence d'un public attentif et vigilant qui exerce des pressions demeure essentielle pour sauvegarder l'honnêteté du

régime électoral. Troisièmement, les déclarations générales d'intention et les vœux pieux de certaines entreprises sont des gestes creux et trompeurs qui favorisent un cynisme croissant.

Les expériences relatées et analysées dans la présente étude démontrent, de l'avis de l'auteur, que, pour réussir, un programme de réforme doit prévoir des modalités de financement public, des mesures de divulgation intégrale et la création d'un organisme d'exécution doté de pouvoirs de sanction. Le financement public peut se faire au moyen de subventions tirées d'un fonds consolidé, de dégrèvements ou de fonds de contrepartie ou d'une combinaison des trois. La divulgation intégrale suppose la présentation régulière de rapports, la tenue de livres, l'accès du public aux rapports et la publication des déclarations, le tout étayé de la condition que les sociétés, les syndicats et d'autres groupes soient tenus d'indiquer dans leurs rapports annuels à leurs actionnaires et à leurs membres, les sommes versées en contributions à des partis, à des candidats et à d'autres fins politiques. Pour mettre ce programme à exécution, il faut un commissaire, un directeur ou une commission investis des pouvoirs légaux nécessaires pour surveiller, vérifier, faire enquête et, au besoin, engager des poursuites judiciaires. Toute formule moindre est vouée à l'échec.

## BIBLIOGRAPHIE ET REFERENCES

### Canada

- CANADA, *Rapport du Comité sur les dépenses d'élection*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1966.
- PALTIEL, Khayyam Z. et coll., *Etudes sur le financement des partis canadiens* Comité sur les dépenses d'élection, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1966.
- PALTIEL, Khayyam Z., " The proposed Reform of Canadian Election Finance : A Study and Critique ", *Jahrbuch des Offentlichen Rechts des Gegenwart*, Neue Folge/Band 16, Tübingen, 1967, p. 379-409.
- PALTIEL, Khayyam Z. et KJOSA, Larry G., " The Structure and Dimensions of Election Broadcasting in Canada ", *Neue Folge/Band 19 Tübingen*, 1970, p. 355-382.
- PALTIEL, Khayyam Z., *Contrasts among the Several Canadian Political Finance Cultures*, dans HEIDENHEIMER, Arnold (sous la direction de), *Comparative Political Finance*, Lexington (D. C.), Heath, 1970, p. 107-134.
- PALTIEL, Khayyam Z., *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.
- PALTIEL, Khayyam Z., " Party and Candidate Expenditures in the Canadian General Election of 1972 ", *Canadian Journal of Political Science*, vol. VII, n° 2, 1974, p. 341-352.
- PALTIEL, Khayyam Z., *Campaign Financing in Canada and its Reform*, dans PENNIMAN, Howard R. (sous la direction de), *Canada at the Polls : The General Election of 1974*, Washington (D. C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975, p. 181-208.

- PALTIEL, Khayyam Z., *Federalism and Party Finance et Improving Laws on Financing Elections*, dans GIBBONS, Kenneth M. et ROWAT, Donald C. (sous la direction de), *Political Corruption in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976, p. 193-203 et 295-299.
- PALTIEL, Khayyam Z., *Election Expenses*, dans BELLAMY, David J., PAMMETT, Jon H. et ROWAT, Donald C. (sous la direction de), *The Provincial Political Systems*, Toronto, Meuthuen, 1976, p. 161-176.
- PALTIEL, Khayyam Z., *Canadian Election Expense Legislation : A Summary and Appraisal of Recent Developments*. Etude remise au comité de spécialistes sur le financement politique, dixième congrès mondial de l'Association internationale des sciences politiques, Edimbourg, août 1976.
- WARD, Norman, " Money and Politics : The Costs of Democracy in Canada ". *Canadian Journal of Political Science*, vol. VIII, n° 3, 1972, p. 335-347.

#### Etudes comparatives

- FORSELL, Harry, *Some Aspects of the Communal Party Subsidy in Sweden*. Etude présentée lors du neuvième congrès mondial de l'Association internationale des sciences politiques, Montréal, 1973.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., *Campaign Finance Outside the United States : A Survey*. Etude présentée à la commission présidentielle sur les dépenses électorales, Gainesville, document miméographié, 1962.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. et LANGDON, Frank C., *Business Associations and the Financing of Political Parties : Practices in Germany, Norway and Japan*, La Haye, Nijhoff, 1968.
- LEONARD, Dick, " Paying for Politics : The Case for Public Subsidies ", *PEP Broadsheet*, vol. XLI, n° 555, Londres, 1975.
- PESONEN, Pertti, *Impact of Public Financing of Political Parties : The Finnish Experience*. Etude présentée lors du neuvième congrès mondial de l'Association internationale des sciences politiques, Montréal, 1973.
- POLLOCK, James K., *Money and Politics Abroad*, New York, Knopf, 1932.
- ROSE, Richard et HEIDENHEIMER, Arnold J. (sous la direction de), *Comparative political Finance : A Symposium*. Réimpression du périodique *Journal of Politics*, vol. XXV, n° 3, août 1963, p. 648-811.

#### Etats-Unis

- ADAMANY, David W., *Campaign Finance in America*, North Scituate (Mass.), Wadsworth-Duxbury, 1972.

ALEXANDER, Herbert E., *Money in Politics*, Washington (D. C.), Public Affairs Press, 1972.

ALEXANDER, Herbert E., *Financing the 1972 Election*, Lexington (D. C.), Heath, 1976.

ALEXANDER, Herbert E. (sous la direction de), " Political Finance : Reform and Reality ", numéro spécial du périodique *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 425, mai 1976, p. 1-149.

COMMISSION FEDERALE DES ELECTIONS, (Le rapport annuel de 1975) *Annual Report for 1975*, Washington (D. C.), mars 1976.

EPSTEIN, Edwin M., *The Corporation in American Politics*, Englewood Cliffs (N. J.), Prentice-Hall, 1969.

HEARD, Alexander, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.

NICHOLS, David, *Financing Elections : The Politics of An American Ruling Class*, New York, Franklin Watts, 1974.

OVERACKER, Louise, *Money in Elections*, New York, Macmillan, 1932.

POLLOCK, James K., *Party Campaign Funds*, New York, Knopf, 1926.

SHANNON, Jasper, *Money and Politics*, New York, Random House, 1959.

*Nota :* Tous les principaux ouvrages cités ci-dessus comprennent d'excellentes bibliographies qu'il serait utile de consulter dans l'étude de programmes ou de pays particuliers. Les études du *Rapport du Comité sur les dépenses d'élections* constituent la meilleure source de données comparatives. L'auteur de la présente étude a dirigé les travaux de recherche nécessaires ainsi que la rédaction et la mise au point de ce rapport.

## ADDENDA

Depuis que le texte original de la loi canadienne sur les dépenses électorales a été terminé, le gouvernement du Québec a présenté à l'Assemblée nationale un projet de loi visant à modifier la loi sur les élections au Québec ainsi qu'à réglementer le financement des partis politiques (projet de loi n° 2, mars 1977). Le but principal de ce projet de loi est de rehausser les normes d'ordre moral s'appliquant au financement des partis politiques. Seuls les électeurs individuels inscrits auront le droit de contribuer à la caisse électorale de leur parti; ainsi, les contributions faites par des compagnies, corporations, syndicats ouvriers et associations non incorporées deviennent illégales. Aucun particulier n'aura le droit de contribuer plus de \$3 000 par année aux partis politiques. Les dons de \$25 et plus devront être faits par chèque ou autre moyen de paiement signé par l'électeur et tiré sur un compte de banque à charte ou de caisse populaire ou caisse d'épargne, où le donateur détient un compte en son nom propre. Les nom et adresse de chaque donateur doivent être rapportés à un directeur général chargé du financement des partis politiques. Le directeur général, qui détiendra certains pouvoirs de sanctions fiscales et légales, sera désigné pour un mandat de sept ans par un vote majoritaire des deux tiers de l'Assemblée nationale du Québec, sur recommandation du Premier ministre provincial. Il aura pour tâche de mettre en vigueur les dispositions de la loi et d'informer le public en ce qui a trait au financement des partis politiques.

Les partis politiques devront soumettre des rapports détaillés concernant leurs reçus, leur revenu global, la répartition des fonds du parti et les sommes dépensées pour des fins électorales et autres. Le but du projet de loi est de prévenir les contributions par des tiers ou des prête-noms pour camoufler ou dissimuler les sources réelles des contributions. Celles-ci doivent être faites par le donateur à même ses propres biens.

Le projet de loi affirme pour la première fois dans l'histoire de la législation électorale au Québec le principe voulant qu'on accorde des dégrèvements de 25% des contributions annuelles globales aux partis politiques jusqu'à un maximum de \$100 par électeur par année.

Le nouveau projet de loi vise aussi à augmenter la contribution de deniers publics aux partis politiques. Le montant global de \$400 000

autrefois accordé aux partis augmentera de presque 300%, soit un million de dollars, calculé sur une base de 25 cents par électeur et distribué soit proportionnellement ou au pourcentage de votes recueillis par chaque parti inscrit qui compte au moins 12 membres à la Législature, ou si le parti compte moins de 12 membres élus, 20% des votes valides du scrutin.

Les partis ou les individus qui transgressent la nouvelle loi seront sujets à de très fortes amendes. (Voir également le chapitre II sur la Législation fédérale et provinciale des dépenses électorales au Canada.)

Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale

SA MAJESTE, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit :

SECTION I

Interprétation et application

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent on entend par :
  - a) " association de circonscription " : une association de personnes appuyant un parti politique autorisé dans une circonscription électorale et accréditée par un écrit du chef reconnu de ce parti;
  - b) " association de circonscription autorisée " ou " association autorisée " : une association de circonscription que le directeur général autorise suivant l'article 27;
  - c) " candidat autorisé " : un candidat que le directeur général autorise suivant l'article 29;
  - d) " candidat indépendant " : un candidat autre qu'un candidat officiel;
  - e) " candidat officiel " : un candidat désigné par un écrit du chef reconnu;
  - f) " contribution " : toute contribution visée aux articles 54 et 55;
  - g) " dépense " : toute dépense visée à l'article 69;
  - h) " directeur général " : le directeur général du financement des partis politiques nommé en vertu de l'article 3;
  - i) " électeur " : ce qu'entend par cette expression la Loi électorale;



- j) " élection " : ce qu'entend par cette expression la Loi électorale
  - k) " parti politique autorisé " ou " parti autorisé " un parti politique que le directeur général autorise suivant l'article 23;
  - l) " période électorale " : ce qu'entend par cette expression la Loi électorale;
  - m) " représentant officiel " : une personne nommée en vertu de l'article 36.
2. La présente loi ne s'applique pas aux fonds électoraux qui, le (*insérer ici la date du dépôt du projet de loi n° 2*), étaient en possession des partis politiques ou de leurs fondés de pouvoirs.

Ces fonds doivent être remis, dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, aux représentants officiels des partis politiques concernés, qui les déposent dans des comptes distincts, dans des établissements financiers légalement autorisés à les recevoir.

Il ne peut être ajouté à ces fonds que l'intérêt qu'ils produisent.

Les représentants officiels des partis politiques doivent avant le 30 avril de chaque année, faire rapport au directeur général de tout déboursé fait à même ces fonds au cours de l'année écoulée et certifiée, dans leur premier rapport, qu'ils se sont conformés aux alinéas qui précèdent et, dans leurs rapports subséquents, à l'alinéa qui précède. Ils doivent en outre indiquer, dans leur premier rapport, le montant des fonds qui leur ont été remis en vertu du second alinéa, et, dans tout rapport subséquent, le montant de ces fonds tel qu'établi au dernier jour de l'année sur laquelle porte le rapport.

## SECTION II

### Le directeur général du financement des partis politiques

#### 1. - *Nominateur*

3. Sur proposition du Premier ministre, l'Assemblée nationale nomme, par résolution approuvée par les deux tiers de ses membres, un directeur général du financement des partis politiques.

La durée du mandat du directeur général est de sept ans.

4. Nonobstant l'expiration de son mandat, le directeur général demeure en fonction jusqu'à ce qu'il ait été nommé de nouveau ou remplacé.
5. Le directeur général peut démissionner à tout moment au moyen d'un avis écrit donné au président de l'Assemblée nationale; il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.

6. Le traitement du directeur général est déterminé par le gouvernement.
7. Le directeur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter serment devant le président de l'Assemblée nationale suivant les formules apparaissant à l'annexe.
8. Ne peuvent être nommés directeur général ni faire partie de son personnel les membres de l'Assemblée nationale ou du Parlement du Canada, les personnes qui n'ont pas droit de vote en vertu de la Loi électorale et les agents ou représentants officiels nommés en vertu de ladite loi ou en vertu de la présente loi.

Nonobstant l'alinéa précédent, le présent article ne s'applique pas aux juges nommés en vertu de la Loi des tribunaux judiciaires (Statuts refondus, 1964, chapitre 20).

9. La qualité de directeur général est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction.
10. Au cas d'incapacité d'agir du directeur général, le gouvernement lui nomme un suppléant dont il détermine le traitement.

Ce suppléant exerce tous les pouvoirs et remplit tous les devoirs du directeur général.

## *2. - Personnel du directeur général*

11. Le directeur général peut, dans l'exercice de ses fonctions, retenir les services de toute personne, dont un secrétaire.

Ces personnes sont nommées par le directeur général suivant les effectifs déterminés par le Conseil du trésor; elles sont rémunérées conformément aux normes et barèmes établis par ce Conseil et l'article 425 de la Loi électorale s'applique à ces personnes, le cas échéant.

Le directeur général peut requérir, à titre temporaire, les services de toute personne qu'il juge nécessaire à l'occasion d'une élection.

12. Le secrétaire et les autres membres du personnel du directeur général doivent, avant de commencer à exercer leurs fonctions, prêter serment devant le directeur général, suivant les formules apparaissant à l'annexe.
13. Le directeur général définit les devoirs des membres de son personnel et dirige leur travail.

3. - *Fonctions et pouvoirs du directeur général*

14. Le directeur général a pour fonction de veiller à l'application de la présente loi; il doit notamment :

1<sup>o</sup> en ce qui a trait au financement des partis politiques, des associations de circonscription et des candidats :

- a) autoriser, aux fins de la présente loi, les partis, associations et candidats;
- b) vérifier si les partis, associations et candidats se conforment aux dispositions de la présente loi;
- c) établir le texte des formules et documents devant servir à l'application de la présente loi;
- d) recevoir et examiner les rapports du représentant officiel des partis, associations et candidats autorisés;
- e) enquêter sur la légalité des contributions et dépenses;
- f) signaler, dans son rapport à l'Assemblée nationale, les contraventions à la présente loi;

2<sup>o</sup> en ce qui a trait à l'information du public:

- a) donner à tout intéressé qui désire recevoir ou verser des contributions, des avis ou directives touchant l'application et l'interprétation de la présente loi;
- b) maintenir un centre d'information public sur le financement des partis politiques, des associations de circonscription et des candidats et y rendre accessibles au public les rapports et documents visés à l'article 85;
- c) procéder à des études sur le financement des partis politiques; des associations de circonscription et des candidats;
- d) tenir régulièrement des séances d'information et des colloques avec les partis politiques, les associations de circonscription et les candidats;
- e) faire toute publicité qu'il juge nécessaire.

15. Pour ses enquêtes, le directeur général ainsi que les membres de son personnel qu'il désigne sont investis des pouvoirs et de l'immunité accordés aux commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête (Statuts refondus, 1964, chapitre 11).

16. Les dispositions des articles 307 à 309 du Code de procédure civile s'appliquent *mutatis mutandis* aux témoins entendus par le directeur général ou les membres de son personnel qu'il désigne.
17. Le directeur général et toute personne qu'il désigne par écrit ont accès, à tout moment, aux documents se rapportant aux contributions et dépenses et peuvent en prendre des copies; ils ont accès à tout lieu afin de s'enquérir en ce qui a trait à l'exercice de leurs attributions.

Toute personne exerçant les pouvoirs que lui confère le présent article doit, sur demande, exhiber un certificat attestant sa qualité et signé par le directeur général ou le secrétaire.

18. Il est interdit d'entraver le travail d'une personne exerçant les pouvoirs que lui confère l'article 17, de l'induire en erreur ou de tenter de le faire.

Il est également interdit aux responsables de tout lieu mentionné dans l'article 17 de refuser à la personne visée dans l'alinéa précédent l'aide qu'elle peut requérir pour l'exercice des pouvoirs que lui confère ledit article.

19. Toute personne qui contrevient à l'article 18 commet une infraction et est passible, sur poursuite sommaire, d'une amende d'au moins \$100 et d'au plus \$500 ou, en cas de récidive dans les deux ans, d'une amende d'au moins \$500 et d'au plus \$5,000.
20. Le directeur général et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.
21. Aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le directeur général ou les membres de son personnel lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Deux juges de la Cour d'appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref, ordonnance ou injonction allant à l'encontre du présent article.

22. Le directeur général consulte périodiquement, quant à l'application de la présente loi, les délégués désignés à cette fin par chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.

### SECTION III

#### Autorisation aux partis politiques, aux associations de circonscription et aux candidats

---

23. Le directeur général délivre un certificat d'autorisation aux partis politiques suivants qui lui en font la demande :
- a) le parti du premier ministre;
  - b) le parti du chef de l'opposition officielle;
  - c) tout parti qui aux dernières élections générales avait dix candidats officiels;
  - d) tout parti qui a un chef élu lors d'un congrès du parti tenu pour désigner ce chef, qui démontre au directeur général que, dans au moins la moitié des circonscriptions électorales, il a des associations de circonscription et qui projette d'y présenter des candidats officiels aux élections générales suivantes.
24. Les partis politiques ne peuvent obtenir l'autorisation en vertu de l'article 23 que sur la recommandation écrite de leur chef reconnu.
25. Le parti politique qui demande à être autorisé doit fournir au directeur général les renseignements suivants :
- a) la dénomination du parti;
  - b) le nom de son chef reconnu;
  - c) l'adresse à laquelle doivent être expédiées les communications destinées au parti et les adresses où se trouvent ses livres et comptes relatifs aux contributions qui lui sont versées et aux dépenses qu'il effectue;
  - d) le nom et l'adresse du représentant officiel du parti et, le cas échéant, de ses délégués;
  - e) la raison sociale et l'adresse des établissements financiers où les contributions versées au parti sont déposées, ainsi que les numéros de comptes utilisés.

26. Le directeur général doit refuser l'autorisation prévue à l'article 23 aux partis dont la dénomination comporte l'expression " indépendant " ou est susceptible d'amener les électeurs à se méprendre sur le parti auquel ils destinent leurs contributions.
27. Le directeur général délivre un certificat d'autorisation aux associations de circonscription qui lui en font la demande.
28. L'association de circonscription qui demande à être autorisée doit fournir au directeur général les renseignements suivants :
- a) la dénomination de l'association et le parti dont le chef reconnu l'a accréditée;
  - b) l'adresse à laquelle doivent être expédiées les communications destinées à l'association et les adresses où se trouvent ses livres et comptes relatifs aux contributions qui lui sont versées et aux dépenses qu'elle effectue;
  - c) le nom et l'adresse du représentant officiel de l'association;
  - d) la raison sociale et l'adresse des établissements financiers où les contributions versées à l'association sont déposées, ainsi que les numéros de comptes utilisés.
29. Le directeur général délivre un certificat d'autorisation, à titre de candidat, à toute personne qui lui en fait la demande et qui :
- a) est un candidat dont le bulletin de présentation a été accepté par le président d'élection aux termes de la Loi électorale;
  - b) est désignée par un écrit du chef reconnu d'un parti autorisé pour être le candidat officiel de ce parti dans une circonscription électorale; ou
  - c) à compter du jour de l'émission des brefs pour des élections générales, déclare au directeur général son intention de se porter candidat indépendant dans une circonscription électorale lors de ces élections ou qui, à compter du jour de l'émission d'un bref pour une élection dans une circonscription électorale, déclare au directeur général son intention de se porter candidat indépendant à cette élection.
30. La personne qui demande à être autorisée à titre de candidat doit fournir au directeur général les renseignements suivants :
- a) son nom et son adresse;
  - b) le parti politique auquel il appartient, s'il en est;

- c) le cas échéant, la dénomination et l'adresse de l'association de circonscription qui, dans la circonscription électorale où il se porte candidat, appuie le parti autorisé dont il est le candidat officiel;
- d) l'adresse à laquelle doivent être expédiées les communications destinées au candidat et les adresses où se trouvent ses livres et comptes relatifs aux contributions qui lui sont versées et aux dépenses qu'il effectue;
- e) le nom et l'adresse du représentant officiel du candidat;
- f) la raison sociale et l'adresse des établissements financiers où les contributions versées au candidat sont déposées, ainsi que les numéros de comptes utilisés.

31. Le directeur général tient des registres des partis, associations et candidats qu'il autorise, dans lesquels doivent figurer les renseignements prévus aux articles 25, 28 et 30.
32. Les partis politiques, les associations et les candidats autorisés doivent, dès que la situation l'exige, fournir au directeur général les renseignements voulus pour la mise à jour des registres prévus à l'article 31; aucune modification ne peut être apportée auxdits registres sans l'autorisation du directeur général ou de son secrétaire.
33. Les partis, associations et candidats autorisés doivent se désigner un représentant officiel.

Un candidat officiel a le même représentant officiel et la même adresse pour fins de communications que l'association autorisée, s'il en est, qui appuie, dans la circonscription où il se porte candidat, le parti dont il est le candidat officiel; ses livres et comptes relatifs aux contributions qui lui sont versées ou aux dépenses qu'il effectue sont tenus à la même adresse que ceux de ladite association; les contributions qui leur sont versées sont déposées dans les mêmes comptes.

34. Le représentant officiel d'un parti autorisé est désigné par :
  - a) le premier ministre, s'il s'agit de son parti;
  - b) le chef de l'opposition officielle, s'il s'agit de son parti;
  - c) son chef parlementaire ou, à défaut, son chef reconnu, s'il s'agit d'un parti visé au paragraphe c de l'article 23;
  - d) son chef reconnu, s'il s'agit d'un parti visé au paragraphe d de l'article 23.
35. Le représentant officiel doit posséder les qualités requises d'un agent officiel nommé en vertu de la Loi électorale.

36. La nomination du représentant officiel se fait par lettre adressée au directeur général, qui publie aussitôt un avis de la nomination dans la *Gazette officielle du Québec*.
37. Les représentants officiels peuvent démissionner en transmettant, par écrit, un avis à cette fin au directeur général; la nomination d'un représentant officiel peut être révoquée de la même façon qu'il a été nommé.

Le directeur général publie dans la *Gazette officielle du Québec* un avis de la démission ou révocation de tout représentant officiel.

38. Lorsqu'un parti, association ou candidat autorisé n'a plus de représentant officiel, un autre doit être désigné, sans délai, conformément aux dispositions des articles 34 à 36.
39. Un seul représentant officiel est nommé pour chaque parti, association ou candidat autorisé.

Le représentant officiel d'un parti autorisé peut toutefois, avec l'approbation écrite du chef reconnu du parti, nommer un délégué au plus pour chaque circonscription électorale.

40. Le directeur général doit retirer son autorisation à un parti, à une association ou à un candidat autorisé si ce parti, cette association ou ce candidat lui en fait la demande par écrit. Dans le cas d'un parti, cette demande doit émaner de son chef reconnu.
41. Le directeur général doit retirer son autorisation aux partis, associations et candidats autorisés qui ne remplissent plus les conditions requises pour être reconnus, notamment :
- a) si le parti visé par le paragraphe *d* de l'article 23 ne présente pas de candidat officiel dans au moins la moitié des circonscriptions électorales ou si, par suite du désistement ou du décès de candidats de ce parti, le nombre de candidats officiels de ce parti n'atteint plus le minimum requis;
  - b) si le bulletin de présentation d'un candidat autorisé est rejeté ou si, après sa mise en candidature, ce candidat se désiste ou décède.

Le directeur général des élections doit sans délai fournir au directeur général tout renseignement qu'il possède et qui est nécessaire ou utile à l'application du présent article.

42. Le directeur général doit refuser ou retirer son autorisation à un parti, à une association ou à un candidat qui ne lui fournit pas les renseignements requis aux fins des registres mentionnés à l'article 31 ou à leur tenue à jour selon l'article 32 ou qui, le cas échéant, ne se conforme pas aux articles 70 à 75 ou dont le représentant officiel ne se conforme pas aux articles 77 à 84.



43. Le directeur général, lorsqu'il refuse son autorisation à un parti, association ou candidat ou lorsqu'il retire telle autorisation doit, sauf pour raison de décès d'un candidat, informer le parti, l'association ou le candidat des raisons de sa décision et lui donner l'occasion de se faire entendre.

Toute convocation se fait par courrier recommandé ou certifié ou par tout autre moyen jugé valable par le directeur général.

44. Dès qu'il accorde une autorisation à un parti, association ou candidat ou dès qu'il retire telle autorisation, le directeur général en donne avis dans la *Gazette officielle du Québec* ainsi que dans au moins un journal publié au Québec et atteignant, dans le cas d'un parti, chaque région du Québec ou, dans le cas d'une association ou d'un candidat, la circonscription électorale de l'association ou du candidat.
45. Le reliquat des contributions recueillies par le parti, l'association ou le candidat qui cesse d'être autorisé doit être remis sans délai au directeur général par celui qui les a reçues.

Le directeur général distribue ces fonds aux contribuants, après paiement des dettes, proportionnellement aux contributions de chacun d'eux.

Pour l'application du présent article, le directeur général peut ouvrir des comptes dans des banques à charte ou dans des caisses d'épargne et de crédit et désigner, pour signer les chèques ou autres ordres de paiement, au moins deux personnes choisies parmi les membres de son personnel.

#### SECTION IV

##### Financement public des partis politiques

46. Le directeur général verse annuellement une allocation aux partis politiques :
- a) ayant fait élire, aux dernières élections générales, au moins douze députés; ou
  - b) dont l'effectif reconnu à l'Assemblée nationale est de moins de douze députés mais ayant obtenu au moins vingt pour cent des votes valides donnés d'après la récapitulation officielle du scrutin dans l'ensemble du Québec.
47. L'allocation visée à l'article 46 se calcule en divisant entre les partis politiques, proportionnellement au pourcentage des votes valides obtenus par ces derniers aux dernières élections générales, une somme égale au produit obtenu en multipliant le montant de 25 cents par le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales préparées et révisées conformément à la Loi électorale lors du dernier recensement annuel.

48. L'allocation visée à l'article 46 est versée à raison d'un douzième chaque mois.
49. Cette allocation doit être utilisée par les partis politiques pour payer les frais de leur administration courante, pour diffuser leur programme politique et pour coordonner l'action politique de leurs membres; elle n'est versée que si ces frais sont réellement encourus et payés.
50. L'allocation visée à l'article 46 est versée par chèque fait à l'ordre du représentant officiel du parti sur production, par ce dernier, d'une demande de paiement, d'un état en la forme prescrite par le directeur général et des factures, reçus ou autres pièces justificatives, ou de copies certifiées de ces documents, lesquels sont, dès l'émission du chèque, retournés au représentant officiel.
51. Sur réception d'un certificat signé par le directeur général, le ministre des finances verse au représentant officiel qui y est désigné le montant indiqué au certificat.
52. Seuls le directeur général et un membre de son personnel qu'il désigne peuvent consulter la demande de paiement, l'état et les pièces justificatives visés à l'article 50; le directeur général ne peut en délivrer des copies ou des extraits.

Dans les trente jours du paiement de l'allocation visée à l'article 46, le directeur général doit publier sous sa signature, dans la *Gazette officielle du Québec*, un état sommaire de tout montant versé au représentant officiel de tout parti politique.

## SECTION V

### Contributions aux partis politiques, aux associations de circonscription et aux candidats

53. Nul ne peut faire, recevoir ou solliciter des contributions si ce n'est conformément à la présente loi.
54. Sont considérés comme des contributions les sommes d'argent versées, les services rendus ou les biens fournis lorsqu'ils sont susceptibles de servir à des fins politiques, que ce soit pour favoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti politique, pour diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti politique, pour faire approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par eux, ou des actes accomplis ou proposés par eux ou par leurs partisans.
55. Ne sont pas considérés comme des contributions :
  - a) le travail bénévole et les biens produits grâce à un pareil travail, lorsqu'ils sont fournis à un candidat, à une association de circonscription ou à un parti politique;

- b) les sommes anonymes recueillies par un candidat, une association de circonscription ou un parti politique au cours d'une réunion ou manifestation organisée à des fins politiques;
- c) les allocations versées aux partis politiques en vertu de l'article 46 et les remboursements faits à des candidats en vertu de l'article 380 de la Loi électorale.

Le directeur général peut émettre des directives pour déterminer les critères et conditions pour la donation et l'acceptation de sommes anonymes au cours de réunions ou manifestations visées au paragraphe *b* du premier alinéa.

Il peut en outre émettre des directives pour interdire la donation et l'acceptation de telles sommes anonymes au cours de ces réunions ou manifestations, sauf dans les cas où lui-même ou un membre de son personnel qu'il désigne aura autorisé par écrit telles donation et acceptation.

- 56. Les contributions ne peuvent être faites que par un électeur.
- 57. Toute contribution doit être faite par l'électeur lui-même et à même ses propres biens.

Elle ne peut être faite par une personne à même des biens mis à sa disposition pour faire des versements de fonds à des partis politiques, à des associations de circonscription ou à des candidats.

- 58. Les contributions doivent être faites uniquement aux partis autorisés, aux associations de circonscription autorisées et aux candidats autorisés, ces contributions ne peuvent leur être versées que par l'entremise de leurs représentants officiels respectifs.

La sollicitation de contributions aux partis politiques, aux associations de circonscription et aux candidats est aussi réservée aux représentants officiels des partis, associations de circonscription et candidats autorisés et à leurs délégués.

- 59. Toute contribution en argent de vingt-cinq dollars et plus doit être faite au moyen d'un chèque ou autre ordre de paiement signé par l'électeur et tiré sur une banque à charte ou une caisse d'épargne et de crédit où l'électeur a un compte ouvert en son propre nom.
- 60. Le chèque ou ordre doit être fait payable à l'ordre du parti autorisé ou de l'association de circonscription autorisée ou de son représentant officiel ou, suivant le cas, à l'ordre du représentant officiel du candidat autorisé.
- 61. Dès qu'elles ont été encaissées conformément à l'article 60, les contributions sont réputées reçues par le parti, l'association de circonscription ou le candidat auquel elles sont destinées.

62. Le total des contributions ne peut dépasser, au cours d'une même année civile, pour un même électeur, la somme de \$3,000. Cette somme peut être versée, en tout ou en partie, à l'un ou l'autre des partis, associations ou candidats autorisés.
63. Toute contribution faite contrairement à la présente loi doit être retournée au contribuant, dès réception, si son identité est connue; si l'identité du contribuant n'est pas connue, les fonds sont remis au directeur général qui les verse au ministre des finances.
64. Les contributions recueillies doivent être déposées dans les établissements financiers indiqués par les partis, associations ou candidats suivant les articles 25, 28 et 30.

Ces établissements doivent avoir un bureau au Québec, le cas échéant, et ne peuvent être que des banques à charte, des compagnies de fiducie ou des caisses d'épargne et de crédit au sens de la Loi des caisses d'épargne et de crédit (Statuts refondus, 1964, chapitre 293).

65. Les biens et services fournis à un parti, à une association de circonscription ou à un candidat s'évaluent, s'ils sont fournis par un commerçant en semblable matière, au prix le plus bas auquel il offre ses biens et services au public à l'époque où ils sont fournis.

Dans les autres cas, les biens et services s'évaluent au prix de détail le plus bas du marché dans la région et à l'époque auxquels ils sont offerts au public dans le cours normal des affaires.

Il n'est tenu compte de biens et de services, pour établir la valeur des contributions d'une personne, que si leur valeur globale pour une année dépasse vingt-cinq dollars.

66. Nonobstant les autres dispositions de la présente loi, toute association, société, corporation ou autre personne qui n'est pas un électeur peut mettre à la disposition des partis, associations ou candidats autorisés des locaux ou moyens de transport, du temps d'émission à la radio ou à la télévision ou de l'espace dans des journaux, périodiques ou autres imprimés, ou tout autre service semblable, pourvu qu'elle offre ces services également à tous les partis autorisés et, dans une même circonscription électorale, à toute les associations ou candidats autorisés.

Le directeur général s'assure de la légalité des services rendus en vertu du présent article.

67. Le directeur général peut émettre des directives pour :
  - a) prescrire les conditions auxquelles les partis politiques, les associations de circonscription et les candidats peuvent tenir des réunions ou manifestations dans le but de recueillir des fonds; ou
  - b) interdire la tenue de réunions ou manifestations visées au paragraphe a, sans son autorisation écrite ou celle d'un membre de son personnel qu'il désigne.

Le directeur général peut également émettre des directives pour déterminer la partie des revenus, autres que les sommes anonymes visées à l'article 55, tirés des réunions ou manifestations visées au premier alinéa qui peut être déduite à titre de dépenses afin d'établir le montant de la contribution, la comptabilité à tenir, les rapports qui doivent lui être soumis, leur somme et les renseignements qu'ils doivent contenir.

## SECTION VI

### Dépenses des partis politiques, des associations de circonscription et des candidats

68. Les dépenses doivent être faites uniquement par les représentants officiels des partis autorisés, des associations de circonscription autorisées ou des candidats autorisés.
69. Sont considérés comme des dépenses tous les frais encourus en dehors d'une période électorale par un parti politique, une association de circonscription ou un candidat :
  - a) pour favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti politique, pour diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti politique, pour faire approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par eux, ou des actes accomplis ou proposés par eux ou par leurs partisans;
  - b) pour tenir, dans une circonscription électorale, une convention pour le choix d'un candidat;
  - c) pour tenir un congrès pour le choix d'un chef de parti.

## SECTION VII

### Vérificateurs

70. Le représentant officiel de tout parti autorisé doit, par un écrit de son chef reconnu, nommer un vérificateur et en aviser le directeur général dans les trente jours qui suivent la date à laquelle le directeur général a accordé au parti l'autorisation prévue à l'article 23.
71. Les vérificateurs doivent être des personnes ayant légalement le droit de pratiquer la comptabilité publique au Québec.
72. Ne peuvent être vérificateurs ou, le cas échéant, cessent de l'être, le directeur général, les personnes visées à l'article 8, les candidats aux dernières élections générales ou à toute autre élection tenue depuis ces élections ainsi que les candidats aux élections générales qui sont en cours.

Le présent article s'applique également aux associés des personnes visées au premier alinéa ainsi qu'aux membres de leur personnel.

73. Le représentant officiel de tout parti autorisé doit remplacer le vérificateur qu'il a nommé en vertu de l'article 70 dès que celui-ci cesse d'occuper son poste, et en aviser aussitôt le directeur général.
74. Le vérificateur examine les rapports que le parti autorisé pour lequel il agit doit produire en vertu de la présente loi et délivre un certificat attestant que, si tel est le cas:
- a) le rapport visé par son certificat est véridique;
  - b) les renseignements et explications voulus lui ont été donnés;
  - c) la comptabilité du parti a été tenue conformément aux normes acceptées en matière de comptabilité et aux directives émises à ce sujet par le directeur général.
75. Le vérificateur d'un parti a accès à tous les livres, comptes et documents du parti se rapportant aux contributions et dépenses et peut, à cet égard, obtenir tous les renseignements qu'il juge nécessaires.

Le parti qui refuse au vérificateur accès aux livres, comptes et documents visés au premier alinéa commet une infraction et est passible, sur poursuite sommaire, d'une amende d'au moins \$1,000 et d'au plus \$5,000.

76. Le directeur général rembourse aux partis politiques, jusqu'à concurrence de \$1,000, les frais de vérification encourus par ces derniers aux fins de l'application de la présente section.

## SECTION VIII

### Rapports

77. Le représentant officiel de tout parti, association ou candidat autorisé doit faire parvenir au directeur général des rapports préparés conformément aux directives émises à ce sujet par le directeur général et indiquant notamment :
- a) la somme des contributions inférieures à vingt-cinq dollars reçues par le parti, l'association ou le candidat, selon le cas;
  - b) la somme des contributions de vingt-cinq dollars et plus reçus par le parti, l'association ou le candidat, selon le cas;
  - c) le nom et l'adresse complète de chaque électeur qui a versé une contribution de vingt-cinq dollars et plus au parti, à l'association ou au candidat, selon le cas;

- d) la nature et le montant de toute dépense effectuée par le représentant officiel de tout parti, association ou candidat, selon le cas, le nom et l'adresse de la personne, société ou association à laquelle le montant a été versé.

Ces rapports doivent être accompagnés d'une copie de chacun des reçus émis pour les contributions visées auxdits rapports.

78. Aux fins de la présente section, l'année financière correspond à l'année civile.
79. Pour chaque année financière, le représentant officiel d'un parti politique autorisé doit présenter deux rapports au directeur général, l'un couvrant les six premiers mois de l'année financière et devant être présenté au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de cette année, l'autre en couvrant les six derniers mois et devant être présenté au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année qui suit.

Chacun de ces rapports doit être accompagné du certificat visé à l'article 74.

80. Le représentant officiel d'une association autorisée doit, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de chaque année, présenter un rapport au directeur général pour l'année financière qui s'est terminée le 31 décembre précédent.
81. Lorsque la date d'échéance de l'un ou l'autre des délais fixés aux articles 79 et 80 survient au cours d'une période électorale, elle est reportée au soixantième jour suivant la date des élections générales.
82. Lorsque la date d'échéance visée à l'article 81 survient dans les soixante jours suivant la date des élections générales, elle est reportée au cent vingtième jour suivant la date desdites élections.
83. Les articles 81 et 82 s'appliquent *mutatis mutandis* lors d'élections autres que des élections générales à l'égard des associations autorisées appuyant un parti politique dans les circonscriptions électorales où ont lieu ces élections.
84. Le représentant officiel d'un candidat autorisé doit, lorsque le candidat a obtenu son autorisation à titre de candidat en vertu de l'article 29 pendant la période électorale, présenter un rapport au directeur général dans les soixante jours suivant la date de l'élection.

Lorsque le candidat a obtenu son autorisation à titre de candidat avant le début de la période électorale, le rapport doit être présenté au directeur général au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant la date de l'élection.

Si la date d'échéance du délai fixé au second alinéa survient dans les soixante jours suivant la date de l'élection, elle est reportée au cent vingtième jour suivant la date de ladite élection.

85. Les rapports et documents présentés au directeur général en vertu de la présente section sont accessibles au public au plus tard quatorze jours après leur réception par le directeur général.

Toute personne peut examiner ces rapports et documents pendant les heures de bureau et en prendre copie ou photocopie.

86. Le directeur général doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, remettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités de l'exercice financier précédent. Il doit lui remettre, après les élections générales, un rapport de ses activités pendant les élections; il remet ce dernier rapport dans les cent vingt jours du jour fixé pour le rapport des brefs par le gouvernement, conformément à la Loi électorale.
87. Le président de l'Assemblée nationale doit déposer devant cette dernière les rapports qu'il reçoit du directeur général, dans les trente jours de leur réception si l'Assemblée nationale est en session.

Si l'Assemblée nationale n'est pas en session ou si elle est en session, entre le moment où elle s'ajourne et la date fixée pour la reprise de ses travaux lorsque cette date est postérieure au vingtième jour suivant la date de l'ajournement, les rapports du directeur général sont déposés par le président dans les quinze jours de l'ouverture de la session suivante ou, suivant le cas, dans les quinze jours de la reprise des travaux de l'Assemblée.

88. Si les rapports prescrits par la présente section ne sont pas produits, dans les délais fixés, par le représentant officiel d'un parti ou d'un candidat, le chef du parti ou, si ce dernier n'est pas député, le chef parlementaire ou, suivant le cas, le candidat élu, devient incapable de siéger ou voter à l'Assemblée nationale tant que les rapports n'ont pas été remis et qu'il n'a pas été excusé du retard. Les articles 385 et 387 de la Loi électorale s'appliquent *mutatis mutandis* à la présente section.
89. Quiconque siéger ou vote à l'Assemblée nationale contrairement à l'article 88 commet une infraction et est passible, sur poursuite sommaire, d'une amende de \$500, en plus du paiement des frais, pour chaque jour qu'il siéger ou vote ainsi.
90. Sous réserve de l'article 89, quiconque contrevient aux dispositions de la présente section commet une infraction et est passible, sur poursuite sommaire, d'une amende de \$100 à \$1,000. Est également coupable de l'infraction toute personne qui la permet ou tolère ou qui y participe.

## SECTION IX

### Infractions et peines

91. Quiconque contrevient aux articles 53, 56 à 60, 62 à 64, 66 et 68, commet une infraction et est passible, sur poursuite sommaire, d'une amende d'au moins \$1,000 et d'au plus \$25,000. Si le coupable est le représentant officiel d'un parti, d'une association ou d'un candidat ou un délégué d'un parti, l'amende est imposée à ce parti, à cette association ou à ce candidat et le représentant officiel ou délégué est personnellement passible d'une amende d'au moins \$500 et d'au plus \$5,000.



Les dispositions du présent article s'appliquent également à quiconque contrevient aux directives émises par le directeur général en vertu de l'article 67.

92. Les poursuites pour contravention à la présente loi sont intentées par le directeur général ou par une personne que ce dernier autorise généralement ou spécialement.

## SECTION X

### Dispositions diverses

93. Les sommes requises pour l'application de la présente loi sont prises sur le fonds consolidé du revenu.
94. Le ministre que désigne le gouvernement est chargé de l'application de la présente loi.
95. L'article 48 de la Loi électorale (Statuts refondus, 1964, chapitre 7), modifié par l'article 4 au chapitre 12 des lois de 1965 (1<sup>er</sup> session), par l'article 4 au chapitre 5 des lois de 1966, par l'article 38 du chapitre 11 des lois de 1968, par l'article 1 du chapitre 13 des lois de 1969 et par l'article 18 du chapitre 6 des lois de 1972, remplacé par l'article 11 du chapitre 8 des lois de 1975 et modifié par l'article 6 du chapitre 9 des lois de 1975, est de nouveau modifié par le remplacement du paragraphe *a* par le suivant :
- " *a*) les juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale, de la Cour d'appel, de la Cour supérieure, les juges des sessions, les juges de la Cour provinciale, les juges de la Cour de bien-être social, les juges municipaux, le Protecteur du citoyen, tout substitut permanent du procureur général, le directeur général du financement des partis politiques, son suppléant, le directeur général des élections, son suppléant, ses adjoints, le président d'élection, sauf lorsqu'il y a égalité de voix et qu'il doit donner un vote prépondérant, le secrétaire d'élection, tout assistant-secrétaire d'élection et les réviseurs des sections urbaines; "
96. Ladite loi est modifiée par le remplacement de l'expression " président général des élections ", partout où elle apparaît, par l'expression " directeur général des élections ".

Dans toute autre loi ainsi que dans toute proclamation, arrêté en conseil ou autre document où apparaît l'expression " président général des élections ", il faut lire " directeur général des élections ".

97. La présente loi remplace la section XXIA de ladite Loi électorale, comprenant les articles 390*a* à 390*i* édictés par l'article 36 du chapitre 9 des lois de 1975.

98. La Loi sur les impôts (1972, chapitre 23) est modifiée par l'insertion, après l'article 585*c*, du suivant :

" 585*d*. Un particulier qui est un électeur peut déduire de son impôt autrement payable, à l'égard d'une contribution faite au représentant officiel des partis politiques autorisés, des associations de circonscription autorisées ou des candidats autorisés, le moindre des montants suivants :

- a) 25 pour cent du montant de la contribution, ou
- b) \$100.

Aux fins du présent article, les expressions, " associations de circonscription autorisées ", candidats autorisés ", " contribution ", " électeur ", partis politiques autorisés " et représentant officiel " ont le sens que leur donne l'article 1 de la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale (1977, chapitre (*insérer ici le numéro de chapitre du projet de loi n<sup>o</sup> 2*)). "

99. La Loi concernant la Loi de la Législature et la Loi électorale (1976, chapitre 6) est modifiée par le remplacement du paragraphe *b* de l'article 2 par le suivant :

" *b*) l'article 46 de la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale (1977, chapitre *insérer ici le numéro de chapitre du projet de loi n<sup>o</sup> 2*) doit se lire comme si le mot " onze " y était substitué au mot " douze ".

100. La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation du gouvernement, à l'exception des articles exclus par cette proclamation, lesquels entreront en vigueur à toute date ultérieure qui pourra être fixée par proclamation du gouvernement.

#### SERMENT D'ALLEGANCE ET D'OFFICE

Je, A.B., jure que je serai loyal et porterai vraie allégeance à l'autorité constituée et que je remplirai les devoirs de ma charge de ..... avec honnêteté, impartialité et justice, et que je ne recevrai aucune somme d'argent ou considération quelconque pour ce que j'ai fait ou pourrai faire, dans l'exécution des devoirs de ma charge, dans le but de favoriser l'achat ou l'échange de quoi que ce soit par ou avec le gouvernement, à part de mon traitement ou de ce qui me sera alloué par la loi ou par un arrêté du gouvernement. Ainsi Dieu me soit en aide.

#### SERMENT DE DISCRETION

Je, A.B., jure de plus que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge. Ainsi Dieu me soit en aide.

## NOTES EXPLICATIVES

Ce projet de loi a pour objet de contrôler le financement des partis politiques, des associations appuyant un parti politique dans une circonscription électorale et des candidats à une élection. Il a également pour objet d'assurer l'information du public à ce sujet.

A ces fins, le projet de loi prévoit que, sur proposition du Premier ministre, l'Assemblée nationale nomme, par résolution approuvée par les deux tiers de ses membres, un directeur général du financement des partis politiques. Celui-ci est chargé de veiller à l'application de la loi et doit notamment, à ce sujet, consulter périodiquement les délégués désignés à cette fin par chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi prévoit qu'aucun parti politique, association de circonscription ou candidat ne peut toucher de contributions s'il n'est détenteur d'un certificat d'autorisation émis par le directeur général. De plus, chaque parti, association ou candidat ainsi autorisé doit se désigner un représentant officiel qui est seul habilité à solliciter ou à recevoir des contributions en leur nom, ou à effectuer en leur nom des dépenses au sens du projet de loi.

Le projet de loi définit les contributions comme étant toutes sommes d'argent versées, services rendus ou biens fournis lorsqu'ils sont susceptibles de servir à des fins politiques, à l'exception du travail bénévole, des biens produits grâce à un pareil travail et de certains dons anonymes recueillis au cours de réunions ou manifestations organisées à des fins politiques.

En vertu du projet de loi, les contributions ne peuvent être faites que par un électeur tel que l'entend la Loi électorale, et ce jusqu'à concurrence de \$3,000 annuellement.

Le présent projet de loi prévoit qu'un électeur peut déduire de son impôt autrement payable, à l'égard d'une contribution faite au représentant

officiel des partis, associations ou candidats, le moindre des montants suivants :

- a) 25 % de la contribution, ou
- b) \$100.

Une association, société, corporation ou autre personne qui n'est pas un électeur peut mettre à la disposition des partis, associations de circonscription ou candidats certains services, pourvu que ces services leur soient également distribués.

La section XXIA de la Loi électorale concernant le financement public des partis politiques est intégrée au présent projet de loi; de plus, la somme prévue annuellement pour ce financement passe de \$400,000 à une somme égale au produit obtenu en multipliant le montant de 25 cents par le nombre d'électeurs.

Les partis, associations et candidats doivent présenter au directeur général, aux dates prévues au projet de loi, un rapport détaillé sur les contributions qui leur ont été versées ainsi que sur les dépenses qu'ils ont effectuées.

Les rapports doivent être accessibles au public dans les quatorze jours de leur réception par le directeur général.

Tout rapport présenté par un parti politique doit avoir été préalablement examiné par un vérificateur désigné par le représentant officiel du parti.

Le directeur général doit remettre annuellement au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités de l'exercice financier précédent dans lequel il doit signaler, notamment, toute contravention à la loi.

