

## L'ÉQUITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL



### L'IMPORTANCE PRIMORDIALE D'UN PROCESSUS ÉLECTORAL JUSTE ET ÉQUITABLE

**L**A LIBERTÉ D'EXPRESSION et la liberté d'association sont ancrées de longue date dans la tradition politique canadienne. Ces éléments vitaux de la démocratie électorale étaient déjà bien établis avant la Confédération, et cela pour deux raisons principales. Premièrement, ils étaient inhérents au droit des sujets britanniques à un gouvernement représentatif. Ce droit supposait la participation à des élections où chacun était libre de s'exprimer sur les enjeux et sur les candidats, de même que la liberté de s'organiser en groupements ou en partis politiques. Deuxièmement, les forces en présence dès les débuts du régime de gouvernement représentatif dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord étaient constituées d'intérêts puissants et influents. Avant la Confédération, en effet, les luttes concernant le gouvernement responsable ne dressaient pas les masses populaires contre une classe politique unifiée mais opposaient plutôt des élites politiques rivales. La liberté d'expression et d'association, qui traduisait les principes constitutionnels du gouvernement parlementaire, reflétait en même temps la fragmentation du pouvoir et de l'influence politiques.

À l'origine, les élites concurrentes qui organisaient et dominaient les institutions du gouvernement parlementaire ne considéraient pas l'universalité du droit de vote et du droit de candidature comme indispensable à un système de gouvernement représentatif et responsable. Aussi la consécration de ces droits fondamentaux s'est-elle faite progressivement. D'abord vint la suppression de la disposition accordant plus d'un vote aux personnes qui possédaient des biens dans plus d'une circonscription; désormais, chaque électeur n'avait qu'une seule voix. Puis, le suffrage fut graduellement élargi de manière à mettre un terme à la discrimination fondée sur la propriété, la race ou le sexe.

Ainsi, notre système politique en est venu à reconnaître l'égalité fondamentale de tous les citoyens et citoyennes. L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* constitue la démarche la plus explicite à cet égard. Les droits et libertés démocratiques qui ont été inscrits dans la Constitution avec l'adoption de la Charte correspondaient aux valeurs, aux normes et aux pratiques contemporaines. Le droit de chaque citoyen et citoyenne de voter et de se porter candidat à la Chambre des communes était considéré

comme une caractéristique si fondamentale de notre démocratie que l'article de la Charte garantissant ce droit a été expressément soustrait à la clause dérogatoire (art. 33).

La reconnaissance de ces droits et libertés repose sur le principe fondamental de l'égalité. Chaque Canadien et Canadienne peut prétendre également à l'exercice de ses droits et libertés; chacun et chacune est sur le même pied. Cette égalité de rang n'est pas conçue comme une simple formalité. Au contraire, l'inscription dans la Charte de ces droits et libertés vise à assurer que chaque citoyen et citoyenne ait des possibilités égales de les exercer. Pour cela, il faut plus qu'une simple déclaration théorique.

Il faut des lois pour ancrer dans la réalité le principe de l'égalité implicite dans ces droits et libertés garantis par la Charte. La reconnaissance constitutionnelle de ces droits et libertés est une condition indispensable, mais non suffisante, pour que les citoyens et citoyennes puissent véritablement influencer sur le résultat des élections. Pour que cette égalité des chances fondamentale se réalise dans le processus électoral, la législation qui régit celui-ci doit, elle aussi, être juste et équitable. En d'autres termes, la Charte affirme l'égalité des citoyens; mais cette égalité n'est réalisable que si le processus électoral lui-même est juste et équitable. Cela rejoint l'opinion prédominante des Canadiens et Canadiennes selon laquelle le processus électoral fédéral doit par-dessus tout être juste et équitable (Fortin 1991 CR).

L'équité est ainsi la valeur fondamentale qui doit fonder toute loi électorale si l'on veut que celle-ci contribue à l'égalité des citoyens et citoyennes dans l'exercice de leurs droits et libertés démocratiques. En ce sens, l'équité donne effet concrètement aux droits et libertés en établissant la norme que doit viser la loi lorsqu'elle réglemente les comportements ou qu'elle accorde des avantages. Une loi électorale n'est juste et équitable que dans la mesure où elle favorise l'exercice authentique des droits et libertés essentiels à une saine démocratie électorale.

En ce qui concerne le droit de vote, comme on le verra ailleurs dans le présent rapport, cela suppose un certain nombre de conditions allant au-delà de la garantie constitutionnelle du suffrage universel. Ainsi la législation électorale canadienne permet-elle de voter une seule fois par scrutin. Les dispositions touchant la délimitation des circonscriptions précisent que celles-ci doivent englober des populations de même ordre de grandeur. Les dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales et l'accès au scrutin visent à faciliter l'exercice du suffrage. Depuis longtemps, par exemple, on ne considère pas acceptable qu'un seul bureau de vote soit établi dans une circonscription, ni que la liste électorale soit close dès la publication du décret d'élection. Bref, les réformes successives apportées au cours des années démontrent clairement que l'exercice authentique du droit de vote exige des lois et des mécanismes administratifs justes et équitables.

L'exercice du droit de briguer les suffrages exige par ailleurs que l'accès à l'investiture ne soit pas restreint par des lois ou des pratiques déraisonnables. Depuis longtemps, les lois et les pratiques canadiennes en

la matière assurent une relative accessibilité, du moins dans le cas des personnes ayant qualité d'électeur. Il est désormais hors de question, par exemple, qu'un directeur du scrutin puisse manipuler les élections en omettant de notifier un parti de la date de clôture des mises en candidature ou en tenant une assemblée d'investiture dans un lieu retiré. De même, on a supprimé au siècle dernier les conditions relatives à la propriété et la taxation des candidats en vue de financer l'élection. Le cautionnement que doivent déposer les candidats et candidates n'a pas été majoré depuis 1882. Enfin, le nombre de signatures requises pour l'investiture n'a jamais été excessif.

De façon générale, la législation électorale canadienne a eu peu d'incidence sur la liberté d'association. En fait, ce n'est qu'au cours des vingt dernières années que la loi a reconnu formellement le rôle des partis politiques dans les élections canadiennes. Auparavant, la loi s'appliquait essentiellement aux électeurs et électrices et aux candidats et candidates. Comme la législation électorale a généralement passé sous silence les partis ou les autres groupes politiques, son effet sur la liberté d'association, dans le cadre du processus électoral, a été minime. Il y a deux exceptions à cet égard : une loi de 1919 qui fut invoquée pour intenter des poursuites contre les membres du Parti communiste dans les années 30, avant son abrogation en 1936; et l'ordonnance de dissolution du Parti fasciste du Canada, prononcée au cours de la Seconde Guerre mondiale en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*. L'avènement en 1970 de l'enregistrement officiel des partis aux termes de la *Loi électorale du Canada* n'a pas fondamentalement modifié cet état de choses, les conditions et procédures d'enregistrement n'étant guère contraignantes, à quelques exceptions près.

Enfin, il convient de signaler que, plus de quarante ans avant qu'elle ne soit inscrite dans la Charte en 1982, la Cour suprême du Canada reconnaissait déjà la liberté d'expression comme l'un des droits les plus fondamentaux dans une démocratie libérale. Elle statua en effet que la liberté de débat est d'une importance indéniable dans un système de gouvernement représentatif (*Reference re Alberta Statutes* 1938). La consécration de la liberté d'expression dans la Charte revenait à reconnaître et à réaffirmer sa valeur dans la vie politique canadienne. Cette liberté, comme tous les autres droits garantis, est toutefois soumise à des limites raisonnables qui peuvent être imposées lorsque des droits entrent en conflit avec des valeurs fondamentales concurrentes et d'autres droits protégés.

La législation canadienne régleme depuis longtemps le rôle et l'usage des médias électroniques, tant par le biais des lois électorales que des lois sur la radiodiffusion. Cette réglementation se justifie par les caractéristiques propres à la radio et à la télévision : le temps d'antenne étant par définition limité, il est en effet nécessaire d'en réglementer l'accès. La réglementation de l'accès et du temps d'antenne à la radio et à la télévision postulait donc, dès le départ, que la liberté d'expression des partis devait être limitée dans une certaine mesure afin de mieux garantir l'exercice authentique de cette liberté par toutes les formations politiques, ainsi que le droit des électeurs

et électrices à entendre la position de chacune. Il fallait pour cela qu'une doctrine explicite de l'équité préside aux règles d'accès à ces médias et aux modalités de répartition du temps d'antenne (Courtney 1978, 41, 43).

La liberté d'expression a aussi été touchée en 1974 par la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui plafonnait les dépenses des candidats et candidates et des partis politiques enregistrés, de même que celles des autres groupes et individus. Ces restrictions visaient à assurer aux candidats et aux partis la possibilité d'exercer véritablement leur liberté d'expression. Il s'agissait donc d'éviter que des candidats ou des partis – ou encore des tiers désireux de les favoriser ou de les contrecarrer – dominant le discours électoral du seul fait qu'ils avaient les moyens d'acheter davantage de temps d'antenne ou d'espace publicitaire dans la presse. La loi de 1974 visait par ailleurs à égaliser les possibilités d'expression des candidats et des partis en offrant un remboursement partiel de leurs dépenses électorales, ainsi que des crédits d'impôt pour les dons politiques. En plus d'appuyer le droit des individus de se présenter aux élections et de participer au processus électoral par l'intermédiaire des partis, ces dispositions reconnaissaient l'importance d'un financement public pour offrir à tous et à toutes des chances égales de mener une campagne médiatique efficace.

La législation électorale ne favorise l'équité dans l'exercice de la liberté d'expression que dans la mesure où elle donne à tous et à toutes – particulièrement aux candidats et candidates et aux partis – une possibilité raisonnable d'exposer leurs vues à l'électorat. La réalisation des objectifs fondamentaux de notre démocratie électorale passe par cette liberté d'expression. En effet, en sus du droit de voter, de se porter candidat et de s'unir à d'autres au sein de formations politiques pour promouvoir des visées communes, les citoyens et citoyennes doivent pouvoir communiquer librement de manière à influencer sur les résultats d'un scrutin en ralliant d'autres électeurs et électrices à leur point de vue sur les candidats et les partis. En ce sens, la liberté d'expression est à la fois un droit démocratique en soi et un moyen de donner effet à d'autres droits démocratiques. Il n'y a pas d'élections libres et démocratiques sans liberté d'expression.

Or, dans le processus électoral, la liberté d'expression ne peut être véritablement exercée sans que des lois en assurent explicitement l'exercice dans des conditions justes et équitables. À cet égard, la *Loi électorale* ne peut présumer que tous ont les mêmes ressources matérielles pour communiquer avec l'électorat. Ce serait négliger le fait que ceux et celles qui briguent les suffrages n'ont pas tous les mêmes bases de financement politique. La Loi ne peut pas postuler, par ailleurs, que les inégalités entre concurrents ne changent rien aux résultats des élections. Ce serait méconnaître les réalités de la communication politique : la capacité de multiplier les messages, de recourir à différents médias et d'engager les services d'experts en publicité et en marketing est un atout important en matière électorale.

Il faut se garder d'assimiler le processus électoral à une économie de marché. Contrairement aux biens économiques, les droits démocratiques

sont uniformément distribués. Ils sont acquis et exercés librement, sans contrepartie pécuniaire, et ne peuvent être achetés ou vendus. Par exemple, la législation électorale interdit explicitement à tout électeur ou électrice de vendre son vote en échange d'un avantage. Le libre marché suppose l'égalité des chances de participer mais laisse les groupes et les individus relativement libres de servir leurs intérêts propres en accumulant des ressources d'importance inégale. À l'inverse, le processus électoral est axé sur le principe de l'égalité des électeurs et électrices. L'éminent politicologue Robert Dahl a bien exprimé la primauté de ce principe : « Si le revenu, la richesse et la situation économique sont ... des ressources politiques, et si elles sont distribuées inégalement, comment les citoyens peuvent-ils être politiquement égaux ? Et si les citoyens ne sont pas politiquement égaux, comment la démocratie pourrait-elle exister [Dahl 1989, 326] ? »

Comment et où une société démocratique doit-elle tracer la ligne de démarcation entre le domaine des droits démocratiques et celui du libre marché ? Ces questions alimentent un débat continu. Il y a en effet une contradiction inhérente entre la liberté de chacun et chacune d'agir comme bon lui semble pour promouvoir ses intérêts ou ses vues politiques, en utilisant toutes les ressources à sa disposition, et le droit d'autrui de participer sur un pied d'égalité au gouvernement démocratique. Cette contradiction, ni les philosophes et politologues ni les juristes ne l'ignorent, tant il est vrai qu'elle se manifeste non seulement sur le plan théorique, mais aussi dans l'élaboration et l'application des lois (Jenson 1991a CR). Les décisions en cette matière seront toujours contestables et contestées, car « les fins humaines sont multiples, pas toujours commensurables et en perpétuelle rivalité les unes avec les autres » (Berlin 1988, 217). Certains débats porteront sur la hiérarchie des valeurs, d'autres sur la ligne de démarcation entre les deux domaines.

L'évolution de la théorie démocratique et des institutions qui en dérivent témoigne de façon remarquable de l'importance fondamentale que l'on a progressivement attribué à l'équité, en tant que garante de l'égalité des chances. Le principe d'équité ne prime pas les droits et libertés élémentaires, car cela impliquerait que les droits et libertés ne sont pas contenus eux-mêmes dans la notion fondamentale de justice. Dans certains cas, toutefois, l'équité peut légitimement exiger de circonscrire l'exercice de certaines libertés dans l'intérêt de la justice même.

C'est principalement en appuyant un candidat ou une candidate et en militant pour un parti politique que les Canadiens et Canadiennes peuvent participer activement aux élections. Les partis permettent aux personnes partageant des valeurs similaires de se regrouper pour promouvoir leurs objectifs communs. Si les partis coordonnent et canalisent l'expression individuelle et la participation à la vie politique, il existe d'autres moyens par lesquels les individus et les groupes, autres que les candidats et candidates et les partis, peuvent s'exprimer publiquement. L'expression de leur point de vue est importante pendant les campagnes électorales, c'est-à-dire au

moment où les prises de position sur les enjeux, les candidats, les partis et les gouvernements sont les plus susceptibles d'éveiller l'intérêt et d'influencer notre appréciation de ceux et celles qui aspirent à nous représenter et à nous gouverner. La liberté d'expression est essentielle si l'on veut que les questions importantes et controversées fassent l'objet d'un véritable débat.

L'importance et la nécessité de la liberté d'expression ne peuvent, par conséquent, être mises en doute. Cela dit, la latitude de mener des campagnes publicitaires coûteuses pour exprimer des vues sur les enjeux électoraux, les partis ou les candidats et candidates ne représente pas un bon étalon pour juger de la capacité des individus ou des groupes d'exercer leur liberté d'expression. En d'autres termes, la possibilité de dépenser des montants considérables pour promouvoir ses opinions n'est pas, en soi, une garantie de liberté d'expression.

Étant donné que la capacité d'acquérir du temps d'antenne ou de l'espace publicitaire en vue de diffuser un message est directement proportionnelle aux ressources disponibles, la liberté illimitée d'exprimer des vues politiques pendant une élection peut aboutir à ce que les communications électorales des uns soient noyées sous celles des autres, à l'avantage d'un des camps en présence. Comme l'a écrit Robert Mutch : « Les limites n'augmentent pas les occasions de s'exprimer que possède la majorité non fortunée, mais elles tempèrent la domination du débat par l'argent [Mutch 1988, 64]. »

La réglementation des dépenses électorales ne vise donc ni à contrôler le coût des élections dans l'intérêt des principaux concurrents – à savoir les candidats et candidates, les partis et leurs militants et militantes – ni à les avantager par rapport à d'autres individus ou groupes indépendants. Il s'agit plutôt d'éviter que certains ne dominent le discours électoral du seul fait de leurs moyens financiers. L'éminent politicologue John Rawls observe à ce sujet :

Dans l'idéal, ceux qui ont des dons et des motivations semblables devraient avoir à peu près les mêmes chances d'atteindre des positions de responsabilité politique, sans qu'interviennent leur origine sociale et leur niveau économique ... Les libertés qui sont protégées par le principe de la participation perdent une bonne partie de leur valeur quand ceux qui possèdent de plus grands moyens privés ont le droit d'utiliser leurs avantages pour contrôler le cours du débat public. (Rawls 1987, 261-262)

Au cours des années 60, le législateur canadien a reconnu la nécessité de limiter les dépenses électorales, notamment en raison de l'escalade des coûts des campagnes. Néanmoins, le rapport de 1966 du Comité des dépenses électorales (Comité Barbeau) et la refonte de la législation intervenue en 1974 témoignent aussi d'une prise de conscience : il devenait de plus en plus clair qu'un nouveau cadre réglementaire s'imposait pour assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Celui qui fut mis en place avec la réforme des années 70, et les modifications apportées ultérieurement,

est axé sur trois grands éléments : 1) le plafonnement des dépenses électorales des partis politiques enregistrés et des candidats et candidates; 2) la limitation des dépenses électorales de tous les autres groupes et individus; et 3) une réglementation établissant quand, comment et dans quelle mesure les candidats et les partis peuvent faire de la publicité à la télévision et à la radio. Ces restrictions s'appliquent uniquement en période électorale.

La promotion d'un processus électoral juste et équitable en vue de permettre l'exercice plein et entier des droits et libertés démocratiques, a été considérée comme un impératif légitime; les moyens retenus ont été jugés les plus efficaces et les moins restrictifs de la liberté d'expression et d'association. Contrairement à des pays comme la Grande-Bretagne et la France, le Canada n'a pas empêché les partis politiques d'acheter du temps d'antenne auprès des médias électroniques; il a simplement plafonné ces achats, de façon à donner à chacun une possibilité raisonnable de se faire entendre. Par ailleurs, chacun des trois éléments de la réforme de 1974 était perçu comme un pilier essentiel de l'édifice réglementaire. Sans être parfait, celui-ci a placé le Canada à l'avant-garde des démocraties occidentales pour ce qui est de l'exercice des droits et libertés démocratiques en matière électorale.

La limitation des dépenses électorales des individus ou des groupes non liés aux candidats et candidates ou aux partis était un élément clé du dispositif mis en place pour éviter que les moyens financiers des uns ne défavorisent démesurément les autres. Ces restrictions visaient à sauvegarder l'efficacité des limites de dépenses imposées aux candidats et aux partis. En effet, si l'on permettait à des individus ou à des groupes de livrer des campagnes parallèles favorisant certains candidats ou partis, ces derniers jouiraient d'un avantage injuste sur leurs adversaires. De même, les candidats ou les partis qui seraient la cible des dépenses d'individus ou de groupes opposés à leur élection seraient désavantagés par rapport aux autres. Si de telles activités devaient se répandre, elles réduiraient à néant l'effet de la législation, l'égalité des chances qu'elle s'efforce d'instaurer disparaîtrait et l'objectif général de restreindre le rôle de l'argent dans les élections resterait hors d'atteinte. Il ne s'agit pas de mettre les candidats ou les partis à l'abri des critiques mais bien de limiter la possibilité qu'ont les particuliers et les groupes d'engager des dépenses pour influencer directement ou indirectement sur le vote.

Il a donc été jugé impératif de limiter les dépenses des personnes et des groupes susceptibles de favoriser directement ou indirectement l'élection d'un ou de plusieurs candidats et candidates ou d'un parti. C'est ainsi qu'en 1966 le Comité Barbeau a recommandé d'interdire à tous les groupes et individus autres que les partis enregistrés et les candidats de diffuser des annonces publicitaires favorisant ou contrecarrant directement un candidat ou un parti en période électorale :

Le Comité ne désire aucunement en entraver l'activité ordinaire. Toutefois, le Comité s'est rendu compte, grâce à l'expérience acquise dans d'autres

pays, que si l'on permet à ces groupements de participer activement à une campagne électorale, toute limitation ou contrôle appliqués aux partis politiques ou aux candidats seront inefficaces. Aux États-Unis, par exemple, des comités *ad hoc* comme les « Amis de John Smith » ou les « Partisans de John Doe » surgissent spontanément afin d'appuyer un candidat ou un parti. Ces comités rendent futiles la limitation des dépenses électorales et le rapport que doivent présenter les partis et les candidats. (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 53)

La référence du Comité Barbeau à l'« activité ordinaire » des groupes reste pertinente. Les règles relatives aux dépenses indépendantes – c'est-à-dire effectuées par des particuliers ou des groupes qui ne sont liés à aucun parti ni à aucun candidat ou candidate – n'ont jamais visé à entraver le débat. Elles visent simplement à empêcher des particuliers ou des groupes de pression de lancer des campagnes publicitaires sur des enjeux importants sans l'accord d'un candidat ou d'un parti. Même s'ils n'appellent pas directement à voter pour ou contre un parti donné, leur action pourrait indirectement accroître ou réduire les chances de ce parti. En réalité, de tels débours constitueraient un complément aux dépenses d'un ou plusieurs candidats ou partis. Dans un régime réglementaire où tous les concurrents seraient astreints à des limites de dépenses, ceux qui ne bénéficieraient pas de dépenses indépendantes favorables à leur thèse pourraient fort bien être désavantagés; il en va de même des candidats et partis dont les politiques seraient la cible de la publicité négative de particuliers ou de groupes d'intérêt.

Le juge Medhurst de la Cour du banc de la Reine de l'Alberta a statué que les modifications apportées en 1983 à la loi de 1974 pour interdire toutes les dépenses électorales indépendantes visant à favoriser ou à combattre directement un candidat ou un parti, constituaient une restriction non justifiée de la liberté d'expression (*Coalition nationale des citoyens inc.* 1984). Le gouvernement a décidé de ne pas interjeter appel de ce jugement rendu en 1984, ni de modifier la Loi de manière à la rendre conforme à la Charte. Élections Canada a décidé, en conséquence, de ne pas appliquer la Loi lors des élections générales de 1984 et de 1988, et ce dans tout le pays, même si le jugement ne liait pas les cours des autres provinces. Ces décisions ont réduit à néant l'efficacité globale du dispositif mis en place pour assurer l'exercice des droits et libertés démocratiques dans des conditions justes et équitables lors des élections canadiennes. Les élections générales de 1988 en ont apporté une preuve éclatante. La brèche ouverte dans le cadre réglementaire actuel, en ce qui concerne les dépenses indépendantes, est manifestement injuste et ce problème fait largement consensus. Sans un système juste et équitable, notre société sera peut-être libre, mais son caractère démocratique sera indubitablement affaibli. La Charte allie ces deux dimensions. Il est essentiel que le Parlement et les tribunaux reconnaissent cette réalité fondamentale.

En somme, il apparaît indispensable de réaménager le cadre réglementaire de notre système électoral. La Loi doit assurer le caractère juste

et équitable du processus électoral en plafonnant les dépenses des candidats et candidates et des partis et en garantissant l'accès aux ondes. Elle doit aussi limiter, mais sans l'exclure, la possibilité pour des particuliers et groupes non liés à des candidats ou des partis d'engager, en période électorale, des dépenses susceptibles d'influer directement ou indirectement sur l'issue du scrutin.

## LA LIMITATION DES DÉPENSES ÉLECTORALES

### La loi de 1974 et son contexte

Ce n'est pas avant les années 60 qu'on songea sérieusement à restreindre les dépenses électorales au niveau fédéral. La *Loi sur les élections fédérales* de 1874, qui reproduisait d'assez près le *Corrupt Practices Act* britannique de 1854, obligeait les candidats à nommer un agent et à déclarer leurs dépenses électorales. Avec le *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, la Grande-Bretagne imposa des limites de dépense dès 1883. Cette fois, comme l'a fait remarquer Leslie Seidle, le Canada n'a pas emboîté le pas : « Au XIX<sup>e</sup> siècle, les élections canadiennes furent souvent marquées par la prodigalité, mais aucune n'a jamais approché les excès de la campagne britannique de 1880. On connaissait, certes, les principes introduits par la loi de 1883, mais nul ne milita en faveur d'une refonte radicale de la loi canadienne dans le sens de la législation britannique [Seidle 1980, 286-287]. »

Le coût des élections au Canada devint source de débat dans les années 30. Selon certains, les campagnes coûtaient trop cher parce que les candidats embauchaient trop de travailleurs rémunérés. À l'échelle nationale, les dépenses augmentèrent lorsque les partis se mirent à faire appel aux grandes agences de publicité (Seidle 1980, 170). En 1938, C.G. Power déposa un projet de loi d'initiative parlementaire qui aurait plafonné les dépenses des candidats et obligé les partis à déclarer chaque année leurs dépenses et les dons reçus. Il récidiva à la session parlementaire suivante; son projet de loi fut alors étudié par un comité spécial, sans toutefois être adopté. En 1949, il déposa un projet similaire, qui ne dépassa pas l'étape de la deuxième lecture.

N'étant pas appuyées par les partis nationaux, les initiatives de ce genre restèrent sans effet. La situation ne commença à évoluer que vers la fin des années 50. De 1957 à 1963, il y eut quatre élections générales au niveau fédéral. Bien que les grands partis nationaux réussirent chacun à recueillir des sommes considérables pour mener leurs campagnes, chacune coûta plus cher que la précédente, principalement à cause du recours croissant à la publicité télévisée employée pour la première fois en 1957. Cette escalade inquiétante qui touchait particulièrement les partis nationaux entraîna la création en 1964 du Comité des dépenses électorales. Son président, Alphonse Barbeau, avait contribué en 1963 à la refonte de la *Loi électorale* du Québec, qui instituait pour la première fois au Canada un plafonnement des dépenses électorales. Le Comité était composé de personnalités du

Parti libéral, du Parti progressiste-conservateur et du Nouveau Parti démocratique ainsi que d'un politicologue reconnu.

Dans son rapport, le Comité déclarait que « les témoignages ... démontrent la nécessité ... d'une forme quelconque de contrôle et de limitation des dépenses électorales » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 51). Ses recommandations se présentaient en trois volets.

En premier lieu, en vue de limiter les dépenses électorales, il recommandait d'autoriser les candidats et candidates et les partis à faire de la publicité à la radio et à la télévision et à publier des annonces dans la presse seulement pendant les quatre semaines précédant le jour du scrutin. En ce qui a trait à la publicité radiotélévisée, les partis ne pourraient acheter que leur part des six heures de temps d'antenne subventionné que chaque radiodiffuseur serait tenu de fournir.

En second lieu, le Comité recommandait que les dépenses publicitaires des candidats et candidates sur les ondes et dans la presse écrite soient limitées à 0,10 \$ par électeur. Il écarta l'idée d'un montant global maximal, considérant que « toute tentative visant à imposer une telle limitation pourrait être facilement contournée » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 52). Il ne préconisa aucun plafonnement des dépenses des partis, estimant que la divulgation suffirait à les discipliner, et proposa plutôt « une première étape au cours de laquelle la présentation des rapports des dépenses électorales et leur publication (pourvu que le système soit rigoureux) obligeraient les partis à limiter prudemment leurs dépenses » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 35). Parallèlement, il recommanda que la notion d'agent soit étendue aux partis politiques.

Troisièmement, le Comité Barbeau reconnut que les restrictions quant à l'achat de temps d'antenne par les partis et le plafonnement des dépenses publicitaires des candidats et candidates ne seraient efficaces que s'ils s'accompagnaient d'une réglementation des dépenses faites par d'autres groupes et individus. Le Comité recommanda donc qu'en période électorale il soit interdit à quiconque, sauf aux partis enregistrés et aux candidats, d'acheter de la publicité payante qui favorise ou contrecarre directement un candidat ou un parti.

Ce n'est qu'en octobre 1970 que le Parlement donna suite au rapport Barbeau en créant un comité spécial de la Chambre des communes. Le Comité Chappell (présidé par Hyliard Chappell) fut chargé de préparer une refonte de la *Loi électorale du Canada*. Dans son rapport, le Comité Chappell préconisa une limitation beaucoup plus rigoureuse des dépenses, à savoir le plafonnement des dépenses d'élection (et non seulement des dépenses publicitaires) tant des candidats et candidates que des partis (Canada, Chambre des communes 1971). Le projet de loi C-211 fut déposé en mai 1972, juste avant la dissolution du Parlement, mais ne fut pas adopté. Ce texte proposait la limitation des dépenses publicitaires des candidats et candidates seulement, et l'octroi d'un maximum de six heures et demie de temps d'antenne publicitaire pour les partis. De toute évidence, les

parlementaires étaient plus conscients que les principaux responsables des partis nationaux de la nécessité d'une réforme en profondeur.

Aux élections de 1972, le gouvernement libéral perdit sa majorité. Les appels à la réforme émanèrent alors du Nouveau Parti démocratique (qui détenait la balance du pouvoir) et vinrent aussi, de plus en plus, des Canadiens et Canadiennes eux-mêmes par suite de l'affaire Watergate aux États-Unis (Mutch 1991 CR)<sup>1</sup>. Ces pressions aboutirent à la promulgation, le 1<sup>er</sup> août 1974, de la *Loi sur les dépenses d'élection*.

Cette loi imposait des limites générales aux dépenses d'élection des candidats et candidates ainsi que des partis. Celles d'un candidat ne pouvaient pas excéder le montant suivant : 1,00 \$ pour chacun des 15 000 premiers noms de la liste électorale préliminaire de la circonscription concernée; 0,50 \$ pour chaque électeur et électrice situé entre le 15 001<sup>e</sup> et le 25 000<sup>e</sup> rang; et 0,25 \$ au-delà. Des modifications apportées en 1977 et en 1983 autorisent aujourd'hui des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions dont le nombre d'électeurs est inférieur à la moyenne nationale et dans celles dont le territoire est étendu.

Pour un parti politique, le plafond fut fixé à 0,30 \$ par personne inscrite sur les listes préliminaires des circonscriptions dans lesquelles le parti présentait un candidat ou une candidate. Aux élections de 1979, le plafond moyen des candidats était de 27 744 \$, et celui d'un parti enregistré ayant des candidats dans toutes les circonscriptions, de 4 459 249 \$. Depuis les modifications de 1983, les limites des candidats et des partis sont rajustées le 1<sup>er</sup> avril de chaque année sur l'indice des prix à la consommation des douze mois précédents.

La Loi limitait également les dépenses indépendantes : l'article 70.1 (devenu aujourd'hui l'article 259) interdisait aux groupes et aux particuliers d'engager des dépenses en vue de favoriser ou de contrecarrer directement des candidats et candidates ou des partis en période électorale, sauf avec l'autorisation de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou d'un parti (auquel cas les dépenses devaient compter dans la limite des dépenses électorales du candidat ou du parti concerné). La Loi (art. 70.1[4]) cherchait cependant à établir un équilibre entre l'application rigoureuse des limites et la capacité des participants non enregistrés de dépenser de l'argent pour faire la promotion de dossiers d'intérêt public en prévoyant une défense de « bonne foi » en cas de poursuite. Les groupes et individus ont ainsi été autorisés à engager des dépenses pour favoriser ou contrecarrer un parti enregistré ou un candidat à condition de pouvoir prouver que ces dépenses visaient à rallier des appuis à leurs opinions ou à faire avancer la cause d'une organisation non partisane.

Il est vite apparu que l'exercice de cette défense posait des problèmes. Non seulement ignorait-on quelles activités en justifieraient l'invocation, mais les décisions judiciaires ont tôt fait de l'étendre à la notion des messages explicitement partisans ne renfermant aucune position de principe précise. À titre d'exemple, on peut citer cette banderole publicitaire aéroportée

utilisée à l'occasion d'une élection partielle : « *O.H.C. Employees 767 C.U.P.E. vote but not Liberal* » (« Employés de la S.L.O. (section 767 du SCFP) votez, mais pas pour les libéraux »). Ce message fut interprété par le tribunal comme une tentative légitime de s'opposer au programme anti-inflationniste du gouvernement, même s'il n'affichait aucune prise de position sur un enjeu particulier (*R. c. Roach* 1978)<sup>2</sup>. Au bout de cinq ans, le directeur général des élections avertissait le Parlement, non sans raison, que la législation visant les dépenses indépendantes était inadéquate et risquait de miner l'efficacité du plafonnement des dépenses des candidats et des partis.

En 1983, le Parlement réagit à ces préoccupations en modifiant la *Loi électorale* et en annulant la défense de bonne foi. L'article 70.1 (devenu aujourd'hui l'article 259 de la Loi) interdisait dorénavant toute dépense indépendante visant à favoriser ou à contrecarrer directement des candidats ou candidates ou des partis en période électorale. La Loi n'empêchait cependant pas les groupes ou les individus d'engager des dépenses pour mettre de l'avant certains dossiers, à condition que le message ne favorise ni ne contrecarre directement un parti ou un candidat. Lors du débat à la Chambre, les membres des trois partis reconnurent que ces modifications pourraient entrer en conflit avec une interprétation stricte de la liberté d'expression mais les justifèrent en invoquant la nécessité de préserver le caractère juste et équitable du processus électoral (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 25 octobre 1983, 28295–28299).

La nouvelle disposition fut contestée avec succès par la Coalition nationale des citoyens. Selon le jugement rendu en 1984 par un tribunal de première instance de l'Alberta, le gouvernement n'avait pas réussi à justifier la limitation de la liberté d'expression d'individus et de groupes en période électorale, telle que prévue dans le nouvel article 70.1. La cause avait été jugée avant que la Cour suprême du Canada n'ait établi un ensemble de règles permettant d'évaluer le caractère raisonnable d'une loi allant à l'encontre d'un droit protégé (*R. c. Oakes* 1986). Dans l'affaire de la Coalition nationale des citoyens, le tribunal statua que des limites ne pourraient être justifiées que dans les cas où, en l'absence d'une telle loi, il y aurait « vraisemblablement préjudice à une valeur de la société » (*Coalition nationale des citoyens inc.* 1984, 264). Il établissait ainsi un critère autrement plus sévère que celui retenu subséquemment par la Cour suprême. Le gouvernement fédéral n'a cependant pas fait appel de la décision de 1984, rendue à la veille d'une élection, et aucune nouvelle disposition législative en la matière ne fut adoptée. En outre, même si le jugement n'était exécutoire qu'en Alberta, Élections Canada décida de ne pas imposer le respect de la disposition en cause ailleurs au pays.

### Comparaisons internationales

Les grandes démocraties occidentales ont adopté différentes approches à l'égard du plafonnement des dépenses électorales. En Grande-Bretagne, par exemple, les dépenses des candidats et candidates sont assujetties à

des limites depuis 1883. Celles des partis ne sont pas plafonnées mais la publicité électorale est interdite à la radio et à la télévision, ce qui constitue une limitation indirecte mais néanmoins efficace. Le *Representation of the People Act* interdit également aux individus et aux groupes d'engager des dépenses dans une circonscription en vue de favoriser ou de critiquer un candidat ou une candidate, à moins d'avoir une autorisation écrite de l'agent ou agente du candidat (auquel cas les dépenses sont comptées comme faisant partie des dépenses de ce dernier). En outre, les groupes qui participent à une campagne nationale ne peuvent faire de publicité à la radio ou à la télévision; comme les partis, ils doivent s'en tenir aux journaux.

En France également, les dépenses des candidats et candidates aux élections législatives et présidentielles sont plafonnées, mais non celles des partis politiques. En revanche, la publicité politique en période électorale est totalement interdite, tant dans les médias électroniques que dans la presse. Cette prohibition s'étend aux particuliers et aux groupes.

L'Allemagne n'impose pas de plafond aux dépenses des candidats et candidates ni à celles des partis, mais elle limite fortement la publicité que les partis peuvent acheter. La loi allemande n'interdit pas expressément les dépenses publicitaires indépendantes, mais ce genre de publicité n'est guère courant dans ce pays. Les radiodiffuseurs et la presse se sentent sans doute contraints de ne pas accepter de la publicité émanant de tiers, vu les restrictions imposées aux partis.

Aux États-Unis, le plafonnement des dépenses aux élections au Congrès et à la présidence a été introduit par le *Federal Election Campaign Act* de 1971, puis modifié en 1974, mais il a été invalidé par la Cour suprême des États-Unis en 1976. Dans la cause *Buckley* (1976), la Cour a statué que les limites de dépenses portaient atteinte à la liberté d'expression garantie par le Premier Amendement, à moins qu'elles ne soient associées à un financement public, lequel existait alors – et existe toujours – pour les élections présidentielles. (Étant donné cette exception, la loi canadienne restreignant les dépenses des candidats et candidates et des partis serait jugée valide aux États-Unis puisque le plafonnement est lié à un système de financement public). La Cour qualifia la limitation des dépenses de « restriction substantielle, et non simplement théorique, du volume et de la diversité du discours politique » et conclut dans ces termes :

Le Premier Amendement dénie au gouvernement le pouvoir de décider que les dépenses destinées à promouvoir des vues politiques sont inutiles, excessives ou inconsidérées. Dans la société libre régie par notre Constitution, ce n'est pas le gouvernement, mais le peuple – individuellement en tant que citoyens et candidats, et collectivement à titre d'associations et de comités politiques – qui doit décider de l'ampleur et de la diversité du débat politique. (*Buckley* 1976, 57)

Toutefois, la Cour suprême des États-Unis n'a pas remis en question le plafonnement des dons, considérant que le principal danger associé à

l'escalade des dépenses électorales était celui de voir des candidats et candidates inféodés aux gros donateurs (*Buckley 1976, 55*). Cette notion apparaît également dans un jugement rendu en 1980 par la Cour de district du District de Columbia sur la question des dépenses indépendantes. Les juges estimèrent que la prévention de la corruption constituait « la justification particulière » de la réglementation du financement des campagnes et que « le fait de dépenser ne peut nullement être assimilé au fait de *donner*, en tant que source possible de corruption » (*FEC c. AFC CA 1980, 494, 498*).

Par voie de conséquence, aux États-Unis, des groupes ou des individus peuvent engager des dépenses pour appuyer ou défaire un candidat ou une candidate et il n'existe aucune limite aux dépenses que peuvent faire les comités d'action politique – connus sous le sigle PAC (*political action committees*) – et autres groupes et organisations. En 1987–1988, les PAC dépensèrent à eux seuls 20,3 millions de dollars US, dont environ 16 millions sont attribuables à des PAC « indépendants » (le plus souvent des groupements à cause unique). Des montants de 13,6 et 6,7 millions de dollars US furent consacrés, respectivement, aux campagnes présidentielle et législatives. Le total des dépenses indépendantes visant des candidats a atteint 4,1 millions de dollars US en 1990. Le gros de cet argent provenait de PAC « indépendants » (1,9 million de dollars US) et d'associations professionnelles, de santé ou autres (1,8 million). Par ailleurs, les PAC jouent un rôle important quant au financement des campagnes des candidats au Congrès, lesquels ne sont pas assujettis au plafonnement des dépenses.

La question des dépenses indépendantes suscite diverses préoccupations aux États-Unis. Bien qu'elles n'influent pas systématiquement sur les résultats des élections, elles ont un certain impact du fait qu'elles visent des candidats ou candidates en particulier (Magleby et Nelson 1990, 58). Depuis 1982, les dépenses indépendantes ont principalement servi à soutenir des candidats. Dans quelques cas notables, cependant, elles ont servi au financement de messages négatifs. Voici un cas évoqué par Herbert Alexander :

La campagne de Michael Dukakis fut compromise par des annonces explosives mettant en vedette un criminel du nom de Willie Horton qui, alors qu'il était en liberté surveillée au Massachusetts, s'était échappé et avait brutalement violé une femme du Maryland. Ces annonces, destinées à discréditer le bilan de Dukakis dans la lutte contre la criminalité, ont été produites non par l'appareil électoral de M. Bush, mais par deux groupes privés [PAC], et elles ont été largement diffusées dans le cadre de journaux télévisés. (Alexander 1991 CR)

La question des dépenses indépendantes soulève un autre problème : il n'est pas toujours clair que les PAC sont indépendants des campagnes des candidats et candidates. Par exemple, la plupart des électeurs et électrices ignoraient que le groupe « Americans for Bush » n'était aucunement affilié à la campagne électorale de George Bush lors des élections présidentielles

de 1988. Il a d'ailleurs souvent été allégué que les dépenses indépendantes ne sont pas vraiment distinctes des campagnes des candidats; or ces dépenses n'ont été jugées illégales par la Federal Election Commission que dans quelques rares cas. Elles raffermissent par ailleurs la tendance à favoriser les candidats sortants. Depuis 1984, les dépenses indépendantes ainsi que les dons des PAC à des candidats ont très nettement avantage les membres sortants du Congrès par rapport à leurs rivaux (Magleby et Nelson 1990, 55).

## L'expérience canadienne

### *Les candidats et candidates et les partis*

Au cours de nos audiences, la grande majorité des intervenants et intervenantes – plus des quatre cinquièmes – ayant abordé la question des limites de dépenses se sont dits favorables aux principes généraux de la *Loi électorale* actuelle. Ils rejoignaient en cela les répondants et répondantes à notre enquête sur les attitudes, qui se sont exprimés à 93 % en faveur du contrôle des dépenses des partis politiques; ce pourcentage ne variait pas de façon significative selon les régions (Blais et Gidengil 1991 CR). Parmi les praticiens et praticiennes de la politique, le soutien au plafonnement des dépenses est également considérable : 79 % des présidents et présidentes d'associations de circonscription que nous avons interrogés ont jugé les règles fédérales actuelles dans ce domaine « très satisfaisantes » ou « satisfaisantes » (Carty 1991a CR). Selon les sondages d'opinion, les Canadiens et Canadiennes étaient déjà fortement favorables à la limitation des dépenses avant même que celle-ci n'ait été instituée au niveau fédéral<sup>3</sup>. Or, les effets de cette mesure sur la dynamique des campagnes électorales subséquentes ont démontré qu'elle a effectivement contribué à assurer des élections plus justes et équitables. Les citoyens et citoyennes souhaitent d'autant plus, par conséquent, que la limitation des dépenses demeure une pierre angulaire de la législation électorale fédérale.

Le fait de diminuer l'importance des ressources financières individuelles, nous a-t-on fait valoir, contribue à un autre objectif fondamental : celui de favoriser l'accession aux fonctions électives. Le plafonnement des dépenses réduit en effet les obstacles à la participation de ceux et celles qui ne disposent pas d'appuis financiers généreux ou d'une fortune personnelle. Il constitue également une sorte de police d'assurance : lorsqu'une campagne s'emballe, il permet aux candidats et candidates de résister à l'escalade des dépenses (un problème souvent rencontré aux États-Unis où, sauf dans le cas des élections présidentielles, les dépenses électorales ne sont aucunement limitées). Nos recherches ont établi que les candidats et candidates aux élections fédérales canadiennes de 1988 ont dépensé une plus grande proportion de leur maximum autorisé là où la lutte était la plus chaude (Heintzman 1991 CR). Les candidats qui s'approchent de leur plafond doivent faire appel à d'autres moyens, par exemple l'intensification de la mobilisation des bénévoles et des électeurs – un résultat éminemment positif. En

l'absence de limitation, on assisterait sans doute à une escalade des dépenses dans les circonscriptions les plus âprement disputées. Le plafonnement prévient ce phénomène, et fait en sorte que les candidats et candidates disposant de moins de ressources ne sont pas directement défavorisés par rapport aux mieux nantis. Cela peut encourager un plus grand nombre de personnes, d'horizons plus divers, à briguer les suffrages – ce qui est de nature à assurer une meilleure représentation des diverses composantes de la société.

Au cours de nos audiences, plusieurs intervenants et intervenantes ont souligné cette relation entre la limitation des dépenses et l'accession aux fonctions électives. Harry Katz, représentant cinq associations progressistes-conservatrices de l'agglomération de Toronto, a ainsi déclaré :

Il semble que certaines personnes disposent, disons, de plus de ressources financières que d'autres... Et, sans doute, si on souhaite une plus large représentation au sein de notre Parlement, l'argent ne devrait pas être un aussi grand obstacle... Il serait même souhaitable qu'aucune barrière n'empêche qui que ce soit de se présenter aux élections. (Toronto, 30 mai 1990)

Dans la même ligne de pensée, Judy Erola a déclaré, lors de notre Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, que la loi de 1974 avait entraîné une augmentation du nombre de femmes siégeant à la Chambre des communes (Montréal, 1<sup>er</sup> novembre 1990).

Nos recherches ont confirmé que la situation financière des femmes est un obstacle important à leur candidature. Dans son enquête auprès d'un échantillon de candidates aux élections de 1988, Janine Brodie a constaté que le financement était considéré comme le principal obstacle à surmonter (Brodie 1991 CR). Il n'est pas surprenant que de nombreux partisans de la limitation des dépenses fassent le lien entre la question de l'accessibilité et les droits démocratiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. En réduisant les obstacles financiers, le plafonnement des dépenses encourage un plus grand nombre de personnes à briguer les suffrages, renforçant ainsi la portée de l'article 3 de la Charte, qui garantit l'éligibilité de tout citoyen et citoyenne. Le plafonnement reflète l'appui massif des Canadiens et Canadiennes aux mesures garantissant que leurs droits constitutionnels soient pleinement protégés et puissent être effectivement exercés. La limitation des dépenses est de toute évidence un des facteurs qui a contribué à l'augmentation du nombre de femmes candidates et de femmes députées depuis 1974.

Il est particulièrement révélateur d'examiner les données empiriques concernant l'effet du plafonnement des dépenses sur la lutte électorale. Plusieurs prétendent, aux États-Unis, que la limitation des dépenses réduit la concurrence; or, rien de tel n'a été constaté au Canada depuis l'adoption des limites en 1974. Aux États-Unis, de 1974 à 1988, 6 % des membres sortants de la Chambre des représentants ont été battus. Ce taux tend même à baisser

et se situe en deçà de 5 % depuis 1982. Au Canada, en revanche, le taux moyen de défaite a été de 24,9 % lors des quatre élections générales tenues depuis l'adoption des limites. Le taux moyen de défaite aux trois derniers scrutins sans plafond de dépenses (1968, 1972, 1974) était de 20,3 % (d'après Atkinson et Docherty 1991, tableau 1). Ainsi, depuis le plafonnement des dépenses, les élections fédérales canadiennes ont vu la concurrence s'amplifier et non diminuer, et le taux de réélection des députés et députées sortants à la Chambre des communes au cours de cette période a été nettement inférieur à celui de la Chambre des représentants américaine.

La limitation des dépenses est donc un moyen important de renforcer l'équité du processus électoral. Le plafonnement réduit l'avantage potentiel de ceux et celles qui disposent d'importantes ressources financières et contribue ainsi à équilibrer le débat pendant les campagnes. Il facilite également l'accès au processus électoral, concrétisant ainsi le droit fondamental à l'éligibilité et améliorant la représentativité de la Chambre des communes. Enfin, le plafonnement des dépenses, tel qu'il est formulé dans notre législation, n'affaiblit aucunement la compétitivité de la lutte électorale.

L'expérience canadienne milite en faveur de la limitation des dépenses à la fois des candidats et des partis. Quelques intervenants à nos audiences ont recommandé de maintenir la limitation des dépenses pour les candidats et candidates, mais de l'abolir pour les partis, à l'exemple de la Grande-Bretagne. Or, il faut se rappeler que la publicité électorale payante est interdite sur les ondes britanniques. Si l'on imposait des limites aux seuls candidats et que l'on laissait aux partis toute liberté d'acheter du temps d'antenne, c'est un volet primordial des campagnes électorales qui échapperait à la réglementation. Le caractère juste et équitable de la compétition électorale en serait grandement compromis. En outre, laisser le champ libre aux partis, mais non aux candidats, serait ouvrir la porte aux abus. Par exemple, un parti pourrait concentrer ses dépenses de publicité de façon à avantager certains de ses candidats – peut-être ceux d'une région en particulier – sans appeler directement à voter pour eux. L'objectif du plafonnement des dépenses des candidats et l'efficacité de son application seraient compromis.

### *Les dépenses électorales indépendantes*

Au cours de nos audiences, plus de 150 intervenants et intervenantes ont soutenu que, pour préserver le plein effet des limites imposées aux candidats et candidates et aux partis, il fallait réglementer les activités électorales des individus et des groupes. Cette réglementation pourrait consister à limiter leurs dépenses ou à imposer des restrictions quant à la nature des annonces publicitaires ou au moment de leur diffusion. Seuls 33 intervenants se sont prononcés contre toute restriction aux dépenses indépendantes. Selon une enquête d'attitudes menée en 1991, 75 % des Canadiens et Canadiennes sont en faveur de la limitation des dépenses émanant de groupes d'intérêt (Frizzell 1991).

Le problème des dépenses électorales indépendantes – c'est-à-dire faites par des personnes ou des groupes non liés à un candidat ou une candidate ou à un parti – s'est posé avec acuité lors des élections générales de 1988. Pour la première fois depuis la limitation de leurs activités en 1974, des particuliers et des groupes ont engagé des sommes importantes pendant une campagne électorale. Les annonces placées par des individus, des sociétés, des syndicats et d'autres groupes ont alors dépassé les 4,7 millions de dollars (Hiebert 1991b CR, tableau 1.1).

La vaste majorité de ces annonces portaient sur le libre-échange. Quatre fois plus d'argent a été dépensé pour promouvoir le libre-échange que pour le combattre (Hiebert 1991b CR). La plupart des annonces, surtout celles qui étaient favorables au libre-échange, se limitaient à présenter de l'information sur la question, sans référence partisane directe. Elles se seraient donc situées à l'intérieur des limites de la Loi telle que modifiée en 1983. Cependant, le caractère déséquilibré de la campagne sur le libre-échange a relancé le débat sur les dépenses indépendantes.

Jusqu'aux élections de 1988, les tentatives de limitation de la publicité électorale émanant d'individus ou de groupes reposaient sur le postulat qu'il suffisait d'interdire, dans ces cas, les annonces ouvertement partisans. On supposait que les prises de position sur des dossiers particuliers ne compromettaient pas l'efficacité des règles applicables aux dépenses des candidats et candidates et aux partis. L'expérience de 1988 a mis en lumière le fait suivant : des annonces concernant un enjeu donné, même si elles n'exhortent pas explicitement à voter pour un candidat ou un parti, peuvent s'avérer foncièrement injustes dans la mesure où elles servent la cause d'un parti qui se distingue clairement des autres par sa position à l'égard d'un dossier important.

Dans un débat donné, on ne peut pas s'attendre à ce qu'un même montant soit consacré à la promotion des deux positions. En 1988, un seul des trois grands partis – le Parti progressiste-conservateur – était en faveur du libre-échange; il a ainsi largement profité des dépenses indépendantes engagées en faveur de cette cause. Les groupes et particuliers favorables au libre-échange dépensèrent, au titre de la publicité, 0,77 \$ pour chaque dollar du budget publicitaire total du Parti progressiste-conservateur. Les dépenses de ceux qui s'opposaient au libre-échange n'ont représenté que 0,13 \$ par dollar du budget de publicité total des deux autres grands partis (Hiebert 1991b CR). Richard Johnston, s'appuyant sur des données provenant de l'Étude électorale canadienne de 1988, a démontré que la publicité émanant de groupes d'intérêt avait peut-être fait pencher la balance en faveur du Parti progressiste-conservateur (Johnston *et al.* 1991).

Si la majorité des annonces publicitaires émanant de particuliers et de groupes favorables au libre-échange abordaient la question sans évoquer un candidat ou un parti en particulier, on a néanmoins relevé un certain nombre d'exemples de propagande partisane. Comme ce type de communication exhorte explicitement à l'action, elle va directement à l'encontre du principe

de l'équité. Une publicité qui affirme qu'un candidat ou une candidate a fait le « mauvais » choix sur une question donnée recommande implicitement de voter contre cette personne. À l'inverse, une annonce qui fait la promotion d'un dossier particulier en nommant le candidat qui le défend le mieux dit de façon tout aussi directe que le meilleur moyen de servir la cause est de voter pour ce candidat.

Lors des élections de 1988, la publicité contre le libre-échange visait à convaincre le public que l'accord ne serait pas bon pour le Canada. Ainsi une bande dessinée intitulée *What's the Big Deal*, encartée dans 24 quotidiens, mettait en garde contre les dangers du libre-échange et caricaturait les membres du parti au pouvoir, soulevant le doute sur les déclarations officielles concernant les avantages de l'accord pour le Canada (Pro-Canada Network 1988). La Coalition nationale des citoyens chercha quant à elle à convaincre les Canadiens et Canadiennes de voter en faveur du libre-échange en dénigrant les chefs du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

On a également relevé, dans certaines circonscriptions, des cas de propagande partisane principalement attribuables à des groupes qui combattaient directement certains candidats ou candidates. Par exemple, la Coalition Campagne Vie, l'aile politique du mouvement contre l'avortement au Canada, a visé directement des candidats et candidates dans plus de 30 circonscriptions, faisant des envois postaux et rencontrant des électeurs et électrices afin de les inciter à voter contre ceux et celles que l'on disait favorables au libre choix. Une bonne partie des activités de la Coalition était constituée d'actions peu coûteuses, comme l'envoi de brochures ou le porte à porte (Hiebert 1991b CR).

Mais il y eut aussi des exemples de propagande beaucoup plus ciblée sur la question de l'avortement. Dans le numéro de novembre 1988 de sa revue *Vitality*, la Coalition for the Protection of Human Life publia les noms de 125 candidats et candidates progressistes-conservateurs, libéraux et néo-démocrates qui appuyaient sa position sur l'avortement (la liste avait été dressée à partir des réponses des candidats à un questionnaire). La distribution de la publication ne fut pas limitée aux membres de l'organisation (Tanguay et Kay 1991 CR). La Saskatchewan Pro-Life Association, quant à elle, consacra 40 000 \$ à une campagne publicitaire à l'échelle de la province, en plus de publier un numéro spécial de son bulletin d'information (Spencer 1988).

Une évaluation de la publicité électorale publiée dans 14 grands quotidiens canadiens ainsi que les renseignements fournis par les journaux et les annonceurs ont révélé que plus de 100 000 \$ ont été consacrés à des annonces dans les journaux sur des questions autres que le libre-échange et l'avortement lors de la campagne électorale de 1988. Plusieurs campagnes visaient surtout à promouvoir des enjeux électoraux, mais d'autres critiquaient des partis ou des chefs de parti. L'organisation Friends of Portage Program for Drug Dependence, par exemple, a publié dans des quotidiens montréalais et torontois des annonces d'une valeur de plus de 45 000 \$ en vue de faire du problème de la drogue un enjeu électoral majeur, en

prétendant que le premier ministre, les chefs de parti et les partis eux-mêmes avaient passé le problème sous silence. Le mouvement pacifiste, représenté surtout par la Campagne d'engagement du Canada pour la paix, a dépensé quelque 28 000 \$ en publicité dans les journaux visés par notre enquête. L'annonce la plus coûteuse de la campagne, parue dans le *Globe and Mail* (15 novembre 1988, A-11), exposait les positions des trois grands partis sur le contrôle des armements et sur le désarmement, dénonçait la politique du gouvernement en la matière et exhortait l'électorat à voter pour des partisans de la paix. La moitié des présidents et présidentes d'association de circonscription que nous avons interrogés ont déclaré qu'aux élections de 1988 des groupes d'intérêt avaient activement favorisé ou contrecarré certains candidats ou candidates (Carty 1991a CR).

### **La définition des dépenses électorales**

Le plafonnement des dépenses électorales des candidats et candidates, des partis, de même que des autres groupes et individus est essentiel au plein exercice des droits et libertés démocratiques dans le cadre du processus électoral. En ce qui concerne les candidats et les partis, le plafonnement contribue nettement à assurer le caractère juste et équitable du processus en réduisant l'avantage potentiel de ceux qui disposent de ressources financières plus importantes. Il en résulte un meilleur équilibre du discours électoral. En outre, dans le cas des candidats et candidates, le plafonnement facilite l'accès à la candidature et, partant, aux fonctions électives. Par ailleurs, les limites de dépenses n'atténuent pas la compétition électorale : au contraire, quand elles sont raisonnables et efficaces, elles contribuent plutôt à stimuler la concurrence.

Les restrictions imposées aux particuliers et aux groupes sont également indispensables pour éviter que le résultat des élections soit indûment influencé par leurs dépenses publicitaires. Comme toutes les dépenses électorales, y compris les dépenses indépendantes, visent à influencer sur le résultat du scrutin – à savoir l'élection des députés et, indirectement, la formation du gouvernement – il est impératif de leur imposer quelque limite. Il serait toutefois injuste et anticonstitutionnel de les prohiber totalement. Certains participants indépendants jugent essentiel de pouvoir mentionner explicitement tel candidat ou tel parti à propos des dossiers qu'ils défendent. En outre, les idées et les préoccupations des groupes indépendants peuvent enrichir le débat électoral.

On ne peut néanmoins faire abstraction des leçons de l'expérience canadienne, particulièrement celle de l'élection générale de 1988, et de celle des États-Unis, qui démontrent clairement toutes deux que ces dépenses peuvent peser sur le résultat des élections en exposant l'électorat à une publicité partielle. L'expérience vécue au Canada et à l'étranger démontre également qu'il est impossible, à toutes fins utiles, d'établir une distinction entre le discours partisan et la prise de position sur des enjeux particuliers. Au cours d'une campagne électorale, la mise en valeur d'un point de vue dans

un dossier donné se répercute inévitablement sur le discours électoral et présente donc des implications partisans, soit directement soit indirectement; les électeurs votent pour des candidats et candidates, et non pour des enjeux.

Si l'on veut limiter efficacement les dépenses électorales, la définition de celles-ci doit englober toutes les dépenses des candidats et candidates, des partis et des autres groupes et individus effectuées dans le but d'influencer, directement ou indirectement, le résultat d'un scrutin. Au premier chef doivent évidemment y figurer les dépenses destinées à favoriser ou à contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection de candidats ou de candidates, puisque ce sont ces derniers qui briguent les suffrages.

Deuxièmement, la définition doit couvrir les dépenses destinées à promouvoir ou à contrecarrer un parti enregistré ou le programme ou les politiques d'un candidat ou d'un parti. Étant donné le rôle central des partis politiques dans les campagnes électorales, toute dépense visant à soutenir ou à combattre un parti doit être considérée comme une dépense électorale. Par ailleurs, les candidats et candidates se présentent à l'électorat non seulement comme individus mais aussi, dans la vaste majorité des cas, comme représentants d'un parti enregistré prônant un certain nombre de programmes et de politiques. La vitalité de la démocratie électorale repose justement sur des candidats et des partis qui proposent des programmes et des politiques nettement définis. Plus une élection est caractérisée par des options claires, plus des particuliers et des groupes seront susceptibles d'engager des dépenses électorales pour prendre position sur les enjeux et, partant, pour favoriser ou contrecarrer des candidats et des partis.

Troisièmement, la définition doit englober les dépenses visant à exprimer l'approbation ou la désapprobation à l'égard de mesures préconisées ou combattues par un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou un ou une chef de parti, puisque ces derniers sont censés prendre position publiquement sur les dossiers politiques pertinents. L'accord ou le désaccord d'un candidat, d'un parti ou d'un chef de parti à l'égard d'une mesure fait normalement partie, explicitement ou implicitement, de son programme électoral. Mais il peut arriver qu'un enjeu surgisse, ou soit reformulé, en cours de campagne. Il importe donc que la définition couvre aussi les dépenses destinées à exprimer un accord ou un désaccord à l'égard de positions adoptées en réaction aux événements d'une campagne électorale.

### **Recommandation 1.6.1**

**Nous recommandons que l'expression « dépenses électorales » soit définie comme « le coût de tous les biens ou services utilisés lors d'une élection en vue de :**

**1. favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou une candidate;**

2. **promouvoir ou combattre un parti politique enregistré ou le programme et les politiques d'un candidat ou une candidate ou d'un parti enregistré; ou**
3. **approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou le ou la chef d'un parti enregistré; et que soit inclus dans ce coût un montant égal à la valeur de tous les dons de biens ou de services utilisés pendant l'élection ».**

La portée des dépenses électorales, telles que définies ici, est traitée au chapitre 6 du volume 2.

### **Le niveau des limites de dépenses**

#### *Les limites des candidats et candidates*

Comme on l'a vu, les limites de dépenses des candidats et candidates établies par la *Loi électorale du Canada* sont fonction du nombre d'inscriptions sur la liste électorale préliminaire de chaque circonscription. Depuis les modifications de 1983, ce maximum est ajusté le 1<sup>er</sup> avril de chaque année selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation au cours des douze mois précédents. La Loi autorise des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions peu densément peuplées (comptant moins de 10 électeurs au km<sup>2</sup>) et dans celles dont le nombre d'électeurs et électrices est inférieur à la moyenne nationale. Ainsi, aux élections de 1988, la limite moyenne était de 46 887 \$. La formule d'indexation et l'accroissement de l'électorat depuis cette date, tel qu'estimé par Élections Canada, donneraient une moyenne de 55 155 \$ si des élections générales avaient lieu avant le 1<sup>er</sup> avril 1992.

Pour juger si les limites actuelles sont adéquates, il convient de considérer trois facteurs. Le premier est de savoir si elles sont trop restrictives, ce qu'on peut mesurer en considérant le nombre de candidats et candidates qui se sont approchés des limites. Comme le montre le tableau 6.1, les dépenses déclarées par les candidats du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique ont largement fluctué depuis 1979. La proportion de ceux et celles qui ont dépensé plus de 90 % de leur limite est passée de 20,7 % en 1979 à 31,5 % en 1988. Dans le cas des candidats progressistes-conservateurs, 30,5 % ont dépassé 90 % de leur limite en 1979, et 50,2 % en 1988. Pour ce qui est des néo-démocrates, les chiffres sont de 3,2 % et 19,1 % respectivement. Chez les libéraux, la proportion est restée presque identique : 28,4 % en 1979 et 25,1 % en 1988.

À titre de comparaison, signalons qu'au cours des élections provinciales de 1989 au Québec, 84 % des candidats et candidates du Parti libéral du Québec et 90 % de ceux du Parti québécois ont dépensé au moins 90 % de leur maximum autorisé. En Ontario, où la limite est plus élevée qu'au niveau fédéral et au Québec (voir le tableau 6.7), 12 % des candidats des trois grands partis ont atteint ce seuil lors du scrutin provincial de 1990.

Tableau 6.1

Dépenses électorales moyennes déclarées par les candidats et candidates, en pourcentage du maximum autorisé, 1979-1988

Parti	1979	1980	1984	1988
Parti progressiste-conservateur	77,6	72,4	89,0	85,8
Parti libéral	79,8	77,5	79,0	70,0
Nouveau Parti démocratique	34,4	38,4	37,8	52,8

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.19.

Le premier poste de dépense est la publicité imprimée, qui comprend les annonces dans les journaux, les brochures, les tracts et autres imprimés. Les candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur et du Parti libéral y consacrent une part croissante de leurs dépenses depuis 1980 (voir le tableau 6.2). Les frais de bureau viennent au deuxième rang, avec une moyenne de 23 % chez les trois grands partis en 1988. La publicité radiotélévisée représente une part minime, en baisse chez les candidats des trois partis.

Tableau 6.2

Dépenses publicitaires des candidats et candidates, en pourcentage de l'ensemble des dépenses électorales, 1980-1988

Catégorie	Parti	1980	1984	1988
Publicité imprimée	Parti progressiste-conservateur	48,7	50,7	55,0
	Parti libéral	43,0	47,5	53,2
	Nouveau Parti démocratique	43,7	42,5	41,4
Publicité radiodiffusée	Parti progressiste-conservateur	13,3	8,7	7,9
	Parti libéral	13,1	10,7	7,3
	Nouveau Parti démocratique	12,5	8,4	5,3
Total	Parti progressiste-conservateur	62,0	59,1	62,9
	Parti libéral	56,1	58,2	60,5
	Nouveau Parti démocratique	56,2	50,9	46,7

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.16.

Le deuxième aspect à considérer est le rajustement qui s'imposerait pour couvrir les dépenses actuellement exemptées mais qui seraient assujetties aux limites si la définition des dépenses électorales que nous recommandons était adoptée, notamment les autres dépenses définies au chapitre 6 du volume 2. Comme on peut le voir au tableau 6.3, la majorité des candidats et candidates aux élections de 1988 pour lesquels nous disposons de données ont déclaré d'« autres dépenses » qui n'étaient pas élevées, sauf quelques exceptions. Par exemple, 48 % des candidats progressistes-conservateurs ont déclaré plus de 5 000 \$ au poste « autres dépenses », comparativement à 29 % des libéraux et 11 % des néo-démocrates; ce montant dépassait 20 000 \$ chez 9 %, 3 % et 0,6 % des candidats respectivement.

Tableau 6.3

Répartition des candidats et candidates ayant déclaré d'« autres dépenses », selon les montants et selon les partis, élections fédérales générales, 1988

Montant (\$)	Parti progressiste-conservateur (N)	Parti libéral (N)	Nouveau Parti démocratique (N)	Autres (N)	Total (N)
Moins de 1 000	48	69	69	73	259
1 001- 3 000	38	61	53	13	165
3 001- 5 000	36	35	25	2	98
5 001- 7 000	21	25	10	1	57
7 001-10 000	28	14	4	1	47
10 001-15 000	30	12	3	0	45
15 001-20 000	11	8	0	1	20
20 001-25 000	8	3	1	0	12
25 001-40 000	11	3	0	0	14
plus de 40 000	2	2	0	0	4
Nombre de candidats*	233	232	165	91	721
Moyenne (\$)	7 496	4 486	1 946	939	4 430

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.22.

\*Ces données ne sont disponibles que pour les candidats et candidates ayant déclaré un excédent.

Le troisième point consiste à déterminer dans quelle mesure un écart s'est creusé entre l'indexation annuelle des plafonds de dépenses et la hausse réelle du prix des principales composantes d'une campagne. Plusieurs représentants des partis ont soulevé ce point au cours de nos audiences, signalant que l'indice des prix à la consommation ne reflétait pas certaines dépenses clés. Nos recherches confirment ce problème. Comme on peut le voir aux tableaux 6.4, 6.5 et 6.6, le prix de la publicité à la télévision, dans les quotidiens et les hebdomadaires a augmenté presque deux fois plus vite que l'indice des prix à la consommation depuis 1980 (cette date de référence est pertinente puisque les limites de dépenses ont été indexées rétroactivement à 1980 lors des modifications de 1983).

Plusieurs conclusions se dégagent des constatations précédentes. Premièrement, les dépenses d'un nombre considérable et croissant de candidats et candidates s'approchent du plafond. Près du tiers des candidats des trois grands partis ont dépensé plus de 90 % de leur maximum autorisé aux élections de 1988. Il semblerait donc opportun d'augmenter la limite afin que les candidats puissent faire connaître efficacement leur programme. En second lieu, les dépenses inscrites sous la rubrique « autres dépenses » doivent être considérées à la lumière de la définition plus exhaustive des dépenses électorales que nous préconisons. Le plafond devrait être établi

en tenant compte des frais qui sont actuellement classés comme autres dépenses, mais qui se trouveraient assujettis à la limite selon notre recommandation – par exemple la rémunération des représentants et représentantes aux bureaux de vote et le coût des sondages et de la recherche. Les sondages comptent pour beaucoup dans certaines campagnes tandis que la recherche, bien qu'elle ne soit pas un poste important aujourd'hui pour la plupart des candidats, pourrait bien le devenir avec l'évolution des méthodes de campagne et les innovations technologiques (voir le chapitre 6 du volume 2).

**Tableau 6.4**  
**Augmentation des tarifs de la publicité télévisée et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1980–1988**  
(en pourcentage)

Période	Augmentation de l'IPC	Augmentation des tarifs, télévision locale et nationale	Écart
1980–1984	37,5	59	+21,5
1984–1988	17,5	60	+42,5
1980–1988	61,6	119	+57,4

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

**Tableau 6.5**  
**Augmentation des tarifs publicitaires des grands quotidiens et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1980–1988**  
(en pourcentage)

Période	Augmentation de l'IPC	Augmentation des tarifs des quotidiens en semaine	Écart
1980–1984	37,5	73,50	+36,0
1984–1988	17,5	40,00	+22,5
1980–1988	61,6	143,72	+82,1

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Basé sur le coût par ligne (noir et blanc). L'échantillon comprend le *Toronto Star*, l'*Ottawa Citizen*, *Le Devoir*, le *Chronicle-Herald* de Halifax, le *Vancouver Sun* et le *Winnipeg Free Press*.

**Tableau 6.6**  
**Augmentation des tarifs publicitaires des hebdomadaires locaux et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1980–1988**  
(en pourcentage)

Période	Augmentation de l'IPC	Augmentation des tarifs des hebdomadaires	Écart
1980–1984	37,5	41,1	+3,6
1984–1988	17,5	70,3	+52,8
1980–1988	61,6	124,5	+62,9

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Basé sur le coût par ligne (noir et blanc). L'échantillon comprend l'*Assiniboia Times* (Saskatchewan), l'*Altona Red River Valley Echo* (Manitoba), le *Kingston This Week* (Ontario), *Le Réveil à Chicoutimi* (Québec) et le *Scotia Sun* (Nouvelle-Écosse).

En outre, il faut remédier à l'écart qui se creuse entre la formule d'indexation et la hausse des principaux frais de campagne. La limite moyenne actuelle des candidats et candidates est de 55 155 \$. En relevant cette limite de 25 à 30 %, on contribuerait à redresser la situation, tout en ménageant une marge adéquate pour l'intégration des autres dépenses. Dans la pratique, cette majoration n'autoriserait pas des dépenses beaucoup plus importantes; elle tiendrait simplement compte du fait que la nouvelle définition engloberait des éléments supplémentaires sujets à déclaration.

Deux autres points doivent être pris en considération : l'échelle des limites de dépenses et le taux par électeur et électrice aux divers paliers. Actuellement, les paliers sont de 0 à 15 000 électeurs; de 15 001 à 25 000 électeurs; et plus de 25 000 électeurs. Le barème de base de 1974 accordait 1 \$ par électeur au premier palier, 0,50 \$ au deuxième et 0,25 \$ au troisième.

Pour augmenter la limite moyenne de dépenses, il faut rajuster non seulement le *taux par électeur ou électrice*, mais aussi l'*échelle* elle-même. Le corps électoral s'est accru de près de 30 % entre 1974 et 1988; le nombre moyen d'électeurs par circonscription est passé de 51 398 à 59 793, soit une hausse de 16 %. En augmentant de 5 000 électeurs la limite supérieure de chaque palier (en la faisant passer de 15 000 à 20 000 et de 25 000 à 30 000), on tiendrait compte de cette augmentation de l'électorat.

Avec cette nouvelle échelle, et en doublant les taux du barème de base de 1974, on porterait la limite moyenne à 69 197 \$, soit une hausse de 25,5 %. Le fait de doubler le montant par électeur prévu en 1974 présente l'avantage de la simplicité, même avec l'indexation future. Le taux par électeur et électrice s'établirait ainsi à 1,16 \$ – ce qui est encore moins élevé que le taux de toutes les provinces dotées de limites de dépenses, Québec et Ontario exceptés (voir le tableau 6.7).

Tableau 6.7

**Limites de dépenses électorales des candidats et candidates par électeur**  
(pour une élection tenue avant le 1<sup>er</sup> avril 1992)  
(en dollars)

Province	Maximum autorisé par électeur
Nouvelle-Écosse	3,53
Saskatchewan	3,41
Nouveau-Brunswick	2,04
Manitoba	2,00
Île-du-Prince-Édouard	1,51
<b>Canada (recommandation)</b>	<b>1,16</b>
Ontario	1,00
<b>Canada (limite actuelle)</b>	<b>0,93</b>
Québec	0,90

Il conviendrait d'ajuster, d'autre part, l'allocation de dépenses supplémentaires dans les circonscriptions géographiquement étendues. Actuellement, la Loi alloue dans les circonscriptions qui comptent en moyenne moins de 10 électeurs au kilomètre carré un supplément de 0,15 \$ par kilomètre carré; ce supplément ne peut dépasser 25 % de la limite de dépenses (le taux par kilomètre carré a été indexé depuis les modifications de 1983). À la dernière élection, cette disposition s'appliquait à 91 circonscriptions, y compris les plus étendues et les plus éloignées.

Au cours de nos audiences, on nous a souligné les difficultés particulières aux candidats et candidates des circonscriptions éloignées, notamment celles du Nord canadien. Dans bien des cas, les candidats ont besoin de plus d'un bureau de campagne, ce qui n'est généralement pas le cas dans les circonscriptions moins étendues, notamment en milieu urbain. Cependant, nos recherches montrent que les candidats des circonscriptions peu densément peuplées ne dépensent pas une proportion beaucoup plus grande de leur maximum autorisé par rapport aux autres, du fait que leur plafond est plus élevé : la moyenne est de 46,4 %, comparativement à 41,0 % dans les autres circonscriptions. Il ressort néanmoins des rapports postélectorales des candidats que les frais de déplacement dans les circonscriptions considérées sont, en moyenne, presque le double de ce qu'ils sont ailleurs. Même si ces frais sont exemptés du plafond dans le cas des candidats (et nous recommandons qu'ils le restent), on doit tenir compte des frais de déplacement de leurs principaux collaborateurs et collaboratrices.

Il importe que les limites de dépenses reflètent la diversité des conditions rencontrées dans le pays afin que les candidats et candidates puissent mener des campagnes concurrentielles et rejoindre autant d'électeurs et électrices que possible. Nous proposons donc que, dans les circonscriptions à faible densité de population, le taux du supplément soit porté à 0,30 \$ par kilomètre carré et l'écart maximal de 25 à 50 %. Selon l'estimation d'Élections Canada touchant l'électorat, la limite moyenne dans les 91 circonscriptions concernées se monterait à 71 280 \$, soit une augmentation de 26,2 % (contre 25,5 % dans les autres circonscriptions) par rapport au chiffre qui serait applicable si des élections avaient lieu avant le 1<sup>er</sup> avril 1992.

La *Loi électorale du Canada* autorise également des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions où le nombre d'électeurs et électrices est inférieur à la moyenne nationale. Dans ce cas, on ajoute au nombre d'électeurs la moitié de l'écart entre le nombre d'inscriptions sur la liste électorale préliminaire et la moyenne nationale. La nouvelle formule de calcul des plafonds éliminera en grande partie la nécessité d'un ajustement à la hausse supplémentaire, sauf dans le cas des circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs. Selon les estimations actuelles, celles-ci sont au nombre de huit et la limite de dépenses, pour des élections qui se tiendraient avant le 1<sup>er</sup> avril 1992, y serait de 47 687 \$. Avec la nouvelle formule, ce chiffre passerait à 55 716 \$, soit une hausse de 16,8 % seulement par rapport à 1988. On pourrait contourner cette difficulté en stipulant dans la Loi que

toute circonscription ayant moins de 30 000 électeurs est réputée compter au moins 30 000 électeurs.

Un dernier point reste à régler concernant le barème de calcul de la limite de dépenses. Selon la *Loi électorale du Canada*, les limites sont déterminées en fonction du nombre de noms figurant sur les listes électorales préliminaires (sous réserve des deux exceptions notées ci-dessus). Aux élections de 1988, pour l'ensemble du pays, le nombre d'électeurs et électrices sur les listes finales était supérieur de 2,9 % à celui des listes préliminaires; dans certaines circonscriptions, l'écart était même beaucoup plus marqué. Si les limites de dépenses étaient fondées sur les listes finales, elles refléteraient le nombre réel d'électeurs. Les candidats et candidates ainsi que les partis continueraient, dans une large mesure, à planifier leur budget de campagne à partir des listes préliminaires, mais sauraient qu'ils disposent d'une certaine marge. Ces considérations valent également pour les limites de dépenses d'investiture dont il sera question plus loin, puisque celles-ci correspondraient à une proportion fixe des limites de dépenses électorales des candidats de la circonscription.

### Recommandation 1.6.2

**Nous recommandons que les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate n'excèdent pas le montant cumulatif suivant :**

- 2,00 \$ pour chacun des 20 000 premiers électeurs et électrices inscrits dans la circonscription;
- 1,00 \$ pour chaque électeur ou électrice inscrit entre le 20 001<sup>e</sup> et le 30 000<sup>e</sup>; et
- 0,50 \$ pour chaque électeur ou électrice inscrit supplémentaire.

### Recommandation 1.6.3

**Nous recommandons :**

- a) qu'aux fins du calcul de la limite des dépenses électorales d'un candidat ou une candidate, toute circonscription qui compte moins de 30 000 électeurs et électrices soit réputée en compter 30 000; et
- b) que les candidats et candidates des circonscriptions comptant en moyenne moins de 10 électeurs au kilomètre carré soient autorisés à engager des dépenses électorales supplémentaires de 0,30 \$ par kilomètre carré, sous réserve que ces dépenses supplémentaires n'excèdent pas 50 % du total qui aurait été autorisé autrement.

### *Les limites des partis*

La *Loi électorale* actuelle stipule que les dépenses d'élection maximales d'un parti politique enregistré ne peuvent pas dépasser 0,30 \$ par électeur

ou électrice dans les circonscriptions où le parti présente des candidats ou candidates, avec indexation sur l'indice des prix à la consommation. Selon cette formule, les partis enregistrés pouvaient dépenser 0,47 \$ par électeur aux élections de 1988. La limite pour le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau Parti démocratique, qui présentaient tous deux des candidats dans toutes les circonscriptions, était ainsi de 8 005 799 \$, tandis que le Parti libéral n'avait droit qu'à 7 977 679 \$ car il ne présentait pas de candidat dans une circonscription. Si des élections générales se tenaient avant le 1<sup>er</sup> avril 1992, la limite des dépenses pour un parti enregistré présentant des candidats dans toutes les circonscriptions serait de 0,54 \$ par électeur. Selon les estimations d'Élections Canada concernant l'accroissement de l'électorat depuis 1988, le montant maximal autorisé s'établirait à environ 10 044 000 \$.

Depuis les élections de 1979, les dépenses déclarées par les trois grands partis ont sensiblement augmenté. Celles du Parti progressiste-conservateur, exprimées en pourcentage du maximum autorisé, sont passées de 87,7 % en 1979 à 99,96 % en 1984, puis à 98,95 % en 1988. Du côté du Parti libéral, elles sont passées de 86,2 % en 1979 à 98,5 % en 1984 puis à 85,7 % en 1988. Ce sont les dépenses du Nouveau Parti démocratique qui ont augmenté le plus, et ce à chaque élection, passant de 49,1 % en 1979 à 88,2 % en 1988. À quatre reprises, des partis ont déclaré des dépenses supérieures à 95 % de la limite : le Parti progressiste-conservateur en 1980, 1984 et 1988, et le Parti libéral en 1984.

La publicité est le poste de dépenses électorales le plus important des partis. Aux élections de 1988, les trois grandes formations politiques ont consacré en moyenne 53,4 % de leurs dépenses à la publicité radiotélévisée et imprimée; à elle seule, la publicité télévisée a compté pour environ 30 % de leurs dépenses électorales (voir le tableau 6.8).

**Tableau 6.8**  
**Dépenses publicitaires des partis, en pourcentage de l'ensemble des dépenses électorales, 1980-1988**

Catégorie de dépenses	Parti	1980	1984	1988
Publicité télévisée	Parti progressiste-conservateur	42,6	27,5	30,8
	Parti libéral	41,9	26,9	29,6
	Nouveau Parti démocratique	37,8	24,5	35,3
Publicité radiophonique	Parti progressiste-conservateur	14,8	19,3	19,6
	Parti libéral	15,1	17,0	15,0
	Nouveau Parti démocratique	7,6	10,4	6,8
Publicité imprimée	Parti progressiste-conservateur	13,1	3,2	10,2
	Parti libéral	10,4	12,1	11,9
	Nouveau Parti démocratique	13,8	3,3	2,2
Total	Parti progressiste-conservateur	70,5	50,1	59,5
	Parti libéral	67,5	56,0	56,5
	Nouveau Parti démocratique	59,2	38,2	44,3

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Nous recommandons que toutes les activités directement liées à la campagne électorale d'un parti soient couvertes par la définition de dépenses électorales et soient, à quelques exceptions près, assujetties à une limitation. Il convient donc de déterminer dans quelle mesure les limites de dépenses devraient être majorées pour tenir compte des activités qui sont actuellement exclues. Il n'existe malheureusement pas de données publiques sur la part de leurs frais d'exploitation annuels que les principaux partis consacrent, en période électorale, aux rubriques qui sont exclues de la présente définition des « dépenses d'élection ». Les partis déclarent les sommes qu'ils réservent à divers postes, mais il est impossible de déterminer à quel moment les dépenses ont été engagées. Nos recherches et nos consultations auprès des partis nous ont toutefois permis d'évaluer l'envergure et la répartition dans le temps des dépenses correspondant aux activités exclues des limites.

Si nos recommandations étaient adoptées, les débours des partis pour les sondages d'opinion en période de campagne seraient comptabilisés en tant que dépenses électorales et sujettes à plafonnement. Des entrevues avec des représentants et représentantes des trois grands partis ont révélé que ceux-ci avaient dépensé jusqu'à 750 000 \$ chacun pour des sondages pendant la campagne de 1988. Nos recommandations visent également ce que les lignes directrices actuelles nomment « recherche et analyse », ainsi que la publicité directe autre que celle s'adressant aux membres du parti. Chacune de ces activités est clairement liée à l'élection et son coût devrait être comptabilisé comme dépense électorale. Nous estimons que les grands partis ont consacré jusqu'à 500 000 \$ à ces deux activités au cours de la campagne de 1988.

Il serait souhaitable que tous les principaux postes de dépenses – y compris les activités découlant de nos recommandations, comme la communication avec des électeurs et électrices à l'étranger – soient assujettis aux limites de dépenses et fassent l'objet de rapports exhaustifs. Selon les estimations qui précèdent, il conviendrait de rajuster à la hausse les limites applicables aux partis enregistrés. Si les dépenses correspondant aux rubriques dont nous venons de parler n'avaient pas été exclues en 1988, il aurait fallu, selon nous, des limites de 10 à 15 % plus élevées.

Les limites de dépenses révisées des partis devraient, comme celles des candidats et candidates, refléter le fait que les coûts des principales composantes des campagnes électorales, particulièrement la publicité, ont augmenté plus rapidement que l'indice des prix à la consommation (voir les tableaux 6.5 et 6.6). L'actuelle limite de dépenses devrait être majorée de 20 % pour rattraper le retard de l'indice des prix à la consommation par rapport aux frais publicitaires.

Il faut tenir compte également de la croissance de l'électorat. Si le montant autorisé était de 0,70 \$ par électeur ou électrice, la limite des dépenses pour un parti enregistré présentant des candidats ou candidates dans toutes les circonscriptions serait de 12 630 000 \$, comparativement à 10 044 000 \$

actuellement, soit une augmentation de 26 % (ce calcul est fondé sur un électorat estimé par Élections Canada à 18,1 millions). Dans ce cas, les limites fédérales demeureraient inférieures à celles de cinq des sept provinces qui en appliquent, et le classement du tableau 6.9 demeurerait inchangé.

Tableau 6.9

**Limites des dépenses électorales des partis au niveau fédéral et provincial par électeur (pour une élection tenue avant le 1<sup>er</sup> avril 1992)**  
(en dollars)

Province	Maximum autorisé par électeur
Île-du-Prince-Édouard	5,48
Nouvelle-Écosse	1,61
Nouveau-Brunswick	1,25
Saskatchewan	0,87
Manitoba	0,87
<b>Canada (recommandation)</b>	<b>0,70</b>
<b>Canada (limite actuelle)</b>	<b>0,54</b>
Ontario	0,42
Québec	0,26

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

#### Recommandation 1.6.4

**Nous recommandons que les dépenses électorales d'un parti politique enregistré n'excèdent pas le montant cumulatif de 0,70 \$ par électeur ou électrice inscrit dans les circonscriptions où le parti présente des candidats ou candidates.**

#### *La réglementation des dépenses indépendantes*

La *Loi électorale du Canada* interdit les dépenses électorales indépendantes – c'est-à-dire faites par des personnes ou des groupes non liés à un parti ou à un candidat – lorsqu'elles visent à favoriser ou à contrecarrer directement, en période électorale, un parti politique enregistré ou un candidat ou une candidate. Cette disposition n'est plus appliquée depuis qu'elle a été déclarée anticonstitutionnelle par un tribunal de l'Alberta en 1984. Elle ne limitait pas les dépenses électorales de personnes ou de groupes autres que les candidats et les partis, elle les interdisait purement et simplement. D'autre part, elle n'imposait aucune limite aux dépenses concernant des questions qui n'étaient pas considérées comme favorisant ou contrecarrant directement un parti enregistré ou un candidat.

Notre proposition de limiter les dépenses électorales indépendantes s'appuie sur deux prémisses fondamentales. Premièrement, tout régime qui cherche à limiter les dépenses partisans de groupes ou d'individus

autres que les candidats et candidates et les partis doit permettre l'exercice véritable de la liberté d'expression. Une loi juste et équitable ne saurait interdire purement et simplement de telles dépenses. Deuxièmement, les individus et les groupes qui veulent défendre une position sur un sujet particulier doivent pouvoir faire mention de candidats et de partis dans ce contexte. Étant donné que les électeurs et électrices ne votent pas pour des dossiers mais bien pour des candidats, il importe que les messages puissent renvoyer explicitement ou implicitement aux candidats ou aux partis. Une loi qui exclurait cette possibilité restreindrait injustement la liberté d'expression pendant les campagnes électorales.

Par ailleurs, il serait inopportun d'assimiler les individus et les groupes aux candidats et aux partis enregistrés et, partant, de les assujettir aux mêmes règles financières en période électorale. Pareille approche exigerait à tout le moins un système d'enregistrement, de divulgation et de réglementation exhaustif, contraignant et coûteux. La leçon que nous pouvons tirer de l'expérience américaine, où une telle réglementation a été adoptée, est que cela exigerait un appareil de surveillance et de contrôle fort complexe et fort coûteux, qui imposerait un lourd fardeau administratif aux individus et aux groupes.

En outre, ce genre de régime ne garantit pas l'exercice juste et équitable des droits et libertés, étant donné qu'aucune distinction n'est faite entre les candidats et candidates et les partis, d'une part, et les autres individus et groupes, de l'autre, du point de vue de leur rôle respectif dans le processus électoral. Si les limites étaient indifférenciées, les participants pourraient mettre en commun leurs ressources jusqu'à concurrence de leur limite, pour appuyer ou contrer l'élection d'un ou de plusieurs candidats ou partis. Or, comme nous l'avons déjà souligné, on ne peut pas s'attendre à ce que tous les intervenants disposent des mêmes moyens. Il serait presque inévitable que les plus nantis puissent infléchir le vote. L'un des camps en présence aurait donc un avantage sur les autres.

Pareil régime, même s'il interdisait la mise en commun de ressources par des participants et imposait aux groupes une limite de dépenses comparable à celle qui est appliquée aux partis enregistrés, n'empêcherait pas un groupe de se scinder en groupuscules, se multipliant ainsi dans le but d'augmenter les sommes que la Loi l'autoriserait à dépenser pour appuyer ses objectifs électoraux. Or, par définition, ni les candidats ni les partis ne pourraient adopter ce genre de tactique pour augmenter leurs limites. Puisque l'on ne peut voter que pour une seule personne dans chaque circonscription, il n'est pas possible à un candidat ou une candidate de se multiplier pour majorer son plafond. Pour la même raison, un parti enregistré ne peut se subdiviser à cette fin.

Au mieux, un tel régime assurerait simplement la transparence en ce qui concerne les dons et les dépenses. À cet égard, il est bon de rappeler que le régime américain ne prévoit pas de limites de dépenses pour les élections au Congrès. Il vise plutôt à contenir toute influence abusive en restreignant

l'importance et la source des dons. Or, pour des raisons que nous exposons au chapitre suivant, nous rejetons de telles restrictions.

Toute formule de réglementation destinée à assurer le caractère juste et équitable du processus électoral tout en reconnaissant le droit des individus et des groupes de participer financièrement à la campagne ne peut assimiler ces derniers aux candidats et candidates et aux partis. La réglementation des dépenses indépendantes doit se faire dans le respect de la primauté des partis et des candidats, tout en reconnaissant la nature et l'impact potentiel de ces dépenses.

Il est tout à fait possible de reconnaître la primauté des partis et des candidats tout en autorisant des dépenses indépendantes. Toutefois, étant donné la possibilité qu'ont les groupes de se subdiviser et de se multiplier, le plafond imposé à ces derniers devrait être le même que pour les individus. S'il en était autrement, on ne ferait qu'inviter les groupes à se scinder à l'infini, réduisant ainsi à néant les efforts de plafonnement.

Nous reconnaissons qu'en l'absence de précédents, toute limite des dépenses électorales indépendantes ne peut être que le résultat d'une estimation éclairée. Nous avons fondé notre décision sur trois facteurs. Nous avons d'abord examiné les grandes tendances en ce qui concerne les dons politiques versés par des particuliers et des groupes aux candidats et candidates et aux partis. Nous avons ensuite analysé le coût des diverses formes de publicité électorale. Troisièmement, nous avons considéré les effets probables de divers niveaux de plafonnement par rapport aux limites que nous recommandons pour les candidats et les partis. Sur la base de ces données, nous proposons que chaque individu ou groupe autre qu'un candidat ou un parti enregistré soit autorisé à effectuer des dépenses électorales jusqu'à concurrence de 1 000 \$ au cours de la période électorale.

Dans le contexte canadien, une somme de 1 000 \$ représente un engagement politique important de la part de particuliers désireux de participer financièrement à une élection, indépendamment des campagnes officielles des participants enregistrés. En 1988, les dons faits par des particuliers à l'un ou l'autre des trois grands partis se chiffraient en moyenne à 112 \$, et ceux versés à un candidat ou une candidate atteignaient 135 \$. D'autre part, 98 % des dons individuels à des candidats étaient inférieurs à 1 000 \$, comme l'étaient 92 % des dons versés par des entreprises et 71 % de ceux faits par des syndicats (Padget 1991 CR).

Le plafond de 1 000 \$ permettrait aux particuliers et aux groupes non liés aux partis de mener des activités électorales importantes, par exemple publier des brochures, faire poser des affiches, produire et distribuer du matériel électoral, faire passer des annonces à la radio ou dans les journaux et même, à certains endroits, à la télévision. L'examen des preuves déposées dans les affaires *Roach* (1977), *Risdon* (1980) et *Publicis communicateur conseil* (1981) – les seules causes de prétendue violation des dispositions relatives aux dépenses indépendantes – a d'ailleurs fait ressortir que les dépenses engagées se seraient vraisemblablement situées en deçà ou près de cette limite<sup>4</sup>.

Cette limite de 1 000 \$ permettrait par ailleurs aux particuliers et aux groupes autres que les candidats et candidates et les partis d'exercer *pleinement* leur liberté d'expression, puisqu'ils seraient autorisés à favoriser ou à contrecarrer directement ou indirectement des candidats ou des partis en prenant position sur les enjeux électoraux – ce que la loi de 1983 leur interdisait – pourvu que leurs dépenses électorales ne dépassent pas 1 000 \$. Comme nous le précisons au chapitre 6 du volume 2, cette limite ne s'appliquerait pas au temps d'antenne gratuit, au temps d'antenne dans le cadre d'émissions d'affaires publiques ni à l'espace dans les médias imprimés utilisé à des fins similaires.

Un plafond de 1 000 \$ aurait vraisemblablement pour effet de limiter les sommes consacrées à la publicité. Ce montant est insuffisant pour monter une campagne nationale dans les médias afin de promouvoir des idées ou de porter un jugement sur les positions des partis. Cette restriction est néanmoins justifiée par l'importance primordiale que revêt la préservation du caractère juste et équitable du processus électoral. Si des particuliers ou des groupes souhaitaient lancer des campagnes de plus grande envergure, ils pourraient le faire en appuyant des candidats et candidates ou des partis existants (y compris des candidats indépendants), ou en formant un nouveau parti politique. D'autre part, les campagnes électorales fédérales sont relativement courtes, et elles le seraient encore davantage (moins de cinquante jours) si nos recommandations étaient adoptées. En dehors de cette période, aucune restriction ne limiterait la nature ou le montant des dépenses que quiconque pourrait engager pour promouvoir des dossiers ou critiquer des partis ou des élus.

La limitation des dépenses indépendantes ne devrait aucunement porter atteinte au droit des entreprises, des syndicats et d'autres groupes d'inciter leurs actionnaires, leurs membres ou leur personnel à agir de telle ou telle façon en période électorale. Dans la mesure où de telles communications s'adressent exclusivement aux membres des organisations concernées, elles ne constituent pas une violation du principe de l'équité, et ne devraient pas être perçues comme telles. Bien que les groupes ne pourraient pas dépenser plus que le maximum permis pour communiquer avec des personnes *extérieures* à leur organisation, le droit des employeurs et des directions syndicales de discuter de questions électorales avec leur personnel ou leurs membres doit être reconnu sans équivoque. Il n'y a aucune raison de croire qu'une limitation de ce type de communication soit nécessaire pour garantir le caractère juste et équitable du processus électoral. En outre, les lois du travail qui restreignent ces droits vont clairement à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la Charte; il conviendrait donc de les modifier puisque, là où de telles contraintes n'existent pas, il a été clairement démontré que l'on pouvait s'en passer.

La portée et le niveau des limites que nous proposons quant aux dépenses partisans indépendantes en période électorale n'iraient pas à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit certains

droits tout en établissant des principes qui permettent de les restreindre. Avant que ces droits et libertés puissent être limités, un certain nombre de conditions doivent toutefois être remplies, comme l'a démontré la cause *Oakes*.

Ainsi, une loi limitant un droit ou une liberté n'est justifiable que si elle poursuit des objectifs qui sont, pour reprendre les termes du jugement *Oakes*, « importants et pressants dans une société libre et démocratique » (*Oakes* 1986, 40). S'il s'agit de restreindre la liberté d'expression par des mesures limitant les dépenses électorales des candidats et candidates, des partis et des autres groupes et individus, le but « important et pressant » consiste à assurer aux citoyens et citoyennes des possibilités égales d'exercer véritablement leur liberté d'expression en période électorale, de même que leurs droits de voter et de briguer les suffrages. Il est justifiable de limiter la liberté d'expression des individus et groupes dans la mesure où les dépenses indépendantes sont susceptibles d'influer injustement sur le vote en favorisant un ou plusieurs candidats ou partis au détriment des autres. Le plafonnement des dépenses des candidats et des partis vise à assurer une compétition électorale juste et équitable mais ne pourrait atteindre cet objectif si d'autres groupes ou individus étaient libres de dépenser des montants illimités en période électorale. Les élections générales de 1988 en ont apporté une preuve éloquente.

Deuxièmement, le plafonnement des dépenses indépendantes s'inscrit dans la logique de l'objectif d'équité déjà mentionné sans imposer de fardeau arbitraire ou injuste à un quelconque groupe ou individu. Il s'appliquerait à tous ceux et celles qui désireraient s'adonner à des activités couvertes par la définition de « dépenses électorales » que nous proposons. Toute forme de communication avec le public en période électorale devrait d'ailleurs être assujettie à des plafonds. En effet, une mesure qui ne restreindrait que certains moyens de communication mènerait inévitablement à l'utilisation d'autres moyens. Par exemple, si seule la publicité radiotélévisée était limitée, on recourrait à la presse; si des restrictions s'appliquaient à tous les médias de masse, la communication pourrait se faire par la poste; ou encore, si les restrictions visaient également la publicité directe, les individus et les groupes pourraient monter des campagnes sous forme de piquetage, d'affichage ou de distribution de tracts. Il est toujours possible de trouver de nouveaux moyens de communiquer, comme en témoignent les techniques toujours changeantes des campagnes électorales. De même, toute limite doit s'appliquer tant aux communications directes qu'indirectes. L'expérience passée, surtout celle des élections de 1988, démontre clairement qu'il est impossible d'établir une nette distinction entre les interventions directes et indirectes ou entre les messages partisans et ceux qui ne portent que sur un dossier particulier.

Troisièmement, la limite proposée pour les dépenses indépendantes satisfait également au critère de proportionnalité établi dans l'affaire *Oakes* (1986). Il serait impossible d'augmenter sensiblement ce plafond sans nuire à l'objectif d'équité que visent les limites applicables aux candidats et aux

partis. Par exemple, si la limite était deux fois plus élevée, 35 individus ou groupes pourraient dépenser un montant équivalant à celui auquel aurait droit un candidat ou une candidate en vertu des plafonds révisés que nous proposons. Si la limite était cinq fois plus élevée, une coalition de dix groupes d'intérêt pourrait mettre ses ressources en commun de façon à lancer une campagne publicitaire dans un grand quotidien national. Par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, l'individu ou le groupe pourrait très bien consacrer tout son argent à un seul dossier. Or, dans le cadre de leur campagne, candidats et partis sont assujettis à des limites supérieures, mais ils doivent défendre ou combattre des positions sur toute une gamme de sujets qui intéressent l'ensemble de l'électorat. En outre, la mise en œuvre de nos recommandations faciliterait sensiblement l'accession à la candidature ou au statut de parti enregistré, même si les conditions actuelles sont déjà extrêmement souples. Les possibilités d'accès au processus électoral seraient alors plus grandes au Canada que dans la plupart des démocraties occidentales, sinon toutes.

Quatrièmement, nos propositions respectent aussi le critère du jugement *Oakes* (1986) voulant qu'on entrave « aussi peu que possible » la liberté d'expression. Une limite de 1 000 \$ – conjuguée à la capacité des entreprises, des employeurs, des syndicats et des associations de communiquer directement avec leurs actionnaires, leur personnel ou leurs membres au sujet des enjeux électoraux – constitue le moyen le moins restrictif d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Contrairement à la disposition de 1983 contestée devant les tribunaux, notre recommandation permettrait les interventions partisans explicites et ne restreindrait donc ni l'objet ni la nature de l'expression. Bien qu'elle impose une limite à ce que les tiers peuvent dépenser, cela se justifie : une capacité plus grande d'engager des dépenses affaiblirait irrémédiablement l'efficacité des limites de dépenses imposées aux candidats et aux partis et minerait l'objectif d'équité qu'elles poursuivent.

Il n'est pas impossible que, dans certains cas, un plafond de 1 000 \$ nuise à l'efficacité des limites de dépenses des candidats et candidates et des partis. Le risque n'est toutefois pas suffisant pour justifier une limite inférieure, à condition que les groupes et les individus ne soient pas autorisés à combiner leurs ressources dans le but d'augmenter leur limite individuelle. La réglementation des dépenses indépendantes doit donc interdire explicitement aux individus et aux groupes de mettre en commun leurs ressources financières dans le but de contourner les limites, sans quoi ces dernières risquent de perdre toute efficacité.

Par ailleurs, conformément à nos recommandations visant la publicité imprimée et radiodiffusée commandée par les candidats et candidates et les partis enregistrés (voir le chapitre 6 du volume 2), il y aurait lieu d'exiger que toute annonce publicitaire indique le nom de son commanditaire. De cette façon, toute violation flagrante de la limite de dépenses – par exemple pour des annonces à la télévision, à la radio, dans des journaux ou des

revues, ou pour la publicité directe – serait facilement repérée par les participants à la campagne ou les autorités. L'application de la réglementation s'appuierait sur les plaintes déposées par les concurrents, les électeurs ou les fonctionnaires compétents. Dans un cas comme dans l'autre, la Commission électorale du Canada pourrait enjoindre l'individu ou le groupe de se conformer à la loi en procédant par voie de *mandamus* ou en rendant une « ordonnance de cesser et de s'abstenir ».

Enfin, il importe que la publication ou la diffusion des annonces commanditées par des groupes ou des individus dans le cadre des limites que nous recommandons soient réglementées de façon à assurer le respect de la période d'embargo qui s'applique aux candidats et aux partis. En 1988, certaines annonces commandées par des groupes avaient été diffusées la veille du scrutin, à un moment où, en vertu de la Loi, les candidats et candidates ne peuvent plus répliquer. Pour garantir l'équité, il est essentiel que les groupes et les individus désireux de critiquer publiquement des candidats ou des partis le fassent à un moment où ces derniers sont autorisés à répliquer. Les motifs qui justifient la période d'embargo sont d'ailleurs suffisamment impérieux pour qu'elle soit appliquée à tous.

#### **Recommandation 1.6.5**

**Nous recommandons qu'aucune restriction légale ne soit imposée à la capacité des groupes, associations, syndicats et employeurs de communiquer directement, et exclusivement, avec leurs membres en règle, leur personnel ou leurs actionnaires relativement à des questions électorales.**

#### **Recommandation 1.6.6**

**Nous recommandons :**

- a) **que les dépenses électorales engagées par des groupes ou des individus non liés à un parti politique enregistré ou à un candidat ou une candidate n'excèdent pas 1 000 \$;**
- b) **que toute annonce publicitaire ou tout matériel de promotion distribué porte le nom de son commanditaire; et**
- c) **que la mise en commun de fonds soit interdite.**

#### **Recommandation 1.6.7**

**Nous recommandons que la période d'embargo sur la publicité électorale à la fin de la période électorale s'applique à la publicité faite par des groupes et des individus autres que les partis et les candidats.**

### *L'indexation des limites de dépenses*

L'augmentation des limites de dépenses que nous recommandons vise à refléter la hausse des principaux frais de campagne et, ce qui est plus important, à assurer une application exhaustive des limites. Celles-ci doivent cependant demeurer réalistes : si elles étaient trop basses, les concurrents seraient tentés de les contourner. Voilà pourquoi l'indexation s'impose.

Plusieurs nous ont fait valoir que l'indice des prix à la consommation n'est pas la meilleure mesure de l'évolution des principaux frais de campagne. Dans leur présentation à la Commission, des porte-parole du Parti progressiste-conservateur et du Nouveau Parti démocratique ont fait remarquer que l'augmentation des principales dépenses de campagne de leurs partis – frais de déplacement et d'hébergement, par exemple – avait dépassé celle de l'indice des prix à la consommation, et ont recommandé que les limites soient indexées annuellement selon l'évolution du coût des différentes rubriques.

L'idée d'un nouvel indice intégrant les augmentations de coût pertinentes soulève toutefois un certain nombre de questions. Premièrement, il n'existe aucune mesure objective et fiable de la hausse du coût des principales activités de campagne, telles que la publicité. Deuxièmement, chaque parti politique répartit ses dépenses à sa façon : un seul et même indice ne conviendrait pas forcément à tous. Troisièmement, nos recherches ont fait ressortir des variations régionales marquées dans les augmentations de coûts; ainsi, un indice trop rigide pourrait défavoriser certains candidats ou candidates et en avantager d'autres.

Une solution consisterait à indexer les limites, mais sans formule préétablie. C'est la Commission électorale du Canada qui serait chargée des rajustements, selon la procédure suivante :

- au cours des trois premiers mois de chaque année, la Commission déterminerait les rajustements requis pour refléter l'évolution du prix des biens et services clés utilisés dans le cadre des campagnes;
- un avis de rajustement serait publié dans la *Gazette du Canada*, et les parties intéressées pourraient alors intervenir auprès de la Commission, y compris dans le cadre d'audiences publiques, le cas échéant;
- les limites révisées entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> mai et s'appliqueraient à toute élection déclenchée dans les douze mois suivants.

Cette méthode présente plusieurs avantages. La Commission suivrait à l'échelle du pays les augmentations et variations de coût pertinentes; selon toute vraisemblance, les rajustements qu'elle recommanderait refléteraient plus fidèlement la hausse du coût des campagnes que l'indice des prix à la consommation. Grâce à ce mécanisme, les limites de dépenses n'accuseraient pas de retard par rapport aux principaux coûts de campagne et n'inciteraient donc pas au contournement.

### Recommandation 1.6.8

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada rajuste annuellement les limites de dépenses des candidats et candidates, des partis enregistrés ainsi que des individus et des groupes;
- b) que les rajustements reflètent l'évolution du coût des principaux biens et services utilisés dans le cadre des campagnes électorales; et
- c) que les rajustements entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mai de chaque année et s'appliquent à toute élection déclenchée dans les douze mois suivant cette date.

#### **Les limites de dépenses applicables aux campagnes d'investiture et de direction**

##### *Les campagnes d'investiture*

La *Loi électorale du Canada* ne limite pas les dépenses de ceux et celles qui briguent l'investiture d'un parti, à une exception près : aux termes de l'article 214, le montant qui « peut être dépensé pour les avis d'assemblées dont le but principal est la désignation d'un candidat » est limité à 1 % du montant maximal qu'un candidat ou une candidate avait le droit de dépenser dans la circonscription concernée à l'élection générale précédente. Cet article s'applique aux avis donnés par les aspirants et aspirantes à l'investiture pendant la période électorale.

La limite énoncée à l'article 214 ne s'applique qu'à une petite partie des dépenses possibles des aspirants et aspirantes à l'investiture. En outre, un jugement récent donne à penser que cette disposition pourrait ne pas être efficace même pour contrôler les dépenses relatives à pareille publicité<sup>5</sup>. Mais le véritable enjeu est plus fondamental. Puisque les dépenses d'investiture en période électorale peuvent servir à promouvoir un éventuel candidat, la réglementation des dépenses électorales comporte une sérieuse faille. Le fait de pouvoir dépenser de fortes sommes en vue de l'investiture porte atteinte au principe même du plafonnement : les dépenses en cause, bien que susceptibles d'être directement liées à l'élection, ne sont pas visées par les limites. Ces dernières peuvent ainsi être contournées. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé une façon de limiter les dépenses d'investiture en période électorale : si, pendant sa campagne d'investiture, une personne désignée comme candidat ou candidate a dépensé plus de 10 % du montant autorisé pour les candidats dans cette circonscription à l'élection générale précédente, l'excédent devrait être déclaré comme dépense électorale et déduit du montant maximal permis (Canada, Commission royale 1991a, partie 2).

La question des dépenses d'investiture doit cependant être examinée dans un contexte plus large. Au chapitre 3 du présent volume, nous recommandons,

en vue d'assurer une compétition électorale juste et équitable et de faciliter l'accession à l'investiture, que les dépenses à ce titre soient limitées, peu importe le moment. Les associations de circonscription pourraient elles-mêmes adopter d'autres mesures pour favoriser l'équité – par exemple, tenir des assemblées où tous les aspirants et aspirantes à l'investiture pourraient exposer leur point de vue, ou inciter la presse communautaire et les câblodistributeurs à leur assurer une couverture.

Nous avons suggéré au chapitre 5 du présent volume que les partis assument une plus grande part de responsabilité quant à la réglementation des activités de parti liées au processus électoral. Par exemple, la constitution d'un parti pourrait inclure des dispositions visant à réglementer les aspects financiers du processus d'investiture. Les associations de circonscription pourraient élaborer des règles qui correspondent à leur situation propre. Dans un cas comme dans l'autre, une limite de dépenses devrait être imposée aux aspirants et aspirantes à l'investiture, et chacun devrait être tenu de déposer un rapport préliminaire de ses dépenses et des dons qu'il a reçus au plus tard le jour de l'assemblée d'investiture. Cela fournirait de précieux renseignements aux membres du parti appelés à choisir un candidat ou une candidate.

Par ailleurs, pour les raisons énoncées au chapitre 3 du présent volume, et parce que des fonds publics sont en jeu, la *Loi électorale du Canada* devrait imposer certaines règles minimales visant le processus d'investiture, notamment des limites de dépenses, des procédures de divulgation et l'obligation pour chaque aspirant ou aspirante à l'investiture de désigner un agent ou une agente.

Les limites de dépenses des candidats et candidates portent sur une période bien définie, celle des élections. Pour que les limites en matière de dépenses d'investiture soient équitables et praticables, elles doivent, elles aussi, s'appliquer à une période précise. Certaines associations de circonscription exigent que leurs membres reçoivent un préavis de trente jours avant toute assemblée d'investiture. Une période d'investiture maximale de trente jours, au cours de laquelle les limites s'appliqueraient, nous semble raisonnable.

Les limites fixées par la Loi devraient être assez élevées pour permettre des campagnes concurrentielles, mais assez basses pour ne pas avantager indûment ceux et celles qui ont plus de ressources. D'autre part, comme les coûts de campagne peuvent varier d'une circonscription à l'autre, il serait préférable que les limites de dépenses d'investiture correspondent à un pourcentage des limites de dépenses électorales des candidats plutôt qu'à un montant fixe. Cela permettrait notamment d'autoriser des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions plus étendues. En outre, les limites de dépenses électorales étant indexées, les limites applicables aux dépenses d'investiture seraient automatiquement rajustées sans qu'il faille modifier la Loi.

La question des limites de dépenses d'investiture a été abordée dans notre sondage auprès des présidents et présidentes d'associations de

circonscription. On a demandé à ceux et celles qui étaient favorables à l'établissement de telles limites ce qu'ils considéreraient comme un plafond raisonnable; la moyenne des réponses s'est établie à 5 000 \$ (Carty 1991a CR). Par contre, dans un sondage mené auprès des femmes qui étaient candidates aux élections de 1988, 79 % des répondantes ont proposé que la limite soit inférieure à 5 000 \$ (Brodie 1991 CR, tableau 2.15). En vertu des recommandations qui précèdent, si le plafond des dépenses d'investiture était fixé à 10 % des dépenses électorales autorisées pour les candidats et candidates, la limite moyenne serait de 6 920 \$. Comme nous l'expliquons au chapitre 5 du présent volume, nous proposons que les partis désireux de s'enregistrer soient tenus de se donner des règles financières concernant les campagnes d'investiture. Quoiqu'un parti serait libre de fixer un plafond inférieur, la *Loi électorale du Canada* devrait stipuler qu'en aucun cas un aspirant ou une aspirante à l'investiture ne serait autorisé à dépenser plus de 10 % du montant maximal fixé, au moment de l'assemblée d'investiture, pour les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate dans la circonscription concernée. Comme dans le cas des candidats aux élections, la Loi devrait prévoir des peines pour les aspirants à l'investiture qui dépasseraient le plafond établi.

Il convient de se pencher, par ailleurs, sur les dépenses engagées pour des assemblées d'investiture tenues en période électorale. Les associations de circonscription qui convoquent pareilles assemblées peuvent y consacrer d'importantes sommes. Même si ces dépenses ne visent pas à favoriser directement une personne en particulier, elles peuvent assurer publicité et visibilité à l'ensemble des aspirants et aspirantes, y compris celui ou celle qui deviendra candidat. En période électorale, l'engagement de dépenses excessives pour une assemblée d'investiture irait à l'encontre de l'objectif de la limitation des dépenses et rendrait le processus moins juste et équitable. Lorsqu'une assemblée d'investiture serait convoquée en période électorale, nous proposons qu'une association ne puisse y consacrer plus de 10 % des dépenses électorales autorisées pour les candidats dans la circonscription concernée.

Tout comme nous recommandons que la définition des dépenses électorales des candidats et candidates soit exhaustive, nous pensons que la limite des dépenses d'investiture devrait viser tous les biens et services pertinents utilisés pendant la période d'investiture. À cette fin, la Loi devrait stipuler que les dépenses d'investiture correspondent aux mêmes réalités que les dépenses électorales.

### **Recommandation 1.6.9**

**Nous recommandons :**

- a) **que les dépenses des aspirants et aspirantes à l'investiture d'une association de circonscription enregistrée soient limitées à 10 % des dépenses électorales autorisées au moment**

**de l'assemblée d'investiture pour un candidat ou une candidate qui se présente dans cette circonscription, sauf si les règles du parti politique enregistré prévoient une limite inférieure;**

- b) que cette limite s'applique pendant une période d'investiture maximale de trente jours; et**
- c) qu'en période électorale, les dépenses engagées par une association de circonscription ou par un parti politique enregistré en vue de l'investiture d'un aspirant ou une aspirante soient limitées à 10 % des dépenses électorales autorisées pour un candidat ou une candidate dans la circonscription.**

Plusieurs autres questions sont liées à notre recommandation visant la réglementation des dépenses en période d'investiture, notamment les règles touchant les rapports sur les activités financières de ceux et celles qui briguent l'investiture et la délivrance de reçus d'impôt pour les dons aux campagnes d'investiture. Il importe d'instaurer un bon système de responsabilisation, sans toutefois créer de nouvelles structures administratives. Nos recommandations concernant l'enregistrement des associations de circonscription établissent la base d'une telle responsabilisation.

Nous proposons que, pour s'enregistrer, une association de circonscription soit tenue de nommer un agent ou une agente de circonscription. Principale responsable des rapports financiers des associations, cette personne devrait aussi jouer un rôle clé dans le processus d'investiture. La période d'investiture débiterait dès l'annonce par l'association de la date de l'assemblée d'investiture. Les personnes désireuses de briguer l'investiture du parti en aviseraient l'agent de circonscription, en conformité avec la charte du parti ou de l'association.

Pour assurer le contrôle financier et la transparence, les aspirants à l'investiture seraient tenus, tout comme les candidats, de désigner un agent ou une agente dont les responsabilités seraient semblables à celles de l'agent officiel d'un candidat. L'agent aurait la responsabilité d'autoriser toutes les dépenses faites pour le compte de l'aspirant à l'investiture, et toute dépense non autorisée pour promouvoir celui-ci serait déduite de la limite de dépenses applicable. L'agent d'investiture se verrait remettre un formulaire (approuvé par la Commission électorale du Canada) pour l'inscription des dépenses et des dons à la campagne d'investiture.

Les dons aux campagnes donneraient droit à des crédits d'impôt, mais seul l'agent ou l'agente de circonscription serait habilité à délivrer des reçus à cet effet. Il est essentiel de plafonner les crédits d'impôt que peuvent réclamer les personnes qui contribuent à une campagne d'investiture, sans quoi les aspirants et aspirantes pourraient solliciter des dons qui dépasseraient largement les limites de dépenses autorisées, ce qui entraînerait un gaspillage de fonds publics. En conséquence, nous proposons que, pour chaque aspirant à l'investiture, aucun reçu d'impôt ne

soit délivré une fois que la valeur des dons pour lesquels l'agent de circonscription a établi des reçus a atteint la limite des dépenses d'investiture autorisées.

L'agent ou l'agente de l'aspirant à l'investiture serait tenu de déposer un rapport financier final auprès de la Commission électorale du Canada dans le mois suivant l'assemblée d'investiture. Cependant, si l'investiture a lieu en période électorale, il ne serait pas raisonnable d'exiger qu'un candidat ou une candidate dépose son rapport financier d'investiture en pleine campagne. Dans pareil cas, celui-ci pourrait être déposé en même temps que le rapport postélectoral. Nous donnons de plus amples précisions sur les rapports exigés des aspirants et aspirantes à l'investiture dans le chapitre 7 du présent volume.

Ces mesures nécessiteront la coopération des partis et des associations locales. Les intéressés devront s'adapter à de nouveaux mécanismes – comme lors de l'instauration des limites de dépenses électorales dans les années 70 – et il se peut, dans un premier temps, que certains ajustements s'imposent. Aussi proposons-nous que la Commission électorale du Canada fasse rapport au Parlement après la première élection au cours de laquelle les dépenses d'investiture auront été plafonnées.

### **Recommandation 1.6.10**

**Nous recommandons :**

- a) **que ceux et celles qui briguent l'investiture d'une association de circonscription enregistrée soient tenus d'en aviser l'agent ou l'agente de l'association de circonscription, en conformité avec la constitution de l'association ou du parti politique enregistré;**
- b) **que chaque aspirant et aspirante à l'investiture soit tenu de désigner un agent ou une agente dont les responsabilités seraient semblables à celles de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate;**
- c) **que l'agent ou l'agente de circonscription délivre des reçus d'impôt pour les dons versés à la campagne d'investiture d'un aspirant ou une aspirante, mais qu'il cesse d'en délivrer dès que la valeur de ces dons aura atteint le plafond des dépenses d'investiture;**
- d) **que, pour s'enregistrer, tout parti politique et toute association de circonscription dépose auprès de la Commission électorale du Canada ses règlements concernant les activités financières des aspirants et aspirantes à l'investiture; ces règlements prévoient notamment la divulgation obligatoire des dons, le plafonnement des dépenses et l'obligation, pour chaque aspirant à l'investiture, de déposer auprès de**

- l'association un rapport préliminaire de ses dépenses d'investissement et des dons reçus, au plus tard le jour de l'assemblée d'investissement;**
- e) qu'au plus tard un mois après l'assemblée d'investissement, les aspirants et aspirantes déposent auprès de la Commission électorale du Canada un rapport de leurs dépenses et des dons reçus pendant la période de mise en candidature, sauf si la mise en candidature a lieu durant la période électorale, auquel cas le candidat ou la candidate désigné devra déposer ce rapport au plus tard le jour prévu pour le dépôt de son rapport postélectoral; et**
  - f) que la Commission électorale du Canada fasse rapport au Parlement après la première élection au cours de laquelle les dépenses d'investissement auront été plafonnées.**

#### *Les campagnes de direction*

En vertu de principes semblables, nous recommandons au chapitre 5 du présent volume d'instaurer des limites de dépenses pour les campagnes de la direction des partis politiques enregistrés. Ces limites s'établiraient à 15 % du maximum autorisé du parti à l'élection précédente et seraient en vigueur pendant la période allant de l'annonce de la date de l'élection d'un nouveau ou une nouvelle chef jusqu'au jour du vote. Chaque candidat ou candidate à la direction serait tenu de désigner un agent ou une agente qui serait chargé de veiller au contrôle financier et de préparer les rapports requis : un rapport provisoire (exigé par le règlement du parti) à déposer au plus tard la veille du vote pour choisir le chef, et un rapport final (exigé par la Loi) à déposer dans les trois mois suivant le vote. Encore une fois, aucun reçu ne serait délivré une fois que la valeur des dons ayant fait l'objet d'un reçu aurait atteint la limite de dépenses du candidat. En outre, si des reçus d'impôt étaient délivrés pour une valeur totale égale à la limite mais que le candidat concerné dépensait moins que la limite, il serait tenu de transférer au parti, à sa fondation ou à une association de circonscription enregistrée la différence entre la limite et le montant dépensé.

Ces mécanismes visent à rendre plus justes et équitables les processus de sélection des candidats et candidates et des chefs de parti. Les plafonds et les crédits d'impôt assureraient un meilleur accès à ces processus, tandis que les exigences en matière de divulgation garantiraient aux membres des partis et au public une plus grande transparence des pratiques. Nous sommes confiants que ces mesures faciliteront l'accession à la candidature et à la députation, et amélioreront par conséquent la représentativité des partis politiques et de la Chambre des communes.

## LE FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

### **Le remboursement des dépenses électorales des partis et des candidats et candidates**

À l'échelon fédéral, les partis politiques et les candidats et candidates bénéficient d'un financement public à la fois direct (remboursement des dépenses électorales) et indirect (crédits d'impôt). L'un et l'autre ont été mis en place en 1974, avec l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*.

Aux termes de la loi de 1974, les partis enregistrés avaient droit à un remboursement de 50 % de leurs dépenses publicitaires à la radio et à la télévision. Depuis 1983, ils se voient accorder un remboursement de 22,5 % de toutes leurs dépenses électorales, à condition d'avoir dépensé au moins 10 % de la limite autorisée. Quant aux candidats et candidates, ils ont droit à un remboursement s'ils ont été élus ou s'ils ont recueilli au moins 15 % des votes valides dans leur circonscription; ils doivent aussi avoir déposé un rapport postélectoral vérifié sur leurs dépenses et sur les dons reçus.

À l'origine, la Loi accordait au candidat ou à la candidate un remboursement égal au moindre des montants suivants : le total de ses dépenses électorales, ou le coût d'un envoi postal, par courrier de première classe, à chaque personne figurant sur la liste électorale préliminaire, plus un montant de 0,08 \$ pour chacun des 25 000 premiers noms sur la liste et de 0,06 \$ pour chaque nom supplémentaire. La formule a été modifiée en 1983 et les candidats admissibles se voient aujourd'hui rembourser 50 % de leurs dépenses personnelles et électorales, jusqu'à concurrence de 50 % de leur limite globale de dépenses.

Ce régime de remboursement repose sur la reconnaissance du rôle primordial des partis et des candidats et candidates dans notre régime démocratique; il est donc dans l'intérêt de tous que l'État leur octroie des fonds publics. Grâce à ces remboursements, candidats et partis sont moins tributaires des dons importants versés par une poignée de donateurs et mieux en mesure de mener des campagnes efficaces. De plus, en réduisant les coûts de la campagne, ces remboursements facilitent l'accession à la députation.

Cela dit, il reste à savoir si le système actuel atteint le but visé. La façon dont les fonds publics sont dépensés pendant une élection devrait inspirer confiance à l'électorat : celui-ci devrait pouvoir constater que les remboursements sont justes et équitables. Il s'agit donc d'évaluer si le système de remboursement en place contribue à l'objectif d'équité du processus électoral.

Les partisans du système actuel affirment qu'il atteint les objectifs fixés et que les fonds publics sont répartis de façon équitable. Selon eux, ce système permet aux candidats et candidates qui jouissent d'un appui populaire suffisant de dépenser la somme nécessaire pour mener une campagne efficace, sachant que 50 % de leurs dépenses leur seront remboursées. De même, les partis qui sont en mesure de dépenser 10 % de la limite imposée peuvent dépasser ce pourcentage sans inquiétude, un remboursement de 22,5 % leur étant assuré. Quant au caractère juste et équitable du système,

d'aucuns affirment que le seuil de 15 % de la faveur populaire applicable aux candidats et le seuil de 10 % applicable aux dépenses des partis empêchent les candidats et les partis non sérieux d'avoir accès aux fonds publics.

Nous ne sommes pas d'accord avec ces arguments. À notre avis, l'actuel système doit être réévalué, et cela pour deux raisons. D'abord, les seuils imposés constituent un obstacle de taille et empêchent certains candidats et partis légitimes de bénéficier d'une part raisonnable des fonds publics. D'autre part, le système de remboursement est fondé sur les sommes que ceux-ci dépensent, plutôt que sur l'appui populaire dont ils jouissent.

On a fait valoir au cours de nos audiences que le seuil de 15 % pour les candidats et candidates était trop élevé. Dans un système électoral où un candidat peut se faire élire avec moins de 40 % des voix, il est difficile de défendre une règle selon laquelle une part de 10 % ou même 14 % des votes est considérée comme négligeable. En outre, cette règle du « tout ou rien » ne tient pas compte de l'appui relatif dont jouissent les candidats. Dans son mémoire à la Commission, le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario a souligné que, sous le régime actuel, un candidat ayant recueilli 15,1 % des voix pourrait se voir accorder un remboursement de 20 000 \$ à 25 000 \$ alors qu'un autre, avec 14,9 % des suffrages, ne recevrait rien du tout (Mémoire 1990).

De même, la disposition exigeant des partis qu'ils dépensent 10 % de leur limite ne tient aucunement compte du facteur popularité. Elle favorise les partis nantis, compromettant ainsi la légitimité des règles de financement public :

Il est certain que la législation actuelle sur le financement des élections au Canada se fonde sur l'enregistrement des partis politiques et le remboursement des frais de campagne électorale et des dépenses médiatiques, et renforce donc la position des partis en place, ce qui nuit considérablement à la création de nouveaux partis ou à l'expansion des petits partis. (Jenson 1991b CR)

Les règles actuelles donnent clairement à entendre aux petits partis et à leurs candidats et candidates, ainsi qu'aux candidats indépendants, que leur participation au processus électoral n'est pas souhaitée. Elles risquent en outre d'ôter toute souplesse au système des partis, un problème qu'il ne faudrait pas sous-estimer. Joseph Wearing observe à ce propos :

La discrimination contre les partis politiques canadiens moins grands semble faire fi du rôle que ces derniers ont joué au cours de notre histoire. Les travaillistes indépendants, les progressistes, le Crédit social, le CCF, le Parti de la reconstruction et le Bloc populaire, pour ne nommer que ceux-là, auraient eu fort à faire pour s'imposer sur la scène politique en vertu de la Loi actuelle. (Wearing 1991, 333)

L'expérience démontre que le remboursement des dépenses a été le privilège quasi exclusif des candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique (voir le tableau 6.10). En effet, pour les quatre élections qui ont eu lieu depuis l'adoption de la loi, des remboursements ont été accordés à 2 404 candidats des trois grands partis, mais à seulement 51 candidats d'autres partis et à 4 indépendants. En aucun cas a-t-on accordé un remboursement à des candidats de plus d'un petit parti à la suite d'une élection. En 1988, par exemple, 11 candidats du Parti réformiste étaient admissibles au remboursement, mais aucun candidat des autres petits partis. Le pourcentage de candidats n'ayant reçu aucun remboursement a varié de 53 % en 1979 à 57 % en 1980. Plusieurs d'entre eux étaient pourtant tout près du seuil des 15 %. Aux élections de 1984 et de 1988, par exemple, 226 candidats avaient recueilli plus de 10 % des voix sans qu'on leur verse le moindre remboursement.

On observe la même tendance dans la répartition des montants remboursés pour les quatre dernières élections. Sur un total de près de 42 millions de dollars affectés à ce titre depuis 1979, seulement 736 449 \$, soit 1,76 % du total, ont été versés à des candidats autres que ceux des trois grands partis.

Les remboursements versés aux partis enregistrés sont encore plus parlants. Depuis l'entrée en vigueur du seuil de 10 % en 1983, un seul parti en dehors des trois grands y a eu droit : le parti de l'Héritage chrétien, en 1988. Sous l'ancien règlement, aux élections de 1979 et de 1980, le Crédit social avait été le seul petit parti à recevoir plus de 270 \$ à ce titre; et encore son remboursement ne s'élevait-il qu'à 9 518 \$ pour ces deux élections, comparativement à une moyenne de 762 263 \$ pour les trois grands partis. Pour les quatre dernières élections, les partis autres que les trois grands ont reçu 58 835 \$ au total – soit seulement 0,44 % des 13 460 246 \$ versés au titre de remboursements – bien qu'ils aient, à chaque élection, recueilli entre 3 % et 6 % des voix (voir le tableau 6.11).

L'exemple du parti de l'Héritage chrétien en 1988 illustre bien cette faiblesse du système. Cette année-là, le parti avait eu droit à un remboursement de 48 906 \$, ses dépenses ayant excédé 10 % du maximum autorisé. Or le Parti réformiste, qui avait obtenu presque trois fois plus de voix que lui et dont 11 candidats étaient admissibles à un remboursement, n'a eu droit à aucun remboursement parce qu'il n'avait pas atteint cette limite. Le seuil de 10 % exclut donc du financement public les nouveaux partis, sauf les mieux nantis.

En somme, le système actuel est trop généreux envers les trois grands partis et leurs candidats et candidates, et pas assez envers les autres, y compris les candidats indépendants. Cela découle en grande partie des seuils imposés, mais aussi du fait que les remboursements sont fonction des dépenses et non de l'appui du public.

De nombreux pays d'Europe de l'Ouest ont justement adopté un système de financement fondé sur l'appui de l'électorat. En Allemagne, par exemple,

tous les partis qui remportent plus de 0,5 % des suffrages sont remboursés, sous la forme de paiements annuels, à raison de 5 marks par vote recueilli. L'Italie a instauré un système similaire en 1974; pour bénéficier du financement public aux élections à la Chambre des députés, les partis doivent présenter des candidats ou candidates dans les deux tiers des circonscriptions et soit gagner au moins un siège, soit remporter au moins 2 % des suffrages. En Autriche, tous les partis qui recueillent plus de 2,5 % des votes touchent des fonds publics.

**Tableau 6.10**  
**Remboursements aux candidats et candidates, élections fédérales générales, 1979-1988**

Parti	1979		1980		1984		1988	
	(N)	Coût (\$)	(N)	Coût (\$)	(N)	Coût (\$)	(N)	Coût (\$)
Parti progressiste-conservateur	219	2 867 691	215	2 871 029	282	5 117 066	293	6 055 597
Parti libéral	273	3 594 244	275	3 656 074	238	4 081 353	264	4 655 526
Nouveau Parti démocratique	147	1 670 601	152	1 884 863	140	1 917 095	170	2 839 253
Parti Crédit social	29	359 273	8	111 802	—	—	—	—
Parti réformiste	s.o.*	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	11	162 122
Parti de l'Héritage chrétien	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—
Parti Rhinocéros	—	—	—	—	—	—	—	—
Union populaire	—	—	—	—	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Parti libertarien	—	—	—	—	—	—	—	—
Parti marxiste-léniniste	—	—	—	—	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Confederation of Regions Western Party	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	3	28 870	—	—
Communist Party of Canada	—	—	—	—	—	—	—	—
Parti vert	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—	—	—
Parti pour la République du Canada	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—	—	—
Parti nationaliste	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—	s.o.	s.o.
Indépendants	2	25 972	—	—	1	26 340	1	22 070
Total	670	8 517 781	650	8 523 768	664	11 170 724	739	13 734 568

Source : Canada, Directeur général des élections 1979a, 1979b, 1980a, 1980b, 1984a, 1984b, 1988, 1989.

\*s.o. : sans objet, le parti n'ayant pas présenté de candidat ou candidate cette année-là.

Tableau 6.11

**Remboursements aux partis politiques, élections fédérales générales, 1979-1988**

(en dollars)

Parti	1979	1980	1984	1988
Parti progressiste-conservateur	793 967	977 835	1 437 512	1 782 391
Parti libéral	718 020	909 923	1 415 921	1 538 972
Nouveau Parti démocratique	496 350	677 481	1 064 413	1 588 627
Parti Crédit social	7 769	1 749	—	—
Parti de l'Héritage chrétien	non enregistré	non enregistré	non enregistré	48 906
Tous les autres	143	268	—	—
Total	2 016 248	2 567 256	3 917 846	4 958 896

Source : Canada, Directeur général des élections 1979b, 1980b, 1984b, 1988.

Grâce à un système de financement fondé sur les suffrages et à des seuils peu élevés, ces pays bénéficient d'un processus électoral beaucoup plus souple. Comme l'explique Jenson : « Les partis en place ne se sont pas servis de leur position de force pour entraver les démarches des novateurs... Ils ont plutôt fait en sorte que l'égalité des chances soit assurée par la loi [Jenson 1991b CR]. »

Un système de remboursement fondé sur la faveur populaire relative, plutôt que sur la capacité de dépenser des candidats et candidates et des partis, assurerait une répartition plus juste et équitable des fonds publics. Le système électoral donnerait ainsi aux nouveaux partis une meilleure chance de se faire une place et réduirait les obstacles que doivent aujourd'hui affronter de nombreux candidats. Pour toutes ces raisons, nous préconisons le remplacement de l'actuel système par un régime de remboursement des dépenses des candidats et des partis fondé sur les suffrages obtenus.

Il faut par ailleurs se demander dans quelles proportions les fonds devraient être répartis entre les candidats et les partis. Comme l'indique le tableau 6.12, les remboursements aux partis, même si les montants sont appréciables, comptent pour une part relativement faible du financement public direct; depuis 1979, la répartition moyenne a été de 23,7 % pour les partis et de 76,3 % pour les candidats et candidates.

Lés remboursements versés en vertu du régime actuel ne reflètent pas les besoins respectifs des partis et des candidats, comme en témoignent les excédents des caisses électorales de ces derniers. Après les élections de 1988, les excédents des candidats et candidates, y compris les remboursements reçus, totalisaient ainsi 9,6 millions de dollars (Canada, Directeur général des élections 1991, 10); plus de 75 % des candidats progressistes-conservateurs et libéraux et plus de la moitié des candidats néo-démocrates affichaient un excédent (voir le tableau 6.13). Le montant s'établissait en moyenne à 20 080 \$ chez les progressistes-conservateurs, à 12 727 \$ chez les libéraux et à 10 421 \$ chez les néo-démocrates. Quant aux 11 candidats qui

avaient recueilli plus de 100 000 \$ au cours de cette élection, leur excédent se chiffrait entre 38 236 \$ et 96 284 \$ (Stanbury 1991 CR, chap. 12).

Tableau 6.12

**Remboursements des dépenses électorales versés aux partis et aux candidats et candidates, élections fédérales générales, 1979-1988**  
(en dollars)

Élection	Total du remboursement	Remboursements aux partis	Remboursements aux candidats
1979	10 534 029	2 016 248 (19,1 %)	8 517 781 (80,9 %)
1980	11 091 024	2 567 256 (23,1 %)	8 523 768 (76,9 %)
1984	15 088 570	3 917 846 (26,0 %)	11 170 724 (74,0 %)
1988	18 693 464	4 958 896 (26,5 %)	13 734 568 (73,5 %)

Source : Canada, Directeur général des élections 1979b, 1980b, 1984b, 1988.

Tableau 6.13

**Analyse des excédents déclarés par les candidats et candidates, élections fédérales générales de 1988**

Parti	Total de candidats	Nombre de candidats déclarant un excédent	Nombre de candidats remboursés <sup>a</sup>	Candidats déclarant un excédent (%)	Total des excédents déclarés <sup>b</sup> (\$)	Moyenne des excédents déclarés <sup>c</sup> (\$)
Parti progressiste-conservateur	295	231	230	78	4 639 000	20 080
Parti libéral	294	234	220	80	2 978 000	12 727
Nouveau Parti démocratique	295	167	143	57	1 740 000	10 421
Parti réformiste	72	21	11	29	140 000	6 650
Parti de l'Héritage chrétien	63	31	0	49	104 000	3 368
Confederation of Regions Western Party	52	9	0	17	2 400	262
Communist Party of Canada	52	8	0	15	1 800	223
Parti vert	68	9	0	13	1 300	143
Parti libertarien	88	8	0	9	1 900	242
Parti Crédit social	9	1	0	11	n.d.	81
Parti Rhinocéros	74	0	0	0	—	—
Parti pour la République du Canada	61	0	0	0	—	—
Indépendants	154	4	0	3	n.d.	63

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.33.

<sup>a</sup>Nombre de candidats et candidates déclarant un excédent qui ont également reçu un remboursement.

<sup>b</sup>L'excédent est calculé comme suit : le montant des dons moins les dépenses électorales, les dépenses personnelles et les dépenses de campagne, plus le remboursement.

<sup>c</sup>Seulement pour les candidats et candidates ayant déclaré un excédent. Les montants ont été arrondis.  
n.d. : non disponible

Il n'est donc pas étonnant que la valeur des transferts des partis nationaux aux caisses électorales des candidats et candidates ait baissé à la suite de la réforme de 1974. À titre d'exemple, le Parti libéral a transféré 2,6 millions de dollars à ses candidats en 1974, mais seulement quelque 300 000 \$ en 1979 et 485 000 \$ en 1988 (Stanbury 1991 CR, chap. 5). Pour sa part, le Parti progressiste-conservateur a transféré environ 1,7 million de dollars à ses candidats à l'élection de 1974 mais seulement 450 000 \$ en 1979 (Seidle et Paltiel 1981, 257) et 232 000 \$ en 1988 (Stanbury 1991 CR, tableau 4.7). Les partis nationaux estiment que, compte tenu des crédits d'impôt et des remboursements probables, les candidats ont généralement moins besoin d'aide financière depuis l'adoption de la loi de 1974. Comme nous l'avons noté au chapitre 5 du présent volume, l'appareil fédéral du Nouveau Parti démocratique et celui du Parti libéral ont récupéré une partie de l'excédent des campagnes de leurs candidats; cette pratique risque de se généraliser si l'on ne parvient pas à un meilleur équilibre dans la répartition des remboursements.

Pour permettre aux candidats et candidates ainsi qu'aux partis de jouer pleinement leur rôle dans le processus électoral, il importe de se pencher à la fois sur les critères d'admissibilité au remboursement et sur le niveau de financement qui doit être assuré à chacun. En ce qui a trait à l'admissibilité, il nous apparaît que seuls les candidats et les partis jouissant d'une certaine faveur populaire devraient être remboursés. À la lumière de l'expérience d'autres pays, et compte tenu de notre objectif d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, nous proposons que le seuil d'admissibilité soit établi à 1 % des votes exprimés dans l'ensemble du pays pour ce qui est des partis (soit, en 1988, 131 756 votes), ou dans la circonscription pour ce qui est des candidats.

En ce qui concerne le montant des remboursements, nous proposons que les partis admissibles reçoivent 0,60 \$ par vote, et les candidats et candidates, 1,00 \$ par vote. Dans l'un et l'autre cas, le remboursement ne pourrait dépasser 50 % des sommes déboursées au titre des dépenses électorales.

Pour que la nouvelle formule de remboursement soit équitable, il y aurait lieu d'y apporter certains ajustements (comme dans le cas des limites de dépenses) pour les candidats et candidates qui se présentent dans des circonscriptions très étendues ou peu densément peuplées. Selon les rapports postélectorales de 1988, les candidats des 91 circonscriptions à faible densité de population ont dépensé en moyenne deux fois plus sous la rubrique « dépenses personnelles », principalement pour couvrir leurs frais de déplacement. Dans les 25 circonscriptions peu densément peuplées que nous proposons (voir volume 2, chapitre 2) de désigner sous l'appellation de « circonscriptions comportant des localités isolées », les candidats ont dépensé près du double au titre des dépenses personnelles que ceux et celles des 66 autres circonscriptions en cause; leurs dépenses personnelles représentaient en moyenne 18,4 % de leurs dépenses d'élection.

La formule de remboursement devrait tenir compte des frais supplémentaires que doivent assumer ces candidats et candidates. Aussi proposons-nous

que les candidats des circonscriptions peu densément peuplées et celles qui comportent des localités isolées reçoivent, respectivement, 1,25 \$ et 1,50 \$ par vote recueilli. Enfin, dans les circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs et électrices, nous proposons que les candidats admissibles reçoivent un remboursement égal au montant obtenu en multipliant leur part des suffrages par 30 000 et le résultat ainsi obtenu par le montant par vote qui s'appliquerait normalement. (Selon les données de 1990, huit circonscriptions entreraient dans cette catégorie, dont quatre « à localités isolées » et une peu densément peuplée.)

Le tableau 6.14 indique les remboursements qui auraient été versés après les élections de 1988 si le système que nous recommandons avait été en place. Le total des remboursements aux partis aurait été de 53 % supérieur, soit 7,59 millions de dollars au lieu de 4,96 millions. Contrairement à ce qui s'est passé, le Parti réformiste aurait été admissible au remboursement, mais non le parti de l'Héritage chrétien, qui a obtenu moins de 1 % des voix exprimées à l'échelle nationale. Pour ce qui est des candidats et candidates, les remboursements auraient atteint 90,5 % du total versé en 1988. Toutefois, 1 157 candidats y auraient été admissibles, une augmentation de 57 %. Tous les candidats des trois grands partis auraient reçu un remboursement ainsi que tous ceux du Parti réformiste, à une exception près. En outre, 202 autres candidats, y compris 20 indépendants, auraient été admissibles. En 1988, un seul indépendant avait touché un remboursement.

**Tableau 6.14**  
**Remboursements selon le système actuel et selon la formule recommandée**

Parti	Formule actuelle		Formule recommandée		Remboursements aux partis	
	Nombre de candidats remboursés (1988)	Total des remboursements aux candidats (1988) (\$)	Nombre de candidats remboursés	Total des remboursements aux candidats (\$)	Formule actuelle 1988 (\$)	Formule recommandée (\$)
Parti progressiste-conservateur	293	6 055 597	295	5 243 445	1 782 391	3 400 538
Parti libéral	264	4 655 526	294	4 046 048	1 538 972	2 523 043
Nouveau Parti démocratique	170	2 839 253	295	2 659 943	1 588 627	1 611 185
Parti réformiste	11	162 122	71	301 434	0	56 184
Autres	1	22 070	202	179 227	48 906*	0
Total	739	13 734 568	1 157	12 430 097	4 958 896	7 590 949

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

\*Parti de l'Héritage chrétien.

Selon Élections Canada, s'il y avait des élections à la fin de 1992, l'électorat serait de 5 % plus nombreux; en supposant un taux de participation égal à celui de 1988, le coût total des remboursements, selon la formule que nous recommandons, s'établirait à 20 021 046 \$, soit une légère augmentation par rapport à 1988 (18 693 494 \$). Bien qu'il soit impossible de prévoir la répartition exacte des remboursements pour un scrutin à venir, la formule que nous recommandons ferait en sorte que les partis nationaux toucheraient des remboursements accrus, et que les candidats seraient beaucoup plus nombreux à y avoir droit.

Le total des remboursements accordés aux candidats et candidates serait moins élevé qu'à l'heure actuelle, non à cause de la formule elle-même mais plutôt en raison du montant alloué par électeur. Les crédits d'impôt, combinés à la limitation des dépenses, ont amélioré la capacité des candidats de financer leur campagne. À l'avenir, les associations de circonscription pourraient délivrer régulièrement des reçus d'impôt; l'amélioration de leur situation financière ne pourrait que profiter aux candidats, ce qui justifie le montant proposé par électeur. L'essentiel est que le système que nous proposons est beaucoup plus juste et équitable puisque les fonds publics seraient répartis parmi les candidats et les partis en fonction de la faveur populaire dont ils jouissent.

### **Recommandation 1.6.11**

**Nous recommandons :**

- a) **que les partis politiques enregistrés qui obtiennent au moins 1 % des votes valides à l'échelle nationale soient remboursés à raison de 0,60 \$ par vote, jusqu'à concurrence de 50 % de leurs dépenses électorales;**
- b) **que les candidats et candidates qui obtiennent au moins 1 % des votes valides dans une circonscription soient remboursés à raison de 1,00 \$ par vote, sous réserve des exceptions suivantes :**
  1. **que les candidats et candidates des circonscriptions comptant en moyenne moins de 10 électeurs ou électrices au kilomètre carré soient remboursés à raison de 1,25 \$ par vote recueilli;**
  2. **que les candidats et candidates des circonscriptions « comportant des localités isolées » soient remboursés à raison de 1,50 \$ par vote recueilli; et**
  3. **que les candidats et candidates des circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs et électrices se voient rembourser le montant obtenu en multipliant leur part des suffrages par 30 000, et le résultat ainsi obtenu par le montant alloué normalement pour chaque vote;**

- mais qu'aucun candidat ou candidate ne se voie rembourser plus de 50 % de ses dépenses électorales;
- c) qu'après chaque élection, la Commission électorale du Canada réexamine le barème des remboursements; et
  - d) que toute modification au barème des remboursements se fasse par voie de règlement adopté par la Commission.

### **Les candidats et candidates et les députés et députées indépendants**

Les modifications que nous proposons au système de financement public des élections donneraient aux candidats indépendants un meilleur accès aux remboursements. Cependant, du point de vue de l'équité, deux problèmes subsistent en ce qui touche les candidats et candidates ainsi que les députés et députées indépendants.

La *Loi électorale du Canada* oblige actuellement les candidats et candidates des partis enregistrés à transférer leurs fonds électoraux excédentaires soit à leur parti, soit à une association. Les autres doivent verser tout excédent au Receveur général du Canada. Ainsi, le candidat d'un parti enregistré, notamment un député sortant, qui se présente à une élection ultérieure peut bénéficier de cet excédent pour peu que le parti enregistré ou l'association de circonscription le lui restitue. Les candidats indépendants, eux, n'ont pas cette possibilité.

Il importe de remédier à cette anomalie pour rendre le processus électoral plus juste et équitable. Une solution serait de permettre à tout candidat ou candidate non désigné par une association de circonscription de déposer tout excédent dans un compte en fiducie auprès de la Commission électorale du Canada. Si la personne en question se présentait à la prochaine élection générale ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, l'excédent serait remis à l'agent financier du candidat; sinon, les fonds reviendraient au Receveur général du Canada. Par ailleurs, les candidats désignés par des associations de circonscription enregistrés devraient être tenus de transférer tout excédent, à la suite d'une élection, à cette association.

### **Recommandation 1.6.12**

**Nous recommandons :**

- a) qu'après une élection, l'excédent de tout candidat ou candidate n'ayant pas été désigné par une association de circonscription enregistrée soit détenu en fiducie par la Commission électorale du Canada; et
- b) que, si cette personne se présente à l'élection générale suivante ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, les fonds soient remis à l'agent ou agente financier du candidat ou de la candidate; si une association de circonscription est enregistrée dans la circonscription de cette personne,

**les fonds pourront être remis à cette association à la demande de ladite personne; autrement les fonds seront versés au Receveur général du Canada.**

Une dernière question est de savoir s'il faut permettre l'enregistrement des associations qui soutiennent les députés et députées indépendants. Les fonds recueillis par l'association de circonscription d'un député membre d'un parti peuvent profiter à ce dernier lors d'un scrutin ultérieur, par exemple sous forme d'un transfert ou d'un prêt de l'association au candidat ou à la candidate. Étant donné que, selon nos recommandations, les associations de partis enregistrés acquerraient le droit de délivrer des reçus d'impôt en dehors des périodes électorales, les députés et députées indépendants seraient désavantagés par rapport aux autres candidats, car ils ne pourraient bénéficier de cette mesure. On pourrait remédier à cette situation en suivant l'exemple de l'Alberta, où l'association d'un député indépendant de l'assemblée législative a le droit de s'enregistrer.

Afin d'éviter tout abus du système de crédits d'impôt, nous proposons que l'association d'un député ou une députée indépendant soit radiée si celui-ci démissionne, ne se représente pas ou est battu. Il conviendrait, dans l'esprit de notre recommandation précédente, de permettre le dépôt en fiducie des fonds de l'association radiée. Si l'ancien député indépendant était candidat à l'élection générale suivante ou, dans l'intervalle, à une élection partielle, les fonds détenus en fiducie seraient remis à son agent ou agente financier; sinon, ils reviendraient au Receveur général du Canada.

### **Recommandation 1.6.13**

**Nous recommandons :**

- a) que les associations de circonscription des députés et députées indépendants soient autorisées à s'enregistrer à titre d'associations locales et à délivrer des reçus d'impôt pour les dons politiques;**
- b) que ces associations soient radiées dès que le député ou la députée démissionne, décide de ne pas se présenter à l'élection suivante ou est battu, et que ces fonds soient détenus en fiducie par la Commission électorale du Canada; et**
- c) que, si l'ancien député indépendant ou l'ancienne députée indépendante se présente à l'élection générale suivante ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, les fonds soient remis à l'agent ou agente financier du candidat ou de la candidate; autrement, qu'ils soient versés au Receveur général du Canada.**

## L'ACCÈS AUX MÉDIAS ÉLECTRONIQUES

### Introduction

L'accès aux ondes pour les partis et pour les candidats et candidates est un sujet de controverse au Canada depuis les années 30. Le Comité Barbeau, notamment, avait constaté dans les années 60 que la problématique des dépenses électorales tournait en grande partie autour de l'accès aux médias (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 331). On ne peut parler d'équité en matière électorale, de frais de campagne ou de confiance du public dans le processus électoral sans reconnaître le rôle central des médias modernes. David Taras note à ce propos : « Virtuellement tous les aspects d'une campagne électorale mettent en jeu les médias. Ils sont, dans une large mesure, le champ clos où se livrent les batailles électorales [Taras 1990, 152]. » D'ailleurs, l'Étude électorale canadienne de 1988 qualifie la dernière campagne d'« événement médiatique par excellence » (Johnston *et al.* 1991, 1:17).

En plus de plafonner les dépenses et d'assurer des subventions publiques, notre système électoral limite traditionnellement le recours à certains procédés coûteux, tels la publicité payante, et garantit un certain temps d'antenne gratuit aux concurrents. Ces mesures visent à assurer le caractère juste et équitable du système. Dans leur étude comparative des démocraties occidentales, Goldenberg et Traugott ont conclu que plus la réglementation concernant la radiodiffusion s'apparentait aux règles du marché, plus l'accès aux médias était susceptible d'être inégalement réparti parmi les candidats et candidates (Goldenberg et Traugott 1987, 454).

En toute équité, les concurrents devraient disposer d'un accès raisonnable aux médias qui permettent le mieux de diffuser leur message auprès des électeurs et électrices. Depuis l'apparition des émissions politiques, on a multiplié études et débats pour déterminer qui devrait avoir accès aux ondes et comment répartir le temps d'antenne. Au fil du temps, un système de « concurrence réglementée » a pris forme, attribuant du temps d'antenne aux partis politiques reconnus.

### *Formes de communication utilisées en période électorale*

Sans intermédiaire	Intervention partielle d'un intermédiaire	Avec intermédiaire
Temps d'antenne payé	Débats des chefs	Couverture journalistique
Temps d'antenne gratuit	Interviews	Affaires publiques
Publicité directe		
Télémarketing		

Il importe ici de ne pas perdre de vue les différences entre les divers médias. Il faut ainsi distinguer entre la radiotélévision, qui est réglementée depuis ses débuts ou presque, et la presse écrite, qui ne l'est pas (si ce n'est de certaines restrictions légales d'application générale, telles les lois sur la diffamation). Il est également primordial de faire la distinction entre les formes de communication qui permettent aux partis de s'adresser directement à l'électorat, et celles qui passent par l'entremise de journalistes et de commentateurs ou commentatrices. Tant les partis que l'électorat réclament davantage de communication sans intermédiaire. Comme l'indique le tableau 6.15, l'opinion est très favorable aux émissions offrant un accès direct.

Tableau 6.15

**L'électorat et l'évaluation des sources d'information lors des campagnes électorales**

(en pourcentage)

	Très utile / un peu utile	Pas très utile / pas du tout utile	Ne sais pas
Débats concernant des dossiers particuliers sur la Chaîne parlementaire	74,9	21,6	3,5
Plus de temps d'antenne gratuit pour les partis	61,5	36,0	2,5
Plus de publicité radiodiffusée pour les partis	40,0	57,5	2,5
Plus de débats télévisés entre les chefs	78,4	19,8	1,9
Plus de tribunes téléphoniques à la radio et à la télévision avec des porte-parole des partis	75,7	21,2	3,2
Distribution postale des programmes politiques des partis	64,8	32,0	3,3

Source : Frizzell 1991.

Notes : N = 1 743.

Les pourcentages étant arrondis, ils ne totalisent pas nécessairement 100 %.

Formulation de la question : « Dans quelle mesure les formules de communication suivantes seraient-elles utiles à l'électorat pendant les campagnes électorales ? Diriez-vous qu'elles seraient très utiles, un peu utiles, pas très utiles ou pas du tout utiles ? »

La domination de la vie politique par les partis, apparue au XIX<sup>e</sup> siècle, a été largement alimentée par la presse d'opinion. Au Canada, celle-ci est restée un élément de premier plan du paysage politique jusque bien après le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. De 1867 jusqu'aux années 50, on peut dire que l'électorat se divisait pour l'essentiel en groupes partisans qui lisaient le journal aligné sur leur parti en vue de former leurs opinions et de décider quels candidats ou candidates appuyer. La presse avait donc tendance à renforcer les clivages politiques. L'évolution de ce secteur et l'avènement de la radiodiffusion – astreinte à l'impartialité – ont contribué à affaiblir les liens entre journaux et partis politiques. Au début des années 60, la presse ouvertement partisane était sur le déclin au Canada, même si aujourd'hui encore certains journaux manifestent des penchants en ce sens (Desbarats 1990a, 83–85; Charron 1991 CR; Rutherford 1978, 38–76). À quelques exceptions près, les journaux canadiens s'efforcent de couvrir l'actualité de façon

objective, encore que nombre d'entre eux réagissent aux événements politiques selon une perspective idéologique qui les rapproche parfois d'un parti en particulier.

Après 1950, le déclin de la presse d'opinion et l'augmentation de la mobilité géographique ont créé un problème pour les partis. Leurs journaux et leurs réseaux interpersonnels au sein de la collectivité avaient suffi jusque-là à mobiliser leurs militants et militantes. Leurs stratégies se sont donc mis à la recherche d'autres moyens de mobilisation. La publicité payante, en particulier les annonces radiodiffusées, ainsi que les émissions politiques étaient les solutions évidentes. Les partis se sont ainsi tournés vers la radio, et plus tard vers la télévision, pour satisfaire ces besoins. La publicité sur les ondes et le temps d'antenne gratuit leur offraient plusieurs avantages : 1) ils étaient sous leur contrôle direct; 2) ils permettaient non seulement de mobiliser les partisans de longue date, mais également d'en recruter de nouveaux; et 3) ces messages n'étaient pas immédiatement contrecarrés par ceux d'un parti concurrent (Smith 1981, 182-183). La publicité radiodiffusée est efficace mais coûteuse et exige le recours à des professionnels pour donner des résultats optimaux.

Bien qu'ils fassent de plus en plus appel à la publicité, les partis canadiens continuent de compter principalement sur les bulletins d'information radiotélévisés pour rejoindre les électeurs et électrices, surtout lorsque les occasions de faire de la publicité sont limitées. Les partis politiques des démocraties industrielles ont ressenti de plus en plus la nécessité de se faire valoir « par des actes et des paroles susceptibles d'éveiller l'attention des médias » (Smith 1981, 183). Cela, ainsi que le caractère de plus en plus commercial des médias électroniques, fait que le « droit des personnalités politiques de s'exprimer dans les médias est plus circonscrit que par le passé » (Smith 1981). La perte des canaux partisans et le caractère de plus en plus bref des reportages radiotélévisés ont incité les partis à chercher d'autres moyens de joindre les électeurs et électrices qui leur sont acquis et d'en rallier d'autres à leurs vues.

Par le passé, les radiodiffuseurs se sont généralement reconnu une grande responsabilité en ce qui touche l'information du public sur les questions de l'heure. En fait, l'un des principaux objectifs de la création d'un service public de radiodiffusion dans les années 30 était de mettre à profit le potentiel éducatif de la radio. L'obligation de présenter un éventail de points de vue sur les questions d'intérêt public fut inscrite dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936, et retenue dans ses versions ultérieures (Peers 1969, 44-47; *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, art. 3). Les journalistes sérieux respectent cette obligation, et la Société Radio-Canada (SRC) se reconnaît une responsabilité particulière à cet égard (Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion 1986, 107). Cet engagement s'est toutefois affaibli au cours des dernières décennies avec l'apparition de pratiques journalistiques communes aux secteurs public et privé, et avec la dépendance croissante de la SRC à l'égard des revenus publicitaires (Gilsdorf et Bernier 1991 CR; Canada, Groupe de travail sur la situation économique de

la télévision canadienne 1991, 102). En matière d'information politique, les radiodiffuseurs – publics comme privés – doivent trouver un difficile équilibre entre les impératifs commerciaux et leur mission d'éducation en matière d'affaires publiques. Même au Québec, où la Société Radio-Canada s'est trouvée « au cœur de tous les débats ... qui ont agité la société québécoise au cours des trente dernières années » (Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion 1986, 209), la place accordée à la couverture traditionnelle des élections n'est plus ce qu'elle était (Desbarats 1990a, 24; Frizzell et Westell 1989, 86; Charron 1991 CR).

Lorsque les messages politiques firent leur apparition à la télévision, les candidats et candidates disposaient d'un temps d'antenne considérable pour communiquer avec le public. Les chefs de parti pouvaient s'adresser aux électeurs et électrices au moyen de messages et d'interviews diffusés à la radio et à la télévision. Dans les journaux télévisés, qui touchaient un plus grand public, les reportages sur les campagnes électorales duraient habituellement plus de deux minutes. Surtout, les extraits de discours interrompus d'un chef de parti étaient beaucoup plus longs qu'aujourd'hui. Par exemple, pendant la campagne présidentielle américaine de 1968, l'extrait moyen durait 42,3 secondes; vingt ans plus tard, il était tombé à 9,8 secondes (Adatto 1990, 20). En 1988, écrit Kiku Addatto, « la tolérance de la télévision pour les longs discours politiques, qui n'avait jamais été grande, était devenue pratiquement nulle ». En l'absence d'archives télévisuelles systématiques, aucune recherche comparable n'a été faite au Canada. Une étude effectuée en 1984 a toutefois établi que, sur près de six heures d'antenne du téléjournal *The National* – diffusé par CBC, le réseau anglais de la Société Radio-Canada – seulement 12 %, soit un peu plus de 42 minutes, étaient consacrés aux propos des chefs de parti (Comber et Mayne 1986, 92).

Selon les données de la SRC, les chefs de parti ont bénéficié d'extraits un peu plus longs dans *The National* au cours de la campagne de 1988, avec 8 696 mots prononcés sur les ondes au cours des sept semaines de couverture de leurs tournées électorales. Le nombre moyen de mots de chaque chef de parti par émission était d'environ 60, mais ils n'étaient pas répartis de façon régulière au long des sept semaines. Face aux critiques, la SRC s'est mise à surveiller de près le compte de mots et a augmenté la longueur des extraits au fil de la campagne. Le nombre moyen n'était que de 38 au cours de la première semaine, période où l'on considère le public comme moins intéressé, mais il a atteint 92 pour chaque chef de parti dans la dernière semaine. Un extrait de 60 mots dure environ 20 secondes, et un extrait de 92 mots, 30 secondes<sup>6</sup>.

Des données provenant du *National Media Archive* indiquent toutefois qu'au cours de la campagne fédérale de 1988, les chefs de parti ont eu beaucoup moins d'occasions de s'exprimer que les journalistes. Le nombre de déclarations attribuées à des journalistes dans les deux journaux télévisés de langue anglaise était plus de deux fois supérieur à celui des déclarations des chefs du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du

Nouveau Parti démocratique (voir le tableau 6.16). Cela montre clairement que les journalistes de la télévision passent plus de temps à commenter les paroles et les actes des candidats et candidates qu'à les donner à entendre et à voir. Selon une étude récente sur la couverture des campagnes électorales aux États-Unis, le temps que les journalistes consacrent à leur propre appréciation de la prestation des personnalités politiques a fait un bond de 1968 à 1988, passant de 6 % à 52 % (Adatto 1990, 21).

**Tableau 6.16**  
**Source des propos par émission, campagne électorale fédérale de 1988**

Propos	<i>The National</i> (réseau anglais de la SRC)		<i>National News</i> (CTV)	
	N <sup>1</sup>	(%)	N <sup>2</sup>	(%)
Chefs de parti*	186	(19,7)	121	(19,1)
Candidats et candidates	56	(5,9)	43	(6,8)
Porte-parole des partis	67	(7,1)	47	(7,4)
Journalistes	378	(40,1)	290	(45,7)
Autres	256	(27,1)	134	(21,1)
Total	943	(100,0)	635	(100,0)

Source : Données publiées dans *The National Media Archive* 1991.

Notes : N<sup>1</sup> = 943 et N<sup>2</sup> = 635.

\*Somme de toutes les déclarations des chefs du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

Bien que les chefs de parti puissent influencer dans une large mesure le contenu des reportages politiques, le ton de ces derniers leur échappe. Or, quand les chefs ont l'occasion de s'adresser directement à l'électorat, ils engendrent généralement une réaction positive, comme l'indique notre recherche sur les débats des chefs (Barr 1991 CR).

Les sondages montrent que les Canadiens et Canadiennes, malgré quelques réserves, sont raisonnablement satisfaits de l'information politique fournie par les médias (Canada, Commission royale 1981, 33-38). En ce qui concerne la couverture des campagnes électorales fédérales, la plupart jugent les reportages généralement exacts, ainsi que justes et équitables (voir le tableau 6.17). Toutefois, comme dans l'enquête de 1981, un certain nombre de reproches sont formulés. Par exemple, nombre de répondants et répondantes pensent que l'on ne parle pas suffisamment des petits partis (voir le tableau 6.18). Ce point de vue est partagé non seulement par les sympathisants de ces derniers mais aussi par de nombreux partisans des trois grandes formations (Blais et Gidengil 1991 CR). Un sondage distinct montre que les militants et militantes locaux des partis sont généralement moins satisfaits de la couverture médiatique. Bien qu'en majorité ils se soient dits « à peu près satisfaits » de la couverture de la campagne à laquelle ils ont pris part, leurs réponses dénotent dans l'ensemble un manque

d'enthousiasme, les militants des petits partis étant les plus mécontents (Carty 1991a CR).

Le peu d'attention accordé aux petits partis pendant la campagne de 1988, particulièrement dans les médias électroniques, trahit un écart entre la pratique journalistique et les vœux du public (voir le tableau 6.19). Les médias ont été lents à s'adapter à l'augmentation du nombre de partis enregistrés depuis 1974 et, surtout, à l'intérêt accru que le public leur porte. Cet intérêt est alimenté par des facteurs à court terme mais il s'inscrit aussi dans un processus général d'ouverture. Nombre d'électeurs et électrices souhaitent entendre des opinions émanant d'autres sources que les grands partis (Blais et Gidengil 1991 CR). Des études sur les attitudes des électeurs donnent à penser que le public se sentirait davantage concerné par les élections, et plus enclin à y participer, si les moyens et les occasions de communication étaient plus diversifiés (MacDermid 1991 CR).

**Tableau 6.17**

**Évaluation de l'exactitude et du traitement juste et équitable de la couverture des médias**  
(en pourcentage)

Critères	Très bonne	Bonne	Mauvaise	Très mauvaise	Ne sais pas
Exactitude de la couverture <sup>1</sup>	11,6	61,1	17,9	4,9	4,5
Traitement juste et équitable <sup>2</sup>	6,9	53,3	28,6	6,3	4,9

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Note : N = 2 947

Formulation des questions :

<sup>1</sup>Quelle évaluation faites-vous de la couverture des médias en ce qui concerne l'exactitude de leur couverture des campagnes électorales fédérales ?

<sup>2</sup>Quelle évaluation faites-vous de la couverture des médias en ce qui concerne le traitement juste et équitable de tous les partis politiques fédéraux ?

**Tableau 6.18**

**Mentions des partis politiques dans les médias, campagne électorale fédérale de 1988**  
(en pourcentage)

Partis mentionnés	Télévision N = 78	Quotidiens N = 205	Journaux communautaires N = 242
Aucune mention	—	0,5	2,5
Trois plus grands partis seulement*	85,9	79,5	51,7
Petits partis seulement	2,6	6,8	13,2
Grands et petits	11,5	13,2	32,6
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Hackett 1991 CR.

\*Parti progressiste-conservateur, Parti libéral et Nouveau Parti démocratique.

**Tableau 6.19**  
**Évaluation quant à l'attention portée aux petits partis par les médias**  
 (en pourcentage)

Trop	2,8
Trop peu	53,7
Juste assez	38,3
Ne sais pas	5,2

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : N = 2 947

La question était formulée comme suit : « Qu'en est-il des petits partis qui n'obtiennent pas une grande part des suffrages ? Les médias leur portent-ils trop d'attention, trop peu d'attention ou juste assez d'attention ? »

En raison de contraintes commerciales et de l'évolution de la pratique journalistique, les médias canadiens se reconnaissent moins qu'avant une mission d'éducation politique. Comme on nous l'a expliqué au cours de notre colloque sur les médias, leur objectif est de répondre aux vœux et aux besoins du public, et non de l'éduquer. Les médias, nous a-t-on dit, ne se reconnaissent pas de responsabilité particulière à l'égard du processus électoral. Ils prennent soin de couvrir les trois grands partis de manière équilibrée mais tiennent à appliquer aux campagnes les critères journalistiques qu'ils appliquent à tout autre événement. Or, un traitement de l'actualité basé sur des critères de commodité et privilégiant l'élément humain est peu susceptible de satisfaire les besoins d'information de larges secteurs de l'électorat. Si les médias de langue française offrent davantage d'analyse politique que ceux de langue anglaise, des lacunes importantes persistent néanmoins (Charron 1991 CR). Ainsi, bien que les médias continuent de jouer un rôle vital dans la diffusion de l'information électorale, il apparaît clairement que d'autres moyens d'information sont nécessaires.

La diffusion d'émissions politiques est réglementée au Canada depuis la création, en 1932, du précurseur de la Société Radio-Canada, la Commission canadienne de radiodiffusion. De 1932 à 1936, cette dernière exploitait son propre service de radio national, tout en surveillant les activités des autres radiodiffuseurs. La Société Radio-Canada prit la relève de 1936 à 1958, date à laquelle il fut jugé inconvenant qu'un radiodiffuseur réglemente ses propres concurrents. C'est ainsi que fut créé, en 1958, un organisme de réglementation indépendant, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR). L'expansion du secteur, avec notamment l'avènement du câble, a rendu nécessaire la création d'un organisme de réglementation investi d'un mandat et de responsabilités plus vastes. Le Conseil de la radio-télévision canadienne a donc vu le jour en 1968 et s'est transformé, en 1975, en Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) afin de mieux refléter l'évolution de l'industrie des télécommunications.

Ces organismes de réglementation se sont développés parallèlement à la législation régissant les émissions politiques et la radiodiffusion en général. Les grands principes ont été énoncés dans la *Loi concernant la*

*radiodiffusion* de 1936 (et ses versions ultérieures), la *Loi sur la radiodiffusion* (1958, 1968 et 1991) et la *Loi électorale du Canada*. Le principe fondamental qui régit la radiodiffusion politique est énoncé dans la *Loi sur la radiodiffusion* : celle-ci stipule que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion doit « dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent » (1991, par. 3[1]). Il est clair, selon cette disposition, que les radiodiffuseurs sont censés assumer un rôle de premier plan dans l'éducation politique des électeurs et électrices.

Un avis public émis par le CRTC en 1988 résume les grands principes qui doivent sous-tendre la présentation équilibrée des émissions à caractère controversé, ce qui inclurait les émissions à caractère politique (Boyer 1983, 437). Ces principes sont les suivants :

- a) Les règlements du CRTC, généralement, ne doivent pas entraver les moyens de présenter des questions portant à controverse.
- b) Les radiodiffuseurs ont la responsabilité de prendre part à des questions d'intérêt public portant à controverse.
- c) Les radiodiffuseurs doivent consacrer une quantité raisonnable de temps d'antenne à la couverture de questions d'intérêt public portant à controverse et fournir la possibilité d'exprimer des vues différentes.
- d) Le public, grâce à la présentation par les radiodiffuseurs de vues différentes de manière juste et objective, doit être en mesure de formuler son propre jugement éclairé sur des questions portant à controverse.
- e) Il appartient au radiodiffuseur au premier chef d'établir ce qui constitue la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes, sous réserve d'examen par le Conseil...

... si une titulaire décide d'attribuer du temps d'antenne gratuit, elle doit en accorder à tous les partis politiques dûment accrédités en vertu de la loi applicable (CRTC 1988).

Le droit du public d'être informé de façon « juste et objective » a été, de tout temps, une des pierres angulaires de la radiodiffusion au Canada. Périodiquement, les radiodiffuseurs se sont vu rappeler leurs obligations à cet égard. Mais équité n'est pas égalité. Le principe en cause est que « tous les candidats et partis ont droit à une certaine couverture qui leur donnera l'occasion d'exposer leurs idées au public » (CRTC 1988).

Ce principe d'équité s'applique à chacune des quatre catégories établies par le CRTC pour les émissions politiques en période électorale : temps d'antenne payé, temps d'antenne gratuit, émissions de nouvelles et émissions d'affaires publiques (dans la mesure où ces deux dernières catégories comprennent des débats ou des profils de circonscriptions). Bien que le CRTC ne fournisse aucune règle qui permette de définir ce qu'est l'équité, il propose un certain nombre de repères susceptibles de guider les radiodiffuseurs. On trouve ces repères dans la *Loi électorale du Canada* : il s'agit des

facteurs que l'arbitre en matière de radiodiffusion doit prendre en considération en répartissant le temps d'antenne payé et gratuit. Ces facteurs comprennent le pourcentage de sièges et de voix obtenus par les partis à la dernière élection générale ainsi que le nombre de candidats et candidates présentés par chaque parti.

En période électorale, le respect des règles d'équité repose largement sur l'observation volontaire, puisque la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 n'a pas donné de pouvoirs de sanction adéquats au CRTC. Les menaces de non-renouvellement de licence ou de poursuites judiciaires sont généralement démesurées par rapport aux plaintes reçues. Néanmoins, les radiodiffuseurs ne veulent pas s'aliéner le Conseil et tiennent à soigner leur image, si bien qu'une plainte transmise à un diffuseur par le CRTC est habituellement suivie d'effet.

À chaque élection générale fédérale, le CRTC doit, dans les trois jours suivant la publication du décret, envoyer à l'arbitre en matière de radiodiffusion un ensemble de lignes directrices concernant l'application de la *Loi sur la radiodiffusion* et des règlements afférents, à l'intention des radiodiffuseurs et exploitants de réseaux. Dans les deux jours qui suivent, l'arbitre doit notifier à ces derniers des directives sur la répartition du temps d'antenne en vertu de la *Loi électorale du Canada*, les procédures de réservation de temps d'antenne, les lignes directrices précitées du CRTC et toute autre information pertinente. Ces renseignements sont publiés dans les formes prévues par la *Loi électorale*. Le temps d'antenne de chaque parti est déterminé par l'arbitre conformément aux règles énoncées dans la Loi. Les lignes directrices publiées par l'arbitre s'appliquent exclusivement aux partis. Les activités des candidats et candidates et les autres catégories d'émissions politiques relèvent du CRTC.

Pour ce qui est des plaintes formulées en cours de campagne, le CRTC sert avant tout de médiateur. Sa procédure, axée sur les audiences publiques, est mal adaptée au rythme des campagnes. C'est parce qu'ils trouvaient cette procédure trop lente que les partis ont demandé la création du poste d'arbitre en matière de radiodiffusion (qui a vu le jour en 1983), mais cette impression résultait avant tout de problèmes concernant la répartition du temps d'antenne payé et gratuit. En règle générale, le CRTC réagit rapidement aux plaintes et, de concert avec les diffuseurs, trouve habituellement une solution. Le système fonctionne à partir de plaintes. Dans les lignes directrices qu'il distribue aux députés et députées, aux radiodiffuseurs et aux partis enregistrés, le CRTC donne le nom et le numéro de téléphone des personnes chargées de l'interprétation de ces lignes directrices. Ces personnes donnent suite aux plaintes en communiquant avec le radiodiffuseur, habituellement dans les trente minutes, et cherchent une solution avec lui. Les problèmes surgissent dans les très rares cas où une entente n'intervient pas à cette étape. La *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 donne au CRTC le pouvoir de rendre des ordonnances, mais seulement après une audience publique notifiée à toutes les parties. Ce mécanisme aidera le CRTC à régler des problèmes d'ordre général entre les élections mais ne permet pas de redresser des torts au moment où ils se présentent<sup>7</sup>.

Il est ressorti de nos audiences que si les partis et les radiodiffuseurs connaissent généralement bien les règlements et la procédure concernant la radiodiffusion en période électorale, il en va autrement de bon nombre de candidats et candidates. La Commission électorale et le CRTC devraient préciser conjointement les lignes directrices et veiller à ce que tous les candidats en prennent connaissance. Tous devraient savoir qu'ils peuvent se plaindre au CRTC s'ils s'estiment lésés (en vertu des lignes directrices) et la procédure à suivre devrait être claire.

Le CRTC a consacré de nombreuses années à perfectionner la réglementation des émissions politiques afférente à la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces règlements s'appliquent en permanence, pas seulement pendant les élections fédérales, et il serait inopportun de mêler la Commission électorale à leur administration. Toutefois, certaines questions relatives au temps d'antenne gratuit et payé ne surgissent qu'en période électorale. Celles-ci relevaient jusqu'à présent de l'arbitre en matière de radiodiffusion. La Commission électorale devrait s'en saisir et prendre les dispositions appropriées. Elle devrait travailler de concert avec le CRTC pour préciser les lignes directrices, informer les partis enregistrés et les candidats et candidates de leurs droits et obligations, et veiller à ce que les lignes directrices soient diffusées en temps voulu – de préférence à intervalles réguliers, de même qu'après le déclenchement d'une élection.

### **Le temps d'antenne payé**

L'intérêt porté à la radiodiffusion politique ne date pas d'hier : dès 1928, la Commission royale de la radiodiffusion (Commission Aird) recommandait de la restreindre très soigneusement (Canada, Commission royale 1929, 14). Les problèmes relatifs au temps d'antenne payé se sont manifestés aux élections de 1935, avec la violation de la règle de la Commission canadienne de radiodiffusion exigeant que le temps d'antenne des partis soit payé d'avance (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 389).

Au fil du temps, différents organismes furent chargés de réglementer les émissions politiques. Depuis 1958, les stations privées comme les stations publiques sont tenues de réserver du temps d'antenne pour la diffusion de messages politiques en période électorale. On a toujours cherché, en principe, à répartir le temps d'antenne de manière juste et équitable afin que les principaux points de vue puissent être entendus. La Société Radio-Canada avait pour principe de n'accorder aux partis que du temps gratuit, jusqu'à ce que les modifications de 1974 et de 1977 à la *Loi électorale du Canada* la contraignent à offrir également du temps payé (Boyer 1983, 427). À l'heure actuelle, tous les diffuseurs, la SRC comprise, doivent mettre à la disposition des partis, à titre onéreux, un total de six heures et demie de temps d'antenne pendant les campagnes électorales, afin de permettre aux partis politiques de diffuser des messages sans intermédiaire.

Le temps payé revêt une grande importance aux élections fédérales, en raison de la grande volatilité de l'électorat canadien et de l'efficacité de cette formule pour rejoindre les indécis. Aux cinq dernières élections, une

moyenne d'environ 43 % des Canadiens et Canadiennes ont pris leur décision de vote au cours de la campagne électorale, en fonction principalement des enjeux de celle-ci plutôt que de convictions idéologiques ou partisans bien ancrées (Clarke *et al.* 1991, 110). La fluidité de l'électorat fut particulièrement grande en 1988 : plus de 60 % des électeurs et électrices ont effectué leur choix pendant la campagne et plus de 25 % ont indiqué avoir changé d'avis au moins une fois durant la campagne (Maclean's/Decima 1988, 19). Se fondant sur des sondages antérieurs, les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont constaté que huit des dix dernières élections fédérales avaient été marquées par des fluctuations importantes des intentions de vote en cours de campagne (Johnston *et al.* 1991, chap. 2).

Le temps d'antenne payé revêt aussi une importance croissante parce qu'il permet d'éviter le filtrage habituel des médias d'information. Les occasions de faire entendre leur message aux électeurs et électrices par le biais des bulletins de nouvelles se faisant plus rares, les partis – mais aussi le public – comptent de plus en plus sur les annonces payantes. Malgré la brièveté et la nature de leurs messages, ces annonces expriment ce que le parti pense avoir à offrir aux électeurs et constituent, par conséquent, une information utile (voir le tableau 6.20).

**Tableau 6.20**  
**Opinion du public sur la nécessité de la publicité payée**  
(en pourcentage)

Publicité pas nécessaire	31,3
Publicité nécessaire	66,1
Ne sais pas	2,6

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : N = 2 947

La question était formulée comme suit : « Lequel des énoncés suivants se rapproche le plus de votre opinion : On pourrait bien se passer de publicité partisane, car elle ne nous apprend pas grand-chose sur le programme des partis.

La publicité partisane est nécessaire car elle est le seul moyen pour les partis de diffuser directement leur message auprès de l'électorat. »

Des études menées aux États-Unis dans les années 70 ont établi que bon nombre d'électeurs et électrices retirent davantage des publicités des partis que des reportages sur les enjeux de la campagne (Patterson et McClure 1976, 3-24). Cela a été confirmé par des études ultérieures (*The Economist* 1991, 21). Selon des études canadiennes récentes, par ailleurs, de nombreux électeurs, particulièrement ceux qui ne suivent pas la vie politique de près, deviennent sensibilisés aux enjeux et aux positions des formations politiques et se font une idée de leurs chefs par le biais de la publicité partisane (Johnston *et al.* 1991, ch. 1, 4, 6 et 8). Le caractère percutant et répétitif des messages force l'attention et favorise l'apprentissage. Ainsi, la plupart des annonces diffusées par les partis en 1988 avaient un certain contenu politique, et les plus efficaces comportaient une argumentation sur un enjeu majeur<sup>8</sup>. Elles ne s'embarrassaient pas de nuances ni de détails, mais

esquissaient au moins les grandes lignes du débat. Les électeurs et électrices intéressés, une fois informés des positions concurrentes, pouvaient trouver de plus amples renseignements auprès d'autres sources.

### *Le temps d'antenne payé à l'étranger*

Plusieurs démocraties occidentales ont des systèmes basés – à la fois sur le temps d'antenne payé et le temps d'antenne gratuit. Ce n'est pas le cas de la France, de la Grande-Bretagne et de la Suède, qui n'accordent que du temps d'antenne gratuit (Gerstlé 1991 CR; Semetko 1991 CR; Siune 1991 CR). La plupart des pays autorisant les annonces payées ont eu à régler le problème de la répartition du temps entre les partis. Une exception notable : les États-Unis, qui ne fixent aucune limite à cet égard (Graber 1991 CR). Aux dernières élections allemandes, les partis pouvaient diffuser des annonces au prix coûtant (frais de main-d'œuvre, de contrôle de la qualité et de production engagés par le radiodiffuseur pour les programmer et les diffuser) sur les stations commerciales de radio et de télévision. Les deux partis détenant le plus grand nombre de sièges au Bundestag avaient droit à 25 minutes chacun, et les autres à 12,5 minutes (Schoenbach 1991 CR). En Australie, le Parlement étudie actuellement un projet d'interdiction totale des annonces payées. Une période d'essai de deux ans sans réglementation s'est soldée par la montée en flèche des frais publicitaires et plusieurs ont réclamé le rétablissement des restrictions. Avant la déréglementation, les radiodiffuseurs avaient droit à une minute supplémentaire de publicité par heure lorsque les grilles de programmation ne permettaient pas à tous les partis de diffuser leurs messages avant le scrutin (Warhurst 1991 CR). Au cours des dernières années, en fait, la limitation des dépenses publicitaires et les règles d'accès au temps d'antenne payé ont fait l'objet de discussions dans un grand nombre de pays démocratiques.

### *Le système de temps payé actuel*

Le système de temps payé actuellement en vigueur au Canada est complexe et lourd, et suscite de nombreuses doléances. Il est caractérisé par un grand nombre de restrictions qui résultent de différents facteurs, notamment le souci d'assurer un régime de concurrence juste et équitable, la crainte que l'argent ne domine les ondes et le désir des partis eux-mêmes de freiner l'escalade de leurs frais publicitaires, surtout à la télévision. Pour assurer une meilleure surveillance des dépenses publicitaires et des émissions politiques au Canada, le législateur a par ailleurs interdit la diffusion de messages politiques par l'intermédiaire de stations étrangères.

Le système actuel, régi par la *Loi électorale du Canada*, est placé sous la surveillance d'un ou une arbitre en matière de radiodiffusion. Désigné à l'unanimité par les partis enregistrés ou, à défaut d'unanimité, par le directeur général ou la directrice générale des élections, l'arbitre joue un rôle clé : il supervise la répartition du temps d'antenne entre les partis et, le cas échéant, les négociations avec les radiodiffuseurs. Ce poste a été créé pour accélérer l'ensemble du processus.

La Loi limite à une période précise des campagnes électorales la diffusion de messages payés par les partis. Cette période dure 28 jours : elle commence le dimanche 29<sup>e</sup> jour avant le jour du scrutin et se termine à minuit l'avant-veille du scrutin. Pendant cette période, chaque radiodiffuseur doit, sous réserve des règlements d'application de la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses propres conditions de licence, offrir aux partis enregistrés six heures et demie (390 minutes) de temps d'antenne payé aux heures de grande écoute. De plus, chaque diffuseur doit mettre à la disposition des partis non enregistrés un total de 39 minutes de temps payé; le temps alloué à chacun de ces partis doit être égal à la plus courte durée allouée à l'un des partis enregistrés, jusqu'à concurrence de six minutes au maximum. Les radiodiffuseurs sont censés déplacer les annonces commerciales déjà programmées afin de mettre ce temps à la disposition des partis.

La répartition du temps d'antenne payé obéit à quatre règles. Si les partis s'entendent sur une répartition donnée, celle-ci devient exécutoire. Sinon, trois autres règles entrent en jeu : 1) la formule énoncée dans la Loi est appliquée; 2) il est interdit d'allouer à un parti enregistré plus de 195 minutes, soit 50 % du temps d'antenne total; et 3) l'arbitre peut changer la répartition s'il la juge injuste pour l'un des partis ou contraire à l'intérêt public.

Le temps alloué aux divers partis pour chaque campagne dépend de leur performance à l'élection *précédente*. La formule de répartition attribue un coefficient égal aux deux critères suivants : 1) le pourcentage des sièges détenus à la Chambre des communes par chacun des partis enregistrés; et 2) le pourcentage des voix recueillies par chaque parti à l'élection précédente. Ensuite, un coefficient valant la moitié du coefficient des deux critères précédents est accordé au nombre de candidats et candidates présentés par chacun des partis enregistrés à l'élection générale précédente, exprimé en pourcentage du nombre total de candidats présentés par tous les partis enregistrés à cette même élection. Le tableau 6.21 montre la répartition du temps payé aux scrutins de 1984 et de 1988, et celle établie par l'arbitre en matière de radiodiffusion pour des élections qui se tiendraient avant 1992.

Si des élections étaient déclenchées sous le régime actuel, cette formule de répartition aurait pour effet de limiter à sept minutes le temps que les partis autres que les trois grands pourraient acheter à un radiodiffuseur. Cela signifie que les petits partis seraient dans l'impossibilité de mener une campagne publicitaire radiodiffusée efficace, quels que soient leurs moyens financiers. Certes, ils pourraient annoncer dans la presse écrite sans restriction, mais ils ne seraient pas en mesure de soutenir la concurrence à la télévision et à la radio, qui sont aujourd'hui les outils de communication électorale les plus puissants. Le caractère injuste du système actuel ne tient pas seulement à ce déséquilibre, qui transparait du tableau 6.21, mais aussi à son parti pris évident contre les nouveaux partis, quels que soient leurs ressources et l'appui électoral dont ils jouissent.

Afin de contenir les dépenses électorales et la hausse des tarifs, une disposition contraint les radiodiffuseurs à offrir aux partis leur tarif le plus

avantageux. Celui-ci est défini comme le tarif le plus bas pour la même quantité de temps à un moment équivalent sur les mêmes installations, à tout moment de la période visée (*Loi électorale du Canada*, art. 321).

**Tableau 6.21**  
**Temps d'antenne payé attribué à chaque parti, 1984, 1988 et 1991**  
(en minutes)

Parti	1984	1988	1991
Parti progressiste-conservateur	129,0	195,0	178,0
Parti libéral	173,0	89,0	113,0
Nouveau Parti démocratique	69,0	67,0	73,0
Parti Rhinocéros	8,0	7,0	5,0
Communist Party of Canada	5,5	3,0	—
Parti libertarien	5,5	5,0	—
Parti Pro-vie	5,5	—	—
Parti vert	5,5	4,0	5,0
Confederation of Regions Western Party	5,5	4,0	—
United Canada Concept	5,5	—	—
L'Action des hommes d'affaires	5,5	—	—
Parti nationaliste du Québec	—	6,0	—
Parti pour la République du Canada	—	4,0	4,0
Parti Crédit social	—	3,0	—
Parti de l'Héritage chrétien	—	3,0	5,0
Parti populaire pour le Canada	—	3,0	—
Parti réformiste	—	3,0	7,0
Parti étudiant	—	3,0	—
The Western Canada Concept	—	3,0	—
Western Independence Party	—	3,0	—
Total	417,5	405,0	390,0

Source : Rapports de l'arbitre en matière de radiodiffusion 1984 et 1989 (voir Canada, Directeur général des élections 1984a et 1989) et Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Les chiffres de 1991 sont ceux annoncés par l'arbitre en matière de radiodiffusion lors de la réunion annuelle des partis enregistrés tenue à Ottawa le 3 mai 1991. Cette réunion est imposée par l'article 314 de la *Loi électorale du Canada*. Étant donné que les partis n'ont pu s'entendre sur une répartition différente, celle décidée par l'arbitre sera obligatoirement appliquée à toute élection tenue avant la prochaine réunion annuelle. Selon les règles actuelles, cette répartition pourrait toutefois être légèrement modifiée en fonction de l'arrivée de nouveaux partis.

Enfin, le système actuel prévoit un délai de 10 jours pour la réservation du temps d'antenne. Dans les 10 jours suivant le décret d'élection, les partis politiques admissibles doivent notifier par écrit aux diffuseurs et exploitants de réseaux auxquels ils prévoient acheter du temps d'antenne leurs préférences

en ce qui concerne les jours et les heures de diffusion et la répartition du temps entre « temps commercial » et « temps de programmation ». Les dispositions de la *Loi électorale du Canada* sont généralement interprétées selon la règle voulant que les messages de deux minutes ou moins constituent du temps commercial (temps payé), et ceux de plus de deux minutes constituent du temps de programmation (habituellement gratuit, bien que les partis et les candidats puissent en acheter). Cependant, au cours des dernières élections, on a rangé l'ensemble du temps gratuit dans la catégorie du temps de programmation, quelle qu'en soit la durée.

### *La réforme du système de temps payé*

Le système du temps payé a fait l'objet de critiques à nos audiences, mais rares sont les personnes qui en ont réclamé l'abolition. Le public y est même largement favorable. Les deux tiers des répondants et répondantes (66,1 %) à notre enquête d'attitudes se sont dits d'accord avec l'énoncé selon lequel « la publicité partisane est nécessaire car elle est le seul moyen pour les partis de communiquer directement avec l'électorat » (Blais et Gidengil 1991 CR). Moins d'un tiers (31,3 %) pensent qu'« on pourrait se passer de la publicité partisane car elle n'informe pas vraiment sur la position des partis » (voir le tableau 6.20). Une très forte majorité des Canadiens et Canadiennes approuvent également le plafonnement des dépenses publicitaires des partis : 74,8 % considèrent qu'« il faut limiter les dépenses publicitaires des partis, faute de quoi les plus riches d'entre eux jouiront d'un avantage injuste ». À l'opposé, 22,6 % seulement pensent que « la liberté d'expression est un droit si fondamental qu'il faut laisser les partis faire autant de publicité qu'ils le veulent » (voir le tableau 6.22).

**Tableau 6.22**

#### **Opinion du public sur la limitation de la publicité payée**

(en pourcentage)

Non, au nom de la liberté d'expression	22,6
Oui, sinon injustice entre les partis	74,8
Ne sais pas	2,6

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Note : N = 2 947

La question était formulée comme suit : « Lequel des deux énoncés suivants se rapproche le plus de votre opinion :

La liberté d'expression est un droit tellement fondamental qu'il faut laisser les partis faire autant de publicité qu'ils veulent.

Il faut limiter les dépenses publicitaires des partis, faute de quoi les plus riches d'entre eux jouiraient d'un avantage injuste. »

Plusieurs études et mémoires, ainsi que des interventions à notre Colloque sur la presse et les élections tenu à Toronto, nous ont convaincus de la nécessité de modifier le système actuel du temps payé pour qu'il réponde mieux aux besoins de l'électorat, des partis et des radiodiffuseurs. La capacité des

partis à communiquer avec l'électorat est une affaire trop importante pour être laissée à la seule discrétion des radiodiffuseurs. Nous souscrivons à cette position adoptée par le CRTC en 1987 : « Le radiodiffuseur ne joue pas un rôle de censeur bienveillant qui peut donner au public uniquement ce qu'il 'devrait' savoir, pas plus qu'il lui appartient de décider à l'avance des candidats qui 'méritent' du temps d'antenne [CRTC 1987] ». À notre avis, il est raisonnable d'exiger que les titulaires de licences mettent du temps d'antenne à la disposition des partis, à titre de service public. Cette obligation n'intervient normalement qu'une fois tous les quatre ans, et seulement pendant quatre semaines. Par ailleurs, un système moins complexe et plus maniable permettrait de remédier à nombre de problèmes réels et de dissiper nombre d'inquiétudes fondées.

*La période publicitaire* Afin d'adapter le régime à la campagne électorale plus courte que nous proposons, nous recommandons que la période de publicité commence 11 jours après le déclenchement des élections et se termine à minuit l'avant-veille du jour du scrutin. Pour que les choses se passent d'une manière ordonnée, les partis enregistrés seraient tenus de réserver leur temps d'antenne dès que possible après le déclenchement des élections. La période publicitaire resterait d'environ quatre semaines. Si les partis et les radiodiffuseurs ne parvenaient pas à s'entendre dans les 10 jours suivant la publication du décret, la Commission électorale du Canada aurait mandat de trancher sans délai.

Le fait de retarder le début de la période de publicité présenterait trois grands avantages. Premièrement, tous les partis seraient sur un pied d'égalité en ce qui concerne la publicité : le parti au pouvoir ne serait pas favorisé parce qu'il connaîtrait avant les autres la date du déclenchement des élections. Deuxièmement, les partis auraient le temps de planifier leur stratégie publicitaire et de produire une première série de messages; cela minimiserait également l'inconvénient imposé aux radiodiffuseurs, tenus de reprogrammer jusqu'à 360 minutes de publicité. Troisièmement, cette mesure inciterait les partis à commencer leur campagne en recourant à d'autres moyens de communication. Les mêmes règles s'appliqueraient aux élections partielles.

### **Recommandation 1.6.14**

**Nous recommandons :**

- a) que la période publicitaire commence 11 jours après la publication du décret d'élection et qu'elle se termine à minuit l'avant-veille du jour du scrutin;**
- b) que les partis politiques enregistrés et les radiodiffuseurs s'entendent sur la grille de diffusion de la publicité électorale payée dans un délai de 10 jours après la publication du décret; et**

**c) que, à défaut d'entente, la Commission électorale du Canada établisse la grille.**

*L'admissibilité* Comme c'est déjà le cas, chaque radiodiffuseur devrait être tenu de libérer du temps d'antenne payé à l'intention des partis, sous réserve des règlements énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses conditions de licence. Nous approuvons à cet effet la définition élargie du terme « radiodiffuseur » inscrite dans la *Loi électorale du Canada* par suite de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, et qui a pour effet d'étendre cette obligation aux réseaux de télévision payante et de services spécialisés.

Il faudrait par ailleurs conserver la disposition de la *Loi électorale* qui oblige chaque radiodiffuseur à mettre une quantité déterminée de temps d'antenne à la disposition des partis. En revanche, nous recommandons que seuls les partis dûment enregistrés bénéficient de ces dispositions de la Loi concernant l'accès au temps payé. À l'heure actuelle, la Loi accorde ce droit aux partis non enregistrés : cela nous apparaît injuste à l'égard de ceux qui respectent les critères d'enregistrement. En outre, comme le faisait remarquer l'ancien arbitre en matière de radiodiffusion, cela incite des groupes de tous genres à se constituer en partis afin d'obtenir du temps d'antenne payé et gratuit en période électorale (Canada, Directeur général des élections 1984a, 83).

### **Recommandation 1.6.15**

**Nous recommandons que seuls les partis politiques enregistrés soient autorisés à acheter le temps d'antenne payé que les radiodiffuseurs sont tenus d'offrir en vertu de la *Loi électorale du Canada*.**

*Le temps d'antenne publicitaire des partis enregistrés* Depuis la réforme de 1974, la *Loi électorale du Canada* a eu pour effet d'exproprier (au tarif le plus bas) chaque radiodiffuseur de 390 minutes de temps d'antenne, à répartir entre les partis politiques pour leur publicité électorale pendant les quatre dernières semaines de la campagne. Afin de déterminer le temps d'antenne que les radiodiffuseurs devraient être tenus de libérer à ce titre, nous nous sommes basés sur le temps acheté par les partis en 1988, et sur le temps nécessaire à une formation politique pour mener une campagne publicitaire efficace sur les ondes.

Le temps total que chaque radiodiffuseur doit offrir aux partis est réparti par entente mutuelle entre le réseau et chacune de ses stations affiliées, en fonction des demandes des partis enregistrés. (*Loi électorale du Canada*, par. 307[2]). Selon les données fournies par les partis, aucun d'eux n'a acheté le temps maximal auquel il avait droit sur aucune station de télévision. Le maximum n'a été atteint que sur quelques stations de radio. Ainsi, le

Nouveau Parti démocratique a frôlé sa limite sur les ondes de la station de télévision de la Société Radio-Canada à Windsor, seule station de télévision dans une région où la lutte fut très serrée; le NPD ayant acheté beaucoup de temps sur le réseau, il lui en restait peu pour de la publicité locale sur cette station. Le Parti libéral a également approché de sa limite sur la même station, achetant surtout du temps local, alors que le Parti progressiste-conservateur en a acheté un peu moins. Le Parti libéral avait droit à 89 minutes de temps payé en 1988, et ses achats n'ont approché du plafond que sur deux stations de télévision (sur un total de 59 qui passaient ses annonces) et 14 stations de radio (sur 212). Pour ce qui est du Parti progressiste-conservateur, les seules données disponibles concernent le temps acheté à la SRC et à certaines de ses affiliées. Mais comme il disposait de 195 minutes par radiodiffuseur, il a sans doute rarement, sinon jamais, approché de sa limite. Il ne l'a pas fait, en tout cas, sur une station de la SRC. Au demeurant, le plafonnement des dépenses électorales permettait aux grands partis nationaux d'acheter tout le temps d'antenne qui leur était alloué seulement sur un nombre limité de stations.

Pour évaluer le système actuel de répartition, nous avons estimé le temps d'antenne dont un parti a besoin pour se faire valoir efficacement auprès de l'électorat (Cossette 1991). Nos calculs reposaient sur le temps d'antenne nécessaire dans les grands centres, là où la période requise risque d'être la plus longue à cause de la concurrence. Cette analyse postulait que le parti serait déjà connu et qu'il suivrait la stratégie courante (c'est-à-dire que la télévision serait le média privilégié, la radio un complément, et que le mélange de temps d'antenne sur le réseau et sur les stations locales varierait selon les localités).

Cette analyse a permis d'établir le nombre de minutes de publicité payée dont un parti hypothétique aurait besoin pour toucher le nombre maximal d'électeurs et électrices pendant les quatre semaines de la période publicitaire, dans une région donnée. Nous avons ainsi calculé que le temps d'antenne maximal qu'un parti achèterait à une station donnée serait de 85 minutes (soit la portion des 212 minutes disponibles à Toronto qui serait attribuée à la station la plus populaire). Au-delà de ce point, de toute façon, le rendement irait en diminuant.

En supposant qu'à une élection fédérale donnée il n'y aurait pas plus que l'équivalent de quatre partis rivaux cherchant à obtenir du temps de publicité dans une même région, le temps maximum requis, selon notre analyse, serait de 340 minutes. Comme il faut aux partis une certaine marge de manœuvre pour s'adapter à l'évolution du marché, les radiodiffuseurs devraient être tenus de fournir 360 minutes, à répartir entre les différentes formations.

Nous avons déjà souligné le caractère injuste de la formule d'attribution actuelle. Selon nous, la limitation des dépenses électorales permettrait d'assurer l'équité et de limiter les coûts, dans la mesure où il serait interdit à un parti d'acquérir plus qu'une certaine part du temps total disponible. La formule de répartition complexe actuellement inscrite dans la Loi n'aurait

donc plus de raison d'être; chaque parti serait libre de déterminer combien il voudrait consacrer à la publicité radiodiffusée, sous réserve de sa limite de dépenses et du maximum de temps qu'il pourrait acheter à un même radiodiffuseur.

**Tableau 6.23**  
**Estimation du temps d'antenne payé nécessaire à un parti pour mener une campagne électorale efficace**

Ville	Objectif en points d'écoute brute <sup>a</sup>			Cote moyenne par annonce (30 s) <sup>b</sup>	Nombre d'annonces (30 s)	Number de minutes <sup>c</sup>
	Réseau	Stations indépendantes	Total			
Vancouver	824	576	1 400	5,5	255	127,5
Calgary	816	184	1 000	8,1	123	61,5
Winnipeg	896	104	1 000	7,1	141	70,5
Toronto	800	600	1 400	3,3	424	212,0
Montréal (anglais)	1 136	64	1 200	10,0	120	60,0
Montréal (français)	784	616	1 400	11,6	121	60,5
Halifax	752	248	1 000	6,9	145	72,5

Source : Cossette 1991.

Notes : <sup>a</sup>Le point d'écoute brute (PEB) est une mesure de l'efficacité de la publicité. On le calcule en multipliant l'auditoire estimé (c'est-à-dire le pourcentage de l'auditoire potentiel effectivement rejoint, exprimé en points d'écoute) par la fréquence de diffusion du message. L'objectif en PEB est le nombre de PEB requis pour mener une campagne efficace.

<sup>b</sup>Nombre prévu de PEB par annonce de 30 secondes, d'après les données concernant l'auditoire de chaque région.

<sup>c</sup>Total de minutes auxquelles un parti aurait droit sur l'ensemble des stations dans chaque région métropolitaine : en pratique, un parti répartirait ce total entre plusieurs stations.

Plusieurs raisons motivent le plafonnement du temps payé accessible à chaque parti. En l'absence de limite, il faudrait instaurer un mécanisme de répartition pour les cas où les partis, pris globalement, voudraient acheter à une station donnée plus de temps qu'elle ne serait obligée (ou disposée) à vendre. Autrement, le système demeurerait aussi complexe et injuste qu'à l'heure actuelle. Le plafonnement empêcherait aussi un parti de saturer une région du pays au point d'y désavantager nettement des partis nationaux. Si l'on ne restreint pas le temps d'antenne qu'un parti peut acheter dans une région donnée, les partis nationaux seront incapables de lui faire concurrence en raison de leur plafond de dépenses et de leur obligation de faire campagne dans toutes les régions. Une telle situation ne servirait certainement pas les intérêts à long terme du pays.

Nous proposons donc de fixer à 100 minutes le temps maximal qu'un parti serait autorisé à acheter sur toute station de radio ou de télévision. Cela correspondrait à environ 30 % du temps que les radiodiffuseurs doivent libérer. Si le temps d'antenne total que les partis enregistrés souhaitaient acheter à un radiodiffuseur excédait la durée que celui-ci était tenu de libérer, le radiodiffuseur pourrait soit vendre plus de temps (pourvu

qu'aucun parti ne dépasse sa limite), soit s'en tenir à la durée requise et négocier une répartition équitable avec les partis concernés; la Commission électorale trancherait en cas d'impasse.

Pour estimer le temps d'antenne payé dont un parti a besoin pour mener une campagne efficace, nos consultants ont fait une estimation de ce temps pour la prochaine élection (Cossette 1991). Nos projections de coût correspondent d'assez près aux dépenses de publicité radiodiffusée des partis enregistrés en 1988, après ajustement pour tenir compte de la hausse des tarifs. Ainsi, le temps mis à la disposition des partis cadre avec les plafonds de dépenses proposés et confirme la valeur de nos projections. Le temps total et le plafonnement par station répondent ainsi aux objectifs de limitation des coûts visés par la réforme de 1974, simplifient grandement le processus et donnent à tous les partis un accès juste et équitable au temps payé. La durée attribuée suffira aux besoins des partis, tant dans les grands centres que dans les secteurs comptant peu de stations, et favorisera une vision plus nationale des campagnes électorales fédérales.

La radio reste largement utilisée en période électorale. Nos projections indiquent qu'il faut disposer de nettement plus de temps payé à la radio qu'à la télévision pour mener une campagne efficace. Toutefois, les stations de radio sont beaucoup plus nombreuses que les stations de télévision et, selon les stratégies des partis, elle sont utilisées de façon plus sélective (Cossette 1991). En 1988, on n'a observé que quelques cas où le temps acheté à la radio s'est approché du maximum autorisé. Les règles devraient donc demeurer les mêmes pour la radio et la télévision.

Selon l'arbitre en matière de radiodiffusion, la diffusion de publicité partisane en dehors des heures de grande écoute pendant la période publicitaire constitue, techniquement, une dérogation au paragraphe 307(1) de la *Loi électorale du Canada* (Canada, Directeur général des élections 1984a, 81-82). Toutefois, en vertu d'une décision du Commissaire aux élections, les partis ont été autorisés à diffuser des annonces à de tels moments aux élections de 1984 et de 1988, avec l'accord des radiodiffuseurs concernés. Il est fort probable que les partis continueront d'avoir recours à cette pratique en raison de la fragmentation croissante de l'auditoire et de la capacité de plus en plus grande de leurs stratégies de cibler avec précision certains groupes d'électeurs et électrices. Il n'y a aucune raison de leur refuser cette souplesse. Nous recommandons par conséquent que les partis soient autorisés à acheter du temps d'antenne publicitaire en dehors des heures de grande écoute pendant la période électorale (Canada, Directeur général des élections 1984a, 81-82, 89-90).

### **Recommandation 1.6.16**

**Nous recommandons que chaque radiodiffuseur soit tenu d'offrir aux partis politiques enregistrés, pendant la période publicitaire, 360 minutes de temps d'antenne payé aux heures**

**de grande écoute (ou à tout autre moment convenu), sous réserve d'un maximum de 100 minutes par parti.**

*La radiodiffusion à partir de l'étranger* Étant donné que la *Loi électorale* ne s'applique qu'au Canada, la limitation du temps qu'un parti peut acheter à un radiodiffuseur n'a d'effet que s'il est interdit d'en acheter à l'étranger. Sinon, pourvu qu'il en ait les moyens et ne dépasse pas son plafond de dépenses électorales, un parti pourrait acheter beaucoup de temps d'antenne à une station frontalière américaine et contourner la limitation. Il convient donc de conserver l'interdiction d'acheter du temps payé à des radiodiffuseurs à l'étranger.

### **Recommandation 1.6.17**

**Nous recommandons que l'interdiction d'acheter du temps d'antenne à des stations de radiodiffusion à l'étranger en période électorale reste inscrite dans la *Loi électorale du Canada*.**

*Les tarifs publicitaires* Les frais de publicité demeurent un élément important des dépenses électorales et un obstacle à la participation de nouveaux partis. Nous recommandons donc que les radiodiffuseurs soient tenus d'offrir du temps d'antenne à 50 % du tarif commercial le plus bas. La publicité payée joue un rôle important non seulement pour les partis, mais aussi pour l'électorat. Il est en effet dans l'intérêt public de rendre plus accessibles aux partis les moyens de communication, car on contribue ainsi à l'information des électeurs et électrices.

Afin de ne pas imposer un fardeau excessif aux radiodiffuseurs, nous recommandons que la moitié du temps payé de la grille d'un radiodiffuseur assujetti par le CRTC à une limite concernant le temps publicitaire soit exclue de cette limite et considérée comme du temps de programmation. Le temps publicitaire de la plupart des télédiffuseurs est limité à 12 minutes par heure (CRTC 1986, art. 11). Les réseaux de services spécialisés et les stations de radio FM sont astreints à des plafonds individuels énoncés dans leurs conditions de licence. Notre recommandation est conforme à la pratique de 1988 selon laquelle les messages télévisés gratuits d'une et de deux minutes étaient considérés comme du temps de programmation, même s'il s'agissait de publicité partisane.

Cette recommandation présente plusieurs avantages. Elle compense d'abord le fait que les partis ne jouissent pas des rabais consentis à la plupart des annonceurs commerciaux. Elle reconnaît aussi qu'il est d'intérêt public que les partis puissent communiquer avec l'électorat à un coût raisonnable. Elle assure également un tarif uniforme à tous les partis, ce qui constituait l'un des objectifs des réformes précédentes. Enfin, elle évite aux radiodiffuseurs d'avoir à déplacer trop d'annonces commerciales et leur donne une plus grande souplesse de programmation. Cela est particulièrement

important pour les réseaux de services spécialisés, dont beaucoup ont droit à moins de temps publicitaire par heure que les autres stations. Les stations de radio AM, pour leur part, n'ont plus de limite de temps publicitaire depuis deux ans; les annonces politiques ne leur posent donc pas de problème de rééchelonnement, ni de manque à gagner. Enfin, l'incidence financière de cette mesure sur les radiodiffuseurs est minime.

Les candidats et candidates ont également recours à la publicité radiodiffusée, à titre individuel, mais sur une moins grande échelle que les partis. Il importe donc d'assurer un accès juste et équitable à ceux et celles qui choisissent de le faire. À l'heure actuelle, les radiodiffuseurs ne sont pas tenus de leur offrir du temps d'antenne. Toutefois, s'ils en vendent à un candidat, ils devraient accorder un accès juste et équitable à tous les autres, et ce au tarif le plus favorable. En d'autres termes, les radiodiffuseurs devraient facturer aux candidats le tarif le plus bas qu'ils pratiqueraient à l'égard de toute autre personne pour du temps équivalent sur les mêmes installations (*Loi électorale du Canada*, art. 321). Cette règle est indispensable pour garantir un traitement juste et équitable à tous les candidats.

### **Recommandation 1.6.18**

**Nous recommandons :**

- a) **que chaque radiodiffuseur soit tenu d'offrir aux partis politiques enregistrés du temps d'antenne facturé à 50 % du tarif commercial le plus bas pour un temps comparable;**
- b) **que chaque radiodiffuseur, nonobstant les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, les règlements du CRTC ou ses conditions de licence, puisse classer la moitié du temps des annonces politiques diffusées pendant la période publicitaire comme du temps de programmation exempté des limites publicitaires; et**
- c) **que chaque radiodiffuseur qui met du temps d'antenne payé à la disposition de candidats et candidates individuels soit tenu de le faire sur une base juste et équitable et à un tarif ne dépassant pas le taux le plus bas facturé à toute personne, à n'importe quel moment de la même période, pour un temps équivalent sur les mêmes installations.**

*Le rôle de la Commission électorale du Canada* Pour assurer le bon fonctionnement du système que nous recommandons, il conviendrait que la Commission électorale assume les fonctions actuelles de l'arbitre en matière de radiodiffusion, notamment en matière de programmation du temps payé. À cette fin, la Commission électorale devrait publier chaque année des lignes directrices sur la radiodiffusion électorale, afin d'informer les partis enregistrés et les radiodiffuseurs de leurs droits et obligations. Il

s'agirait, entre autres, de renseigner les partis sur la procédure normale de réservation et d'annulation du temps d'antenne. Pour communiquer leur message dans les meilleures conditions, les partis doivent avoir accès aux créneaux horaires de leur choix. Les partis seraient tenus de respecter le délai de réservation que nous recommandons – soit le 10<sup>e</sup> jour après la publication du décret d'élection – et de donner un préavis suffisant en cas d'annulation. Pour simplifier les choses, vu la période électorale plus courte que nous préconisons, les partis devraient réserver d'abord auprès des réseaux, afin que les stations affiliées soient en mesure de répondre aux demandes visant le reste du temps disponible. Ces propositions figuraient dans les rapports de 1984 et de 1989 de l'arbitre en matière de radiodiffusion (Canada, Directeur général des élections 1984a, 1989).

### **Recommandation 1.6.19**

**Nous recommandons :**

- a) que la Commission électorale du Canada publie des lignes directrices sur la réservation et l'annulation du temps d'antenne payé et sa répartition juste et équitable entre les partis; ces lignes directrices devraient refléter les pratiques commerciales courantes, tout en tenant compte des courts délais propres aux campagnes électorales et de la nécessité de répondre au mieux aux préférences de programmation des partis; et**
- b) que la Commission assume les fonctions actuellement remplies par l'arbitre en matière de radiodiffusion.**

*La radiotélévision communautaire et éducative* À l'heure actuelle, les réseaux éducatifs provinciaux et les stations de radio communautaires ne sont pas tenus de vendre du temps d'antenne aux partis, en raison justement de leur rôle éducatif et de leur statut non commercial. Dans la mesure où ces radiodiffuseurs se conforment à leur mission et ne s'immiscent pas volontairement dans le débat électoral en vendant du temps publicitaire à des partis politiques, les règlements précités ne devraient pas s'appliquer à eux; dans le cas contraire, ils seraient astreints aux mêmes règles que les radiodiffuseurs commerciaux. Les réseaux éducatifs sont soumis au contrôle des provinces et aussi à la réglementation fédérale. Or, les dispositions de la *Loi électorale* sont liées à un objectif fondamental de la Loi, et ne s'appliquent qu'en période électorale, lorsqu'un tel radiodiffuseur a vendu du temps à des partis politiques; elles ne constituent donc pas une intrusion dans un domaine de compétence provinciale.

### Recommandation 1.6.20

**Nous recommandons que tout radiodiffuseur communautaire et tout réseau éducatif exploité par une province soient automatiquement assujettis aux dispositions de la *Loi électorale du Canada* s'ils vendent du temps publicitaire en période électorale à un parti politique enregistré, ou à un candidat ou une candidate.**

*La responsabilité des radiodiffuseurs* Les radiodiffuseurs ont souvent exprimé leur inquiétude d'être poursuivis en justice par des clients commerciaux dont ils auraient déplacé les annonces en application de la *Loi électorale du Canada*. Afin de préserver les radiodiffuseurs d'une telle éventualité, nous recommandons que la Loi les exonère expressément de toute responsabilité à cet égard. Naturellement, ils disposeraient d'une protection supplémentaire s'ils inscrivaient une clause à cet effet dans leurs contrats commerciaux types. Par ailleurs, nous convenons avec la Société Radio-Canada que les annonces payées des partis devraient être dans la langue du réseau ou de la station qui les diffuse.

### Recommandation 1.6.21

**Nous recommandons :**

- a) **que les radiodiffuseurs soient expressément exonérés de toute responsabilité à l'égard du déplacement de messages publicitaires commerciaux au profit de messages politiques en application de la *Loi électorale du Canada*; et**
- b) **que les radiodiffuseurs ne soient pas tenus d'accepter des annonces d'un parti dans une langue autre que leur langue habituelle de diffusion.**

### **Le temps d'antenne gratuit**

Dès 1934, le premier ministre W.L. Mackenzie King évoquait à la Chambre des communes la possibilité d'offrir aux partis politiques du temps d'antenne gratuit à la radio :

La radio joue un rôle si important dans tout ce qui a trait à l'opinion publique qu'il conviendrait d'arrêter, par exemple, que chaque parti politique comptant un bon nombre de partisans aura droit de faire irradier aux frais de l'État une couple de discours-programmes. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30 juin 1934, 4511)

En 1944, la SRC décida d'accorder une demi-heure par mois de temps d'antenne gratuit (cette période fut par la suite portée à une heure) sur ses

réseaux nationaux à tous les partis représentés aux Communes. À cet effet, elle établit la règle suivante : si deux partis seulement étaient représentés à la Chambre, le temps était divisé également entre les deux partis; s'il y avait plus de deux partis, 40 % du temps d'antenne allait au parti au pouvoir, tandis que les partis d'opposition se partageaient le reste (SRC 1944; Peers 1969, 342).

La *Loi sur la radiodiffusion* de 1958 habilitait le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion à imposer aux titulaires de licences la diffusion d'émissions d'intérêt public et à réglementer la répartition du temps d'antenne réservé aux annonces politiques partisans; le Bureau n'avait cependant pas le pouvoir d'exiger que les radiodiffuseurs offrent du temps d'antenne gratuit. Conformément à son mandat, la SRC offrait gratuitement son antenne aux formations politiques qu'elle considérait comme de véritables partis nationaux d'après les critères suivants : être représenté à la Chambre des communes, refléter l'opinion d'un nombre important de Canadiens et Canadiennes, exprimer des positions sur un large éventail de questions, avoir un ou une chef reconnu et une organisation d'envergure nationale, présenter des candidats et candidates dans au moins trois provinces et le quart des circonscriptions (SRC 1944). Ces critères ont évolué avec le temps et sont devenus caducs lorsque la définition de « parti enregistré » a été inscrite dans la *Loi électorale du Canada*, en 1974.

La diffusion de messages politiques gratuits au Canada a eu divers objectifs. La Société Radio-Canada a choisi de fournir du temps gratuit parce qu'elle ne voulait pas vendre de temps d'antenne pour ce type de message. La Société voulait s'assurer que tous les partis disposent d'une chance raisonnable d'expliquer leurs positions et qu'aucun d'entre eux ne domine les ondes de par sa situation ou sa richesse (Soderlund *et al.* 1984, 118–119; LaCalamita 1984). Ces critères s'appliquaient tout autant aux messages partisans diffusés entre les élections. Jusqu'à ce jour, la Société refuse la publicité émanant de groupes de pression ou sujette à controverse. Elle préfère offrir du temps gratuit et une couverture journalistique et met du temps payé à la disposition des partis en période électorale uniquement parce que la Loi l'y oblige. Quant aux stations privées, tenues de diffuser des émissions d'intérêt public, elles ont souvent choisi d'accorder du temps gratuit aux partis et aux candidats et candidates, tout en leur vendant des annonces payées.

Les partis se virent offrir du temps d'antenne gratuit à la télévision, quand ce nouveau média fit son apparition. Le passage de la radio – dont les émissions attiraient un auditoire non négligeable – à la télévision posa un défi aux stratèges des partis. Ces derniers rejetèrent d'abord le temps d'antenne offert. Puis les porte-parole des partis se présentèrent devant les caméras comme s'ils étaient encore à la radio. Voilà qui n'avait rien pour passionner les téléspectateurs, d'autant plus que le choix d'émissions s'accroissait rapidement. Comme l'a souligné Dalton Camp, la formule convenait à la politique dans la mesure où elle favorisait l'analyse des questions de

fond, mais elle était incompatible avec la télévision et il devint vite évident que « si les partis voulaient utiliser la télévision, ils devraient le faire selon les règles propres à ce média » (Camp 1981, xv).

Les messages gratuits d'une certaine durée jouissaient d'une bonne cote d'écoute dans les années 70. Mais en 1988, les partis optèrent pour des messages plus courts, difficiles à distinguer des annonces publicitaires. Ceux des grands partis duraient deux minutes; ceux des autres formations, une minute. Ces messages pouvaient être insérés facilement dans les émissions en cours, comme des annonces payées. Par rapport à la formule classique, ils pouvaient donc rejoindre un plus grand nombre d'électeurs et électrices indécis. En outre, sans y être expressément obligés, les réseaux se sont efforcés de programmer ces messages de manière à les isoler de ceux des partis concurrents. Sur le plan du contenu, tout au moins en ce qui concerne les grands partis, ces messages se présentaient comme des versions allongées ou des amalgames d'annonces payées.

Dans son rapport au CRTC sur sa couverture des élections de 1988, le réseau CTV déclarait que « même si ce temps est désigné dans la Loi comme du 'temps d'émission gratuit' ... c'est en fait du temps commercial non payé [pour] les partis enregistrés » (CTV 1988, 9). À l'origine, rappelle le rapport, il s'agissait « d'assurer que tous les partis en lice, quels que soient leurs moyens, aient droit à du temps d'émission [sur] les ondes des réseaux traditionnels titulaires d'une licence ». C'est dans cet esprit que CTV – comme la Société Radio-Canada – a aidé gratuitement les petits partis à réaliser leurs messages dans ses studios et ceux des stations affiliées. La SRC a pour sa part recommandé que ces messages aient une durée minimale de trois à quatre minutes, soulignant que l'objectif du temps gratuit était de « permettre aux partis de traiter les principaux enjeux de la campagne plus à fond que dans un message publicitaire de 30 à 60 secondes » (Mémoire 1990, 15).

Selon certains, ces courts messages ne permettent pas un examen sérieux des divers thèmes de la campagne, comme les messages gratuits de forme plus classique. D'aucuns préconisent, par ailleurs, d'établir une durée minimale pour les périodes de temps gratuit. Les segments plus longs, surtout lorsqu'ils sont regroupés en émissions gratuites, n'ont pas l'avantage d'atteindre fortuitement des électeurs et électrices indécis – ce qui constitue l'attrait des annonces payées. On peut considérer que les messages de deux minutes sont plus efficaces dans la mesure où ils s'apparentent plus à des messages publicitaires. Cependant, comme il est moins facile de cibler les messages de ce genre et que ce sont les réseaux qui choisissent le moment de leur diffusion, les stratèges des partis y voient encore, tout au plus, un complément du temps payé.

Une forme de communication directe entre la classe politique et l'électorat est manifestement nécessaire. Le public est d'ailleurs favorable à la formule des débats obligatoires entre chefs de parti et à d'autres moyens de communication sans intermédiaire. En outre, comme en témoigne notre

enquête d'attitudes, beaucoup souhaitent que le système soit plus accessible aux petits partis (Blais et Gidengil 1991 CR). À notre sens, un régime de temps gratuit véritablement accessible aux petits partis constitue la meilleure solution, par rapport à une réglementation contraignante. En offrant aux partis de nouvelles façons d'accéder directement à l'auditoire national, on favoriserait l'équité et la diversité dans ce domaine sans empiéter sur la liberté traditionnelle de la presse.

Il nous apparaît donc opportun de réexaminer tout le principe du temps d'antenne gratuit. Si la durée des segments gratuits continue de diminuer et s'ils sont intégrés aux émissions régulières, seule leur gratuité les distinguera de la publicité payée, abstraction faite des frais de production. Cependant, si on leur imposait une durée minimale, il faudrait les regrouper pour ne pas trop perturber les grilles horaires; ils attireraient alors un auditoire relativement restreint et les partis n'en feraient pas une priorité, mis à part les petits partis qui n'ont pas les moyens d'acheter du temps d'antenne. Il s'agit donc essentiellement de savoir si le temps gratuit a encore son utilité ou s'il est possible de le transformer de façon à lui restituer sa fonction initiale.

### *Principales caractéristiques du système actuel de temps d'antenne gratuit*

Le temps d'antenne gratuit, comme le temps payé, est disponible du 29<sup>e</sup> jour avant le jour du scrutin jusqu'à l'avant-veille du scrutin. Le temps gratuit n'est pas considéré comme une dépense électorale. Contrairement aux messages payés, les messages gratuits ne doivent pas nécessairement être diffusés aux heures de grande écoute. Si tous les radiodiffuseurs sont tenus de fournir du temps d'antenne payé, le temps gratuit est exigé seulement des exploitants de réseau qui : 1) rejoignent la majorité de la population canadienne dont la langue maternelle est la même que celle dans laquelle ils diffusent; 2) détiennent une licence pour plus d'une série particulière d'émissions ou d'un genre de programmation; et 3) ne sont reliés à aucune entreprise de distribution telle qu'une société de câblodistribution. Étant donné le libellé ambigu de la *Loi électorale du Canada* (art. 316), on peut soutenir qu'il existe un quatrième critère, à savoir que seuls les exploitants de réseau ayant offert du temps gratuit à la dernière élection seraient tenus de le faire aux élections ultérieures. La question s'est posée aux élections de 1988 : le Réseau de télévision Quatre-Saisons, qui n'existait pas lors de la campagne de 1984, s'est demandé s'il était obligé de libérer du temps d'antenne gratuit. Le réseau a décidé de respecter l'esprit de la Loi et de fournir du temps d'antenne gratuit, mais l'incident a incité l'arbitre en matière de radiodiffusion à recommander que l'on modifie la Loi en établissant un critère minimal de temps gratuit qui ne fasse pas référence à la dernière élection (Canada, Directeur général des élections 1989, 69). Les réseaux radiophoniques ayant déjà offert du temps gratuit sont les réseaux AM français et anglais de la SRC, de Radiomutuel et de Télémédia; du côté de la télévision, on retrouve les réseaux français et anglais de la SRC, de CTV, de TVA et de Quatre-Saisons.

Le temps gratuit est réparti selon une formule définie au paragraphe 316(2) de la Loi : deux minutes vont à chaque parti enregistré et à chaque parti politique qui renonce à son droit d'acheter du temps d'antenne, et le reste est divisé entre tous les partis enregistrés ou non auxquels on a attribué du temps payé, et cela dans les mêmes proportions. La Loi précise qu'aucun exploitant de réseau ne peut libérer moins de temps gratuit qu'à l'élection antérieure. En 1988, les réseaux de télévision français et anglais de la SRC et le réseau CTV ont programmé 214 minutes gratuites au total, tandis que TVA et Quatre-Saisons en ont programmé 62 minutes chacun. Les deux réseaux radio-phoniques AM de la SRC ont libéré 120 minutes, et Radiomutuel et Télémedia, 62 minutes chacun. Le tableau 6.24 montre la répartition du temps gratuit au réseau de télévision de la SRC aux élections de 1984 et de 1988.

Tableau 6.24

**Répartition du temps d'antenne gratuit par parti, élections fédérales générales, 1984 et 1988**  
(en minutes, par station des réseaux de télévision CBC (anglais), SRC (français) et CTV)

Parti	1984	1988
Parti progressiste-conservateur	64,9	101
Parti libéral	87,0	46
Nouveau Parti démocratique	34,7	35
Parti Rhinocéros	4,9	4
Communist Party of Canada	2,75	2
Parti libertarien	2,75	3
Parti Pro-vie	2,75	—
Parti vert	2,75	2
Confederation of Regions Western Party	2,75	2
United Canada Concept	2,75	—
L'Action des hommes d'affaires	2,75	—
Parti nationaliste du Québec	—	3
Parti pour la République du Canada	—	2
Parti Crédit social	—	2
Parti de l'Héritage chrétien	—	2
Parti populaire pour le Canada	—	2
Parti réformiste du Canada	—	2
Parti étudiant	—	2
The Western Canada Concept	—	2
Western Independence Party	—	2
Total	210	214

Source : Rapports de l'arbitre en matière de radiodiffusion 1984 et 1989 (voir Canada, Directeur général des élections 1984a et 1989).

### *Comparaisons internationales*

L'attribution de temps d'antenne gratuit est une pratique répandue dans les sociétés démocratiques. On y voit entre autres une façon juste et équitable de permettre la diffusion des opinions minoritaires. Parmi les neufs pays dont nous avons examiné les pratiques, un seul, les États-Unis, n'a pas adopté cette formule (Graber 1991 CR). L'Australie, l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, Israël, la Norvège et la Suède ont tous des systèmes de temps gratuit, avec des formules d'attribution qui varient d'un pays à l'autre.

En Australie, on accorde du temps gratuit aux partis qui présentent un candidat ou une candidate dans au moins 10 circonscriptions et qui jouissent d'un appui populaire suffisant. Pour justifier de cet appui, le parti doit avoir fait élire au moins un candidat au Parlement du Commonwealth à l'élection précédente, ou avoir obtenu au moins 5 % des votes valides à la dernière élection au niveau national ou au niveau des États. Les segments gratuits sont en général de deux minutes. On programme aussi du temps gratuit, en début de campagne, pour les discours des chefs de parti (Warhurst 1991 CR).

Au Danemark, tous les partis qui ont recueilli un nombre de signatures équivalant à 1/175 des votes valides comptés à l'élection précédente ont droit au même temps d'antenne. Ce principe s'applique à des émissions spéciales diffusées aux heures de grande écoute à la radio et à la télévision, par exemple des débats auxquels participent tous les partis (Siune 1991 CR).

En France, aux élections présidentielles et législatives, les partis ont droit à un accès égal et comparable aux ondes. Aux élections législatives, le parti au pouvoir a droit au même temps que tous les partis d'opposition réunis; la répartition entre ces derniers est fonction du nombre de leurs sièges à l'Assemblée nationale. Les partis non représentés à l'Assemblée ont droit à quelques courts messages. Aux dernières élections présidentielles, les deux candidats ont bénéficié de deux heures chacun à la radio et à la télévision, le tout étalé sur quatre émissions (Gerstlé 1991 CR).

En Grande-Bretagne, le temps gratuit accordé aux partis représentés au Parlement est fonction du nombre de voix obtenues à l'élection générale précédente. Quant aux partis non représentés aux Communes, ils ont droit à un message de cinq minutes s'ils présentent au moins 50 candidats ou candidates (Semetko 1991 CR).

En Norvège, tous les partis qui ont été représentés au Parlement pendant l'une des deux dernières périodes électorales, qui ont une organisation nationale et qui sont en lice dans la majorité des circonscriptions, ont droit au même temps d'antenne. Les autres partis peuvent se manifester dans le cadre de courtes émissions combinant des déclarations de leurs porte-parole et des interviews (Siune 1991 CR).

En Suède, les partis représentés au Parlement ont tous droit au même temps d'antenne gratuit. Les petits partis qui n'y sont pas représentés n'ont qu'un accès limité aux réseaux nationaux (Siune 1991 CR).

En Allemagne, chacun des partis en lice a droit à au moins un message publicitaire gratuit à la radio et à la télévision publiques. Du temps supplémentaire est accordé en fonction du nombre de sièges détenus au Bundestag. Règle générale, les messages sont diffusés juste avant ou après les journaux télévisés aux heures de grande écoute, et ne doivent pas dépasser deux minutes et demie (Schoenbach 1991 CR).

En Israël, la télévision publique fournit une demi-heure chaque soir, avant les nouvelles nationales de 21 heures, pendant les 30 derniers jours de la campagne (la radio accorde une heure); ce temps est réparti entre les partis selon le nombre de sièges détenus par chacun à la dissolution de la Chambre (Elizur et Katz 1979, 230). Les partis reçoivent des créneaux de 10 minutes au maximum, réparties par un comité impartial (Elizur 1986, 186; Arian 1985, 258). Au cours de récentes campagnes, les deux grands partis ont intégré des extraits de discours et d'autres éléments à des émissions de divertissement et à des documentaires sur des questions de fond. Comme dans la plupart des autres pays, le temps d'antenne ne coûte rien aux partis, mais ceux-ci doivent assumer les frais de production (Elizur 1986, 190).

Même aux États-Unis, depuis quelques années, la formule du temps gratuit gagne des adeptes. Par exemple, Paul Taylor, journaliste politique au *Washington Post*, a proposé que les candidats et candidates à la présidence des partis démocrate et républicain se voient accorder cinq minutes de temps d'antenne gratuit sur tous les réseaux, tous les soirs à tour de rôle, pendant le dernier mois de la campagne (Taylor 1990, 267-284). Plus récemment, le Joan Shorenstein Barone Center on the Press, Politics and Public Policy de l'Université Harvard a proposé la création d'une série d'émissions de 90 minutes (« *Nine Sundays* »), qui combindraient débats entre candidats et examen des enjeux, et qui seraient diffusées par toutes les grandes chaînes de télévision (*New York Times* 1991, A19). Dans chaque cas, l'objectif était de mieux informer le public afin de contrer le cynisme croissant de l'électorat.

### *Pour une réforme du système de temps gratuit*

Afin de répondre aux besoins de l'électorat et de l'ensemble des partis, qui souhaitent davantage de communication sans intermédiaire, nous avons conclu à la nécessité de réformer l'actuel système de temps d'antenne gratuit. Il s'agit d'assurer aux partis un meilleur accès aux médias nationaux, tout en assurant à l'électorat une meilleure information. Si l'on exigeait la diffusion des messages gratuits aux heures de grande écoute, les partis se soucieraient sans doute davantage de les rendre informatifs et intéressants<sup>9</sup>. Le nouveau système devrait offrir un complément aux émissions de nouvelles et d'affaires publiques ainsi qu'aux messages payés par les partis et une solution de rechange par rapport à la multiplication des débats des chefs. Il ne s'agit pas de faire double emploi avec les médias d'information et les autres moyens de communication dont disposent les partis, mais bien d'enrichir les campagnes d'une source d'information supplémentaire.

Dans notre étude comparative, nous avons été particulièrement frappés par les débats animés qui caractérisent les *Party Election Broadcasts* en Grande-Bretagne et les émissions gratuites diffusées en Israël. Par ailleurs, certains messages diffusés au Canada à une époque où ils étaient plus longs témoignaient d'une grande créativité. En 1984, par exemple, le Nouveau Parti démocratique a diffusé un message de quatre minutes intitulé *Mouseland*; c'était une version animée d'un discours prononcé par le regretté Tommy Douglas, longtemps chef du parti. Selon les porte-parole du parti, ce message produit à peu de frais a été bien accueilli par le public.

Il est vrai que le Canada se démarque sensiblement de la plupart des pays européens en ce qui a trait aux campagnes électorales et au système de radio-diffusion – notamment en raison du vaste choix d'émissions qui nous est proposé et de la possibilité d'acheter du temps d'antenne. Le débat public serait néanmoins enrichi si les partis avaient droit à des périodes de diffusion plus longues, à titre gratuit. Les réseaux semblent partager ce point de vue. Idéalement, un nouveau système de temps gratuit favoriserait un débat élargi sur les orientations futures du pays et amènerait une nouvelle génération d'électeurs et électrices à y participer. Tout dépendrait, cependant, de la volonté des partis d'exploiter la nouvelle formule de manière créative.

Une solution consisterait à inscrire chaque soir à l'horaire des périodes de cinq ou dix minutes, selon une présentation qui pourrait être obligatoirement « classique »<sup>10</sup>. Cette formule donnerait sans doute plus de substance aux messages, mais il est peu probable qu'elle intéresse un auditoire nombreux ou qu'elle favorise des discussions animées. En outre, les réseaux auraient du mal à insérer ces émissions dans leur horaire. Vu la vive concurrence que se livrent les médias en Amérique du Nord, les chances d'attirer un auditoire sensible aux questions politiques seraient meilleures si l'on intégrait des émissions plus longues à la programmation régulière. Les partis seraient en mesure de rejoindre d'autres auditoires grâce à leurs messages payés.

Une réforme du système de temps gratuit présenterait d'importants avantages. Pour expliquer leurs politiques – et, dans le cas du parti au pouvoir, pour faire valoir ses réalisations – les grands partis ont besoin de périodes plus longues que celles qu'ils sont autorisés à acheter ou que ne leur permettent les pratiques journalistiques courantes. Quant aux petits partis, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour acheter de longues périodes et qui retiennent généralement peu l'attention des médias, ils ont besoin d'un mécanisme pour communiquer directement avec un auditoire national. Il est d'ailleurs préférable de leur garantir du temps d'antenne gratuit plutôt qu'un accès à la couverture médiatique ou aux débats télévisés des chefs, avec toutes les difficultés que ces dernières formules comporteraient. Somme toute, le temps d'antenne gratuit est un complément essentiel aux messages payés ainsi qu'aux émissions de nouvelles et d'affaires publiques dans la mesure où il assure à tous les partis enregistrés au moins un certain accès aux réseaux nationaux de radiodiffusion.

## Recommandations 1.6.22

Nous recommandons :

- a) que soit supprimée l'actuelle disposition de la *Loi électorale du Canada* concernant le temps d'antenne gratuit accordé aux partis politiques;
- b) que soit établi, dans une période commençant après la publication du décret d'élection à une date établie par la Commission électorale du Canada et se terminant l'avant-veille du jour du scrutin, un régime de diffusion gratuite de messages politiques assujetti aux conditions suivantes :
  1. que les exploitants de réseaux de télévision et de radio, ainsi que les entreprises de radiodiffusion spécialisées qui présentent principalement des émissions de nouvelles et d'affaires publiques, soient tenus de libérer au bénéfice de la Commission électorale du Canada 10 périodes de 30 minutes de temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute (dont au moins 24 minutes seraient mises à la disposition des partis);
  2. que les réseaux diffusant en français et dont le principal public se trouve au Québec, et les réseaux rejoignant une majorité de Canadiens et Canadiennes à l'extérieur du Québec dont la langue première est le français soient tenus de fournir à la Commission électorale 5 périodes de 30 minutes de temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute (dont au moins 24 minutes seraient mises à la disposition des partis); et
  3. que les réseaux et les partis politiques enregistrés s'entendent sur les jours et les heures de diffusion de ces émissions; si aucune entente n'est intervenue au premier jour de la période de diffusion établie par la Commission électorale, la Commission fixera elle-même les jours et les heures de diffusion des émissions.

En vertu des règles actuelles, les trois principaux réseaux de télévision, à savoir les réseaux français et anglais de Radio-Canada ainsi que CTV, fournissent 214 minutes de temps d'antenne gratuit. Nous proposons que chacun soit tenu d'offrir à la Commission électorale du Canada 10 émissions de 30 minutes (soit 300 minutes). La Commission serait tenue de donner 24 minutes de ce temps aux partis enregistrés. Les partis disposeraient ainsi de 240 minutes en tout, soit un peu plus que ce qui est actuellement offert par la SRC et CTV, mais sous une forme qui perturberait moins leur programmation. Les deux réseaux privés de langue française, qui accordent 62 minutes à l'heure actuelle, seraient tenus de prévoir cinq émissions d'une

demi-heure, soit 150 minutes en tout. Les partis disposeraient donc de 120 minutes. Cette exigence nous paraît tout à fait raisonnable. Le temps ainsi utilisé serait évidemment considéré comme du temps de programmation à teneur canadienne, et les réseaux seraient autorisés à vendre du temps de publicité avant et après l'émission.

En ce qui concerne la formule de ces émissions, il serait souhaitable de laisser la porte ouverte à l'innovation. Nous nous limitons ici à proposer un cadre de fonctionnement. Au plus tard le 11<sup>e</sup> jour suivant le déclenchement d'une élection, tous les exploitants de réseau (ainsi que les radiodiffuseurs spécialisés présentant principalement des émissions d'information et d'affaires publiques) fourniraient chaque semaine aux heures de grande écoute deux émissions gratuites de 30 minutes, diffusées simultanément sur tous les réseaux. Le jour et l'heure de diffusion seraient à négocier avec les partis enregistrés. La Chaîne parlementaire serait tenue de diffuser les versions française et anglaise de ces émissions en reprise à d'autres moments, et les autres chaînes seraient invitées à faire de même.

### **Recommandation 1.6.23**

#### **Nous recommandons :**

- a) que tous les partis politiques enregistrés participent aux émissions;**
- b) que les émissions soient conçues selon la formule magazine et soient composées de segments de programme d'environ quatre minutes pour chacun des partis; et**
- c) que la Chaîne parlementaire soit tenue de retransmettre chaque émission en langue française et anglaise au moins trois fois, et que les radiodiffuseurs puissent reprendre ces émissions s'ils le désirent, sauf pendant la période d'embargo à la fin de la période électorale.**

Pour bien saisir les avantages possibles de notre proposition, on peut tenter d'imaginer ce que les différents partis pourraient faire du temps qui leur serait accordé. Les premières émissions pourraient mettre en vedette les chefs des grands partis, comme cela se fait en Grande-Bretagne et en Australie. Les chefs des petits partis pourraient soit réagir à leurs propos, soit entretenir les électeurs et électrices de tout autre sujet. Des éléments traditionnels, comme par exemple des portraits de chefs de parti ou de candidats et candidates en vue, pourraient s'accompagner d'autres éléments peut-être plus imaginatifs, mettant en relief les différences entre les partis ou attirant l'attention du public sur certaines forces ou faiblesses. Les partis pourraient aussi présenter simplement des extraits des discours de leur chef, où l'on trouverait la substance et le détail qui, selon leurs dires, font

si souvent défaut dans les reportages des médias. Ils pourraient également réaliser des documentaires sur des problèmes particuliers, en faisant appel à des éléments visuels, à des spécialistes ou à toute autre forme d'exposé. Ajoutées au temps d'antenne payé et aux reportages sur les campagnes, ces émissions pourraient établir un lien nouveau entre les partis et l'électorat.

### *La répartition du temps d'antenne gratuit*

Toute formule de répartition du temps d'antenne gratuit doit être juste et équitable, tout en répondant aux besoins de l'électorat en matière d'information. Nous proposons que chaque parti enregistré se voie accorder un ou plusieurs segments de quatre minutes. On pourrait combiner mais non diviser celles-ci, afin qu'elles ne soient pas trop courtes et se distinguent nettement des messages payés. Aucun parti ne pourrait disposer de plus de 12 minutes par émission d'une demi-heure, de façon à ce que ces émissions restent dans la catégorie « magazine » et présentent au moins deux partis. Les électeurs et électrices seraient ainsi en mesure de faire des comparaisons, ce que plusieurs considèrent comme une priorité.

La formule que nous proposons ici assurerait aux petits partis et aux partis nouvellement créés un meilleur accès aux ondes, tout en offrant davantage de temps d'antenne aux formations ayant obtenu une certaine faveur populaire à l'élection précédente. L'allocation d'un temps minimal à chaque parti garantirait à l'ensemble des partis enregistrés une couverture nationale minimale, quels que soient leurs moyens financiers. Le temps mis à la disposition des petits partis serait sensiblement supérieur à celui qui leur revient à l'heure actuelle et il s'inscrirait, de surcroît, aux heures de grande écoute. Cela répondrait aux préoccupations des petits partis à propos de leur non-participation aux débats télévisés des chefs ou de leur traitement dans les médias. En offrant du temps supplémentaire en fonction des votes recueillis à l'élection précédente, cette formule offrirait également une plate-forme aux partis qui jouissent de la faveur populaire. Les partis en mesure de présenter des candidats ou candidates dans au moins la moitié des circonscriptions se verraient accorder du temps supplémentaire, tout comme ceux représentés à la Chambre des communes au déclenchement des élections. Par souci d'équité envers les nouveaux partis ayant obtenu d'être représentés aux Communes, du temps supplémentaire serait accordé à tout parti n'ayant pas présenté de candidat à l'élection précédente ni reçu plus de 5 % du vote populaire, mais ayant au moins un député ou une députée.

Ces dispositions s'appuient sur une évaluation réaliste de la lutte électorale. Si nos recommandations sont adoptées, les partis sérieux seront enregistrés avant le déclenchement d'une élection. L'attribution du temps d'antenne en fonction du vote recueilli à l'élection précédente, comme cela se fait en Grande-Bretagne, assurerait aux partis jouissant d'un appui significatif d'amples possibilités de transmettre leurs messages aux électeurs et électrices. En offrant du temps d'antenne supplémentaire aux partis

enregistrés qui sont en lice dans plus de la moitié des circonscriptions, la formule offre une place légitime aux partis nationaux naissants.

Par ailleurs, cette formule assure que les partis réellement concurrentiels ont assez de temps d'antenne pour expliquer leurs vues aux électeurs canadiens, car au moins 40 % du temps total serait réparti entre les partis enregistrés ayant obtenu plus de 5 % des voix lors de l'élection générale précédente. Dans les cas où l'application de la formule produirait une part qui serait inférieure à deux segments de quatre minutes chacune, les partis n'ayant pas reçu plus de 5 % des voix à l'élection précédente auraient la possibilité de présenter un segment de quatre minutes et un autre plus court, ou un seul segment plus long. Le seuil de 5 % établit une nette distinction entre les partis qui ont un solide soutien populaire et les autres.

Les réseaux français, parce que leur auditoire potentiel est moins nombreux, sont tenus d'offrir seulement cinq émissions. Bien que certains d'entre eux, notamment la Société Radio-Canada, puissent choisir d'en offrir davantage, il reste que la répartition de ce temps relativement plus restreint exige une certaine flexibilité. Nous recommandons, par conséquent, que la même formule de base s'applique à tous les réseaux mais que la Commission électorale du Canada soit habilitée à modifier la répartition des émissions de langue française dans une optique d'équité, en tenant compte du nombre de circonscriptions disputées par chaque parti enregistré dans la zone de service des réseaux ou des services spécialisés.

Le tableau 6.25 montre la répartition du temps d'antenne gratuit entre les différents partis en 1988, ce qu'elle aurait été si la formule que nous proposons avait été en vigueur cette année-là (calculée en fonction des voix recueillies en 1984), et ce qu'elle serait aux prochaines élections (selon les résultats des élections de 1988). La répartition du temps sur le réseau de la SRC en 1988 sert d'exemple, les proportions ayant été les mêmes pour tous les réseaux. Notons toutefois qu'il est difficile de prévoir combien de partis enregistrés seront dans la course aux prochaines élections.

Pour bien comprendre le fonctionnement de la formule, examinons un exemple hypothétique. La formule prévoit un segment initial de quatre minutes pour chaque nouveau parti. Si le parti présente des candidats ou candidates dans la moitié des circonscriptions, il reçoit un deuxième segment. S'il est représenté à la Chambre des communes au moment du déclenchement d'une élection générale, il a droit à un segment additionnel. Un nouveau parti pourrait donc obtenir trois segments au maximum. Dans le cas d'un parti enregistré lors de l'élection précédente, le maximum serait de quatre. Ainsi, une formation politique n'ayant pas obtenu 5 % des suffrages pourrait néanmoins être admissible à des segments supplémentaires en fonction de ses activités entre les élections générales.

**Tableau 6.25**  
**Répartition du temps d'antenne entre les partis politiques fédéraux : formule actuelle**  
**(chiffres de 1988) et formule proposée**

Parti	Temps alloué en 1988 en minutes, à la SRC	Formule proposée basée sur les résultats de 1984 en minutes <sup>a</sup> (segments) <sup>b</sup>		Formule proposée basée sur les résultats de 1988 en minutes (segments)	
Parti progressiste-conservateur	101	72	(18)	63	(15)
Parti libéral	46	42	(10)	49,5	(12)
Nouveau Parti démocratique	35	30	(7)	31,5	(7)
Parti du Canada	2	7	(2)	7	(2)
Parti de l'Héritage chrétien	2	7	(2)	7	(2)
Parti pour la République du Canada	2	7	(2)	7	(2)
Communist Party of Canada	2	7	(2)	7	(2)
Confederation of Regions Western Party	2	7	(2)	7	(2)
Parti vert	2	7	(2)	7	(2)
Parti libertarien	3	7	(2)	7	(2)
Parti nationaliste	3	7	(2)	7	(2)
Parti réformiste	2	7	(2)	7	(2)
Parti Rhinocéros	4	7	(2)	7	(2)
Parti Crédit social	2	7	(2)	7	(2)
Parti étudiant	2	7	(2)	7	(2)
Western Canada Concept	2	7	(2)	7	(2)
Western Independence Party	2	7	(2)	7	(2)
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>240</b>	<b>(59)</b>	<b>242</b>	<b>(60)</b>

Source : Canada, Directeur général des élections 1989; Commission royale, Direction de la recherche.

Notes : <sup>a</sup>La répartition a été rajustée conformément à la règle voulant que le total du temps gratuit à être réparti entre les partis n'ayant pas obtenu plus de 5 % des suffrages lors de l'élection précédente ne dépasse pas 96 minutes (40 % du total). Dans l'exemple ci-dessus, une minute a été retirée à chacun des petits partis et ajoutée au temps devant être distribué entre les partis ayant atteint le seuil des 5 % (divisé proportionnellement à leur part du vote populaire). L'objet de cette règle est de veiller à ce qu'une augmentation du nombre de partis enregistrés n'amène pas une répartition du temps telle que les partis s'étant établis comme de sérieux concurrents dans l'élection précédente ne disposent pas de suffisamment de temps pour communiquer efficacement leur position à l'électorat.

Un parti représenté à la Chambre des communes à la dissolution se verrait attribuer du temps additionnel. D'autre part, tout parti présentant des candidats et candidates dans au moins la moitié des circonscriptions se verrait accorder du temps additionnel.

<sup>b</sup>Dans de nombreux cas, le temps accordé à un parti enregistré ne se prête pas à une division en segments de quatre minutes. Les partis peuvent ajouter le temps restant à un autre segment ou présenter un segment plus court.

### Recommandation 1.6.24

Nous recommandons :

- a) que le temps d'antenne gratuit soit réparti comme suit :
  1. un segment de programme à chaque parti politique enregistré;
  2. un segment additionnel à tous les partis enregistrés au moment du déclenchement des élections, et qui étaient déjà enregistrés à l'élection générale précédente mais n'avaient pas obtenu 5 % des suffrages;
  3. un segment additionnel à tous les partis politiques enregistrés présentant des candidats et candidates dans plus de la moitié des circonscriptions;
  4. un segment additionnel à tout parti enregistré représenté à la Chambre des communes (c'est-à-dire, comptant au moins un député ou une députée) au moment de la publication du décret d'élection, mais qui n'était pas enregistré ou qui n'avait pas obtenu plus de 5 % des suffrages à l'élection générale précédente; et
  5. que les segments restants soient distribués entre les partis enregistrés ayant obtenu plus de 5 % des voix à l'élection générale précédente, proportionnellement aux votes obtenus par chacun d'eux;
- b) que, si le total du temps attribué aux partis n'ayant pas atteint le seuil de 5 % à l'élection précédente dépasse 40 % du total du temps disponible, les parts de ces partis soient réduites proportionnellement de façon à respecter cette limite; et
- c) que, sur les réseaux de langue française, le temps soit réparti sur une base similaire à celle des autres réseaux, en tenant compte du principe de l'équité et du nombre de candidats et candidates présentés par chaque parti enregistré dans les secteurs desservis par les réseaux.

Pour assurer une gestion harmonieuse du système et favoriser une production de qualité, il y aurait lieu de nommer un producteur ou une productrice pour chaque langue officielle. Ces producteurs dirigeraient la production des émissions, prépareraient les annonces d'ouverture et de clôture ainsi que le matériel promotionnel et travailleraient de concert avec les partis et les réseaux pour produire des émissions aussi efficaces que possible. Ni la Commission électorale du Canada ni les producteurs ne seraient responsables du contenu des parts d'émission réservées aux partis, mais les producteurs seraient néanmoins disponibles pour offrir leurs conseils et leur aide. Étant donné la nature partisane des émissions, il serait

bon que la Commission électorale consulte les partis enregistrés avant de nommer les producteurs. Il serait par ailleurs préférable que ces derniers soient choisis avant le déclenchement des élections.

### **Recommandation 1.6.25**

**Nous recommandons :**

- a) que, pour assurer la meilleure qualité possible dans les émissions, la Commission électorale du Canada nomme un producteur ou une productrice pour chaque langue officielle, après consultation des partis politiques enregistrés; et**
- b) que les producteurs ou productrices encadrent la réalisation des émissions et aident les partis sur demande.**

Les émissions que nous préconisons se prêteraient à une grande variété de styles. Il faudrait encourager les partis à innover et à s'engager le plus possible dans le débat. En Israël, les émissions donnent lieu à des attaques et à des contre-attaques ainsi qu'à des discussions de fond. La formule bihebdomadaire que nous proposons rendrait possible ce genre d'échanges. Citons ici le Rapport Barbeau :

Les programmes politiques efficaces seront controversables presque par définition. Ils doivent soulever l'intérêt et la discussion du public pour pouvoir justifier leurs frais nécessairement élevés. S'ils n'atteignent pas leur but, ils sont alors inutiles aux politiciens et onéreux aux radiodiffuseurs et au public. (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 403)

Notre espoir est que ces émissions deviennent des événements marquants des campagnes électorales fédérales.

Le calendrier de diffusion des messages des partis est un aspect important à considérer. Il ne nous semble pas opportun, cependant, d'établir des règles dans l'abstrait. Étant donné que les partis pourraient très bien avoir des préférences différentes sur le plan tactique, le calendrier devrait être établi par voie de négociation entre les partis et les producteurs ou productrices. Il serait par ailleurs souhaitable que les parts d'émission présentées par chacun des partis soient échelonnées tout au long de la campagne. Faute d'une entente négociée à l'amiable, c'est la Commission électorale du Canada qui déciderait du calendrier. On pourrait aussi procéder par tirage au sort, comme cela se fait normalement pour déterminer l'ordre d'intervention dans les débats télévisés des chefs. Enfin, pour que les émissions aient la portée voulue, le calendrier de diffusion devrait être établi le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection.

## Recommandation 1.6.26

### Nous recommandons :

- a) que l'horaire de diffusion des segments des différents partis politiques dans le cadre des émissions gratuites soit établi par négociation entre les partis participants et les producteurs ou productrices; et,
- b) que, à défaut d'entente, il soit établi par la Commission électorale du Canada.

Les émissions gratuites d'une demi-heure offriraient une bonne solution de rechange à d'autres formes de communication, comme les annonces publicitaires, de plus en plus coûteuses. Elles satisferaient également aux vœux des partis et de l'électorat qui réclament des moyens de communication directe, sans intermédiaire. Ces émissions offriraient aux partis des possibilités réelles d'exposer leur programme. La diffusion simultanée sur tous les grands réseaux assurerait un auditoire considérable à ces émissions, tandis que leur rediffusion sur la Chaîne parlementaire – et peut-être aussi sur d'autres réseaux – permettrait aux partis enregistrés de rejoindre encore plus d'électeurs et électrices.

### Les débats des chefs

L'ère des débats télévisés entre les chefs de parti a été inaugurée en 1960, avec la série de débats opposant John F. Kennedy à Richard Nixon. La formule fut reprise au Canada peu après (à l'élection de 1962 au Québec et à l'élection fédérale de 1968) mais il a fallu attendre la fin des années 70 avant qu'elle ne se généralise dans les démocraties industrielles. Vers 1980, une bonne dizaine de pays en avaient fait l'expérience lors d'élections nationales (Smith 1981, 174–175) et la pratique s'est répandue encore davantage au cours de la décennie. Des télédebats ont eu lieu au cours des quatre dernières campagnes présidentielles américaines et de trois des quatre dernières élections fédérales canadiennes.

Au Canada, le premier débat télévisé entre chefs de parti a eu lieu au Québec en novembre 1962, après de longues et difficiles négociations qui ont failli ne pas aboutir. Bien qu'il ait suscité un intérêt considérable dans les autres provinces et au niveau fédéral, on ne s'est pas empressé de suivre l'exemple. Au Québec même, une longue période s'est écoulée avant qu'un autre débat ait lieu, et cela en dépit du rôle primordial que la télévision fut appelée à jouer dans la vie politique de la province (Charron 1991 CR). Néanmoins, des débats télévisés ont été organisés lors de l'élection fédérale de 1968 et de l'élection ontarienne de 1971, et ils sont devenus monnaie courante dans les années 80. Depuis, au moins un télédebats des chefs s'est déroulé dans chaque province, les derniers en date ayant eu lieu en Saskatchewan et en Colombie-Britannique en 1991. Sans être devenus systématiques, ils sont

désormais tellement courants qu'un chef de parti risque de mécontenter l'électorat s'il refuse d'y participer (Bernier et Monière 1991 CR).

Si les télédebats sont en voie d'accéder au rang d'institution, ils sont encore loin d'être codifiés. L'expérience acquise au Canada comme dans d'autres pays indique qu'à chaque élection, les partis et les radiodiffuseurs ont du mal à s'entendre sur des questions comme la date de diffusion, la formule de présentation et les règles du jeu. Bien que chaque entente prépare le terrain en principe pour les ententes subséquentes, la formule varie en fait d'une fois à l'autre. D'ailleurs, les négociations n'aboutissent pas toujours. Lorsque des débats n'ont pas lieu, c'est habituellement parce que les partis et les radiodiffuseurs n'arrivent pas à s'entendre sur l'heure, la date ou sur quelque autre modalité, ou parce qu'un des grands partis juge sa participation trop risquée. Parfois, les radiodiffuseurs reculent devant le coût. Il n'est donc pas étonnant que les débats aient suscité de nombreuses discussions et controverses, tant au Canada qu'à l'étranger.

Comme le disait Anthony Smith il y a une décennie, « la télévision a fait du débat direct ... le point culminant d'une campagne électorale; sans lui, l'électorat se sent privé d'une occasion essentielle d'éprouver les candidats » (Smith 1981, 185). Dans tous les pays dont nous avons examiné le système, les télédebats attirent un vaste public. Ils stimulent l'intérêt envers la politique, aident l'électorat à cerner les enjeux fondamentaux, font mieux connaître les partis et les chefs, et contribuent à légitimer les institutions politiques (Bernier et Monière 1991 CR). Notre recherche indique que les débats des chefs tenus en 1984 et en 1988 au Canada ont eu pour effet de mieux renseigner l'électorat, en particulier les personnes moins politisées, et de stimuler son intérêt (Barr 1991 CR). Les sondages réalisés juste après ces débats ont montré clairement qu'ils peuvent influencer sensiblement sur les intentions de vote, quoique les allégeances politiques à long terme dépendent de bien d'autres facteurs (Barr 1991 CR; Clarke *et al.* 1991, 101-104). De plus, il semble que les débats télévisés aient, dans l'ensemble, un effet positif sur la façon dont l'électorat évalue tous les chefs participants (Barr 1991 CR). Une telle communication directe entre les chefs et l'électorat est donc bénéfique.

Souvent présentés comme des spectacles politiques, les télédebats attirent, dans tous les pays démocratiques, un auditoire beaucoup plus nombreux que toute autre manifestation électorale. Notre recherche a confirmé les résultats d'études antérieures : environ deux adultes sur trois ont regardé au moins l'un des débats canadiens de 1984 ou de 1988 (tableau 6.26). Non seulement les électeurs et électrices les suivent-ils, mais ils les jugent importants et utiles (Bernier et Monière 1991 CR). De fait, lorsqu'on leur a demandé quelles innovations seraient utiles à l'information de l'électorat, 78 % des répondants et répondantes à une enquête nationale ont dit souhaiter plus de débats entre les chefs, et 75 % ont préconisé plus de débats thématiques sur la Chaîne parlementaire (voir le tableau 6.15).

**Tableau 6.26**  
**Audience des débats de chefs**  
 (en pourcentage)

Oui	64,4
Non	34,2
Ne sais pas	1,4

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : N = 2 947.

La question était formulée comme suit : « Lors des deux dernières campagnes électorales fédérales, en 1984 et 1988, il y a eu des débats télévisés entre les chefs de parti. En avez-vous suivi au moins un ? »

### *Les préoccupations et les propositions du public*

Toute cette question est cependant marquée par l'absence de consensus. Par exemple, des représentants et représentantes de divers partis ont suggéré que l'on inscrive dans la *Loi électorale du Canada* l'obligation de tenir au moins un télé-débat des chefs à chaque élection. D'autres, notamment les représentants des médias, estiment que les débats sont des émissions d'information qu'on ne devrait pas réglementer mais plutôt laisser à la discrétion des réseaux et des partis. Des personnalités politiques se sont exprimées pour ou contre l'idée. Peter Desbarats, doyen de l'École de journalisme de l'Université Western Ontario, et d'autres avec lui, considèrent injuste qu'un parti détenant une confortable avance dans les sondages (généralement le parti au pouvoir) puisse empêcher la tenue de débats. Des porte-parole des trois grands partis nationaux ont soutenu que le processus fonctionnait bien et qu'il devrait demeurer aussi accessible que possible.

Les représentants et représentantes des médias ont été unanimes à affirmer que les journalistes sont les mieux placés pour assurer l'impartialité et l'équité des débats, et pour en déterminer la portée et la nature. La Société Radio-Canada a fait valoir ce qui suit dans son mémoire :

Depuis toujours, ce sont les réseaux de radiodiffusion qui prennent l'initiative d'organiser les débats des chefs, et ils négocient longtemps à l'avance avec les participants la formule à adopter. Ils veillent particulièrement à leur impartialité, dans les principes et les faits, conscients de l'impératif de la flexibilité et de la nécessité d'une démarche dynamique qui tienne compte du droit du public d'évaluer tant les programmes des partis que l'aptitude des chefs à les expliquer et à les faire valoir, et ce dans un cadre scrupuleusement objectif. (Mémoire 1990, 12)

La SRC estime que les réseaux doivent être libres d'inviter les chefs à participer aux débats si leur parti a acquis un appui appréciable auprès du public, conformément aux pratiques passées à l'échelle fédérale et provinciale (Mémoire 1990, 13).

La place des nouveaux partis a été l'un des points les plus controversés lorsque la question a été abordée à nos audiences. Certains ont prôné la

participation des chefs de tous les partis enregistrés, alors que d'autres, craignant qu'un trop grand nombre de protagonistes ne réduise l'utilité et l'attrait des débats, souhaitent quelque autre formule d'accès à l'antenne pour les chefs des petits partis. L'idée la plus souvent avancée était d'organiser un débat distinct entre ces derniers, qui pourrait prendre la forme d'une table ronde avec traduction simultanée, ou encore d'accorder aux petits partis du temps gratuit compensatoire sous une forme ou une autre. Le chef du Parti réformiste, Preston Manning, a fait observer qu'un débat mettant en présence 10 ou 12 chefs de parti serait irréalisable et il a suggéré d'offrir une autre tribune où les leaders des autres partis pourraient se manifester à l'échelle nationale (Calgary, 22 mai 1990). Cette position a été largement appuyée au cours des audiences. On s'est aussi beaucoup interrogé sur les modalités et le moment des débats, mais sans parvenir à un consensus. Signalons néanmoins que la formule adoptée au Canada suscite des éloges à l'étranger (Bernier et Monière 1991 CR).

### *L'opinion publique et les débats des chefs*

Notre sondage sur les attitudes des Canadiens et Canadiennes a mis en évidence un fort courant en faveur de débats obligatoires et ouverts à tous les partis. En effet, plus de la moitié des personnes interrogées étaient favorables à l'idée d'inscrire dans la Loi l'obligation d'organiser des télédebats des chefs, et presque autant souhaitaient la participation de tous les partis enregistrés (voir les tableaux 6.27 et 6.28). Parmi les répondants et répondantes au sondage réalisé par André Blais et Elisabeth Gidengil, 40 % approuvaient toutes les formes de débats, tandis que 23 % y étaient systématiquement opposés (Blais et Gidengil 1991 CR). Les avis favorables se rencontrent surtout chez les personnes peu au courant de la vie politique, pour qui les télédebats représentent une source pratique d'information, et chez les personnes plus méfiantes envers la classe politique. Le public souhaite manifestement entendre tous les partis exprimer leurs positions directement, sans intermédiaire. Des études menées dans plusieurs pays ont révélé que les débats rehaussent les connaissances du public à l'égard de la vie politique et de ses acteurs (Bernier et Monière 1991 CR).

**Tableau 6.27**

**Opinion du public quant à l'obligation de tenir un débat télévisé entre les chefs**  
(en pourcentage)

La Loi devrait exiger la tenue d'un débat	
Oui	56,5
Non	40,5
Ne sais pas	3,0

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : N = 2 947

La question était formulée comme suit : « Pensez-vous que la loi devrait exiger la tenue d'un débat télévisé entre les chefs de parti à chaque élection ? »

Tableau 6.28

**Opinion du public concernant la participation des chefs de parti à un débat télévisé**  
(en pourcentage)

## Participation des chefs de parti

Les chefs des trois grands partis	23,3
Les chefs de tous les partis présents au Parlement	19,8
Les chefs des dix partis enregistrés	50,0
Autres combinaisons	1,8
Ne sais pas	5,1

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : N = 2 947

Formulation de la question : « Vous savez peut-être qu'une dizaine de partis enregistrés sont généralement en lice aux élections fédérales. À votre avis, qui devrait prendre part aux débats : les chefs des *trois grands partis*, les chefs de tous les partis *représentés au Parlement*, ou les chefs de *chacun des dix partis* enregistrés ? »

L'attrait des débats télévisés ne tient pas seulement au spectacle d'intense confrontation auquel ils donnent lieu, mais aussi au fait qu'ils permettent à l'électorat de comparer les chefs directement, sans l'entremise des journalistes. Comme l'ont signalé Bernier et Monière, la particularité des débats télévisés est d'offrir aux citoyens et citoyennes une source d'information comparative directe et peu coûteuse (Bernier et Monière 1991 CR). Les télédebats renseignent, de manière immédiate et pratique, sur les priorités des principaux partis en lice et sur la personnalité de leurs chefs. Aucune autre activité électorale ne permet d'effectuer aussi rapidement et aussi facilement des comparaisons aussi poussées.

### Conclusions

Vu l'utilité évidente des télédebats des chefs, nous nous sommes posés un certain nombre de questions. Faut-il obliger les radiodiffuseurs à transmettre des débats ? Faut-il contraindre les chefs de parti à y prendre part ? Faut-il déterminer, au moyen de règlements ou de lignes directrices, les personnes à inviter ou la fréquence et le moment des débats ?

Pour répondre à ces questions, il faut tenir compte de divers facteurs, notamment : la nécessité d'assurer une compétition électorale juste et équitable; les contraintes pratiques inhérentes à l'organisation de débats efficaces, intéressants et informatifs; et le droit de l'électorat à une information qui lui permette de choisir, en toute connaissance de cause, entre les partis qui ont une chance d'accéder au pouvoir.

Les débats font maintenant partie intégrante des campagnes électorales dans plusieurs pays, mais ils sont rarement réglementés. Les radiodiffuseurs ne sont nulle part tenus de retransmettre les débats des chefs, et ces derniers ne sont jamais obligés d'y participer, sauf dans l'État du New Jersey, où les candidats et candidates qui acceptent des fonds publics pour financer leur campagne sont tenus de prendre part à une série de débats (*New Jersey Statutes, partie 19, Elections*).

L'interprétation donnée en 1985 de la *Loi électorale* du Québec de 1984 voulait qu'un débat télévisé regroupe obligatoirement tous les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale ou ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés lors de la dernière élection générale (*Loi électorale* du Québec 1984, chap. 51, art. 427). Les réseaux ont proposé diverses formules susceptibles, selon eux, de soutenir l'intérêt du public mais aucune n'a fait l'unanimité des chefs de parti, si bien que nul débat n'a eu lieu. Après mûre réflexion, on retira de la Loi en 1989 les dispositions relatives aux débats des chefs (1989, chap. 1, art. 88). En somme, après une tentative timide de réglementation en cette matière, l'Assemblée nationale a décidé de laisser les débats à la discrétion des réseaux et des partis (Bernier et Monière 1991 CR).

Considérés aujourd'hui comme un élément important des campagnes, les débats ont évolué sans réglementation directe. En les réglementant, on pourrait certes assurer leur utilité à court terme pour l'électorat, mais au détriment de la capacité d'ajustement aux techniques nouvelles et aux circonstances particulières des campagnes. Le journalisme sait s'adapter à l'apparition d'un nouveau parti national ou d'un parti régional influent, mais il est difficile de conférer une telle souplesse à un cadre réglementaire.

Nous appuyons les principes généraux exposés dans les lignes directrices du CRTC :

Dans le cas des soi-disant « débats », il peut se révéler peu pratique d'inclure tous les partis ou candidats rivaux dans la même émission. Toutefois, si ce genre d'émission est présenté, il faut faire place à tous les partis et candidats, même si cela exige la diffusion de plus d'une émission. (CRTC 1988, 13)

Bernier et Monière proposent d'offrir aux chefs de parti qui ne sont pas invités aux débats principaux l'occasion de participer à une émission axée sur leurs partis, qui pourrait se présenter sous la forme d'une table ronde où des journalistes leur poseraient des questions (Bernier et Monière 1991 CR). Par souci d'une couverture juste et équitable, les réseaux devraient songer à cette possibilité comme moyen d'élargir l'éventail des questions abordées au cours de la campagne.

Malgré la valeur indiscutable des télédébats des chefs dans les démocraties modernes, il existe de bonnes raisons pour qu'ils soient si rarement réglementés. En effet, il faudrait élaborer pour cela un cadre juridique détaillé ou déléguer les pouvoirs à quelque organisme de réglementation. Pareil régime, avec ses exigences en matière de diffusion, ses règles de sélection des participants et sa formule de présentation rigide, nuirait à la souplesse et à l'évolution des débats. Ces derniers sont devenus une institution en l'absence de réglementation, et nous sommes persuadés qu'ils continueront d'évoluer selon les intérêts et les préoccupations conjugués des réseaux, des partis et de l'électorat. Certes, il se pourrait qu'aucun débat n'ait lieu pendant une campagne donnée ou que de nouveaux partis se

sentent injustement exclus. En revanche, c'est en laissant les coudées franches aux réseaux et aux partis que l'on favorisera l'adaptation la plus rapide à l'évolution du contexte politique.

Les négociations préalables à la tenue des débats des chefs ont toujours été difficiles et délicates sur le plan politique. La divergence des intérêts des partis et des réseaux augmente le risque d'échec. Les pourparlers sont souvent longs et ardu, et parfois échouent. Dans bien des pays, les négociations interminables et le risque d'échec ont amené de nombreux observateurs à préconiser des règles définies (Bernier et Monière 1991 CR). Plusieurs intervenants et intervenantes, dont certains avaient été parties prenantes à de telles tractations, nous ont indiqué qu'il serait utile qu'une personne neutre préside les négociations. Les partis et les réseaux devraient s'entendre sur un nom à cet effet dans les cinq jours suivant le déclenchement des élections.

Nous sommes convaincus de la valeur des télédebats des chefs, et nous pressons les réseaux et les partis de tout mettre en œuvre pour en présenter. Ces débats devraient être accessibles au plus grand nombre de Canadiens et Canadiennes, y compris les personnes malentendantes. Il faut donc prévoir le sous-titrage codé et l'interprétation gestuelle. Si l'on veut assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, il faut que les chefs de *tous* les partis enregistrés aient l'occasion d'exprimer leur point de vue sur les ondes des médias électroniques. Nos recommandations concernant le temps d'antenne gratuit vont dans ce sens.

### **Recommandation 1.6.27**

**Nous recommandons :**

- a) que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas la tenue de débats télévisés entre les chefs de parti;
- b) que les réseaux et les partis continuent d'en négocier les modalités, sous réserve des règlements et des lignes directrices du CRTC;
- c) que les partis et les réseaux choisissent une personne pour présider leurs négociations dans les cinq jours suivant le déclenchement des élections; et
- d) que ces débats soient diffusés avec sous-titrage codé et interprétation gestuelle.

### **La publicité gouvernementale en période électorale**

Certains estiment qu'en contrôlant la publicité gouvernementale, le parti au pouvoir détient un avantage injuste sur ses concurrents. Cette préoccupation a déjà été exprimée au niveau fédéral. Par exemple, le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale du Canada* recommandait l'adoption de nouvelles dispositions pour restreindre la publicité gouvernementale en période électorale (Canada, Bureau du Conseil privé 1986, 18).

La seule disposition de la *Loi électorale* en cette matière est le paragraphe 48(1), qui rend coupable d'une infraction quiconque, agissant au nom d'un parti politique enregistré, « fait obtenir la publication dans une publication du gouvernement de documents qui favorisent ou contrecarrent un parti enregistré en particulier ou un candidat en particulier, ou y consent ».

Deux provinces, la Saskatchewan et le Manitoba, limitent beaucoup plus rigoureusement la publicité gouvernementale en période électorale. La Saskatchewan interdit à tous les conseils, ministères, commissions et organismes du gouvernement ainsi qu'aux sociétés d'État de publier de quelque façon que ce soit pendant cette période tout renseignement ou détail sur leurs activités propres, sauf s'il se produit une situation d'urgence où l'intérêt public en exige la publication (*Election Act*, art. 229). Cette mesure, adoptée dans les années 70, n'a suscité ni controverses ni difficultés administratives. Le gouvernement de la Saskatchewan, dans le cadre de lignes directrices internes, donne des exemples d'activités courantes exemptées de l'interdiction et rappelle à la fonction publique qu'il importe d'interpréter avec rigueur l'expression « situation d'urgence » utilisée dans la loi.

La *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba contient une disposition semblable, qui se lit comme suit :

56(1) Les ministères du gouvernement du Manitoba et les organismes gouvernementaux ne peuvent d'aucune façon :

- a) publier des renseignements concernant leurs programmes ou activités ou faire de la publicité à l'égard de ces renseignements durant une période électorale d'élections générales;
- b) publier des renseignements concernant leurs programmes ou activités ou faire de la publicité à l'égard de ces renseignements durant une période électorale d'élection partielle dans une circonscription électorale,

sauf :

- c) en continuation de publications ou d'annonces antérieures concernant leurs programmes permanents;
- d) pour solliciter des demandes d'emploi auprès d'eux;
- e) lorsque la publication ou l'annonce est exigée par la loi;
- f) lorsque le directeur général des élections estime que la publication ou l'annonce est nécessaire à la conduite d'une élection.

Selon la loi manitobaine, toute personne convaincue qu'il y a eu violation de cette règle peut déposer une plainte auprès du directeur général des élections. Celui-ci doit fournir le détail de toutes les plaintes fondées dans son rapport annuel au président de l'Assemblée législative.

Le parti au pouvoir est perçu comme détenant un avantage injuste parce qu'il a accès aux fonds publics. En conséquence, il importe d'adopter des mesures appropriées pour assurer le caractère juste et équitable du processus électoral en tenant compte de cette perception.

### Recommandation 1.6.28

**Nous recommandons que toute la publicité gouvernementale fédérale en période électorale soit assujettie aux règles suivantes :**

- a) **aucun ministère ou agence du gouvernement du Canada ni aucune société de la Couronne ne peut, pendant la période électorale, publier de quelque façon que ce soit des renseignements sur ses programmes ou activités ou faire de la publicité à leur sujet dans la région où a lieu l'élection sauf :**
  - 1. **pour donner suite à des publications ou des annonces antérieures concernant ses programmes permanents;**
  - 2. **pour solliciter des demandes d'emploi ou pour lancer des appels d'offres de biens ou de services;**
  - 3. **lorsque la publication ou l'annonce est exigée par la loi;**  
**ou**
  - 4. **lorsque la Commission électorale du Canada estime que la publication ou l'annonce est nécessaire à la conduite d'une élection; et**
- b) **sur réception de toute plainte, la Commission électorale devra examiner la présumée violation, enquêter sur l'affaire si elle le juge nécessaire et, le cas échéant, rendre une « ordonnance de cesser et de s'abstenir ».**

### NOTES

1. En juin 1972, des membres du comité organisateur de la campagne de Richard Nixon ont été surpris en train de cambrioler les bureaux du comité démocrate national. L'enquête a révélé d'importantes violations de la loi électorale, notamment des cotisations illégales versées par des entreprises et des ressortissants étrangers, des contributions en espèces et des irrégularités dans les déclarations. Les révélations des médias et les enquêtes du Congrès ont abouti à la démission du président Nixon (Mutch 1991 CR).
2. L'accusé, D.V. Roach, était président du syndicat des employés de la Société de logement de l'Ontario, affilié au Syndicat canadien de la fonction publique (section 767).
3. Un sondage Gallup mené en 1949 avait révélé que 78 % des personnes ayant exprimé une opinion à ce sujet souhaitaient que les dépenses de chaque parti soient limitées pendant les campagnes électorales; en 1972, ce pourcentage était passé à 84 % (Gallup 1972).
4. Lors d'une élection partielle, Brian Risdon avait distribué une brochure dans laquelle il accusait le candidat David Crombie d'avoir fait preuve de malhonnêteté lorsqu'il était maire de Toronto en le congédiant de son poste d'inspecteur-plombier, en 1977. On pouvait y lire : « Crombie a menti... Est-ce ce genre d'homme que vous voulez comme député ? Reconnu coupable

d'avoir fait des dépenses électorales non autorisées, Brian Risdon a été condamné à une amende de 50 \$. En 1981, la firme Publicis communicateur conseil a été reconnue coupable d'avoir commandité six panneaux-réclames pendant l'élection générale de 1980, dans la circonscription de Langelier. Les panneaux portaient l'inscription « Oui à Trudeau ». La firme a plaidé coupable et a dû payer une amende de 600 \$. Voir la note 2 pour les faits concernant l'affaire *Roach*.

5. En 1988, Grant MacLaren a brigué l'investiture d'un parti dans la circonscription de Vancouver-Sud après le déclenchement des élections. Il commanda de la publicité pour une valeur de 4 477 \$ dans cinq journaux communautaires distribués gratuitement. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que M. MacLaren n'avait pas enfreint l'article 214, et ce pour les motifs suivants : selon les lignes directrices d'Élections Canada, la limite fixée dans l'article en question ne vise que les avis diffusés dans les médias électroniques ou par la presse. Aux fins de l'article 213 de la Loi, on estime que la presse (terme qui n'est pas défini dans la Loi) englobe les « publications périodiques »; cependant, comme la définition de cette expression donnée dans la Loi précise qu'il s'agit de documents « imprimés en vue de leur vente », et comme les journaux communautaires sont gratuits, l'article 214 ne s'applique pas (*R. c. Maclaren* 1991).
6. Les comptes de mots que nous mentionnons ici nous ont été gracieusement fournis par la Société Radio-Canada. Ils sont donnés à titre indicatif, en l'absence de données comparables pour les autres réseaux. La longueur des extraits sonores est estimée sur la base de trois mots par seconde dans les bulletins de nouvelles, chiffre qui fait consensus. La SRC a estimé que le débit moyen des animateurs de son émission *Commentary* était de 2,2 mots par seconde. Toutefois, l'émission a adopté un style de présentation plus lent que le débit habituel des nouvelles télévisées, notamment celui des entrevues et des conférences de presse. La moyenne de trois mots à la seconde apparaît donc réaliste.
7. Le CRTC ne tient pas de dossier sur les plaintes, dont la plupart lui parviennent par téléphone, ni sur leur résolution. Selon son Contentieux, il y a eu une ou deux plaintes par jour au cours des récentes campagnes, comparativement à 15 à 20 dans les années 70. Cette baisse serait attribuable au fait que radiodiffuseurs et candidats sont plus au fait des règlements. La quasi-totalité des plaintes proviennent de candidats ou candidates.
8. Selon l'Étude électorale canadienne de 1988, les publicités télévisées diffusées par les trois grands partis traitaient largement des enjeux électoraux, particulièrement de l'Accord du libre-échange mais aussi d'autres questions. Même si l'on mettait l'accent sur les chefs de parti et que les messages avaient tendance à devenir plus négatifs à mesure que la campagne avançait, les annonces ont néanmoins donné une image claire des priorités des différents partis (Johnston *et al.* 1991, 4:14-17).
9. Si l'on se fie aux tendances récentes en matière de radiodiffusion, les émissions politiques gratuites ont des chances raisonnables de plaire au public. Alors que l'auditoire des différents réseaux nord-américains est en baisse, les émissions d'information et d'affaires publiques ont enregistré des

hausse d'auditoire importantes au Canada. La part de l'auditoire des émissions canadiennes a augmenté de près de 30 % entre 1984-1985 et 1988-1989, principalement grâce à la popularité des émissions d'information. Celles-ci ont compté pour 41 % de l'écoute aux heures de grande écoute pendant la saison 1988-1989 (Ellis 1991, 26-33). Une récente étude sur les médias de la firme Environics indique que cette tendance va vraisemblablement se poursuivre (Adams 1991). Si les partis utilisent à bon escient le temps qui leur est accordé, il semble probable qu'ils attireront un nombre important d'électeurs et électrices désireux de connaître les priorités des partis.

10. La télévision est le média dominant, non seulement à cause de son attrait mais aussi à cause de sa structure. Johnston et ses collègues affirment à ce sujet : « Si un parti vise à diriger – ou à rediriger – une campagne nationale, il n'a d'autre choix que de passer par la télévision. C'est le seul média suffisamment centralisé pour avoir une incidence unidirectionnelle sur l'ensemble de l'électorat [Johnston *et al.* 1991, 4:4]. »