



Rapport de synthèse

Auteur : Dr Michael Pal, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa*

Thème du panel : *Intégrité électorale : courses à l'investiture et courses à la direction*

Questions clés :

Le présent rapport répond aux trois questions suivantes, énumérées à la page 8 du document « Horaire et description des tables rondes sur la politique » élaboré par l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux (la « Commission »).

1. *Quels sont les avantages et les inconvénients de la réglementation/l'imposition de règles sur les processus des partis politiques?*
2. *Comment réformer les règles relatives aux courses à l'investiture et à la direction des partis afin de les rendre moins vulnérables à l'ingérence étrangère?*
3. *Quel type de règles devrait être établi par les partis politiques et quel type de règles devrait être légiféré (le cas échéant)? Qui devrait être responsable de la supervision et de l'application de ces règles?*

Évaluation :

Question 1 : *Quels sont les avantages et les inconvénients de la réglementation/l'imposition de règles sur les processus des partis politiques?*

Dans la tradition de la common law de Westminster, héritée du Royaume-Uni et adoptée par le Canada, les partis politiques étaient traditionnellement considérés comme des associations non dotées de la personnalité morale, comparables aux syndicats¹. Cette position est devenue intenable au fil du temps en raison du rôle essentiel joué par les partis politiques.

Les partis politiques sont des entités privées qui ont leurs propres membres, leurs propres statuts et règlements et leurs propres cultures[1] Au Canada, ils sont en partie autorégulés.

L'autorégulation des partis joue un rôle important dans une démocratie. Cette autorégulation leur permet de prendre des décisions indépendamment de l'État et de la volonté du pouvoir législatif.

Bien que les partis politiques soient traditionnellement des entités privées au Canada et que l'autorégulation réponde à des objectifs essentiels, les partis jouent indéniablement un rôle public. La

* Traduction

¹ Anika Gauja, « The Legal Regulation of Political Parties: Is There a Global Normative Standard? » (2016) 15:1 Election Law Journal; William Cross, « Considering the Appropriateness of State Regulation of Intra-Party Democracy: A Comparative Politics Perspective » (2016), 15:1 Election Law Journal.

législation a progressivement évolué pour s'adapter aux nouvelles pratiques des partis et aux attentes croissantes des citoyens. Cela a donné lieu à un système d'autorégulation inscrit dans un cadre législatif qui reflète les valeurs de la société. À l'échelle fédérale, la *Loi électorale du Canada*² régit les partis politiques en encadrant des éléments clés de leurs activités, tels que l'enregistrement³ et la gestion financière⁴. Les exigences d'enregistrement sont relativement simples, tandis que la gestion financière constitue sans doute la forme de réglementation la plus rigoureuse. Le cadre législatif laisse aux partis une grande liberté pour les décisions ayant des conséquences importantes, comme le choix des candidats et de la direction, y compris les méthodes de sélection, le processus et le calendrier. L'approche juridique actuelle trouve un équilibre entre l'autorégulation et l'intégration de valeurs publiques, reflétées dans des obligations réglementaires particulières.

Les courses à l'investiture et à la direction des partis politiques reflètent cette approche hybride et en constante évolution. Ces processus sont en partie réglementés, mais reposent sur l'hypothèse sous-jacente que la sélection des candidats relève avant tout des décisions internes des partis. Selon l'article 476 de la *Loi électorale du Canada*, les candidats à l'investiture ont des obligations particulières, notamment le dépôt d'un rapport de course à l'investiture et la production d'un compte de campagne d'investiture, ainsi que la désignation d'un agent financier. Ce rapport doit être transmis à Élections Canada dans un délai de 30 jours suivant la « date de désignation » du candidat⁵. L'agent financier d'un candidat à l'investiture est tenu d'ouvrir un compte bancaire⁶. Le plafond des dépenses de la course à l'investiture pour les candidats est fixé à 20 % des dépenses maximales autorisées pour un candidat lors des dernières élections fédérales dans la circonscription visée⁷. Le fait de conclure une entente quelconque pour esquiver le plafond constitue une infraction⁸. La sélection des candidats au sein des partis est de plus en plus centralisée, en raison de l'examen approfondi des candidats à l'investiture par le parti central⁹.

Le mandat de la Commission offre une occasion de réfléchir si le cadre juridique actuel offre un équilibre entre autorégulation et surveillance législative. À mon avis, cet équilibre doit être ajusté. L'ingérence étrangère a bouleversé l'équation. Les risques liés à l'autorégulation ont indéniablement augmenté si les processus internes des partis deviennent la cible d'acteurs étrangers malveillants, qu'ils soient étatiques ou non. Les conséquences potentielles de l'ingérence étrangère ne font pas seulement du tort aux membres des partis, mais fragilisent également le processus démocratique lui-même. Dans ce contexte, il est essentiel de s'éloigner davantage de l'autorégulation actuelle, sans pour autant renoncer au respect de l'autonomie des partis politiques.

Question 2 : Comment réformer les règles relatives aux courses à l'investiture et à la direction des partis afin de les rendre moins vulnérables à l'ingérence étrangère?

Deux valeurs fondamentales devraient guider ces réformes.

² L.C. 2000, ch. 9.

³ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 385.

⁴ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 425-445.

⁵ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 476.1(1).

⁶ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 476,65.

⁷ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 476,67.

⁸ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 476.68(2).

⁹ Scott Pruyers and William Cross, « Candidate Selection in Canada: Local Autonomy, Centralization, and Competing Democratic Norms » (2016) 60:7 *American Behavioral Scientist*, pp. 781-798; Alex Marland, « Vetting of Election Candidates by Political Parties: Centralization of Candidate Selection in Canada » (2021) 51:4 *American Review of Canadian Studies*, pp. 573-591.

La première est « l'intégrité électorale ». « L'intégrité électorale » fait référence aux « [traduction] conventions internationales et aux normes universelles convenues en matière d'élections, qui incarnent les normes mondiales s'appliquant à tous les pays du monde tout au long du cycle électorale, y compris pendant la période préélectorale, la campagne, le jour du scrutin et ses suites »¹⁰. Toute réforme doit s'inspirer de ces normes mondiales et internationales et prendre en compte l'ensemble du cycle électorale.

La deuxième valeur pertinente est celle du « modèle égalitaire » dans les élections¹¹. La Cour suprême du Canada a plusieurs fois affirmé la constitutionnalité de lois électorales reflétant ces valeurs d'égalité¹². Une approche égalitaire signifie adopter une législation visant à garantir un traitement équitable pour tous les candidats des partis politiques, quelles que soient leur taille ou leurs chances de victoire¹³. Ainsi, les petits partis doivent être traités sur un pied d'égalité avec les grandes formations politiques dans le cadre de cette approche. Le modèle égalitaire cherche également à atténuer l'influence des écarts de richesse ou de ressources dans le processus électorale. Le plafonnement des contributions et des dépenses constitue un exemple majeur de ce type de réglementation égalitaire dans les élections.

Question 3 : Quel type de règles devrait être établi par les partis politiques et quel type de règles devrait être légiféré (le cas échéant)? Qui devrait être responsable de la supervision et de l'application de ces règles?

L'une des options envisagées dans le débat public est de restreindre l'autorégulation en confiant à Élections Canada la gestion des courses à l'investiture et à la direction des partis. Je ne suis pas favorable à une telle approche. Confier l'administration des processus internes des partis à une entité externe remet en question le caractère privé des partis politiques et constitue un exemple de « sécurisation » excessive de l'administration électorale¹⁴.

Pour moderniser le cadre législatif tout en préservant l'autonomie des partis, et pour réduire le risque d'ingérence étrangère nuisant à la démocratie canadienne, les recommandations suivantes respectent les valeurs d'intégrité et d'égalité :

Transparence : la transparence est fondamentale pour garantir l'intégrité électorale et des règles du jeu équitables. Actuellement, les candidats à l'investiture doivent produire un rapport 30 jours après leur « date de désignation », alors que les candidats à la direction du parti sont soumis à une série d'obligations plus strictes en matière de rapports, y compris *pendant* la course à la direction. Afin de renforcer la transparence, il serait judicieux d'obliger les candidats à l'investiture de produire des rapports concernant leur activité pendant la course à l'investiture.

¹⁰ Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge University Press, 2014) p. 21.

¹¹ Michael Pal, « Is the Permanent Campaign the End of the Egalitarian Model of Elections? » sous la direction de Richard Albert et coll. eds *The Canadian Constitution in Transition* (University of Toronto Press, 2018); Colin Feasby, « *Libman v Quebec (PG)* and the Administration of the Process of Democracy Under the Charter: The Emerging Egalitarian Model » (1998) 44 McGill LJ, p. 5.

¹² *Harper c. Canada (PG)*, 2004 CSC 33; *Libman c. Quebec (PG)*, [1997] 3 RCS 569; *R c. Bryan*, 2007 CSC 12; *BC Freedom of Information and Privacy Association c. BC (PG)*, 2017 CSC 93.

¹³ Consulter *Figueroa c. Canada (PG)*, [2003] 1 RCS 912.

¹⁴ Lisa Young, « Securitized Election Law and Administration? Canada's Response to the Cyber-Security Threats to Elections » sous la direction de Holly Ann Garnett et de Michael Pal, eds, *Cyber-Threats to Canadian Democracy* (McGill-Queen's University Press, 2022), p. 31.

Financement politique : des réformes du financement politique contribueraient à promouvoir les valeurs d'intégrité et d'équité électorales.

Premièrement, le plafond des contributions devrait être *abaissé* pour les contributions aux candidats à l'investiture. Le montant qui peut être dépensé dans les courses à l'investiture est inférieur au plafond des dépenses pour les candidats à une élection fédérale dans la même circonscription. Le plafond des contributions pour les courses à l'investiture devrait également être abaissé afin d'être proportionnel aux dépenses. Cette réforme limiterait l'influence de l'argent dans le processus, en conformité avec le modèle égalitaire, et diminuerait les risques qu'un petit nombre de contributions maximales, notamment celles provenant d'entités étrangères non admissibles, influent de manière disproportionnée sur les courses à l'investiture.

Deuxièmement, les règles s'appliquant aux tiers pendant les périodes réglementées préélectorales et de campagne devraient également être étendues aux courses à l'investiture. La partie 17 de la *Loi électorale du Canada* et les dispositions connexes prévoient un régime de surveillance rigoureux pour les « tiers », c'est-à-dire les personnes et les groupes autres que les partis politiques, les candidats, les candidats à l'investiture et à la direction du parti et les associations de circonscription. La loi exige que les tiers s'enregistrent et fixe un plafond des dépenses qu'ils peuvent engager pour certaines activités pendant la période préélectorale, qui s'étend du 30 juin jusqu'à la date des élections fixée dans la même année civile (la « période préélectorale »), ainsi que pendant la période officielle de la campagne électorale.

En revanche, les courses à l'investiture se déroulant avant cette période préélectorale réglementée ne sont pas assujetties à ces règles, permettant ainsi aux tiers de dépenser sans limites et sans obligation d'enregistrement ou de rapport, obligations qui prennent effet seulement durant les périodes préélectorales et électorales. Notamment, les dépenses des tiers dans les courses à l'investiture en dehors de la période préélectorale échappent aux articles 349.02 et 349.03 de la *Loi électorale du Canada*. Ces dispositions interdisent notamment aux tiers de recourir à des fonds étrangers pour des activités comme la publicité et les sondages électoraux, ainsi que d'agir avec une autre personne ou entité en vue de contourner ces interdictions.

Troisièmement, les contributions non monétaires (c'est-à-dire les biens et services plutôt que des fonds ou équivalents) sont traitées par la loi comme des contributions et sont soumises à des plafonds de contribution et à des critères d'admissibilité des contributeurs. Ces contributions non monétaires, plus difficiles à détecter que les contributions monétaires, pourraient faciliter l'ingérence étrangère. Ainsi, il serait souhaitable que les campagnes assurent une transparence accrue autour des contributions non monétaires en confirmant, entre autres, que les contributeurs non monétaires sont bien des citoyens ou résidents permanents admissibles.

Éligibilité : l'article 65 de la *Loi électorale du Canada* prévoit que certaines catégories de personnes ne peuvent pas se porter candidates. L'article 65 devrait être révisé pour rendre inéligibles les personnes déclarées coupables d'une infraction liée à l'ingérence étrangère dans les élections ou les processus démocratiques canadiens.

Cette modification viserait les situations où une personne, bien que déclarée coupable d'une infraction liée à l'ingérence étrangère et aux processus démocratiques, pourrait être soutenue par un parti en tant que candidate ou participante à une course à l'investiture.

Équité procédurale : certaines allégations d'ingérence étrangère reposent sur le fait qu'un parti n'a pas respecté ses propres procédures internes pour favoriser un candidat à l'investiture en particulier. L'équité procédurale est une préoccupation de longue date dans la gestion des investitures au sein des partis politiques. Il serait donc pertinent que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée pour exiger que les partis politiques, tout en gérant leurs propres activités, respectent des normes fondamentales d'équité procédurale dans le traitement des candidats à l'investiture ou des candidats potentiels à l'investiture.

Recommandations :

1. Obliger les candidats à l'investiture à soumettre un rapport sur les questions financières et administratives à Élections Canada au moins deux semaines avant la « date de désignation » de l'investiture.
2. Exiger que toute personne apportant une contribution non monétaire à un candidat à l'investiture déclare ou atteste de son statut de citoyen.
3. Diminuer le plafond maximum qu'une personne admissible (citoyen canadien ou résident permanent) peut verser à un candidat à l'investiture.
4. Imposer des obligations d'enregistrement et un plafond de dépenses aux « tiers » qui engage des dépenses pour s'opposer à un candidat à l'investiture ou le promouvoir pendant une course à l'investiture, en dehors des périodes préélectorales et électorales définies.
5. Modifier l'article 65 de la *Loi électorale du Canada* afin d'interdire aux personnes déclarées coupables d'infractions liées à l'ingérence étrangère de se porter candidates à un siège à la Chambre des communes.
6. Modifier la *Loi électorale du Canada* afin d'obliger les partis politiques organisant des courses à l'investiture à respecter des normes minimales d'équité procédurale.