

tary system, comes from the powerful and beguiling example of the American presidential-congressional system. By Canadian standards party discipline is so loose in the American Congress that all votes are free. But the American system is based on quite different structures of power and representation than our parliamentary system. The American system offers little real guidance for reform of the Canadian, and its faults are all too often ignored by advocates of reform.

Every system of government must have some means within it to express both local and regional interests on the one hand and a national interest and concern on the other. In the American system, far more than the parliamentary, the means for promoting the national interest are not well developed. All politics are local in the American Congress. Aggregating these local concerns into decisions involves complex procedures of log-rolling and pork-barrel politics. In Canada regional interests are handled both within the cabinet and through the powerful processes of executive federalism — processes that have no counterpart in the US. Responsibility for promoting a vision of the national interest lies with the cabinet. Without a system change so drastic in Canada that our parliamentary system would be transformed beyond recognition, free votes would not have any significant impact on the management of regional tensions, nor would they diminish the powers of either cabinet or executive federalism.

Individual backbench members are not normally the focus of the electorate's interest in Canada, nor are private members normally influential within Parliament. Private members are weaker in Canada than in most other parliamentary systems. In large part this weakness is due to the short-term, transient and amateur characteristics of MPs and their political careers. Their position can and should be strengthened. But free votes are not likely to be an important part of the solution to the problems in the role of the private member. On the other hand, greater tolerance of dissent could be. The obstacles to this lie in public and media perceptions and in the laws and rules governing representation and parliamentary behaviour. These obstacles are so formidable that they have so far, despite many determined efforts, prevented loosening of party discipline. In this respect as in many others, Canada has been the most static and slow to reform of the major Westminster-style democracies.

C.E.S Franks is a Professor in the Department of Political Science at Queen's University.

par Pierre F. Côté

L'ARGENT ET LA RÉFORME ÉLECTORALE

The rules governing financing of elections must ensure that control over the results of elections remains with voters and not with financial interests. Although Quebec's laws, in this regard, go further than those in most other provinces in promoting equity and transparency in the financing of elections, the author suggests a number of refinements that would improve Quebec's laws on election financing.

Quel que soit le mode de scrutin, certains prérequis sont nécessaires afin que le choix des électeurs se fasse démocratiquement. Parmi ceux-ci se situent l'argent et son utilisation. L'axiome est bien connu: « on ne fait pas des élections avec des prières mais avec des sous ». Le financement des campagnes électorales et le contrôle des dépenses sont au coeur de tout système électoral. Cela est d'autant plus vrai que les coûts de communication et surtout les coûts de publicité vont sans cesse croissants. Ils dévorent une bonne partie des coûts d'une campagne électorale ou référendaire, d'où la nécessité d'avoir à sa disposition de plus en plus d'argent.

Pour bien situer le rôle et l'importance de l'argent en démocratie, il faut au préalable rappeler un certain nombre de principes de base. Les règles d'autorisation, de financement et de contrôle des dépenses électorales doivent en effet reposer sur trois principes: le pluralisme des partis politiques, l'équité et la transparence. Il doit ainsi y avoir un système de reconnaissance officielle des partis politiques basé sur des règles qui permettent à toute personne d'obtenir avec un minimum de contraintes une autorisation pour fonder un parti

politique. Il faut également qu'il y ait des règles de financement donnant aux candidats et aux partis des moyens financiers pour s'exprimer en vue de faire élire leurs candidats. Ces règles doivent être assorties de certaines restrictions, notamment à l'égard des sources de financement et des dépenses électorales permises. Elles doivent aussi favoriser la transparence afin que les formations politiques rendent compte aux électeurs de leurs activités.

La plupart des législations canadiennes comporte certes ces principes mais les traite de façon plus ou moins élaborée et de façon plus ou moins flexible. La législation québécoise est sans contredit la plus avantgardiste et la plus rigoureuse. Il est de première importance que les moyens financiers ne viennent pas détruire l'équilibre que l'on veut atteindre quant au poids du vote de chaque électeur. Il faut, de plus, préserver l'autonomie des élus face à ce que l'on appelle communément « la puissance de l'argent ».

Dans son ouvrage intitulé *Money and Votes* (Institute for Public Policy Research, London, 1994) Martin Linton a fort bien résumé l'importance de ces principes :

Political equality is fundamental to a democratic system. People are unequal in the market place, but they are equal in the polling booth and this political equality is an essential counterweight to their economic inequality. But this works only as long as the wealthy cannot use their power to buy or corrupt political power. Thus, it is a basic requirement of a democracy that political power should be insulated from economic power. Indeed, the separation of wealth and power is the essence of a democratic system. If wealth is able to buy power, then even a system that is perfectly democratic in form will not be democratic in effect. It will be a plutocracy rather than a democracy.

Bien sûr, le système québécois n'est pas parfait. Il est en évolution constante en fonction des expériences vécues et des valeurs de la société. Il faut donc être vigilant, non seulement pour en maintenir la qualité mais aussi pour l'améliorer dans la mesure du possible.

Par exemple, force est de constater que l'État québécois participe de plus en plus au financement des partis politiques. Cette situation résulte des amendements apportés en 1992 à la Loi électorale qui visaient notamment à combler les besoins financiers additionnels des partis. À cette date, le législateur a doublé l'allocation versée aux partis et élevé les plafonds des dépenses électorales. Il a également introduit le remboursement à même les fonds public de 50 p. 100 des dépenses des partis.

Lorsqu'on analyse la participation de l'État au financement politique total depuis 1989, certaines constatations s'imposent. Ainsi, en 1989, année électorale, celle-ci se situait à 46 p. 100 du financement total. En 1995, année référendaire, elle était de 60 p. 100. Pour l'année 1996, elle a atteint 70 p. 100. Ce dernier taux ne tient pas compte de la hausse du crédit d'impôt, d'un maximum de 140 \$ à 250 \$ par électeur, qui a été annoncée en mai 1996 par le ministre des Finances. L'impact

de cette hausse ne se fera sentir qu'à la fin du présent exercice financier. Il y a donc lieu de se demander si l'on peut encore parler de financement populaire, dans la mesure où celui-ci est volontaire, lorsque la plus grande part du financement provient maintenant de l'État.

Il convient également de souligner que des amendements similaires à ceux qui ont été adoptés pour le financement politique provincial n'ont jamais été apportés à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Ainsi, les contributions politiques faites aux partis politiques municipaux ne donnent pas droit à un crédit d'impôt. Seules quelques municipalités octroient des allocations de fonctionnement aux partis politiques. Enfin, le plafond des contributions politiques est inchangé depuis l'entrée en vigueur de la Loi le 1er janvier 1988. Ce plafond, fixé à 750 \$ par électeur, s'applique pour l'ensemble des partis politiques et des candidats indépendants autorisés. L'on est donc à même de constater deux philosophies de financement différentes qui occasionnent un écart important dans la structure de financement des partis municipaux et provinciaux. C'est peut-être ce qui explique, en partie, les difficultés particulières qui sont apparues dans le financement politique municipal. Ainsi, en l'absence de législation plus rigoureuse, on semble avoir observé, dans un certain nombre de cas, des pratiques de financement qui ressemblent étrangement à des pratiques que d'aucuns croyaient révolues et dont il faut à tout prix se débarrasser. Certaines propositions sont actuellement à l'étude dont, par exemple, l'introduction d'un seuil de votes valides pour qu'un parti politique puisse avoir droit au remboursement de ses dépenses électorales et la révision du seuil des dépenses permises aux candidats.

Dans la revue « Nouvelles Fiscales » du 2e trimestre de 1997, le ministère du Revenu du Québec révélait les constatations suivantes, pour le moins troublantes, que ses vérificateurs venaient de faire :

Au cours des derniers mois, ... plusieurs sociétés ont établi un procédé pour contourner la Loi électorale qui interdit à toute personne morale de contribuer à un parti politique. Ce procédé est le suivant: 1) l'employé fait un chèque personnel au nom d'une instance autorisée d'un parti politique autorisé; 2) l'employé remet son chèque à un employeur qui se charge de le transmettre au représentant officiel du parti politique autorisé; 3) l'employeur rembourse l'employé; 4) on applique le même procédé dans le cas de repas-bénéfice organisés par un parti politique.

La direction générale de la vérification et des enquêtes désire rappeler aux employeurs que le remboursement d'une contribution politique à un employé constitue un avantage imposable en vertu de l'article 37 de la Loi sur les impôts. En corrolaire, l'employé qui inclut un tel avantage dans le calcul de son revenu aura droit de déduire dans sa déclaration de revenus le montant de contribution politique prévu à l'article 776 de la Loi.

Cet avantage imposable doit donc être ajouté à la case A du Relevé 1, et les retenues à la source effectuées

habituellement ainsi que les contributions d'employeur calculées sur ces montants doit être versées au ministère du Revenu.

Ce constat met à jour des pratiques inacceptables, cela va de soi. Si cette façon de faire est pratique courante et répandue, il serait normal que le ministère du Revenu la dénonce en vertu de la Loi électorale ou de la Loi sur la consultation populaire, plutôt que de dicter la démarche à suivre à ceux qui enfreignent ces dernières afin qu'ils se conforment à la Loi sur les impôts. Des corrections et des collaborations semblent donc s'imposer. Mais ce qui est encore plus inquiétant, c'est que ni le fait de contrevenir aux lois électorales, ni le fait que cette pratique, même dans son illégalité, soit impossible comme le soulève Revenu Québec, ne semble dissuader les employeurs de ne pas se prêter à cette duperie.

Vingt ans après l'adoption par l'Assemblée Nationale de la Loi sur le financement des partis politiques, il importe de reconnaître les mérites de cet élément de notre patrimoine. Il est toutefois important de continuer à le bonifier. C'est justement la marque de commerce d'un système électoral haut de gamme que d'avoir la souplesse indispensable pour permettre les ajustements qui s'imposent. Le défi consiste à déterminer quels sont ces ajustements tout en conservant l'autonomie générale de la Loi qui est basée sur le principe fondamental d'un électeur – un vote.

D'autre part, l'application de l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés et de l'article 3 de la Charte québécoise, tous deux concernant la liberté d'expression et d'association, soulèvent des questions fondamentales lorsqu'une législation, comme la Loi sur le financement des partis politiques a pour conséquence de limiter ces droits. Raymond Giroux, dans un article du journal *Le Soleil* du 30 avril 1990, a su poser le problème en ces termes :

« Le bien commun exige l'imposition de certaines limites à l'expression de la liberté. La tendance nord-américaine à rendre équivalente les personnes morales et les personnes physiques engendre une nouvelle échelle de valeur qui jouera finalement contre la véritable démocratie. »

Si l'on ajoute à ce qui précède des restrictions quant à l'intervention des tiers en période électorale ou référendaire, on touche au cœur d'une question vitale pour la survie de la démocratie. La législation québécoise réserve ainsi uniquement aux seuls électeurs le droit de faire des contributions et maintient l'interdiction faite aux tiers d'engager, en période électorale, des frais susceptibles de favoriser, directement ou indirectement, soit l'élection d'un candidat ou d'un parti, soit le choix de l'une ou l'autre option en période référendaire.

Si les contrôles sur les contributions et les dépenses électorales n'existaient pas, qui empêcherait les mieux nantis d'investir tout l'argent qu'ils veulent en versant des contributions ou en effectuant des dépenses électorales ? Ils pourraient alors saturer les médias d'infor-

mation avec le message qu'ils désirent livrer et ainsi manipuler le discours politique à leur avantage sans que leurs adversaires aient un droit de réplique équivalent. Les riches, qu'ils soient des individus, des corporations ou des groupes d'intérêts, pourraient même financer un candidat ou une option à l'insu des électeurs qui, non seulement ne les associeraient pas à ces derniers, mais seraient, de plus, exposés de façon nettement prédominante à l'image que l'on voudrait bien leur projeter ou à l'opinion que l'on voudrait bien leur transmettre. Les électeurs auraient conséquemment du mal à évaluer objectivement les forces en présence si l'une d'entre elles réussissait à monopoliser le débat. Ils ne pourraient donc effectuer le choix éclairé qu'ils sont en droit de faire. L'absence de *fair-play* aurait automatiquement une incidence fâcheuse sur la participation au scrutin et, en dernière analyse, c'est toute la démocratie qui en sortirait perdante. Les candidats élus au terme d'une lutte pour ainsi dire déloyale seraient également, on serait porté à le penser, grandement tributaire de ceux qui ont généreusement contribué à leur élection...

C'est ainsi que le Canada fonctionnait au siècle dernier. Donald C. MacDonald, alors qu'il était président de la Commission sur le financement des élections en Ontario, posait pertinemment la question suivante, toujours d'actualité : « Désirons-nous le retour des opérations clandestines du genre de celles qui ont fait la tradition financière du Canada ? » Les tribunaux sont présentement saisies des restrictions qu'imposent la législation québécoise et la Cour Suprême du Canada doit sous peu rendre des jugements qui pourraient être lourds de conséquences.

Il peut être utile de savoir ce qui se passe dans d'autres pays. La législation française comporte depuis quelques années des améliorations considérables concernant le financement des partis politiques et des candidats pour régler ce que l'on appelle pudiquement en France « les affaires ». Aux États-Unis, plusieurs projets de lois ont été déposés visant à resserrer des règles qui, tout en étant déjà peu rigoureuses, ont tout de même été abondamment contournées par l'exploitation de plusieurs lacunes législatives. Toute personne fortunée peut ainsi essayer d'y acheter une fonction électorale quelconque que ce soit au niveau d'un État, du Congrès ou même de la Présidence exclusivement à même leur argent personnel et ce, sans rendre ses dépenses publiques. Ceci a potentiellement pour effet de décourager des candidats fort valables qui craignent devoir consacrer la majeure partie de leur temps à collecter des fonds pour leur campagne. Le livre de Dick Morris *Behind the Oval Office* (Random House, 1997) décrit fort bien l'utilisation de l'argent par les groupes de pression dans la dernière campagne présidentielle américaine et donne un aperçu de la façon dont les campagnes ont des chances de se dérouler à l'avenir si nulle modification n'est apportée au système. Qu'il suffise simplement de rappeler les paroles de l'ancien sénateur du Kansas, Bob Dole, dans le magazine *Time* du 6 juin 1988 : « Quand les comités d'actions politiques donnent

de l'argent, ils attendent en retour autres choses qu'un bon gouvernement ».

Au Québec, il existe, lors de la tenue d'un référendum, une façon originale de procéder qui s'inspire de la législation britannique. Le nombre de comités est limité à un par option. Ce fut le cas lors des référendums de 1980, 1992 et 1995. Au cours du référendum de 1992, sur l'accord de Charlottetown, la loi fédérale s'appliquait à travers le Canada, sauf au Québec où la Loi sur la consultation populaire prévalait. Il y avait donc au Québec deux comités nationaux.

Cependant, lors de ce référendum pan-canadien, le nombre de comités étaient illimité dans le reste du Canada. Il y eut alors 241 comités référendaires! Quelque 88 p. 100 des contributions reçues par ces comités provenaient de personnes morales (compagnies privées, groupe d'intérêts, syndicats, etc.), une pratique qui aurait été interdite si la loi canadienne retenait les exigences de la loi québécoise puisque celle-ci limite à 3000 \$ la contribution de chaque électeur à chacun des comités nationaux et interdit les contributions provenant de personnes morales.

En somme, la question fondamentale qui se pose peut se résumer ainsi: qui doit contrôler les campagnes électorales ou référendaires? Il est impératif que les législations soient rédigées de telle façon que la responsabilité du contrôle des scrutins incombe à chaque électeur plutôt qu'aux groupes financiers. Ce qui fait la force du système de financement électoral québécois c'est avant tout l'encadrement des activités financières des formations politiques et des candidats. Par ses règles d'autorisation et de financement ainsi que le strict contrôle des dépenses électorales qu'elle impose, la loi québécoise ne vise aucunement à s'ingérer dans les programmes et les politiques des entités autorisées. Elle ne vise essentiellement qu'à assurer l'équité et la transparence des activités financières par des règles auxquelles tous les acteurs et intervenants politiques sont soumis sans exception.

Toute restriction légale doit s'inscrire à l'intérieur de limites raisonnables et doit pouvoir être justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique. La démocratie peut être en danger et toute réforme électorale compromise si l'on n'exerce pas une vigilance constante et s'il n'existe pas une législation adéquate concernant le financement et le contrôle des dépenses lors de la tenue de tout scrutin.

Pierre F. Côté était directeur général des élections du Québec de 1978 à 1997.

by R. Kenneth Carty

ELECTORAL REFORM SHOULD BEGIN WITH THE SENATE

Toute véritable réforme électorale devrait commencer par le Sénat. La réforme du Sénat, en effet, ne compromettrait pas les choix des électeurs en ce qui concerne le gouvernement qu'ils souhaitent et n'affaiblirait pas les gouvernements nationaux. Au contraire, elle aboutirait à un Parlement plus représentatif et permettrait aux revendications régionales d'y trouver un écho. Loin d'être un saut dans l'inconnu, elle permettrait de créer une dynamique parlementaire saine.

At its heart, the debate about electoral reform in Canada is cast as a choice between fair, balanced representation on the one hand and effective, accountable government on the other. It is as if representation and governance stand in opposition to one another so that both can not be had, or at least can not be had in a regionally divided, socially heterogeneous place like Canada. In fact they can be had, but only if we shift our focus on what needs to be reformed.

By now the two sides of the argument about electoral reform are well known. Our current plurality electoral system distorts election outcomes so that parties' vote shares do not look much like their parliamentary seat