

190P-2008



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

FINANCEMENT POLITIQUE
ET CONTRÔLE DES DÉPENSES
ÉLECTORALES

Rapport

sur la mise en œuvre de la réforme
des lois électorales

**FINANCEMENT POLITIQUE
ET CONTRÔLE DES DÉPENSES
ÉLECTORALES**

Rapport

sur la mise en œuvre de la réforme
des lois électorales

Période du 1^{er} mai 2011 au 30 avril 2014

Le Directeur général des élections du Québec contribue à la
préservation de l'environnement en imprimant ce document sur du
papier contenant 100% de fibres recyclées.



On peut obtenir copie de ce document par l'entremise de notre site Web
au www.electionsequbec.qc.ca

© Directeur général des élections du Québec, 2014
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 978-2-550-71218-3 (Version PDF)

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 1 |
| Mise en contexte | 3 |
| Axes d'intervention, mesures adoptées et bilans | 9 |
| 1 – Contrer l'usage de prête-noms | 9 |
| 1.1 – Renforcement du principe selon lequel une contribution politique ne peut être faite que par un électeur | 9 |
| 1.2 – Interdiction de verser un don anonyme. | 12 |
| 1.3 – Obligation de considérer le prix d'entrée à une activité de financement comme une contribution politique. | 13 |
| 1.4 – Abaissement du plafond annuel des contributions politiques. | 14 |
| 1.5 – Révision à la baisse des contributions politiques versées en argent comptant. | 17 |
| 1.6 – Abolition du crédit d'impôt pour une contribution politique versée au palier provincial . . . | 19 |
| 1.7 – Révision du régime des sanctions applicables | 21 |
| 2 – Augmenter les pouvoirs et les responsabilités du DGEQ. | 24 |
| 2.1 – Adoption d'un nouveau cadre entourant le versement d'une contribution politique au palier provincial | 24 |
| 2.2 – Modification du délai de prescription pour les poursuites pénales. | 27 |
| 2.3 – Obtention par le DGEQ de renseignements contenus dans un dossier fiscal | 29 |
| 2.4 – Encadrement du financement des campagnes à la direction d'un parti | 35 |
| 3 – Assainir le financement des partis politiques et des candidats au palier provincial | 37 |
| 3.1 – Abaissement de la limite des dépenses électorales. | 37 |
| 3.2 – Augmentation de l'allocation versée aux partis politiques provinciaux. | 39 |
| 3.3 – Instauration d'un revenu d'appariement aux montants versés à titre de contribution politique. | 41 |
| 3.4 – Versement de contributions politiques additionnelles de 100 \$ lors d'élections générales ou partielles. | 42 |
| Mesures particulières de redressement au palier municipal | 43 |
| 1 – Mesures applicables aux municipalités de 5 000 habitants ou plus | 43 |
| 2 – Mesures applicables aux municipalités de moins de 5 000 habitants. | 48 |
| Mise en œuvre par le DGEQ de la réforme en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales | 49 |
| 1 – Incidences organisationnelles | 49 |
| 2 – Incidences financières sur les partis politiques | 51 |

| | |
|--|-----------|
| Responsabilisation des intervenants | 53 |
| Conclusion | 57 |
| Recommandations | 59 |
| Annexe | 63 |
| Liste des principales mesures présentées par projet de loi | 63 |

Introduction

En 1977, l'Assemblée nationale du Québec donnait un coup de barre majeur en matière de financement politique en adoptant à l'unanimité la Loi régissant le financement des partis politiques. Cette loi, qui s'appuie sur les principes de transparence et d'équité, avait pour objectifs de permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques, d'assurer le contrôle de ce financement par la divulgation des revenus et des dépenses des partis politiques, de susciter la collaboration des partis politiques et d'investir le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) d'un double rôle de contrôle et d'information.

Plus de trente ans après l'adoption de ce projet de loi, et dans les suites des révélations qui ont été rendues publiques au cours de la décennie 2000-2010, l'Assemblée nationale, bénéficiant de l'expertise du personnel du DGEQ, faisait adopter des modifications législatives qui sont venues concrétiser l'objectif ultime de redonner confiance à la population à l'endroit du régime québécois de financement politique.

Conscient de sa mission, le DGEQ juge opportun de dresser un bilan de la mise en œuvre de cette réforme du financement des partis politiques pour la période du 1^{er} mai 2011 au 30 avril 2014. Le premier chapitre du Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales présente une mise en contexte de l'évolution des lois et un rappel des travaux que le DGEQ a conduits tout particulièrement depuis une dizaine d'années en cette matière. Dans le deuxième chapitre, le DGEQ établit un certain nombre de constats relativement à la mise en œuvre des modifications apportées aux lois électorales en ce qui a trait au financement politique, et ce, en procédant à l'analyse des principales mesures pour chacun des axes d'intervention. Le troisième chapitre propose des mesures particulières de redressement applicables au palier municipal. Le quatrième chapitre fait état, quant à lui, des principales actions que le DGEQ a dû conduire pour assurer la mise en œuvre des modifications apportées aux lois. Le cinquième chapitre aborde certains éléments relatifs à la responsabilisation des intervenants. Le DGEQ propose également comme pistes de réflexion quelques avenues de recommandations en vue de concourir à l'intérêt supérieur de la vie démocratique et ainsi contribuer à renforcer le lien de confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques et de la légitimité des candidats élus.

Mise en contexte

Les préoccupations du Directeur général des élections du Québec concernant l'application des règles de financement politique ne datent pas d'hier. Dès son arrivée au poste de directeur général des élections (DGE) au début de l'année 2000, M^e Marcel Blanchet se déclarait soucieux des assertions de transgression des règles sur le financement politique qui faisaient régulièrement les manchettes au regard des allégations d'élections « clés en main » au palier municipal. Les enquêtes que le DGEQ avait tenues démontraient, preuves à l'appui, un *modus operandi* dans lequel des candidats de municipalités non assujetties à des règles de financement politique se voyaient offrir des élections « clés en main ». Une telle démonstration n'avait pu être établie à l'endroit des municipalités plus populeuses et assujetties à des règles de financement politique. En parallèle, les allégations portant sur l'usage de prête-noms devenaient plus fréquentes.

Malgré des progrès tangibles, le DGEQ affirmait que les lois électorales en matière de financement politique comportaient néanmoins certaines difficultés d'application, notamment au sujet des contributions politiques. La confiance du public commençait à s'éroder, et force était de constater que des améliorations devaient être apportées à ces lois qui n'avaient jusqu'alors subi que très peu de changements importants depuis l'adoption de la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale¹ en 1977.

Une réflexion en profondeur a ainsi été entreprise au sein du DGEQ afin d'analyser les actions posées depuis les 25 dernières années, d'évaluer les pouvoirs conférés au DGEQ et de mesurer l'efficacité des outils mis à sa disposition ainsi que les méthodes d'enquête utilisées.

Cette réflexion a permis l'élaboration du Plan d'action 2003-2006 en matière de financement politique, lequel a été rendu public par le DGEQ. Ce plan d'action s'appuyait sur cinq priorités qui se déclinent comme suit : 1) promouvoir les valeurs

¹ 1977, chapitre 11.

et les principes sous-jacents à la loi et responsabiliser les acteurs concernés; 2) accentuer l'information et la formation; 3) intensifier les activités de vérification et d'examen; 4) acquérir de nouveaux outils et adopter une approche intégrée de vérification et d'enquête; et 5) recommander des modifications législatives. Le DGEQ s'engageait à mettre en place plusieurs mesures, lesquelles devaient fournir un meilleur éclairage sur l'état de la situation.

Le diagnostic du DGEQ montrait alors que :

- le nombre de municipalités assujetties à l'application des règles de financement politique avait considérablement augmenté au fil des années sans que l'ajout d'effectifs supplémentaires ne soit prévu;
- des énergies importantes avaient été consacrées à la formation et à l'information de plusieurs nouveaux représentants officiels et agents officiels de partis ou de candidats;
- les ressources humaines en place avaient été affectées en priorité à la vérification financière et à la conformité des dépenses électorales;
- la collaboration aux enquêtes s'estompait et les pouvoirs de contrainte étaient plus souvent utilisés;
- l'accès à des renseignements que possèdent d'autres ministères était requis;
- les amendes n'avaient pas évolué et qu'elles étaient peu dissuasives, d'où la nécessité de les revoir à la hausse;
- les partis politiques n'étaient pas imputables des infractions commises par leurs représentants.

Entre-temps, dans la foulée des audiences tenues par la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires du commissaire John H. Gomery, des témoins révélaient l'usage de prête-noms dans le financement de certains partis politiques au Québec.

Dans le but de préserver la confiance des citoyens, le DGE recommandait, en avril 2005, de créer le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques. Ce groupe de réflexion, constitué de représentants du DGEQ et des partis représentés à l'Assemblée nationale, avait pour mandat de réévaluer les principes, les objectifs fondamentaux, les règles et leurs modalités d'application en matière de financement politique afin de proposer des pistes de solution et des propositions d'amendement à la législation québécoise.

La gravité des révélations entendues à la commission Gomery a aussi incité le DGE, en novembre 2005, à procéder à une enquête concernant les allégations de contraventions à la Loi électorale². Le DGE a alors nommé à cette fin l'honorable Jean Moisan à titre de commissaire-enquêteur. L'objectif était double : faire la lumière sur ces allégations et, ensuite, formuler des recommandations sur des améliorations à apporter à la Loi électorale, à sa réglementation et à ses modalités d'application, dans le but d'enrayer la répétition de contraventions de même nature et de maintenir la confiance du public envers le processus électoral.

À la suite de l'enquête qu'il a menée, M^e Jean Moisan, dans son rapport déposé en juin 2006, recommandait un certain nombre de modifications importantes aux règles de financement des partis politiques.

Le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques a subséquemment déposé son rapport en février 2007, dans lequel une série de 36 pistes de solution étaient proposées, dont certaines avaient été reprises des recommandations formulées par M^e Moisan. La tenue des élections générales de mars 2007 et de décembre 2008 a toutefois retardé la suite des démarches nécessaires permettant d'apporter des changements aux lois électorales³.

En octobre 2009, dans le contexte des élections générales municipales, certaines révélations entourant la campagne à la direction d'un parti politique municipal à Montréal ont eu pour effet de raviver les débats entourant le sujet du financement des partis politiques et la nécessité de réformer rapidement la législation en cette matière.

C'est ainsi qu'en novembre 2009, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes et de la Réforme des institutions démocratiques a présenté le projet de loi n^o 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives. Des améliorations importantes en matière de financement politique y étaient proposées.

² Recueil des lois et des règlements du Québec (RLRQ), chapitre E-3.3.

³ Dans le présent document, les expressions « lois électorales » ou « lois à caractère électoral » renvoient à la Loi électorale (RLRQ, chapitre E-3.3), à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (RLRQ, chapitre E-2.2) et à la Loi sur les élections scolaires (RLRQ, chapitre E-2.3).

Parallèlement, le DGE annonçait la tenue d'un jury citoyen sur le financement politique. Alors que persistaient les allégations voulant que le régime québécois était facilement contournable et que le sujet du financement politique faisait régulièrement les manchettes, il paraissait essentiel au DGE de reprendre la réflexion. C'est à l'Institut du Nouveau Monde qu'il confiait le mandat d'organiser cette activité. Ce forum avait pour objectif d'explorer auprès de citoyens de nouvelles avenues en matière de financement politique et de soumettre ultimement certaines orientations et recommandations au ministre, qui avait déjà annoncé son intention de modifier la Loi électorale en cette matière.

En février 2010, après que les 12 membres du jury citoyen eurent entendu des experts et des représentants de partis politiques puis délibéré sur les questions qui leur étaient soumises, le DGE rendait public leur verdict ainsi que leurs recommandations.

Après le dépôt du projet de loi n° 78, le gouvernement a décidé de l'acheminer en commission parlementaire afin qu'il fasse l'objet d'une consultation générale. Les auditions tenues en février et en mars 2010 ont permis d'entendre plus d'une quarantaine d'intervenants, dont évidemment le DGE et la présidente du jury citoyen.

À la suite de ces auditions, le gouvernement a pris la décision de scinder le projet de loi n° 78 en deux projets de loi distincts, soit le projet de loi n° 92, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale, et le projet de loi n° 93, Loi modifiant la Loi électorale concernant les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives, ce dernier portant particulièrement sur le financement des partis politiques. En avril 2010, après son adoption de principe, le projet de loi n° 93 a été renvoyé en commission parlementaire pour amorcer l'étude article par article.

Avant qu'il ne soit adopté, le projet de loi n° 93 a été scindé en cinq projets de loi par le gouvernement en octobre 2010, soit les projets de loi n^{os} 113, 114, 118, 119 et 120, qui ont été adoptés au cours des années 2010 et 2011.

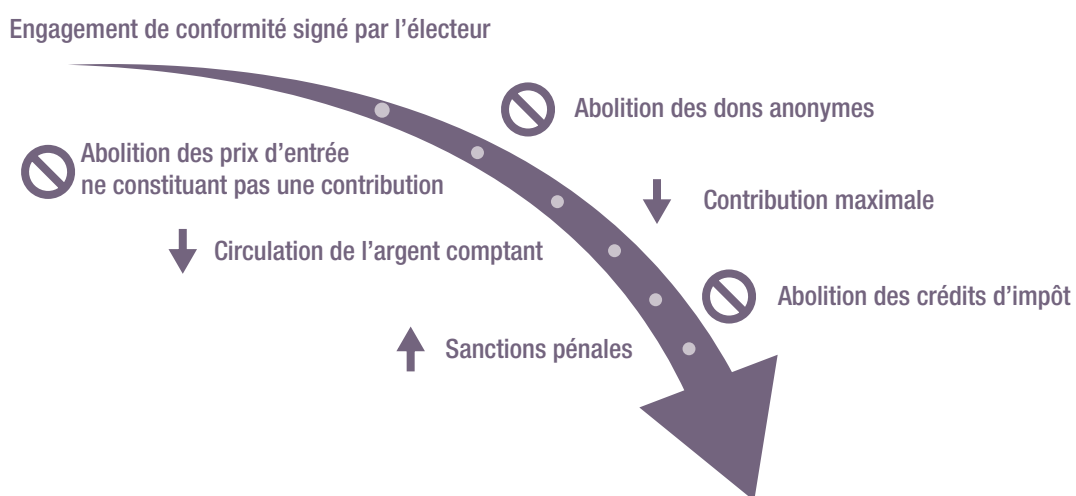
Plusieurs des modifications législatives apportées par ces projets de loi ont pris comme source, les travaux entrepris ou réalisés par le DGEQ depuis le début des années 2000 et, plus particulièrement, ceux provenant du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques. La collaboration et la participation de l'institution aux travaux parlementaires portant sur cette réforme d'envergure des lois électorales auront donc permis de bonifier les changements législatifs apportés.

Plus récemment, les projets de loi n^{os} 2 et 26, qui ont respectivement été adoptés le 6 décembre 2012 et le 16 mai 2013, sont venus compléter cette réforme des lois électorales.

Le présent document traitera des constats résultant de la mise en œuvre des modifications apportées aux lois électorales en matière de financement politique par les différents projets de loi mentionnés précédemment, en s'inspirant des principales mesures visées par chacun d'eux.

Axes d'intervention, mesures adoptées et bilans

1 – Contrer l'usage de prête-noms



1.1 – Renforcement du principe selon lequel une contribution politique ne peut être faite que par un électeur

La plus grande particularité qui caractérise encore aujourd'hui le régime québécois de financement politique est que seul un électeur peut verser une contribution en faveur d'une entité autorisée par le DGEQ. À cet égard, les lois à caractère électoral prévoient que « toute contribution doit être versée par l'électeur lui-même et à même ses propres biens ». La Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales⁴ adoptée en décembre 2010 (projet de loi n° 113) est venue préciser le sens et l'esprit originels de cette disposition charnière en ajoutant dans les articles concernés des lois électorales un libellé plus descriptif selon lequel une contribution doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie, et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement.

⁴ 2010, chapitre 32.

Dès l'adoption de la loi en 1977, un électeur ne pouvait verser une contribution politique pour une autre personne, que celle-ci soit physique ou morale, en étant approvisionnée en fonds directement ou indirectement par celle-ci. À cette époque, et c'est toujours le cas aujourd'hui, une personne morale ou une société ne pouvait verser, directement ou indirectement, une contribution politique. Il s'agit d'un choix de société que le Québec a fait en 1977 et qui a été réitéré à certaines occasions. L'Assemblée nationale a jusqu'ici privilégié un financement des partis politiques réservé aux seuls électeurs ainsi qu'à l'État québécois.

Au fil du temps, certains ont prétendu que la loi n'encadrait le versement des contributions politiques qu'au moment où elles étaient remises à l'entité autorisée, et non les actions qui visent à restituer au donateur les sommes ainsi versées. Ces actions qui, au cours des dernières années, étaient souvent alléguées ou dénoncées, mais qui sont maintenant constatées par des enquêtes concluantes entreprises par le DGEQ, permettraient en quelque sorte de restituer au donateur le montant de sa contribution versée ou une équivalence. Les dossiers qualifiés par le DGEQ de financement sectoriel en sont un exemple. Ces actions prennent la forme d'un remboursement en argent comptant ou par chèque, d'un boni particulier provenant d'une personne morale, d'une augmentation salariale ou d'un salaire spécialement majoré à cet effet, d'un remboursement de frais à la suite de la production d'un faux compte de déplacement, de dépenses personnelles ou de frais de représentation, sans compter la possible fausse facturation. Ces actions diversifiées, et pourtant toutes illégales, étaient posées à l'insu du DGEQ et échappaient ainsi à son pouvoir de vérification.

Le nouveau libellé qui a été introduit dans les lois électorales clarifie ainsi le statut de la personne qui peut verser une contribution politique et apporte un sens tout particulier puisque dorénavant, toute contribution politique doit être accompagnée d'une fiche de contribution signée par le donateur lui-même, dans laquelle il doit impérativement déclarer, pour que sa contribution soit conforme à la loi : 1) qu'il possède la qualité d'électeur; 2) qu'il a pris connaissance des exigences légales; 3) que sa contribution est faite à même ses propres biens; 4) qu'elle est faite volontairement; 5) qu'elle est faite sans compensation ni contrepartie; et 6) qu'elle n'a pas fait ni ne fera l'objet d'un quelconque remboursement. Il est donc difficile pour quiconque d'ignorer la loi.

Ainsi, il est dorénavant obligatoire pour un électeur qui désire verser une contribution, quel qu'en soit le montant, de remplir cette fiche de contribution et, par conséquent, de signer cette déclaration de conformité.

Si certains pouvaient prétendre à une faille ou à un flou dans la loi, les clarifications qui ont été apportées sont sans équivoque; l'obligation pour l'électeur de remplir une fiche de contribution et de signer une déclaration de conformité devrait assurer un meilleur respect des règles établies, autant par le solliciteur d'une contribution politique que par le donateur.

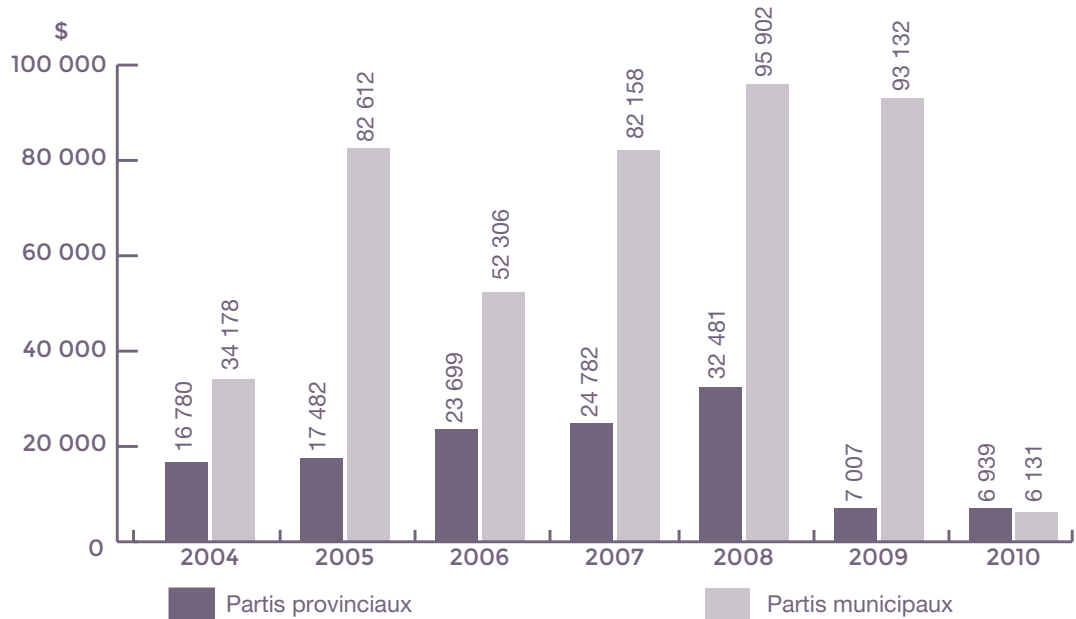
À cela, il y a lieu de préciser qu'avec de nouvelles infractions, des amendes plus importantes, des contributions politiques limitées à 100 \$ au palier provincial et à 300 \$ aux paliers municipal et scolaire – dont il sera question ultérieurement dans ce rapport – la plupart des donateurs devraient refuser de se livrer à une démarche douteuse dans laquelle ils pourraient être utilisés comme prête-noms. En outre, la Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales interdit expressément à quiconque de recourir à la menace, à la contrainte ou à la promesse de compensation de contrepartie ou de remboursement afin d'inciter un électeur à faire une contribution.

Bref, ce sont toutes des mesures qui responsabiliseront les intervenants concernés et, le cas échéant, rendront les fautifs imputables de leurs gestes grâce à l'imposition d'amendes sévères.

1.2 – Interdiction de verser un don anonyme

Le problème lié au don anonyme, lequel pouvait être versé en argent comptant par une personne non identifiée au cours d'une activité ou d'une manifestation à caractère politique, était surtout observable au palier municipal, comme en témoigne le tableau suivant.

Dons anonymes recueillis par les partis politiques



Au cours des sept dernières années, la moyenne annuelle des dons anonymes recueillis par l'ensemble des partis politiques provinciaux n'était que d'environ 18 000 \$. Au palier municipal, malgré des activités financières moindres qu'au palier provincial, les partis politiques recueillaient certaines années pour près de 100 000 \$ en dons anonymes. Toutefois, dès que les allégations publiques portant sur le financement occulte ont connu un point culminant en 2009, les dons anonymes ont presque disparu.

Ce type de financement, bien que relativement marginal au palier provincial, venait en contradiction directe avec le principe de transparence tant recherché en matière de financement politique.

Le DGEQ est favorable à une telle modification législative puisqu'elle répond aux recommandations qu'il a déjà formulées en semblable matière.

Par ailleurs, la loi permet aux partis politiques de continuer d'encaisser des revenus divers et minimes au cours d'activités politiques ou de financement. Il s'agit de revenus accessoires provenant par exemple de la vente de boissons et de produits promotionnels ou de revenus de vestiaire. Le législateur a tenu compte de cette réalité, laquelle est bien encadrée par une nouvelle directive formulée par le DGEQ.

1.3 – Obligation de considérer le prix d'entrée à une activité de financement comme une contribution politique

Auparavant, les activités de financement organisées par les partis politiques aussi bien provinciaux que municipaux permettaient de recueillir des sommes d'argent sans que le prix d'entrée payé par les participants soit obligatoirement considéré comme une contribution. En fait, lorsque le prix d'entrée à une activité de financement était de 60 \$ ou moins, il était possible pour un représentant officiel de ne pas considérer ce prix d'entrée comme étant une contribution. Par conséquent, le représentant officiel n'avait pas l'obligation de remettre un reçu au participant. De plus, ce prix d'entrée pouvait être payé en argent comptant par un participant qui ne devait pas obligatoirement avoir la qualité d'électeur. Cette situation pouvait ouvrir la porte à une forme de financement politique provenant du milieu des affaires.

Sur le plan provincial, une étude du DGEQ réalisée en 2005 révélait que de telles sommes ne représentaient que 0,75 % des contributions totales, pour une valeur moyenne annuelle d'environ 50 000 \$ pour l'ensemble des partis. Toutefois, au palier municipal, de telles sommes représentaient environ 7 % des contributions totales pour une valeur moyenne d'environ 130 000 \$ par année pour l'ensemble des partis.

Ce type de financement pour un parti politique n'était pas traité comme un don anonyme, mais, dans les faits, il en avait toutes les apparences. Cette façon de faire, pourtant permise par les lois électorales, ne laissait presque aucune preuve documentaire permettant une vérification probante sur l'origine des sommes ainsi versées.

Les travaux parlementaires ont permis d'amender la version originale de la Loi anti-prêtenoms en matière de contributions électorales, pour donner suite à une recommandation formulée par le DGEQ consistant à limiter de telles sommes à un maximum raisonnable de 3 % du total des contributions recueillies annuellement. Par ailleurs, le DGEQ accueille favorablement la modification prévoyant que tout prix d'entrée à une activité de financement soit obligatoirement considéré comme une contribution.

La Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec⁵, adoptée en décembre 2012, (projet de loi n° 2) a restreint davantage cette façon de faire. Dorénavant, seul le prix d'entrée à une activité politique, par exemple une activité statutaire tenue en vertu des règlements d'un parti, et non pas celui lié à une activité de financement, lorsque ce prix d'entrée n'excède pas plus de 5 % le coût réel de l'activité, ne sera plus considéré comme une contribution politique. Les rapports financiers 2013 des partis politiques provinciaux fourniront davantage de renseignements à ce sujet.

Recommandation numéro 1 :

Puisque ce type de financement politique est plus présent au palier municipal, et par souci de cohérence législative, le DGEQ recommande qu'une modification législative similaire soit apportée à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

1.4 – Abaissement du plafond annuel des contributions politiques

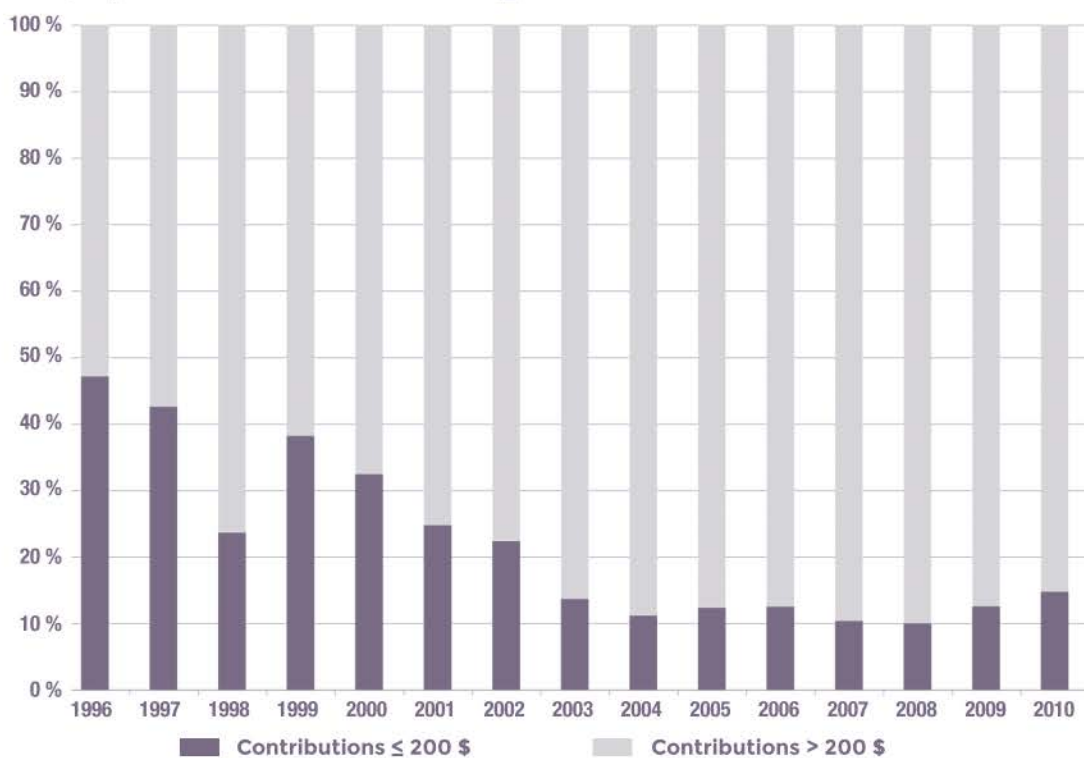
Le plafond annuel des contributions qu'un électeur peut verser à une entité politique autorisée permet en principe de faire obstacle à l'influence que pourraient exercer d'importants donateurs sur les partis politiques, les candidats et les élus, voire en dissiper les apparences. Ainsi, plus ce plafond est élevé, plus il donnera l'apparence d'une dépendance qu'un parti, un candidat ou un élu peut subir de la part des donateurs plus généreux.

Bien qu'en 1977, le financement populaire était caractérisé par de petits dons, force est de reconnaître qu'au fil du temps les besoins financiers croissants de certains partis politiques ont été comblés par une présence plus marquée de donateurs plus généreux. Ces besoins financiers croissants peuvent notamment s'expliquer par la tenue de quatre élections générales en sept ans, de 2007 à 2014, alors qu'auparavant, des élections générales étaient tenues environ tous les quatre ans.

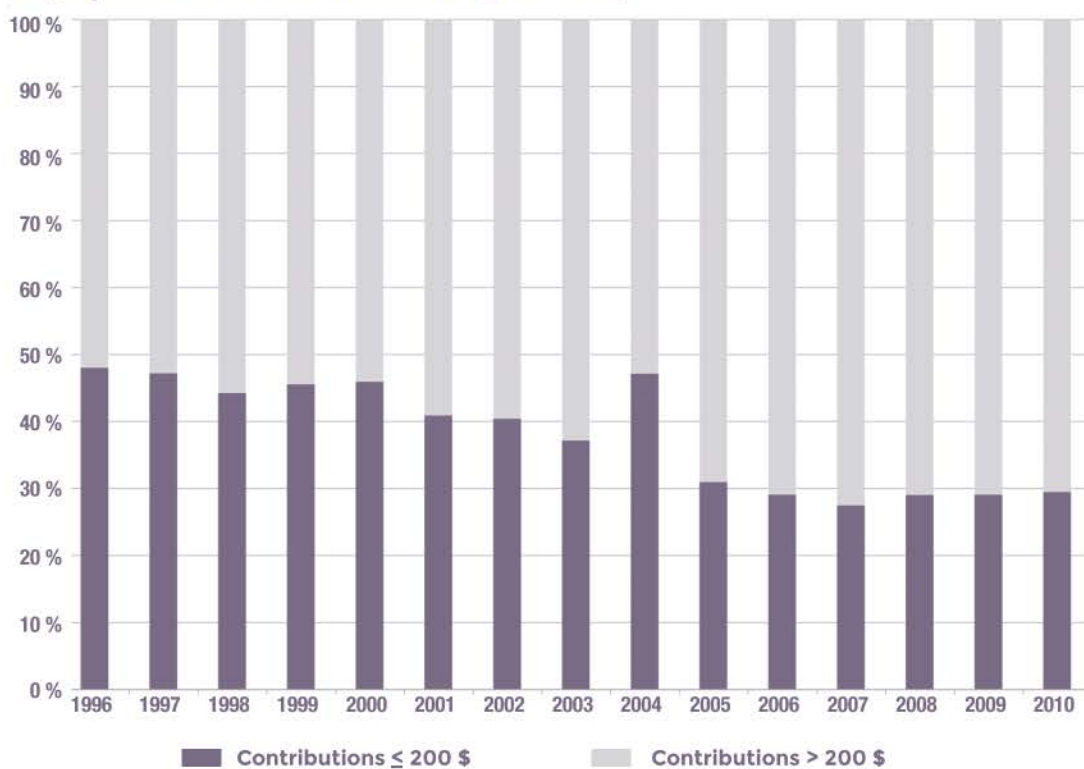
À l'appui de ce constat, il y a lieu de noter que le poids des contributions supérieures à 200 \$ est devenu plus important avec les années. Les tableaux suivants exposent sommairement, pour les deux partis politiques qui ont formé le gouvernement depuis 1977, le poids des contributions de plus ou de moins de 200 \$ ainsi que la valeur moyenne des contributions versées, laquelle s'avère variable au fil du temps et des partis concernés.

⁵ 2012, chapitre 26.

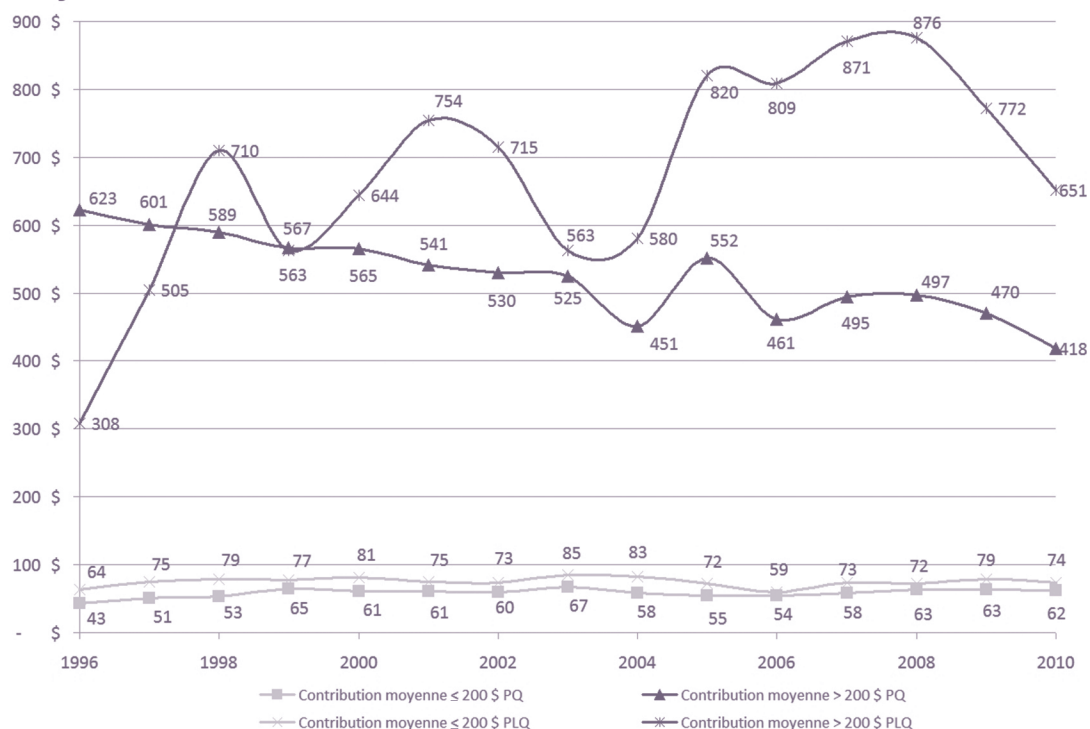
PLQ - poids des contributions \leq > 200 \$



PQ - poids des contributions \leq > 200 \$



Moyenne des contributions recueillies



Par ailleurs, pour la seule année 2008, au cours de laquelle une somme record de 18 M\$ a été recueillie en contributions politiques pour l'ensemble des partis, 35 % de cette valeur, soit 6,3 M\$, est constituée par des contributions de 1 000 \$ ou plus, lesquelles ont été versées par seulement 4 % des 69 974 donateurs. Ces données tendent à montrer que les partis politiques devenaient de plus en plus tributaires de donateurs plus généreux.

L'abaissement du plafond de 3 000 \$ à 100 \$ au palier provincial s'est effectué en deux phases. La première est survenue en 2011 avec l'adoption de la Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales. Le plafond a alors été abaissé à 1 000 \$ à compter du 1^{er} janvier 2011. En reprenant les données applicables à la moyenne annuelle des contributions recueillies au cours des années 2005 à 2009, mais en limitant la contribution pour un électeur à 1 000 \$, le manque à gagner annuel moyen avait été évalué par le DGEQ à environ 1,8 M\$ pour l'ensemble des partis. Les contributions recueillies au cours des années 2011 et 2012 (année d'élections générales) ont été respectivement de 7,5 M\$ et de 10,2 M\$.

La deuxième phase est survenue en 2013 avec l'adoption de la Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire les contributions par électeur, de diminuer le plafond de dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec. La limite a alors été abaissée à 100 \$ à compter du 1^{er} janvier 2013. Il était anticipé que les 51 043 donateurs dénombrés en 2012 auraient contribué de nouveau en 2013, mais en limitant leur contribution à une somme maximale de 100 \$, ce qui aurait laissé dans les coffres des partis politiques une somme d'environ 3,4 M\$. Un manque à gagner de 6,8 M\$ avait été évalué par le DGEQ. Dans les faits, c'est une somme d'environ 2,5 M\$ qui a été recueillie pour toute l'année 2013 auprès de 34 984 donateurs. Ce manque à gagner additionnel de 0,9 M\$ peut s'expliquer par une baisse de 40 % du nombre de contributions versées.

Une contribution maximale annuelle de 3 000 \$, combinée à l'usage de prête-noms, pouvait permettre à un groupe d'employés ou d'associés d'une même entreprise de contribuer de façon importante à un même parti politique. Cette situation n'est certes pas étrangère à une partie du mandat qui a été confié par le gouvernement à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) concernant l'analyse des liens possibles entre l'octroi et la gestion des contrats et le financement des partis politiques.

La diminution du plafond annuel des contributions qu'un électeur peut verser ne peut, dans le contexte actuel, qu'être pertinente devant la part de plus en plus importante qu'occupaient les donateurs plus généreux, pourtant peu nombreux, qui provenaient pour une bonne partie du milieu des affaires. Il s'agit là d'une importante mesure qui contribuera à redonner confiance à la population à l'endroit du financement politique.

1.5 – Révision à la baisse des contributions politiques versées en argent comptant

Le mode de versement en argent comptant ne laisse pour ainsi dire aucune trace véritable permettant de s'assurer que la contribution a bel et bien été versée à même les propres fonds de l'électeur, comme l'exige pourtant le régime québécois de financement politique. Ce mode de paiement peut potentiellement faciliter l'usage de prête-noms. Les vérificateurs externes des partis politiques expliquent régulièrement dans leur rapport de vérification accompagnant le rapport financier des partis qu'il est difficile de vérifier de manière appropriée la comptabilisation, en bonne et due forme, des revenus encaissés en argent comptant, à savoir les contributions de 50 \$ et moins au palier provincial et de moins de 100 \$ au palier municipal, les coûts d'adhésion à un parti politique et les prix d'entrée à une activité politique.

Au palier provincial, il faut reconnaître que la récente réforme de la Loi électorale a permis d'abaisser la contribution maximale pouvant être versée en argent comptant de 200 \$ à 99,99 \$ à compter du 1^{er} mai 2011 et à 50 \$ et moins à compter du 1^{er} janvier 2013. Toutefois, la recommandation du DGEQ formulée dans son rapport annuel de gestion 2012-2013 et selon laquelle cette révision à la baisse n'est pas suffisante, doit être réitérée.

Actuellement, puisque le plafond de la contribution politique est fixé à 100 \$ au palier provincial, c'est donc 50 % de la contribution maximale qui peut être versée en argent comptant, voire 100 % de la contribution maximale si le donateur effectue quelques versements. À titre d'exemple, 15,5 % des contributions recueillies ont été versées en argent comptant au cours de l'année 2013.

Au palier municipal, puisque la contribution maximale est fixée à 300 \$ (1 000 \$ pour le candidat lui-même), 33 % de la contribution maximale peut être versée en argent comptant et il n'est pas impossible que 100 % de la contribution maximale puisse être versée en argent comptant si le donateur fait le choix d'effectuer quelques versements. Pour l'année 2013, la somme des contributions inférieures à 100 \$, telles que déclarées dans les rapports financiers des partis politiques et des candidats indépendants autorisés, totalise un montant de 388 661 \$, soit près de 10 % de toutes les contributions recueillies, qui s'élèvent à environ 3,7 M\$. Sans présumer que toutes ces contributions ont été versées en argent comptant, cette donnée s'avère un bon indicateur de risque.

L'origine de ces fonds demeure non vérifiable de façon probante et, en cela, ce mode de versement constitue toujours une brèche à ne pas minimiser puisqu'elle ouvre la porte à des abus possibles quant à la connaissance véritable du réel donateur.

Dans le contexte où une contribution doit impérativement être versée par l'électeur lui-même et à même ses propres biens, et en tenant compte des nouveaux plafonds établis par le législateur, le DGEQ formule la recommandation suivante.

Recommandation numéro 2 :

Le DGEQ recommande de limiter à tout au plus 20 \$ le montant maximum qu'un électeur peut verser en argent comptant pour chaque contribution à une entité politique autorisée, et ce, aussi bien au palier provincial que municipal.

1.6 – Abolition du crédit d'impôt pour une contribution politique versée au palier provincial

La Loi concernant le financement des partis politiques⁶ (projet de loi n° 118) a permis de revoir légèrement à la hausse les barèmes du crédit d'impôt pour les contributions aux entités politiques autorisées par le DGEQ. D'un crédit d'impôt pouvant totaliser 300 \$ pour une contribution faite en vertu de la Loi électorale et de 105 \$ pour une contribution versée au palier municipal, un contribuable pouvait à partir de l'année fiscale 2011 réclamer un crédit total pouvant s'élever à 465 \$, soit 310 \$ et 155 \$ pour des contributions versées respectivement au sens de la Loi électorale et de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

La Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec est venue quant à elle abolir, à compter du 1^{er} janvier 2013, le crédit d'impôt auquel avait droit un particulier pour ses contributions versées aux entités politiques autorisées et aux candidats à la direction d'un parti politique visés par la Loi électorale. Aucune modification n'a été apportée au palier municipal.

Les crédits d'impôt pour contributions politiques peuvent avoir pour effet d'encourager le financement populaire par le biais d'une participation indirecte de l'État. Les crédits d'impôt sont susceptibles de rendre les citoyens mieux disposés à contribuer financièrement aux partis et de ce fait, ils peuvent encourager une participation active des citoyens à la vie démocratique.

Par contre, le DGEQ s'interroge sur les réels motifs des crédits non réclamés pour des contributions politiques. Les constats suivants peuvent laisser perplexe. Au cours des seules années 2005 à 2009, 5,6 M\$ en crédits d'impôt n'ont pas été réclamés par les donateurs, ce qui représente 15 % des crédits d'impôt disponibles. Le malaise est d'autant plus manifeste du fait que ce pourcentage a diminué à 7 % en 2010, à 4 % en 2012, pour finalement se situer à 2 % en 2013, alors qu'au cours de ces années les révélations portant sur l'usage de prête-noms faisaient la manchette. Il y a lieu de préciser que 88 % des crédits d'impôt disponibles provenaient de contributions politiques faites au palier provincial.

⁶ 2010, chapitre 36.

Estimation des crédits d'impôt non réclamés par les particuliers

| Année | Crédits d'impôt disponibles selon le DGEQ | | Crédits demandés selon Revenu Québec | Crédits non réclamés | |
|-------|---|------------------|--------------------------------------|----------------------|----|
| | Provincial - 88 % | Municipal - 12 % | | \$ | % |
| 2005 | 6 385 787 \$ | 1 748 344 \$ | 6 840 011 \$ | 1 294 120 \$ | 16 |
| 2006 | 6 466 998 \$ | 366 839 \$ | 6 108 009 \$ | 725 828 \$ | 11 |
| 2007 | 7 377 728 \$ | 465 847 \$ | 6 705 663 \$ | 1 137 912 \$ | 15 |
| 2008 | 8 482 457 \$ | 510 261 \$ | 7 627 588 \$ | 1 365 130 \$ | 15 |
| 2009 | 5 698 262 \$ | 2 100 584 \$ | 6 687 122 \$ | 1 111 724 \$ | 14 |
| 2010 | 5 051 829 \$ | 333 542 \$ | 5 003 297 \$ | 382 074 \$ | 7 |
| 2011 | 5 112 191 \$ | 424 440 \$ | 5 079 587 \$ | 457 044 \$ | 8 |
| 2012 | 6 652 204 \$ | 477 249 \$ | 6 856 169 \$ | 273 284 \$ | 4 |
| 2013 | 364 395 \$ | 2 524 500 \$ | 2 830 775 \$ | 58 120 \$ | 2 |



L'Assemblée nationale a préféré abolir le crédit d'impôt au palier provincial et accorder l'équivalent de cette valeur financière et fiscale aux partis politiques au moyen d'un financement direct.

Dans le contexte où les parlementaires ont opté pour un virage vers un financement politique majoritairement étatique, l'abolition du crédit d'impôt pour contribution politique est préférable puisqu'un soutien financier indirect pourrait favoriser l'usage de prête-noms à la lumière des constats effectués.

Recommandation numéro 3 :

Au palier municipal, le crédit d'impôt pour contribution politique demeure actuellement valide, mais une réflexion en profondeur devrait se tenir à court terme quant à son application future, étant donné l'abolition récente du crédit d'impôt pour contribution politique aux entités autorisées au palier provincial.

1.7 – Révision du régime des sanctions applicables

L'existence, mais surtout la sévérité réelle des sanctions, peut contribuer à dissuader ceux qui cherchent à contourner les règles relatives au financement politique et aux dépenses électorales. Depuis la loi de 1977, les sanctions applicables n'avaient, pour l'essentiel, que très peu évolué. Les amendes prévues dans les lois à caractère électoral manquaient, d'une part, d'effet dissuasif et, d'autre part, elles ne faisaient pas de distinction selon que le contrevenant était une personne physique ou une personne morale, ou même s'il s'agissait d'une récidive. Le principe de base qui exclut les personnes morales et les sociétés du financement politique aurait dû se traduire par une sévérité plus forte et distinctive à leur endroit, surtout dans les cas de récidive.

À noter qu'avant l'année 2011, même si le montant maximum d'une contribution politique était fixé à 3 000 \$, l'amende minimale pour avoir versé une contribution illégale n'était que de 500 \$, et ce, aussi bien pour la personne physique que pour la personne morale ou la société.

Désormais, les personnes qui contreviendront à certaines dispositions de la loi, notamment en matière de contribution politique, se verront imposer des amendes sévères et dissuasives, soit de 5 000 \$ à 20 000 \$ pour une personne physique, pour une première infraction, et de 10 000 \$ à 30 000 \$ pour toute récidive dans les dix ans. Pour une personne morale, l'amende sera de 10 000 \$ à 50 000 \$ pour une première infraction et de 50 000 \$ à 200 000 \$ pour toute récidive dans les dix ans.

À titre de poursuivant public au regard des lois électorales, le DGEQ ne peut qu'approuver les changements législatifs qui suivent :

- l'augmentation importante des amendes;
- l'ajout d'infractions qui constituent pour le contrevenant une manœuvre électorale frauduleuse;
- la modulation du montant de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction commise;
- l'imposition d'amendes encore plus sévères en cas de récidive à une infraction commise;
- l'harmonisation des peines entre les diverses lois électorales;
- l'imposition de peines spécifiques à l'endroit des personnes morales;
- l'introduction d'une responsabilité pénale pour un parti politique.

Par ailleurs, mentionnons que de nouvelles dispositions introduites dans les lois à caractère électoral prévoient maintenant l'interdiction automatique de conclure un contrat public avec une personne physique ou morale reconnue coupable d'une infraction pénale visant le versement de contributions politiques illégales. Ces dispositions prévoient aussi que le DGEQ doit tenir un registre des personnes non admissibles à l'obtention d'un contrat public. En date du 18 août 2014, un total de 64 personnes physiques et de 5 personnes morales sont inscrites dans ce registre accessible sur le site Web du DGEQ.

En cette matière, la Loi sur les contrats des organismes publics⁷ (LCOP) prévoit quant à elle deux registres, le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) et le Registre des entreprises autorisées (REA). Le RENA indique la liste des entreprises ayant été déclarées coupables, en vertu d'un jugement définitif, d'une infraction énoncée à l'annexe I de la LCOP (articles 21.1 et 21.6). Les infractions visées proviennent notamment du Code criminel, de la Loi sur la concurrence, de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi sur l'administration fiscale⁸. Les dispositions actuelles des lois à caractère électoral prévoyant une interdiction de conclure un contrat public à la suite d'un jugement de culpabilité ne sont pas mentionnées dans l'annexe I de la LCOP, puisque le cadre législatif applicable en matière électorale se trouve en totalité dans ces lois, lesquelles sont totalement indépendantes des dispositions de la LCOP.

⁷ RLRQ, chapitre C-65.1.

⁸ RLRQ, chapitre A-6.002.

Pour être inscrite dans le REA, une entreprise devra obtenir de l'Autorité des marchés financiers (AMF) une autorisation à cet effet. L'AMF pourra alors examiner l'intégrité de l'entreprise, de ses actionnaires, de ses associés, de ses administrateurs, de ses dirigeants, d'une personne ou entité qui en a, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto*.

Cela dit, malgré l'obtention d'une autorisation auprès de l'AMF et l'inscription au REA, donc après une enquête concernant l'intégrité de l'entreprise et après que des correctifs auraient pu être requis par l'AMF afin d'obtenir l'autorisation demandée, un seul jugement de culpabilité à la suite d'une poursuite pénale intentée par le DGEQ contre cette même entreprise éliminerait par conséquent la possibilité pour cette dernière de conclure tout contrat public pour une période de trois ans.

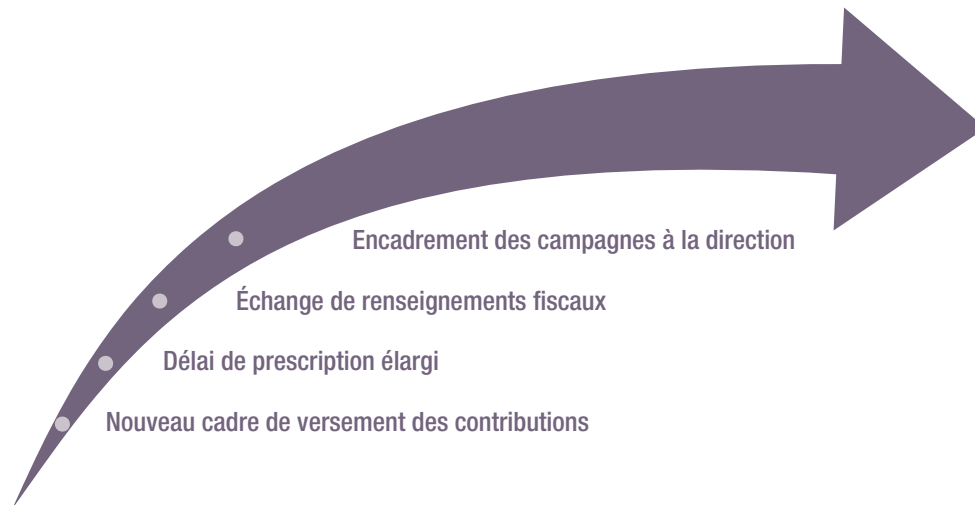
Le DGEQ ne minimise aucunement l'importance de cette sanction que l'Assemblée nationale a récemment introduite dans les lois. Toutefois, il ne peut écarter le fait qu'un nombre important d'emplois de travailleurs québécois peuvent être mis en péril en raison des agissements d'une ou de quelques personnes œuvrant au sein d'une entreprise.

Par ailleurs, les lois à caractère électoral énoncent des critères différents de ceux stipulés dans la LCOP au regard de ceux qui se voient interdire un contrat public. Précisons notamment que les lois électorales visent les personnes morales et les personnes physiques alors que la LCOP vise les personnes morales de droit privé, les sociétés en nom collectif, en commandite ou en participation et les personnes physiques qui exploitent une entreprise individuelle. En outre, le seuil monétaire prévu concernant l'exigence de requérir une autorisation de l'AMF pour conclure un contrat avec un organisme public était initialement de 40 M\$. Comme prévu par le gouvernement, ce seuil d'assujettissement a été abaissé à 10 M\$ à l'automne 2013. Pour ce qui est du DGEQ, aucun seuil n'est prévu dans les lois électorales.

Recommandation numéro 4 :

Par souci de cohérence législative au regard de l'interdiction de conclure des contrats publics, le DGEQ recommande que des modifications législatives soient apportées pour qu'en définitive une seule et même autorité, soit l'AMF, puisse avoir la responsabilité de l'application des mesures ayant trait à l'interdiction des contrats publics au Québec.

2 – Augmenter les pouvoirs et les responsabilités du DGEQ



2.1 – Adoption d'un nouveau cadre entourant le versement d'une contribution politique au palier provincial

La Loi électorale a été modifiée⁹ afin que l'électeur verse dorénavant directement sa contribution au DGEQ qui a le devoir d'en vérifier la conformité et d'en transmettre la valeur à l'entité autorisée bénéficiaire. Ce cadre de versement des contributions est valide pour toute contribution de plus de 50 \$ ainsi que pour toute contribution faite par chèque ou par carte de crédit. Ce régime de versement est devenu applicable en mai 2011 et, jusqu'à la fin de l'année 2012, il s'appliquait à toute contribution de 100 \$ et plus.

Ce nouveau cadre de versement facilite le contrôle des contributions politiques par le DGEQ. Cette nouveauté lui permet d'avoir un contact direct et positif avec les donateurs, au moment du versement de sa contribution, au cours d'une démarche de vérification ou au moment de la délivrance des reçus de contribution.

⁹ Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections (2010, chapitre 35).

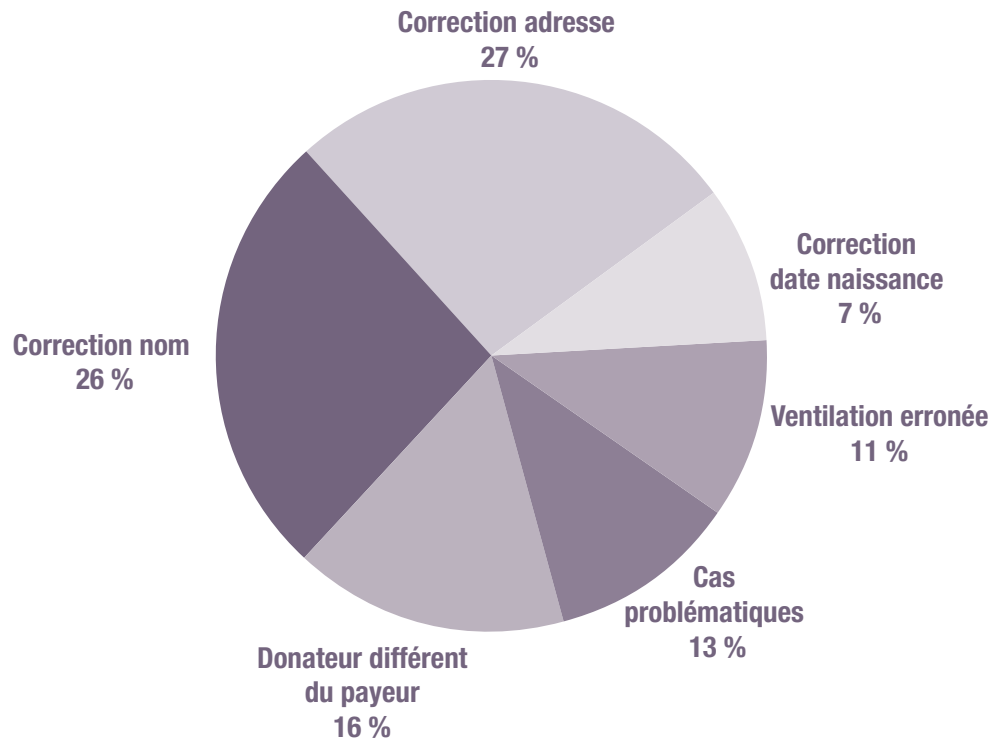
Sommairement, le processus d'affaires mis en place par le DGEQ se décrit comme suit :

- réception par le DGEQ de la fiche de contribution signée par l'électeur accompagnée d'un chèque personnel fait à l'ordre du DGEQ; le DGEQ en avise aussitôt l'entité politique bénéficiaire; les sommes sont déposées dans le compte du DGEQ; le versement d'une contribution peut aussi être effectué par carte de crédit à partir du site Web du DGEQ ou par débit préautorisé;
- le DGEQ vérifie l'apparence de conformité de la contribution, l'exactitude des coordonnées du donateur sur la liste électorale, les signatures, la limite maximale, la déclaration de conformité, etc.;
- si la contribution est jugée complète et conforme, le montant de la contribution est transféré dans le compte de banque du représentant officiel de l'entité bénéficiaire, généralement dans les 24 à 48 heures qui suivent; dans le cas contraire, l'entité politique est immédiatement invitée à fournir les renseignements manquants et une vérification supplémentaire est alors entreprise par le personnel du DGEQ;
- au plus tard 15 jours ouvrables après l'encaissement de la contribution par le DGEQ, celle-ci est affichée sur son site Web : nom et prénom de l'électeur, ville et code postal de son domicile, montant de la contribution et entité bénéficiaire y sont inscrits;
- au mois de février suivant toute année civile, le DGEQ délivre un reçu à tout électeur ayant versé une contribution.

Pour l'année 2011, 17,1 % des contributions faites par des électeurs ont nécessité une vérification supplémentaire, 18,5 % en 2012, 20 % en 2013 et 15,9 % de janvier à mars 2014. Les motifs de vérification sont les suivants pour l'année 2013 :

- 26 % – le nom du donateur fourni est différent de celui inscrit sur la liste électorale permanente (LEP) alors que les autres coordonnées concordent;
- 27 % – l'adresse fournie est différente de celle du domicile inscrite sur la LEP;
- 7 % – la date de naissance inscrite sur la fiche de contribution est différente de celle inscrite sur la LEP;
- 16 % – le nom du donateur inscrit sur la fiche de contribution est différent de celui du payeur (souvent un conjoint pour sa conjointe ou vice versa);
- 11 % – la ventilation des montants inscrits sur la fiche de contribution est erronée (mauvaise répartition entre la contribution, l'adhésion et le prix d'entrée à une activité politique);
- 13 % – situations particulières, telles que:
 - le donateur est introuvable sur la LEP (1 %);
 - dépassement de la limite (4 %);
 - le donateur n'a pas la qualité d'électeur (1 %);
 - renseignements manquants (4 %),
 - chèques sans provision (1 %), etc.

Contributions ayant nécessité une vérification supplémentaire



Toujours pour l'année 2013, les modes de paiement utilisés par les électeurs sont les suivants :

- 15,5 % des contributions sont versées en argent comptant;
- 58,9 % des contributions sont versées par chèque;
- 25,6 % des contributions sont versées par carte de crédit.

Pour les contributions versées au palier municipal, en respect du principe de transparence, le DGEQ a pris l'initiative de diffuser les coordonnées de tous les donateurs ayant versé des contributions dont le total est de 100 \$ ou plus aux partis et candidats municipaux. Ces renseignements peuvent être trouvés sur le site Web du DGEQ, tels que leurs équivalents au palier provincial. Ces données sont disponibles pour toutes les municipalités du Québec. Toutefois, à la différence du provincial, leur mise à jour est annuelle, soit au dépôt du rapport financier des partis et des candidats, selon le cas.

Pour les campagnes à la direction d'un parti politique au palier provincial, le DGEQ a le même devoir de vérification que pour les contributions dites « régulières ». Bien que l'encaissement des contributions soit effectué par les représentants financiers des candidats à la direction, sauf celles encaissées par carte de crédit sur le site Web du DGEQ, les fiches de contribution doivent être transmises au DGEQ selon des intervalles réguliers prescrits par la loi. Ces fiches de contribution sont saisies dans le système informatique et sont vérifiées sur la base des mêmes critères que ceux précisés précédemment. Les contributions sont rendues publiques au plus tard cinq jours ouvrables suivant la réception par le DGEQ de la fiche de contribution.

| Cadre de versement des contributions politiques | | | |
|--|--------------------------|---------------|--------------|
| Année civile | 2011 (8 mois) | 2012 | 2013 |
| Nombre de contributions traitées par le DGEQ | 30 712 | 71 423 | 36 452 |
| Valeur des contributions traitées par le DGEQ | 4 467 777 \$ | 10 376 698 \$ | 2 545 755 \$ |
| % des contributions versées par carte de crédit | 15,2 % | 29,9 % | 25,6 % |
| % de contributions ayant nécessité une analyse de conformité | 17,1 % | 18,5 % | 20,0 % |
| % de contributions non conformes | 1,0 % | 1,3 % | 2,3 % |
| Nombre de reçus délivrés par le DGEQ au 31 décembre | 36 051 | 51 043 | 34 984 |

2.2 – Modification du délai de prescription pour les poursuites pénales

En vertu du Code de procédure pénale¹⁰, toutes les poursuites pénales se prescrivent par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction, sauf si une disposition spécifique d'une autre loi prévoit un délai différent ou fixe le point de départ de la prescription à la date de la connaissance de la perpétration de l'infraction ou à la date où se produit l'événement déterminé par cette loi.

La Loi électorale prévoyait, avant l'adoption de la Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections¹¹ (projet de loi n° 114), une règle particulière qui permettait d'intenter une poursuite jusqu'à l'échéance d'un délai de cinq ans depuis la date de la perpétration de l'infraction, si toutefois cette poursuite était intentée dans un délai d'un an de la connaissance de cette perpétration.

Par le passé, le DGE avait expliqué que ce délai d'un an de la connaissance de la perpétration de l'infraction s'avérait trop court compte tenu de la nature même des infractions commises, de l'importance du respect des règles établies par la loi et

¹⁰ RLRQ, chapitre C-25.1.

¹¹ 2010, chapitre 35.

de l'effet dissuasif recherché par l'exemplarité d'une poursuite judiciaire. En outre, ce délai imposait un double fardeau de preuve. En effet, le DGEQ devait démontrer hors de tout doute raisonnable qu'il a pris connaissance de l'infraction depuis moins d'un an et qu'il ne s'était pas écoulé plus de cinq ans depuis l'infraction.

La modification législative a eu pour effet d'abroger la disposition qui prévoyait le délai de prescription d'un an de la connaissance par le DGEQ de la perpétration de l'infraction. Le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques, mis sur pied par le DGE en 2005, recommandait d'ailleurs l'abrogation d'un tel délai, mais recommandait aussi une seconde prescription plus longue à compter de la date de la commission de l'infraction pour celles qualifiées de manœuvres électorales frauduleuses.

Rappelons que la loi qualifie maintenant les infractions liées au versement d'une contribution illégale de manœuvre électorale frauduleuse.

Par ailleurs, la motion qui suit a été adoptée unanimement par l'Assemblée nationale le 2 octobre 2013, mais elle n'a pas fait l'objet d'un projet de loi :

« Que l'Assemblée nationale demande au gouvernement de présenter un projet de loi prolongeant le délai de prescription prévu à la Loi électorale et permettant au Directeur général des élections du Québec de poursuivre pour les infractions commises pendant toute la période couverte par la commission Charbonneau »;

« Que l'Assemblée nationale demande aux partis politiques de s'engager formellement à rembourser toutes les sommes reçues illégalement pendant cette même période ».

À cet égard, l'adoption d'un délai de prescription plus long commanderait une autre modification quant au délai de conservation des documents détenus par le représentant officiel d'une entité politique autorisée, par le trésorier d'une municipalité et par le DGEQ.

Recommandation numéro 5 :

Étant donné l'importance qu'il y a lieu d'accorder aux infractions qualifiées de manœuvres électorales frauduleuses, qui commandent un degré de sanction supérieur, le délai de cinq ans n'est pas suffisant pour atteindre l'effet dissuasif recherché par l'exemplarité d'une poursuite judiciaire. Toutefois, il faut souligner que les récentes enquêtes menées par le DGEQ montrent de grandes difficultés à récupérer une preuve documentaire permettant d'établir une contravention à la loi si un délai de plus de sept ans s'est écoulé depuis l'événement. Par conséquent, le DGEQ recommande que le délai de prescription de cinq ans actuellement prévu aux lois électorales soit augmenté à sept ans.

2.3 – Obtention par le DGEQ de renseignements contenus dans un dossier fiscal

À l'occasion du 25^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Loi régissant le financement des partis politiques, le DGE révélait déjà que l'institution possédait peu de moyens concrets lui permettant de vérifier les allégations relatives au phénomène des contributions versées par l'entremise d'un « prête-nom » et qu'il était difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène. En rendant public son Plan d'action 2003-2006 en matière de financement politique, le DGE espérait fournir un meilleur portrait de la situation et souhaitait, si ses recommandations trouvaient écho auprès de l'Assemblée nationale, que l'institution soit mieux outillée pour agir.

À cet égard, le DGE se déclarait convaincu que l'accès à certaines données qu'il ne possédait pas contribuerait à assurer une meilleure application de la loi. Ainsi, tout en respectant les règles d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, le DGE souhaitait pouvoir conclure des ententes avec certains ministères et organismes publics. Particulièrement, le DGE espérait avoir accès à des renseignements contenus dans des dossiers fiscaux aux fins de vérifications et d'enquêtes.

Sans la communication de renseignements fiscaux, les stratagèmes visant l'utilisation de prête-noms pour effectuer des contributions politiques étaient difficilement identifiables. Le DGEQ ne pouvait se contenter d'allégations et de dénonciations. Son rôle de poursuivant public, qui consiste à intenter les poursuites pénales pour toute infraction à l'encontre des lois à caractère électoral, lui impose d'obtenir une preuve hors de tout doute raisonnable. La disponibilité des renseignements contenus dans un dossier fiscal revêt un caractère essentiel à l'identification du financement sectoriel pour procéder à la lutte contre l'usage de prête-noms.

Bien que le DGEQ possède l'identité des donateurs, il ne possédait pas celle de leurs employeurs, laquelle peut constituer un indice concernant l'utilisation de prête-noms. Un certain travail s'avérerait possible pour connaître l'identité des employeurs de certains donateurs à partir d'une information publique comme le Registraire des entreprises du Québec, Internet, les médias sociaux et même divers bottins professionnels. Toutefois, l'inexactitude des données obtenues rendait hasardeuse toute intervention ou toute conclusion.

À partir de 2010, le DGEQ a communiqué avec plus d'un millier de donateurs pour déceler ce recours à des prête-noms. Les résultats ont été pour l'essentiel peu concluants, car la presque totalité des donateurs identifiés déclarait par écrit la conformité de leur contribution à un parti politique. La mise en place de cette

procédure administrative reposait sur la prémisse que la lutte pour contrer l'usage de prête-noms n'était pas que du ressort exclusif du DGEQ. Au premier chef, chacun des partis politiques devait faire preuve de bonne gouvernance et être vigilant à cet égard.

Bien que certains échanges aient eu lieu entre des représentants du ministère du Revenu¹² et du DGEQ, seule une modification à l'article 69.1 de la Loi sur le ministère du Revenu¹³ pouvait permettre la communication d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal sans le consentement de la personne concernée. Même si les vérifications faites par le ministère du Revenu permettaient à l'occasion de déceler des cas de remboursement de contributions politiques par un employeur à ses employés, le ministère ne pouvait communiquer cette information au DGEQ, faute d'un pouvoir habilitant.

Un tel pouvoir a été accordé au DGEQ au moment de l'adoption de la Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections. Le DGEQ pouvait dorénavant obtenir, aux seules fins de vérifications, d'examins et d'enquêtes en vertu des lois à caractère électoral, notamment le nom de l'employeur d'un électeur ayant versé une contribution.

La mise en œuvre de ce nouveau pouvoir nécessitait une entente administrative encadrant la communication de renseignements entre le DGEQ et le ministère du Revenu, laquelle a finalement été conclue en juillet 2012.

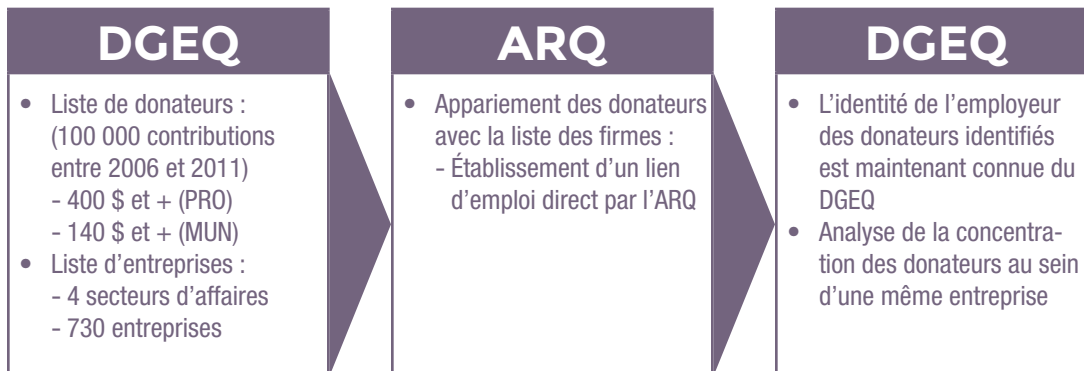
Le premier transfert de fichiers à Revenu Québec a eu lieu en août 2012. Une liste d'environ 17 000 contributions de 1 000 \$ ou plus à des partis politiques provinciaux avait été transmise de même qu'une liste de 238 entreprises liées au secteur du génie-conseil.

Les conclusions que le DGEQ a tirées en octobre 2012 de l'analyse des renseignements obtenus par Revenu Québec commandaient une étude plus approfondie au regard des contributions moins élevées, soit celles dans la tranche de 400 \$ ou plus à des partis politiques provinciaux, mais aussi celles de 140 \$ ou plus à des partis politiques ou à des candidats indépendants municipaux. Le DGEQ transmettait en décembre 2012 à Revenu Québec une liste de 100 000 contributions et une liste de 730 entreprises couvrant, au-delà du génie-conseil, les secteurs de la construction routière, de la comptabilité et du droit.

¹² Remplacé par l'Agence du Revenu du Québec à compter du 1^{er} avril 2011.

¹³ Remplacée par la Loi sur l'administration fiscale (RLRQ, chapitre A-6.002).

Échange de renseignements fiscaux avec Revenu Québec



Fort de cette avancée considérable, le DGEQ a pu rendre public en avril 2013 un portrait inédit du financement sectoriel. Ce dernier reflète le fruit de ses vérifications minutieuses portant sur la provenance de plusieurs contributions versées par des donateurs liés à une même entreprise ou à un même groupe d'affaires.

Ce type de financement en apparence légitime, mais qui selon toute vraisemblance ne peut être le fruit d'un pur hasard, est souvent intimement lié à l'usage de « prête-noms ». En fait, bien que le chèque de contribution soit rempli par l'électeur lui-même et à partir de ses propres biens, il appert que, par la suite, voire précédemment, l'électeur obtiendra une compensation, une contrepartie ou un remboursement d'une valeur au moins équivalente au versement de sa contribution.

Sommairement, pour les secteurs « Génie-conseil », « Construction routière », « Comptabilité » et « Droit », le DGEQ a été en mesure, pour les années ciblées de 2006 à 2011, de retrouver 12 242 contributions faites par 4 309 donateurs uniques, lesquels ont contribué à des partis politiques provinciaux et municipaux pour une somme totale de 14 578 210 \$. Ce montant inclut les contributions versées par les personnes domiciliées à la même adresse que le donateur principal.

Par ailleurs, les vérifications menées par le DGEQ ont permis de constater une baisse considérable de 40 % du financement sectoriel dès l'année 2009, et de 75 % en 2010, par rapport à l'année 2008.

En décembre 2012, le DGEQ a mis sur pied une unité spéciale d'enquête pour donner suite à ses travaux de vérification et colliger la preuve nécessaire pour démontrer la commission d'infractions aux lois électorales et, le cas échéant, pour intenter des poursuites pénales. Actuellement, un nombre imposant d'enquêtes sont menées par l'institution. Au 18 août 2014, 235 constats d'infraction avaient été délivrés en

lien avec les enquêtes relatives au financement sectoriel, dont 112 se sont conclus par l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité.

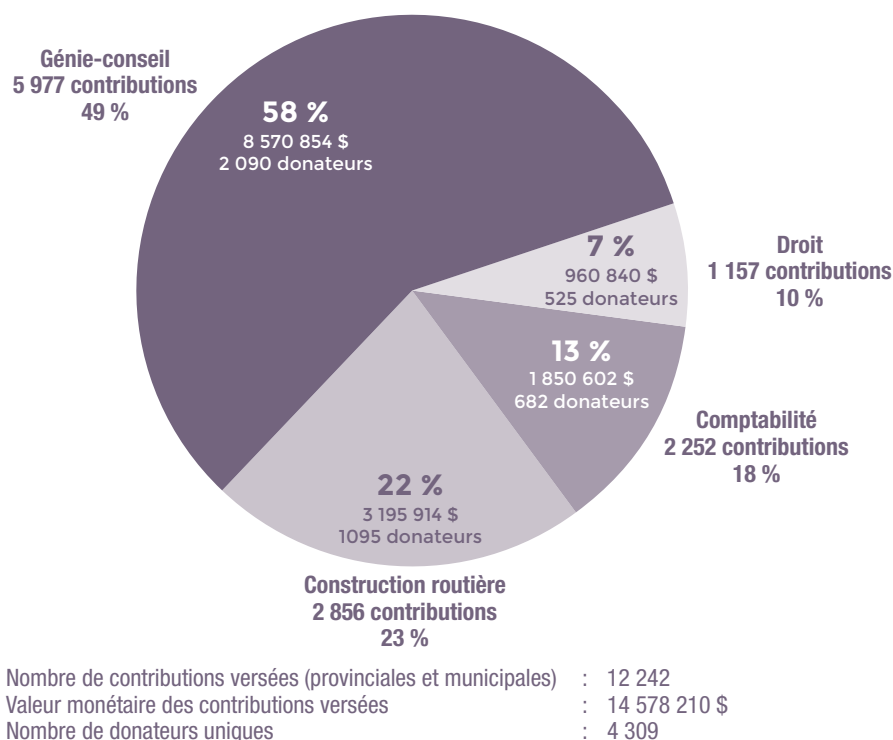
Des demandes de remboursement pour contributions non conformes ont été adressées aussi bien à des partis politiques provinciaux que municipaux. Ainsi, au 18 août 2014, une somme de plus de 212 000 \$ avait été réclamée par le DGEQ; 177 000 \$ au palier provincial et 35 450 \$ au palier municipal.

En effet, outre les procédures judiciaires, le législateur a prévu aux articles 100 de la Loi électorale et 440 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités¹⁴, le pouvoir pour le DGEQ de réclamer le remboursement de contributions illégalement versées auprès des entités autorisées dès que le fait est connu. Il importe de souligner que cette réclamation n'est pas soumise à la délivrance d'un constat d'infraction. Toutefois, elle doit être appuyée par une preuve convaincante du versement illégal de la contribution. Par conséquent, de simples allégations ne suffisent pas à engager cette procédure. Également, la réclamation du DGEQ est sujette à une prescription de cinq ans débutant au moment du versement de la contribution. En décembre 2010, la Loi concernant le financement des partis politiques (projet de loi n° 118) a modifié les articles 100 de la Loi électorale et 440 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités afin d'ajouter ce délai de prescription. Auparavant, le DGEQ pouvait réclamer le remboursement d'une contribution illégalement versée, et ce, peu importe l'année du versement.

¹⁴ RLRQ, chapitre E-2.2.

Nombre de contributions associées au financement politique sectoriel entre 2006 et 2011

Échange de renseignements fiscaux avec Revenu Québec en décembre 2012



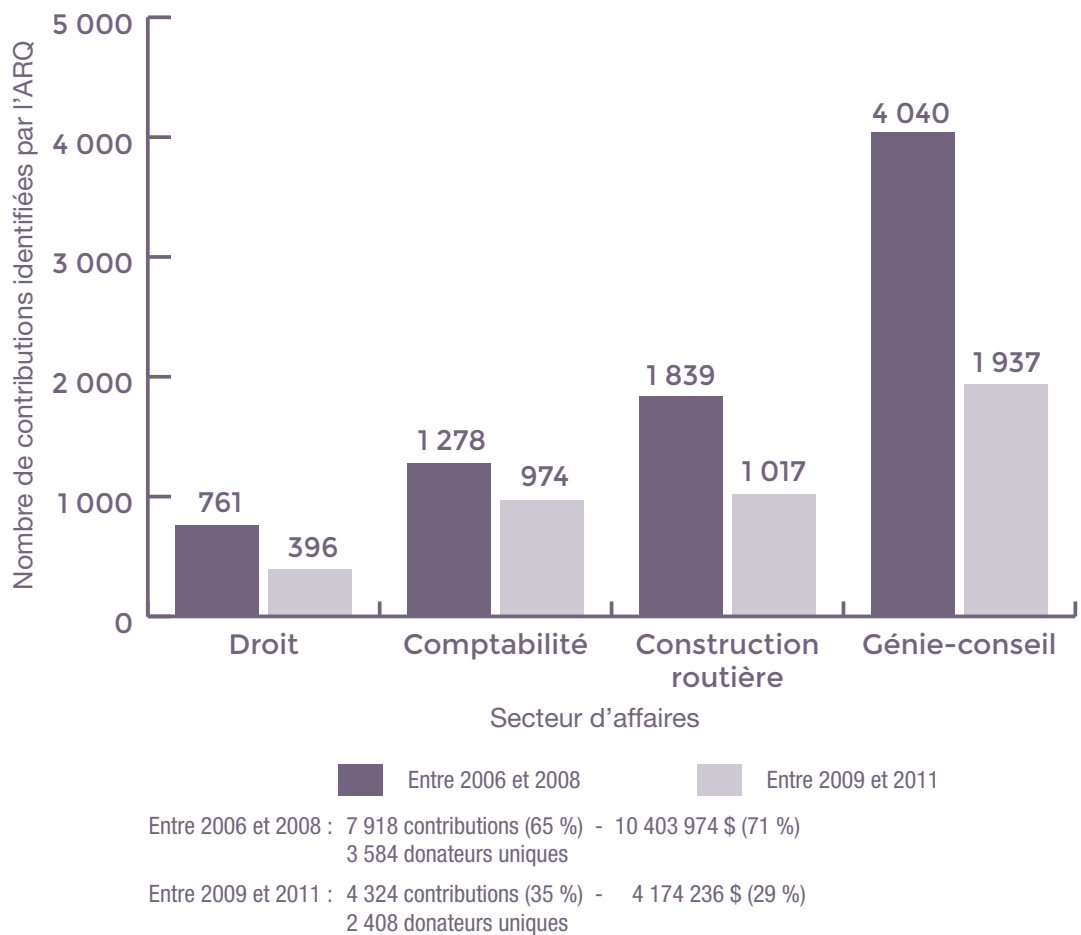
Dans l'exercice de ses fonctions de poursuivant public, comme mentionné précédemment, le DGEQ doit respecter le délai de prescription fixé par les lois électorales. Celles-ci prévoient qu'une poursuite en matière de financement politique peut être intentée jusqu'à l'échéance d'un délai de cinq ans de la date de la perpétration de l'infraction. Or, considérant ce délai de prescription, considérant qu'un état de la situation, même s'il n'est pas exhaustif, a pu être dressé par le DGEQ au regard du « financement sectoriel » et considérant finalement les travaux de la CEIC en semblable matière, le DGE a décidé de procéder aux enquêtes au regard des contributions pour lesquelles une sanction pénale pouvait être imposée et pour lesquelles une réclamation pouvait être adressée aux partis politiques concernés. En conséquence, les événements pour lesquels la prescription n'était pas acquise excluent ceux survenus au cours des années 2006, 2007 et, le cas échéant, 2008.

Afin de ne pas nuire aux enquêtes menées par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) visant les mêmes secteurs d'activité, sous la loupe cependant d'infractions criminelles, certains choix ont été faits par le DGEQ quant aux objectifs poursuivis dans le cadre de ses enquêtes.

Somme toute, près de 71 % de la valeur du financement sectoriel découvert par le DGEQ est incluse dans la période déjà prescrite, et aucune poursuite ne peut être intentée pour les contributions qui auraient pu être illégales. C'est donc une valeur de plus de 10 M\$ provenant pour l'essentiel du secteur « Génie-conseil » qui échappe à de telles poursuites ainsi qu'à une réclamation auprès des entités autorisées.

Contributions associées au financement sectoriel selon le délai de prescription du DGEQ

Échange de renseignements fiscaux avec Revenu Québec en décembre 2012



Le DGEQ ne peut dresser un constat complet du financement sectoriel pour toutes les sphères d'activité au Québec sans que Revenu Québec n'indique l'identité des employeurs pour l'ensemble des donateurs au cours des années où le financement sectoriel a déjà été observé dans quatre secteurs d'affaires ciblés. Dans le but d'établir un portrait global de la situation du financement politique, à la suite de la

réforme législative en cette matière, le DGEQ réitérera ses préoccupations au cours des prochains mois à Revenu Québec. Par la même occasion, il lui adressera ses demandes. Les résultats des analyses effectuées par le DGEQ en cette matière seront rendus publics.

2.4 – Encadrement du financement des campagnes à la direction d'un parti

La Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques¹⁵, adoptée en décembre 2011 (projet de loi n° 120), est venue combler un manque important dans les lois à caractère électoral, qui ne prévoyaient aucune règle pour encadrer les campagnes à la direction des partis politiques, aussi bien au palier provincial que municipal¹⁶. Il n'y avait donc aucune limite quant au montant des contributions, aucune obligation de divulguer les dons versés, aucune restriction pour une entreprise qui désirait contribuer à la campagne d'un candidat, ni aucune obligation de dévoiler les dépenses effectuées.

Dorénavant, les campagnes à la direction des partis politiques sont assujetties à des règles basées sur les principes guidant les dispositions concernant le contrôle du financement et des dépenses électorales. Le financement des candidats à la direction des partis provinciaux et municipaux est maintenant bien encadré, et les dépenses de campagne sont soumises à certains contrôles. L'imputabilité et la transparence du processus placé sous la supervision du DGEQ sont assurées. La Loi électorale et la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoient également des infractions et des peines liées à une contravention à ces nouvelles dispositions.

Les grandes distinctions s'établissent comme suit :

- les contributions au bénéfice d'un candidat à la direction sont versées au représentant financier de chaque candidat, et non au DGEQ, sauf celles faites expressément par carte de crédit sur le site Web du DGEQ;
- les renseignements concernant les contributions et les donateurs sont néanmoins accessibles sur le site Web du DGEQ, cinq jours ouvrables suivant la réception de la fiche de contribution;
- le maximum permis de contribution est de 500 \$ au palier provincial et de 300 \$ au palier municipal;
- la loi ne prescrit pas de limite aux dépenses de campagne, mais le parti peut de lui-même établir une telle limite;
- les dépenses de campagne ne sont pas remboursées par le DGEQ, ni par la municipalité, selon le cas.

¹⁵ 2011, chapitre 38.

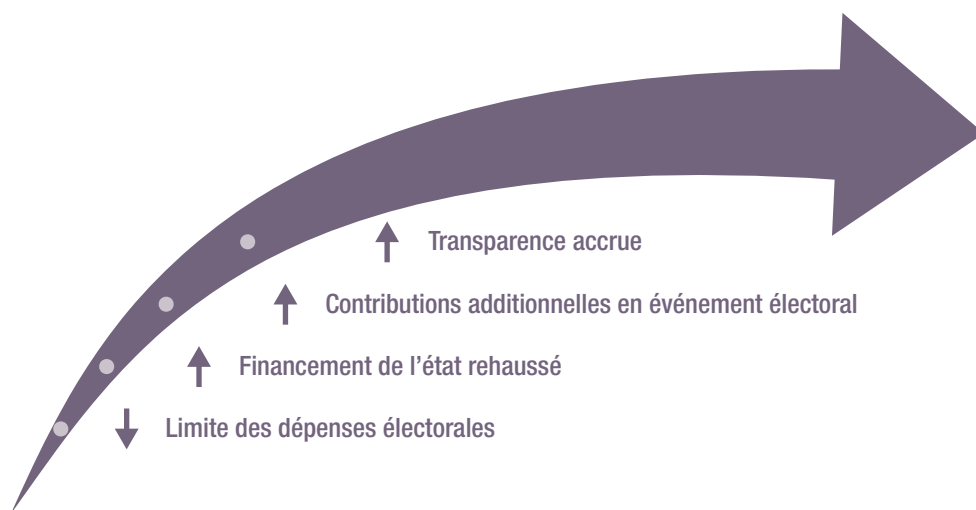
¹⁶ Il n'y a pas de parti politique au palier scolaire.

Depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, cinq campagnes à la direction d'un parti politique provincial ont été tenues.

L'un des principaux objectifs de la loi est de limiter le droit de contribution aux seuls électeurs pour contrer l'influence que des personnes morales pourraient avoir sur des candidats ou des élus. Cet objectif prend encore plus de sens lorsqu'il s'agit d'une course à la direction d'un parti politique, laquelle permet de nommer un chef de parti qui peut devenir, au palier provincial, premier ministre ou chef parlementaire et, au palier municipal, maire d'une municipalité.

3 – Assainir le financement des partis politiques et des candidats au palier provincial

L'un des arguments d'importance qui a incité plusieurs États à instaurer un système d'aide publique aux partis politiques est qu'un financement substantiel par l'État permettrait de favoriser l'égalité des chances des diverses formations politiques ainsi qu'une indépendance suffisante à l'endroit des « bailleurs de fonds privés ».

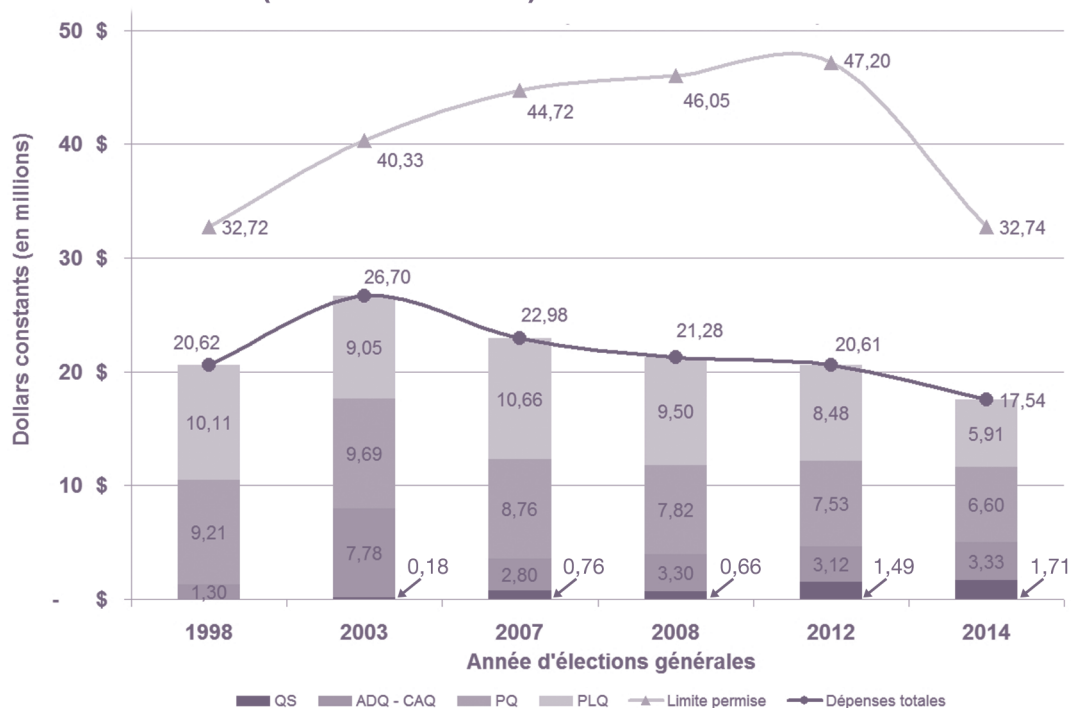


3.1 – Abaissement de la limite des dépenses électorales

Les dépenses électorales pouvant influencer sur le résultat d'une élection, le plafond imposé par la loi limite l'avantage potentiel de ceux qui disposent de ressources financières plus importantes. Une limitation des dépenses électorales paraît ainsi nécessaire pour maintenir l'équilibre entre les forces qui s'affrontent.

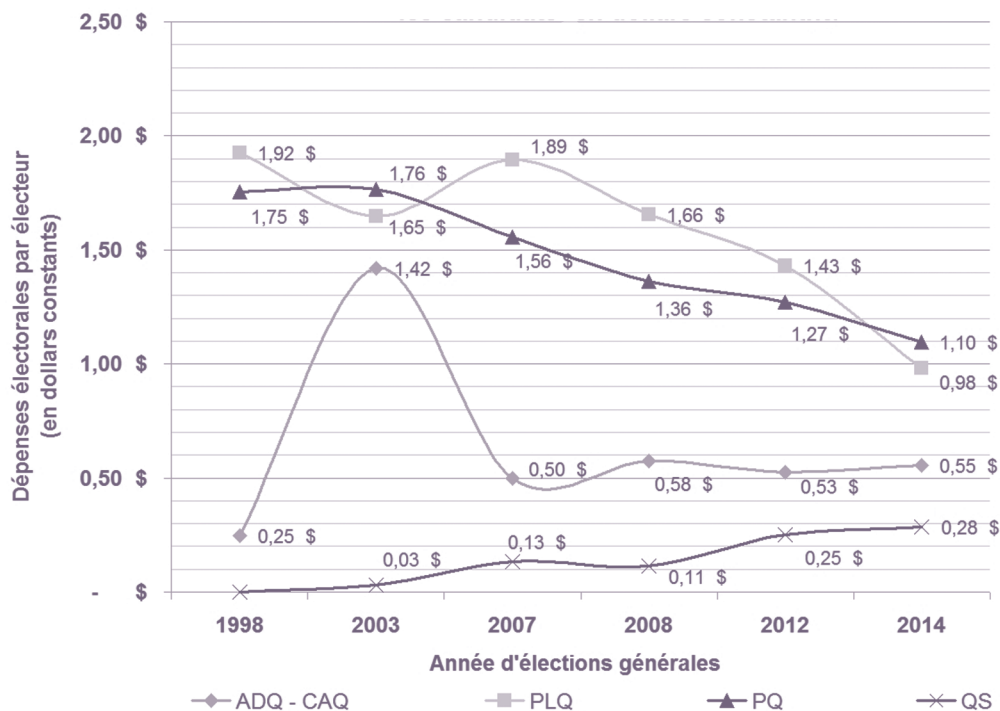
Certains prétendent que les campagnes électorales sont de plus en plus coûteuses et, qu'en conséquence, les besoins financiers des partis sont grandissants. Le constat du DGEQ en cette matière permet d'apporter certaines nuances. Bien que la limite des dépenses électorales, qui est indexée, puisse donner l'impression que les campagnes électorales sont de plus en plus onéreuses, l'examen des dépenses électorales réellement engagées montre le contraire. En dollars constants, la campagne électorale de 2012 s'est avérée légèrement moins coûteuse que celle de 1998 pour les deux partis politiques qui ont formé le gouvernement pendant cette période, comme l'illustre le tableau qui suit.

Dépenses électorales permises et déclarées par les partis politiques et les candidats (en dollars constants)



Il en est de même en ce qui a trait aux dépenses électorales par électeur, comme le montre le tableau qui suit.

Dépenses électorales par électeur déclarées par les partis politiques et les candidats (en dollars constant)



En outre, la limite des dépenses électorales est devenue plutôt théorique au fil des années, puisque l'écart entre cette limite et les dépenses engagées n'a cessé de croître. Cet écart, qui était d'environ 12 M\$ pour les élections générales de 1998, s'est accru à près de 27 M\$ pour les élections générales de 2012.

Toutefois, il est véridique d'affirmer que les besoins financiers des partis se sont amplifiés avec la présence de gouvernements minoritaires et le déclenchement hâtif d'élections générales, soit quatre élections générales au cours des sept dernières années (2007 à 2014). Bien que les dépenses électorales soient admissibles à un remboursement partiel de 50 % par les fonds publics, l'autre 50 % doit notamment être financé par des contributions d'électeurs. Puisque les dépenses électorales engagées par tous les partis au cours d'élections générales s'élèvent à environ 20 M\$, les partis politiques ont dû financer une somme d'environ 40 M\$ au cours des sept dernières années au seul titre des dépenses électorales.

La baisse de la limite des dépenses électorales demeure pertinente pour réduire la pression sur les besoins financiers des partis.

Concrètement, aux élections générales d'avril 2014, la limite des dépenses électorales d'un parti politique présentant un candidat dans chacune des 125 circonscriptions était de 3 441 320 \$ moindre qu'au moment des élections générales de septembre 2012. La limite des dépenses électorales d'un tel parti, comprenant aussi la limite de ses candidats, était de 8 275 651 \$ pour ces élections générales. Les tableaux précédents font état des dépenses réellement engagées.

3.2 – Augmentation de l'allocation versée aux partis politiques provinciaux

Afin de compenser la réduction de la contribution maximale qu'un électeur peut verser à une entité politique autorisée, et pour permettre à celle-ci de réduire sa dépendance au financement privé, les parlementaires ont convenu d'augmenter l'allocation qui est versée annuellement aux partis politiques par le DGEQ. Cette majoration de l'allocation a été effectuée en deux temps.

Dans un premier temps, à la suite de l'adoption en décembre 2010 de la Loi concernant le financement des partis politiques¹⁷, l'allocation annuelle versée par le DGEQ est passée de 2 869 405 \$ à 4 705 825 \$, soit une majoration de 1 836 420 \$ ou 64 %. Il faut savoir que la participation du financement public aux partis politiques,

¹⁷ 2010, chapitre 36.

laquelle était de 0,50 \$ par électeur, n'avait pas changé depuis 1992, puisque aucun facteur d'indexation n'était prévu dans la loi. Ainsi, le nouveau montant par électeur avait été fixé à 0,82 \$. C'est ce montant par électeur qui sert à calculer l'allocation annuelle qui est redistribuée aux partis politiques selon le pourcentage des votes valides obtenus aux dernières élections générales.

Cette majoration était nécessaire à la suite de la réduction de la contribution maximale de 3 000 \$ à 1 000 \$ qui a eu pour conséquence de créer un manque à gagner pour l'ensemble des partis politiques. En effet, en prenant pour hypothèse que, pour l'année 2009, chaque électeur était limité dans sa contribution à un plafond de 1 000 \$ plutôt que de 3 000 \$, le DGEQ avait estimé le manque à gagner à une somme de 1,8 M\$.

Dans un deuxième temps, en 2013, avec l'adoption de la Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire les contributions par électeur, de diminuer le plafond de dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec¹⁸, l'allocation annuelle versée par le DGEQ est passée de 4 705 825 \$ à 8 881 629 \$, soit une majoration de 4 175 804 \$ ou 89 %. Cette augmentation avait pour effet de compenser la baisse du plafond annuel des contributions politiques, qui passait de 1 000 \$ à 100 \$. En reprenant pour hypothèse que, pour l'année 2012, chaque électeur était limité dans sa contribution à un plafond de 100 \$ plutôt que de 1 000 \$, le manque à gagner aurait été de 6,8 M\$. Par ailleurs, il est important de souligner le fait que cette majoration de l'allocation a été compensée en partie par l'abolition du crédit d'impôt au palier provincial, dont le total pouvait alors être estimé à environ 4,9 M\$.

En plus de servir à régler les dépenses des partis se rapportant à l'administration courante, à la diffusion de leur programme politique et à la coordination de l'action politique de leurs membres, l'allocation peut maintenant servir notamment à payer les dépenses électorales, de même que le remboursement du capital des emprunts contractés. Par ailleurs, la loi n'exige plus que les dépenses soient nécessairement engagées et payées avant le versement de l'allocation par le DGEQ.

¹⁸ 2012, chapitre 26.

Le DGEQ a le pouvoir d'exiger des partis politiques une transparence accrue concernant les dépenses payées à l'aide du financement qui leur est maintenant accordé par l'État, notamment l'allocation qui leur est versée. Des démarches en ce sens ont déjà été entreprises par le DGEQ au cours de l'année 2014 auprès des partis politiques. Dès l'an prochain, il exigera que les rapports financiers annuels présentent un niveau de détails beaucoup plus élevé quant aux dépenses engagées par les partis politiques au cours d'un exercice financier.

Finalement, un ajout à la Loi électorale prévoit que le DGEQ doit verser une allocation supplémentaire équivalente à 1,00 \$ par électeur aux partis politiques autorisés qui y ont droit dans les 10 jours de la prise du décret ordonnant la tenue d'élections générales. Cette allocation est calculée et distribuée de la même façon que l'allocation annuelle. Lors des élections générales du 7 avril 2014, l'allocation supplémentaire a été versée au lendemain de la prise du décret, et le montant total s'élevait à 5 919 808 \$. Ce soutien financier additionnel et direct de l'État aide les partis politiques à compenser les besoins financiers importants résultant d'une campagne électorale, surtout dans le contexte où les contributions des électeurs sont dorénavant limitées à 100 \$, et à 200 \$ lors d'une campagne électorale, selon les modalités qui sont présentées à la section 3.4 de ce rapport.

3.3 – Instauration d'un revenu d'appariement aux montants versés à titre de contribution politique

La Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec a créé un fonds d'appariement. Ainsi, tout parti autorisé aux dernières élections générales a droit à un nouveau type de financement public annuel, de même que tout nouveau parti autorisé après ces élections générales, pourvu qu'il ait 500 membres présents dans au moins 10 régions du Québec comprenant chacune au moins 25 membres ou 1 000 membres sur l'ensemble du territoire. Les premiers 20 000 \$ de contributions recueillies par un parti politique donnent droit à 50 000 \$ versés par le DGEQ. Autrement dit, chaque dollar récolté par un parti donne droit à 2,50 \$ de financement public. Au-delà de cette tranche de 20 000 \$, l'appariement se calcule « dollar pour dollar », jusqu'à un maximum de 200 000 \$. Le montant maximal annuel de financement public qui peut être versé à un parti est donc de 250 000 \$.

Lors d'élections générales, en plus des montants déjà prévus pour les partis autorisés, le DGEQ verse un montant de 50 000 \$ pour les premiers 20 000 \$ de contribution recueillis par un parti politique, à raison de 2,50 \$ de financement public pour chaque dollar versé à titre de contribution. Au-delà de ce seuil, un maximum de 200 000 \$ peut être versé à raison de 1 \$ pour chaque dollar supplémentaire recueilli.

En définitive, au cours d'une année d'élections générales, l'État peut verser un montant maximal de 500 000 \$ à un parti politique au titre de revenu d'appariement.

Pour les candidats et députés indépendants, le DGEQ verse 2,50 \$ pour chaque dollar versé à titre de contribution, jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 800 \$ de contributions recueillies pour un candidat ou un député indépendant.

Ainsi, l'année 2013 et le début de l'année 2014, avec les élections générales, ont été charnières à l'égard de ce nouveau mode de financement public des partis politiques. En date du 31 mars 2014, le DGEQ a versé aux entités politiques admissibles, un montant de :

- 1 948 693 \$ à titre de revenu d'appariement annuel aux partis admissibles;
- 534 159 \$ à titre de revenu d'appariement électoral aux partis admissibles;
- 4 000 \$ à titre de revenu d'appariement électoral aux candidats indépendants autorisés.

3.4 – Versement de contributions politiques additionnelles de 100 \$ lors d'élections générales ou partielles

Pour assurer aux partis des fonds supplémentaires en campagne électorale, la loi permet une contribution additionnelle de 100 \$ lors d'élections générales ou partielles. Aux élections générales d'avril 2014, cette possibilité de verser une contribution additionnelle a permis aux partis politiques de recueillir des fonds supplémentaires pour une valeur totale d'un peu plus de 300 000 \$.

Mesures particulières de redressement au palier municipal

1 – Mesures applicables aux municipalités de 5 000 habitants ou plus

Au cours des dernières années, divers événements et allégations ont porté atteinte à la confiance des citoyens envers les règles de financement politique au Québec, notamment au palier municipal. Étant donné la proximité des élections générales municipales de novembre 2013, il paraissait urgent pour le gouvernement d'agir rapidement pour renforcer la confiance des citoyens. En mai 2013, la Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement¹⁹ (projet de loi n° 26) a ainsi été adoptée par l'Assemblée nationale pour instaurer un régime transitoire de financement politique. Ce régime temporaire devait s'appliquer aux seules élections générales municipales de novembre 2013. Il s'agissait d'un premier pas avant l'instauration d'un régime de financement permanent, lequel devrait s'inspirer des nouvelles règles mises en place concernant le financement politique provincial.

Les principales modifications législatives apportées par le projet de loi n° 26 sont les suivantes :

- réduction du montant total des contributions qu'un électeur peut verser à une entité autorisée de 1 000 \$ à 300 \$, à l'exception du candidat qui peut verser à son bénéfice ou à celui de son parti des contributions n'excédant pas 1 000 \$;
- abaissement de 30 % du montant des dépenses électorales que ne doit pas dépasser un parti ou un candidat indépendant autorisé;
- augmentation du taux de remboursement des dépenses électorales à 70 %.

En abaissant le montant maximal d'une contribution de 1 000 \$ à 300 \$, le DGEQ a estimé à 3,8 M\$ le manque à gagner pour les partis politiques et les candidats indépendants autorisés par rapport à l'année 2009, où des élections générales ont été tenues. Ainsi, suivant la recommandation du DGEQ qui craignait à cet égard une tendance à l'endettement des partis, à l'usage de prête-noms et au recours au

¹⁹ 2013, chapitre 7.

financement occulte, un amendement législatif a été apporté afin que chaque candidat puisse, en outre, verser une contribution additionnelle de 700 \$ à son bénéficiaire ou à celui de son parti. En effet, les statistiques dressées par le DGEQ montrent que chaque candidat indépendant fournit en moyenne 638 \$ à sa propre campagne. La recommandation du DGEQ a d'ailleurs été reprise par d'autres intervenants. Après l'adoption de l'amendement législatif, le manque à gagner avait été révisé à une somme d'environ 1,9 M\$. Cette projection s'est avérée assez juste, car les contributions totales pour l'année 2013 ont été de 6,4 M\$, alors qu'elles étaient de 8,2 M\$ pour 2009.

Avec une réduction de 30 % de la limite des dépenses électorales permises, la pression sur la sollicitation des contributions pourrait diminuer, bien que la plupart des candidats n'atteignaient pas l'ancienne limite imposée par la loi. La somme qui ne peut plus être engagée en raison de la baisse de la limite de dépenses électorales est d'environ 1,3 M\$ et, par conséquent, il en résulte des économies de 650 000 \$ au titre du remboursement des dépenses électorales par les municipalités. Ces disponibilités financières permettaient d'ajouter, à coût nul pour les municipalités, un 10 % au titre du taux de remboursement des dépenses électorales, pour situer ce taux à 60 %, comme proposé initialement par le projet de loi. C'est finalement avec un taux de 70 % que le projet de loi a été adopté, procurant ainsi des disponibilités financières additionnelles d'environ 1,3 M\$ pour les partis et les candidats indépendants admissibles à un remboursement de leurs dépenses électorales.

De cette manière, le DGEQ espérait que les besoins financiers des partis politiques et des candidats indépendants autorisés seraient comblés pour les élections générales de novembre 2013, notamment pour leur permettre de soutenir des campagnes électorales et d'informer les électeurs de leur programme.

Le tableau qui suit dresse un sommaire de la situation :

| | Élections générales 2009 - réel | Projections faites lors du projet de loi n° 26 | Élections générales 2013 – réel |
|---|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
| Contributions totales recueillies | 8,2 M\$ | 6,3 M\$ | 6,4 M\$ |
| Dépenses électorales engagées | 12,8 M\$ | 11,5M\$ | 11,4 M\$ |
| Remboursement des dépenses électorales | 5,7 M\$ | 7,0 M\$ | 6,4 M\$ ¹ |
| ¹ L'écart sur les projections provient du fait que 73 % des candidats ont eu droit à un remboursement en 2013 comparativement à 79 % en 2009, année de référence pour le calcul des projections. | | | |

Cela dit, le total des actifs nets de tous les partis politiques autorisés est passé de 1,3 M\$ au 31 décembre 2012 à un déficit cumulé de 1,2 M\$ au 31 décembre 2013. Ce résultat indique à lui seul une détérioration globale de la situation financière des partis politiques municipaux et une augmentation de leur niveau d'endettement. Dans l'ensemble, 72 des 175 partis autorisés au 31 décembre 2013, soit 41 %, présentent un bilan déficitaire, comparativement à 22 partis sur 149, soit près de 15 % d'entre eux, pour 2012.

Cette détérioration de la situation financière des partis peut s'expliquer davantage par la diminution marquante des contributions versées aux partis politiques municipaux après les élections générales de 2009 que par les nouvelles mesures adoptées par le projet de loi n° 26. En effet, l'analyse des rapports financiers des partis politiques permet de constater que les années qui précèdent les années d'élections générales permettaient aux partis d'accumuler des surplus financiers relativement importants en vue de ces élections générales. À titre d'exemple, l'excédent des revenus sur les charges avait été de 1,1 M\$ en 2008 pour tous les partis, comparativement à 287 000 \$ en 2012. En outre, les contributions recueillies en 2012 ont été inférieures de 47 % à celles recueillies en 2008, et la contribution moyenne a diminué à 300 \$ en 2012 alors qu'elle était de 525 \$ en 2008. L'examen des états financiers des partis permet finalement de constater que la somme totale des actifs des partis s'élevait à 3,5 M\$ à la fin de l'année 2008, comparativement à 1,3 M\$ à la fin de l'année 2012.

En matière de transparence, le DGEQ a pris l'initiative de mettre en place un mécanisme qui assure la diffusion, sur son site Web, d'un sommaire des rapports financiers de chaque parti politique et d'un sommaire par municipalité des rapports de dépenses électorales déposés par les partis et les candidats indépendants autorisés. Par ailleurs, le DGEQ assure la diffusion, sur son site Web, de toutes les contributions de 100 \$ ou plus versées par les électeurs dans les municipalités de 5 000 habitants ou plus. Le site Web présente également les dons de 100 \$ ou plus versés aux candidats dans les municipalités de moins de 5 000 habitants. Ces mesures, mises en place à court terme, permettent d'assurer une transparence et ainsi, une meilleure surveillance par les différents intervenants politiques, les médias et les citoyens.

Lorsque la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités a été rédigée en 1987, un souci de cohérence existait avec la législation électorale provinciale, et cette prémisse devrait toujours prévaloir. Une réalité bien distincte caractérise toutefois le milieu municipal du milieu provincial, et elle devra être prise en compte lorsque viendra le temps de modifier la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM), à savoir :

- le nombre de municipalités de 5 000 habitants ou plus assujetties au chapitre XIII de la LERM : 185 municipalités représentant 88 % de la population;
- le nombre de municipalités de moins de 5 000 habitants assujetties au chapitre XIV de la LERM : 920 municipalités représentant 12 % de la population;
- le nombre de partis autorisés ayant présenté au moins un candidat aux élections générales de 2013 : 160 partis politiques;
- le nombre de candidatures aux élections de novembre 2013 :
 - dans les municipalités de 5 000 habitants ou plus :
 - 1 640 postes à pourvoir;
 - 362 postes pourvus sans opposition (22 %);
 - 1 765 candidats de partis;
 - 2 356 candidats indépendants autorisés;
 - dans les municipalités de moins de 5 000 habitants :
 - 6 420 postes à pourvoir;
 - 4 037 postes pourvus sans opposition (63 %);
 - 9 388 candidatures;
- la valeur des dépenses électorales déclarées par les partis politiques et les candidats indépendants : 11 194 596 \$;
- le nombre de candidats admissibles à un remboursement partiel de 70 % des dépenses électorales : 2 973, soit 73 %;
- le remboursement maximal possible des dépenses électorales aux candidats admissibles : 6 457 748 \$, soit 58 % de toutes les dépenses déclarées.

Recommandation numéro 6 :

Compte tenu du fait que les mesures prévues dans le projet de loi n° 26 avaient un caractère temporaire, le DGEQ recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de déposer des modifications législatives en vue d'instaurer un régime de financement permanent, ayant comme guide le régime de financement mis en place au palier provincial, afin d'assurer un financement politique adéquat pour les partis et les candidats indépendants. À cet égard, les enjeux qui étaient soulevés par le projet de loi n° 53, Loi modifiant de nouveau la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement et modifiant d'autres dispositions législatives, déposé en novembre 2013, étaient importants, et les changements proposés constituaient une base intéressante pour la santé financière des partis et des candidats.

Au moment de l'élaboration d'un nouveau projet de loi en cette matière, le DGEQ recommande de prendre en considération ce qui suit :

- que le remboursement lié aux frais de recherche et de soutien soit versé directement aux élus plutôt qu'aux partis politiques municipaux, à l'instar de ce qui se fait à l'Assemblée nationale;
- que l'allocation versée aux partis politiques admissibles soit confiée aux pouvoirs de vérification et d'enquête du DGEQ, et que ce type de financement public soit étendu à plus de municipalités;
- que le droit de verser une contribution aux entités politiques autorisées soit réservé aux électeurs domiciliés sur le territoire de la municipalité, exception faite des candidats eux-mêmes;
- que le versement d'une avance sur le remboursement des dépenses électorales soit instauré dans la loi;
- que le pourcentage des votes valides obtenus pour être admissible à un remboursement de dépenses électorales soit abaissé à 10 %;
- que le remboursement d'une partie des frais de vérification du rapport financier d'un parti politique soit revu à la hausse;
- que la contribution supplémentaire qu'un candidat peut verser à son bénéfice ou à celui de son parti fasse en sorte qu'il puisse toujours verser une somme maximale de 1 000 \$ pour sa campagne électorale;
- qu'un nouveau financement public complémentaire soit prévu, à l'instar des revenus d'appariement aux contributions versés au provincial;
- que les municipalités de moins de 5 000 habitants soient assujetties à un régime simplifié de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

2 – Mesures applicables aux municipalités de moins de 5 000 habitants

À la suite de l’adoption du projet de loi n° 26, toute personne qui dépose sa candidature pour une élection à un poste de membre du conseil d’une municipalité doit dorénavant, dans les 90 jours suivant celui fixé pour le scrutin, transmettre au trésorier de sa municipalité un rapport portant sur la liste des personnes physiques qui lui ont fait, en vue de favoriser son élection, le don d’une somme d’argent de 100 \$ ou plus, ou de plusieurs sommes dont le total atteint ou dépasse 100 \$. Cette liste indique aussi le montant que s’est personnellement versé le candidat, si ce montant est égal ou supérieur à la somme de 100 \$.

En outre, cette loi a introduit une nouvelle disposition précisant que le total des dons d’une personne physique ne peut dépasser une somme de 300 \$ par candidat, mais qu’un candidat peut verser, à son propre bénéfice, des sommes dont le total ne dépasse pas 1 000 \$.

L’adoption de telles dispositions législatives a permis de connaître l’ampleur des dons versés dans les municipalités de moins de 5 000 habitants et la provenance de ces dons; soit du candidat lui-même, soit de la part des électeurs. Ces données, faute d’une obligation particulière de les produire, échappaient à la connaissance de tous.

Dans l’ensemble, 6 420 postes électifs étaient à pourvoir aux élections générales de novembre 2013, et 4 037 (63 %) ont été pourvus sans opposition. En tout, 3 881 dons de 100 \$ ou plus ont été recueillis par les candidats, pour une valeur totale de 1 157 666 \$. De cette somme, plus de 77 % des dons de 100 \$ ou plus proviennent des candidats eux-mêmes, pour une valeur de 891 207 \$.

Le tableau qui suit présente quelques autres données observées à l’issue des élections générales de novembre 2013 :

| | |
|--|--------|
| Nombre de municipalités de moins de 5 000 habitants | 920 |
| Nombre de candidats ayant déposé une déclaration de candidature | 9 388 |
| Moyenne des dons de 100 \$ et plus ¹ | 465 \$ |
| Nombre de candidats ayant reçu des dons de 100 \$ et plus | 2 492 |
| Nombre de candidats ayant contribué à leur campagne électorale | 2 221 |
| ¹ Aux fins d’application de la loi, le DGEQ a donné instruction à tous les candidats de considérer tous les biens et services payés par le candidat lui-même, en vue de favoriser son élection, comme un don. | |

Mise en œuvre par le DGEQ de la réforme en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales

1 - Incidences organisationnelles

La mise en œuvre des projets de loi adoptés depuis décembre 2010 a nécessité plusieurs modifications, aussi bien au plan informationnel, matériel, qu'opérationnel.

Une refonte importante des divers documents de soutien conçus par le DGEQ, aussi bien aux paliers provincial, municipal que scolaire, a été nécessaire, à savoir :

- les formulaires;
- les guides;
- les rapports;
- les directives;
- les dépliants;
- les procédures;
- les cahiers de formation.

La mise en œuvre des nombreuses modifications législatives n'aurait pas été complète sans les efforts importants consentis par le personnel qualifié du DGEQ pour donner la formation nécessaire, de même qu'un soutien continu aux représentants des partis politiques et à leurs proches collaborateurs.

Par ailleurs, les systèmes informatiques touchant le financement politique ou le contrôle des dépenses électorales ont dû être mis à jour, et des développements plus particuliers ont dû être effectués au regard des nouveautés suivantes :

- nouveau cadre de versement des contributions politiques;
- campagnes à la direction d'un parti politique;
- versement de contributions additionnelles de 100 \$ lors d'élections générales ou partielles;
- suivi du financement public issu d'un appariement aux contributions versées.

Le site Web du DGEQ a également subi des mises à jour importantes pour tenir compte des nouveautés législatives. Des changements particuliers ont permis la mise en ligne des services suivants :

- recherche sur les donateurs;
- versement d'une contribution politique provinciale par carte de crédit;
- registre des personnes non admissibles aux contrats publics.

Par ailleurs, le DGEQ a lancé différentes campagnes d'information au sujet des nouvelles règles qui encadrent le financement des partis politiques au Québec.

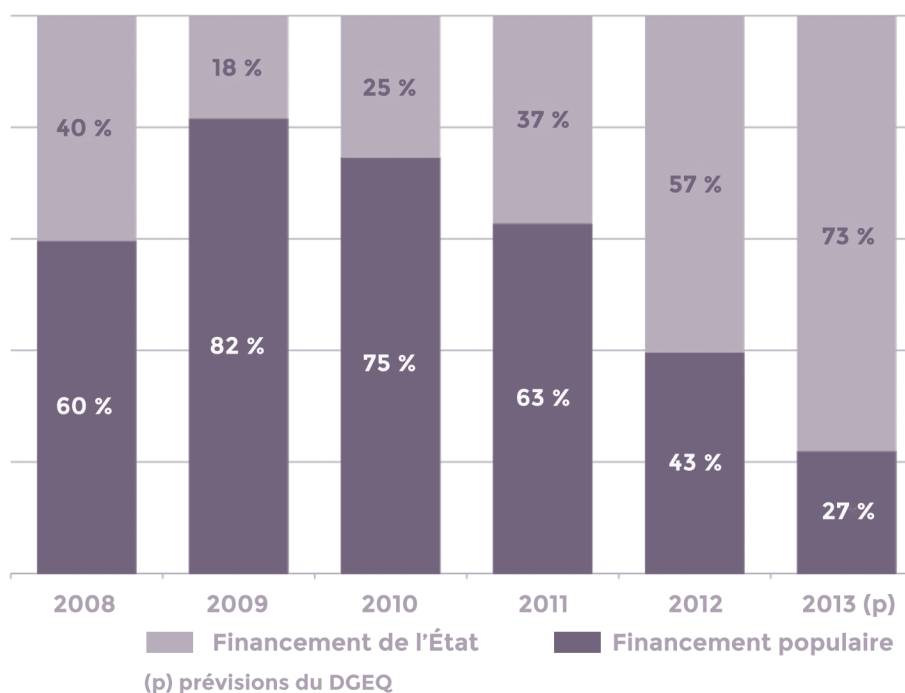
Une première campagne a été réalisée sous trois volets pour donner suite à l'adoption des projets de loi n^{os} 113, 114 et 118. Premièrement, une large diffusion dans les médias imprimés a été assurée en mai et en juin 2011 par des messages de sensibilisation au non-recours à la pratique des prête-noms dans 15 quotidiens, 66 hebdomadaires et 32 magazines spécialisés. Un volet plus dynamique a été prévu sur le site Web du DGEQ, notamment par des messages vidéo diffusés sur YouTube, l'hébergement d'une page d'atterrissage pour quiconque voulait avoir un aperçu d'ensemble de la nouvelle législation ainsi que l'achat de mots clés sur Google. Le troisième volet de la campagne a permis au DGEQ de s'adresser aux ordres professionnels et à diverses associations du monde municipal et scolaire, dont les membres sont susceptibles de verser une contribution à un parti politique ou à un candidat aux élections. Ce dernier volet a permis de rejoindre près de 300 000 personnes.

En ce qui a trait au projet de loi n^o 2, la campagne d'information a consisté en une large diffusion dans les médias imprimés en janvier 2013, soit dans 14 quotidiens et 90 hebdomadaires. Une utilisation accrue du Web a été planifiée et réalisée par une présence dans des environnements ciblés, comme des milieux d'affaires, et une stratégie de marketing de recherche par l'achat de mots clés sur Google a été reprise.

2 - Incidences financières sur les partis politiques

Les analyses effectuées à ce jour établissent un renversement presque symétrique de cette répartition entre le financement public et populaire. En 2009, les fonds publics injectés dans les partis politiques provinciaux représentaient 18,4 % des revenus totaux des partis politiques, qui totalisaient 15,3 M\$. Pour 2013, les fonds publics compteront pour environ 73 % des revenus totaux des partis, et ces revenus se rapprochant sensiblement de ceux de 2009. Ces deux années ne sont pas caractérisées par des élections générales et, par conséquent, par les fonds publics électoraux supplémentaires qui y sont rattachés, comme le remboursement des dépenses électorales et l'allocation supplémentaire.

Incidences financières



| Incidences financières | | | | | | |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (p) |
| Contributions | 17 965 998 \$ | 11 543 592 \$ | 8 866 996 \$ | 7 515 482 \$ | 10 186 450 \$ | 2 491 184 \$ |
| Adhésion | 798 291 \$ | 573 984 \$ | 526 290 \$ | 660 836 \$ | 988 300 \$ | 940 000 \$ |
| Revenus d'activités | 558 456 \$ | 340 321 \$ | 46 264 \$ | 51 693 \$ | 22 015 \$ | 400 000 \$ |
| Dons anonymes | 32 481 \$ | 7 007 \$ | 6 939 \$ | 838 \$ | - | - |
| Financement populaire | 19 355 226 \$ | 12 464 904 \$ | 9 446 489 \$ | 8 228 849 \$ | 11 196 765 \$ | 3 831 184 \$ |
| | 60 % | 82 % | 75 % | 63 % | 43 % | 27 % |
| Allocation annuelle | 2 825 186 \$ | 2 868 564 \$ | 2 980 434 \$ | 4 735 271 \$ | 4 892 448 \$ | 8 870 251 \$ |
| Allocation supplémentaire | - | - | - | - | - | - |
| Revenus d'appariement annuels | - | - | - | - | - | 1 110 525 \$ |
| Revenus d'appariement électoraux | - | - | - | - | - | - |
| Remb. des frais de vérification du R.F. | 40 797 \$ | 43 446 \$ | 49 675 \$ | 45 463 \$ | 74 561 \$ | 54 651 \$ |
| Remb. des dépenses électorales | 10 223 396 \$ | (96 587) \$ | 187 098 \$ | 105 404 \$ | 9 833 135 \$ | 293 810 \$ |
| Financement de l'État | 13 089 379 \$ | 2 815 423 \$ | 3 217 207 \$ | 4 886 138 \$ | 14 800 144 \$ | 10 329 237 \$ |
| | 40 % | 18 % | 25 % | 37 % | 57 % | 73 % |
| Revenus totaux | 32 444 605 \$ | 15 280 327 \$ | 12 663 696 \$ | 13 114 987 \$ | 25 996 909 \$ | 14 160 421 \$ |

(p) prévisions du DGEQ

Recommandation numéro 7 :

Afin de pouvoir bien évaluer l'efficacité et l'équilibre des règles de financement, les lois à caractère électoral devraient être modifiées afin d'y ajouter une disposition énonçant l'obligation pour le DGEQ de déposer un bilan complet de la situation, tous les cinq ans à l'Assemblée nationale, afin que les parlementaires puissent échanger et s'interroger sur la pertinence de réviser ou non certaines règles de financement politique. En outre, cette disposition énoncerait le caractère public du rapport du DGEQ, qui pourrait inclure des recommandations. La tenue d'audiences en commission parlementaire pourrait également être abordée.

Responsabilisation des intervenants

Quant à son rôle de voir à l'application de la loi et de sanctionner les potentiels contrevenants, les moyens additionnels accordés au DGEQ afin de mieux l'outiller sont particulièrement soulignés. Les analyses rendues possibles et les constats du DGEQ au regard du financement sectoriel, ainsi que les allégations et les révélations de financement illégal, mises en lumière par les médias et la CEIC, illustrent à quel point il était nécessaire de poursuivre les efforts en vue de renforcer les mesures prévues dans les lois électorales afin de contrer des phénomènes tels que les élections « clés en main », le financement occulte et le recours aux prête-noms.

Au-delà de la loi, le DGEQ estime qu'un code d'éthique permettrait au public d'évaluer le comportement moral des intervenants politiques.

Un code d'éthique exposerait des principes et des valeurs particulières qui forment le cadre du comportement moral attendu des personnes participant au processus politique. Il serait fondé sur le respect profond et durable du processus démocratique, de même que sur l'observation des lois électorales en matière de financement politique. Toute personne participant au financement politique devrait avoir la responsabilité d'agir de façon à maintenir et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus démocratique.

Recommandation numéro 8 :

Pour conserver et renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques, le DGEQ recommande que l'adoption d'un code d'éthique en matière de financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes à la direction des partis, soit prévue dans les lois électorales. Ce code d'éthique pourrait s'appliquer à tous les partis politiques et à leurs instances, de même qu'à tous les candidats indépendants. L'adhésion à ce code d'éthique concernerait les chefs, les dirigeants, les représentants et les agents officiels, ainsi que les candidats, les solliciteurs, le personnel et les bénévoles.

Les représentants officiels et les agents officiels des entités politiques autorisées sont des intervenants principaux des lois électorales et ils ne peuvent échapper à une excellente compréhension des règles portant sur le maintien des autorisations accordées par le DGEQ, sur le financement politique et sur les dépenses électorales. La plupart des dispositions législatives reposent sur la responsabilité de l'un ou de l'autre de ces acteurs centraux. La compréhension de leur rôle, de leurs responsabilités et des règles, est cruciale à une bonne application des lois électorales et devrait assurer la conformité des actes et des gestes qu'ils doivent poser dans l'exercice de leur fonction.

Recommandation numéro 9 :

Ayant comme objectif d'assurer le bon respect des lois, le DGEQ recommande que tout agent officiel d'un parti, d'un candidat indépendant autorisé ou d'un candidat de parti au palier provincial, dans le cadre d'une élection partielle ou générale, soit dans l'obligation de suivre une formation portant sur le contrôle des dépenses électorales. Tout nouveau représentant officiel d'un parti, d'une instance de parti au palier provincial ou d'un candidat indépendant autorisé, devrait quant à lui être soumis à une formation obligatoire sur les règles du financement politique. Les taux de participation habituellement observés aux activités de formation tenues par le DGEQ paraissent actuellement insuffisants.

Le DGEQ est conscient de toute l'importance qu'il faut apporter à la formation, à l'information, à la sensibilisation et au soutien de ces acteurs clés des lois électorales. Le DGEQ déploie déjà diverses mesures pour joindre et former ces personnes, et plusieurs possibilités leurs sont offertes. Malheureusement, le DGEQ constate une forte mobilité des personnes qui occupent de telles charges. De plus, le taux de participation aux activités de formation, tenues par des formateurs expérimentés et qualifiés, ne répond pas à des seuils acceptables. À titre d'exemple, aux élections générales municipales de novembre 2013, le taux de participation des agents officiels des partis municipaux et celui des représentants et agents officiels de candidats indépendants autorisés aux activités de formation du DGEQ ont été respectivement de 59 % et de 49 %.

Dans le cadre des élections générales provinciales du 7 avril 2014, le taux de participation des agents officiels des candidats a été de 42 %. Pour ce qui est des représentants officiels des instances des partis provinciaux, le taux de participation est variable au fil des ans, mais il se situe nettement en dessous de 50 %.

Par ailleurs, le DGEQ se fait un devoir de former individuellement tout nouveau représentant officiel d'un parti au palier provincial et d'offrir une formation personnalisée à tout représentant officiel d'un parti municipal.

Recommandation numéro 10 :

Le DGEQ recommande que les lois à caractère électoral énoncent l'obligation de remettre, lors du dépôt d'un rapport produit par un représentant officiel ou un agent officiel, une déclaration remplie et signée, quant à la conformité et au respect des actes posés en lien avec leur rôle et leurs responsabilités édictées dans les lois électorales.

Conclusion

Les conditions particulières dans lesquelles les partis politiques exercent leurs activités sont en constante évolution. Les nombreuses modifications apportées aux règles de financement politique au cours des dernières années appuient ce constat. Il y a lieu toutefois de rappeler que d'autres changements importants sont toujours à faire au palier municipal.

Le DGEQ croit que les règles de financement politique doivent reposer sur les deux principes suivants : un équilibre raisonnable entre le financement public et populaire, de même que des critères équitables de répartition concernant le financement public.

Les partis politiques ne doivent toutefois pas dépendre que d'un financement de l'État afin d'éviter une érosion des liens avec l'électorat. Dans le contexte actuel des différentes révélations ou allégations à l'égard du financement populaire des entités autorisées, l'idée d'un financement exclusivement populaire pourrait mettre en péril la nécessaire indépendance des élus qui sont issus des partis politiques.

Le présent rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois à caractère électoral concernant le financement politique et le contrôle des dépenses électorales met de l'avant les améliorations qui devraient permettre d'atteindre l'objectif principal recherché par les parlementaires, soit de renforcer le lien de confiance des citoyens en la légitimité des candidats élus et à l'endroit des institutions démocratiques. Les recommandations faites par le DGEQ dans le présent rapport pourraient également contribuer positivement à atteindre ces objectifs.

Recommandations

Numéro 1 :

Dorénavant, au palier provincial, seul le prix d'entrée à une activité politique, par exemple une activité statutaire tenue en vertu des règlements d'un parti, et non pas celui lié à une activité de financement, lorsque ce prix d'entrée n'excède pas plus de 5 % le coût réel de l'activité, ne sera plus considéré comme une contribution politique. Par souci de cohérence législative et puisque ce type de financement politique est plus présent au palier municipal, le DGEQ recommande qu'une modification législative similaire soit apportée à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

Numéro 2 :

Le DGEQ recommande de limiter à tout au plus 20 \$ le montant maximum qu'un électeur peut verser en argent comptant pour chaque contribution à une entité politique autorisée, et ce, aussi bien au palier provincial que municipal.

Numéro 3 :

Au palier municipal, le crédit d'impôt pour contribution politique demeure actuellement valide, mais une réflexion en profondeur devra se tenir à court terme quant à son application future, étant donné l'abolition récente du crédit d'impôt pour contribution politique aux entités autorisées au palier provincial.

Numéro 4 :

Pour favoriser une cohérence législative au regard de l'interdiction de conclure des contrats publics, des modifications législatives devraient être apportées pour qu'en définitive une seule et même autorité, soit l'AMF, puisse avoir la responsabilité de l'application des mesures ayant trait à l'interdiction des contrats publics au Québec.

Numéro 5 :

Étant donné l'importance des infractions qualifiées de manœuvres électorales frauduleuses qui commandent un degré de sanction supérieur, comme dorénavant dans les cas de contributions illégales, le délai de cinq ans n'est pas suffisant pour atteindre l'effet dissuasif recherché par l'exemplarité d'une poursuite judiciaire. Les récentes enquêtes menées par le DGEQ montrent de grandes difficultés à récupérer une preuve documentaire permettant d'établir une contravention à la loi si un délai de plus de sept ans s'est écoulé depuis l'événement. Par conséquent, le DGEQ recommande que le délai de prescription de cinq ans actuellement prévu aux lois électorales soit augmenté à sept ans.

Numéro 6 :

Compte tenu du fait que les mesures prévues dans le projet de loi n° 26 avaient un caractère temporaire, le DGEQ recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de déposer des modifications législatives en vue d'instaurer un régime de financement permanent ayant comme guide le régime de financement mis en place au palier provincial, afin d'assurer un financement politique adéquat pour les partis et les candidats indépendants au cours d'une année d'élections générales, mais aussi en dehors de ces années. À cet égard, les enjeux qui étaient soulevés par le projet de loi n° 53, Loi modifiant de nouveau la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement et modifiant d'autres dispositions législatives, déposé en novembre 2013, étaient importants et les changements proposés constituaient déjà une base intéressante pour la santé financière des partis et des candidats.

Au moment de l'élaboration d'un nouveau projet de loi en semblable matière, le DGEQ recommande de prendre en considération ce qui suit :

Que le remboursement lié aux frais de recherche et de soutien soit versé directement aux élus plutôt qu'aux partis politiques municipaux, à l'instar de ce qui se fait à l'Assemblée nationale.

Que l'allocation versée aux partis politiques admissibles soit confiée aux pouvoirs de vérification et d'enquête du DGEQ, et que ce type de financement public soit étendu à plus de municipalités.

Que le droit de verser une contribution politique aux entités politiques autorisées soit réservé aux électeurs domiciliés sur le territoire de la municipalité, exception faite des candidats eux-mêmes.

Que le versement d'une avance sur le remboursement des dépenses électorales soit instauré dans la loi.

Que le pourcentage des votes valides obtenus pour être admissible à un remboursement de dépenses électorales soit abaissé à 10 %.

Que le remboursement d'une partie des frais de vérification du rapport financier d'un parti politique soit revu à la hausse.

Que la contribution supplémentaire qu'un candidat peut verser à son bénéfice ou à celui de son parti fasse en sorte qu'il puisse toujours verser une somme maximale de 1 000 \$ pour sa campagne électorale.

Qu'un nouveau financement public complémentaire soit prévu, à l'instar des revenus d'appariement aux contributions versées au provincial.

Que les municipalités de moins de 5 000 habitants soient assujetties à un régime simplifié de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

Numéro 7 :

Afin de pouvoir bien évaluer l'efficacité et l'équilibre des règles de financement, les lois à caractère électoral devraient être modifiées afin d'y ajouter une disposition énonçant l'obligation pour le DGEQ de déposer un bilan complet de la situation, tous les cinq ans, à l'Assemblée nationale afin que les parlementaires puissent échanger et s'interroger sur la pertinence de réviser ou non certaines règles en matière de financement politique. En outre, cette disposition énoncerait le caractère public du rapport du DGEQ qui pourrait inclure des recommandations. La tenue d'audiences en commission parlementaire pourrait également être abordée.

Numéro 8 :

Pour conserver et renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques, le DGEQ recommande que l'adoption d'un code d'éthique en matière de financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes à la direction des partis soit prévue dans les lois électorales. Ce code d'éthique pourrait s'appliquer à tous les partis politiques et à leurs instances de même qu'à tous les candidats indépendants. L'adhésion à ce code d'éthique concernerait les chefs, les dirigeants, les représentants et les agents officiels ainsi que les candidats, les solliciteurs, le personnel et les bénévoles.

Numéro 9 :

Ayant comme objectif d'assurer le bon respect des lois, le DGEQ recommande que tout agent officiel d'un parti, d'un candidat indépendant autorisé ou d'un candidat de parti au palier provincial, dans le cadre d'une élection partielle ou générale, soit dans l'obligation de suivre une formation portant sur le contrôle des dépenses électorales. Tout nouveau représentant officiel d'un parti, d'une instance de parti au palier provincial ou d'un candidat indépendant autorisé devrait quant à lui être soumis à une formation obligatoire au regard des règles portant sur le financement politique. Les taux de participation habituellement observés aux activités de formation tenues par le DGEQ paraissent actuellement insuffisants.

Une bonne compréhension des règles par les représentants et agents officiels est pourtant cruciale pour en assurer le respect, surtout dans le contexte où des responsabilités importantes ont été confiées par les parlementaires à ces représentants et agents lors de l'adoption des lois électorales en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

Numéro 10 :

Le DGEQ recommande que les lois à caractère électoral énoncent l'obligation qu'au dépôt du rapport produit par un représentant officiel ou un agent officiel, une déclaration détaillée quant à la conformité et au respect des actes posés en lien avec leur rôle et leurs responsabilités édictées dans les lois électorales soit remplie et signée par ceux-ci.

Annexe

Liste des principales mesures présentées par projet de loi

La Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales (projet de loi n° 113) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 8 décembre 2010 et, sauf exception, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2011.

Les mesures prévues dans la Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales comportent **trois principaux objectifs** :

- renforcer les dispositions interdisant le recours à des prête-noms en matière de contribution à un parti politique, à une instance de parti, à un député indépendant ou à un candidat indépendant;
- abaisser de 3 000 \$ à 1 000 \$ le montant total des contributions qui peuvent être versées en vertu de la Loi électorale par un même électeur au cours d'une même année civile à chaque entité autorisée;
- réviser le régime des sanctions applicables en matière de versement de contributions illégales.

Autre mesure :

- uniformiser les conséquences d'une manœuvre électorale frauduleuse, peu importe la loi constitutive.

La Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections (projet de loi n° 114) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 9 décembre 2010 et, sauf exception, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2011.

Les mesures prévues dans la Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections comportent **quatre principaux objectifs** :

- fixer un nouveau cadre entourant le versement de toute contribution à des entités autorisées au palier provincial;
- fixer le délai de prescription pour les poursuites pénales à cinq ans, ou à dix ans dans le cas de certaines infractions, à compter de la date de perpétration de l'infraction;

- prévoir, à l'égard des municipalités de 5 000 habitants ou moins, l'obligation de faire parvenir une liste des donateurs de 100 \$ ou plus au DGEQ lorsque celui-ci l'exigera.
- permettre au DGEQ d'accéder à des renseignements contenus dans un dossier fiscal à des fins de vérifications, d'examens et d'enquêtes.

Autres mesures :

- donner accès au DGEQ à tous les livres, comptes et documents qui se rapportent aux affaires financières des entités autorisées;
- donner le pouvoir au DGEQ de prescrire le rapport financier d'un parti politique;
- rendre accessibles toutes les contributions politiques au palier provincial, quel que soit le montant versé;
- augmenter à cinq ans le délai de conservation, par le représentant officiel, des pièces justificatives permettant de vérifier les dispositions relatives aux contributions;
- augmenter à cinq ans le délai de conservation, par le DGEQ, des rapports, des déclarations, des factures, des reçus et des autres pièces justificatives au regard des dépenses électorales.

La Loi concernant le financement des partis politiques (projet de loi n° 118) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 10 décembre 2010 et est entrée en vigueur, sauf exception, le 10 décembre 2010.

Les mesures prévues dans la Loi concernant le financement des partis politiques comportent **deux principaux objectifs** :

- augmenter l'allocation versée aux partis politiques autorisés en vertu de la Loi électorale;
- modifier les modalités d'application des crédits d'impôt pour contributions politiques et augmenter les seuils du calcul du crédit d'impôt au palier municipal.

Autre mesure :

- limiter à cinq ans du versement d'une contribution politique le délai permettant au DGEQ de réclamer à une entité autorisée une contribution faite contrairement à la loi.

La Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques (projet de loi n° 120) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 9 décembre 2011 et est entrée en vigueur le 9 décembre 2011.

Les mesures prévues dans la Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques comportent **deux principaux objectifs** :

- encadrer le financement des campagnes à la direction d'un parti autorisé en vertu de la Loi électorale ou de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités;
- hausser le montant de certaines amendes.

La Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec (projet de loi n° 2) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2012 et est entrée en vigueur, sauf exception, le 1^{er} janvier 2013.

Les mesures prévues dans cette loi comportent **sept principaux objectifs** :

- abaisser de 1 000 \$ à 100 \$ le montant total des contributions qui peuvent être versées en vertu de la Loi électorale par un même électeur, au cours d'une même année civile, à chaque entité autorisée;
- permettre le versement de contributions additionnelles de 100 \$ lors d'élections générales ou partielles;
- augmenter le montant de l'allocation annuelle qui peut être versée aux partis politiques autorisés et prévoir le versement d'une allocation supplémentaire à l'occasion de la tenue d'élections générales, au palier provincial;
- prévoir, à certaines conditions, le versement de montants aux entités autorisées visées par la Loi électorale en fonction des montants qui leur sont versés à titre de contribution;
- baisser la limite des dépenses électorales qui peuvent être faites au cours d'élections;
- réviser à la baisse les contributions faites en argent comptant et le montant qui peut être exigé à titre de frais d'adhésion à un parti politique autorisé;
- abolir le crédit d'impôt auquel un particulier a droit lorsqu'il verse des contributions aux entités autorisées et aux candidats à la direction d'un parti politique visés par la Loi électorale.

La Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement (projet de loi n° 26) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 16 mai 2013 et est entrée en vigueur le 21 juin 2013.

Les mesures prévues dans cette loi comportent **quatre principaux objectifs** :

- réduire de 1 000 \$ à 300 \$ le montant total des contributions qu'un électeur peut verser à une entité autorisée et prévoir qu'un candidat pourra, en outre, verser à son bénéfice ou à celui de son parti des contributions n'excédant pas 700 \$;
- abaisser de 30 % le montant des dépenses électorales que ne doit pas dépasser un parti ou un candidat indépendant autorisé;
- augmenter à 70 % le taux de remboursement des dépenses électorales;
- ajouter des dispositions pénales pour les municipalités de moins de 5 000 habitants.

