

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

LE PARTI QUÉBÉCOIS, parti politique légalement autorisé en vertu de la *Loi électorale* du Québec (L.R.Q., c. E-3.3), dont le siège est situé au 1200, avenue Papineau, bureau 150, Montréal, province de Québec, H2K 4R5;

PARTICIPANT

REPRÉSENTATIONS ÉCRITES DU PARTI QUÉBÉCOIS

Introduction

1. Le 5 décembre 2014, les procureurs de la Commission ont fait parvenir au Parti Québécois («PQ») un préavis de conclusions défavorables en vertu de l'article 82 des *Règles de procédure* (« le Préavis »), l'avisant qu'il est possible que les commissaires tirent contre lui les conclusions défavorables suivantes dans son rapport final :
 1. *D'avoir pratiqué du financement **corporatif** en sollicitant, et en permettant que soient sollicitées, des firmes de génie et des entreprises en construction;*
 2. *D'avoir fermé les yeux à l'égard de la pratique impliquant le recours à des prête-noms par des entreprises ou des firmes de génie pour verser des contributions politiques au Parti Québécois;*
 3. *D'avoir toléré la proximité entre les firmes de génie ou les entrepreneurs et des personnes reliées au Parti Québécois (députés, ministres, attachés politiques, membres des cabinets, solliciteurs de fonds, employés à la permanence), **situation susceptible de donner lieu à de l'ingérence politique à l'égard de certains projets;***
 4. *D'avoir toléré que Ginette Boivin obtienne de l'information relative aux contrats à venir auprès de cabinets ministériels, par le biais de M. Pierre Boileau, pour la transmettre ensuite à certains solliciteurs du Parti Québécois.*

(Notre emphase)
2. Le Parti Libéral du Québec (« PLQ ») a reçu de la Commission un préavis comportant huit reproches dont trois méritent d'être reproduits pour faire les comparaisons appropriées avec le Préavis adressé au PQ; le texte de ceux-ci est tiré des représentations écrites de Me Michel Décary qui ont été divulguées au PQ :

Reproche numéro 1 : *D'avoir pratiqué du financement **sectoriel** en sollicitant et en permettant que soient sollicitées **notamment** des firmes de génie et des entreprises en construction;*

Reproche numéro 2 : D'avoir fermé les yeux à l'égard de la pratique impliquant le recours à des prête-noms par des entreprises ou des firmes de génie pour verser des contributions politiques au Parti Libéral du Québec;

Reproche numéro 7 : D'avoir toléré la proximité entre les firmes de génie ou les entrepreneurs et des personnes reliées au Parti libéral du Québec (députés, ministres, attachés politiques, membres des cabinets, solliciteurs de fonds, employés à la permanence du Parti).

(Notre emphase)

3. On observe que le préavis adressé au PLQ n'introduit pas la notion de « situation susceptible d'ingérence politique ».
4. Le PQ a présenté une requête sur la légalité, la forme et la suffisance du Préavis qui a fait l'objet d'une décision de la Commission le 13 mars 2015 (« la Décision »); le PQ a accepté de présenter sa réponse au Préavis sous réserve de tous ses droits et recours à l'encontre de la Décision; à cet égard, le PQ réitère tous les motifs liés aux excès de juridiction que la Commission pourrait commettre et qui sont invoqués dans sa requête jointe aux présentes représentations pour valoir comme si ici au long récités.¹
5. Conscient de la nécessité et de l'importance de sauvegarder la confiance des citoyens dans le système électoral québécois et dans les institutions démocratiques, le PQ a pris la décision de répondre au Préavis avec rigueur et objectivité malgré son caractère vague et imprécis.
6. Dans l'optique de fournir la réponse la plus complète possible et afin de fournir à la Commission les outils nécessaires à son analyse, le PQ a mandaté Étude Économique Conseil Canada inc. (« EEC Canada »), avec laquelle il n'a aucun lien, aux fins de réaliser une expertise relative à son financement, qui dresse le profil de ses 137 685 contributeurs, sur une période de 17 années (« Expertise EEC 29 juin 2015 ») ainsi qu'une note complémentaire sur les particularités du profil des contributeurs au financement du Parti Québécois durant la période 2008-2012, par rapport à celui dégagé dans l'opinion économique déposée le 29 juin 2015 (« Note complémentaire »); les Déclarations assermentées de Sylvain Tanguay (« Déclaration Tanguay »), Pierre Séguin (« Déclaration Séguin »), Nicole Stafford (Déclaration Stafford) et Pierre Boileau (« Déclaration Boileau ») s'ajoutent à cette preuve.
7. Au cours de son enquête publique, la Commission s'est concentrée sur les stratagèmes de certains des dirigeants de l'industrie de la construction en matière de financement politique provincial, sans faire d'enquête sur le fonctionnement des instances du PQ responsables du financement, ce qui a contribué à donner au public l'image erronée d'un parti politique agissant sous l'influence obscure de dirigeants de l'industrie de la construction opérant dans une dérive éthique complète.
8. Avec égards, une analyse complète de la question nécessitait selon nous que la Commission se penche sur le profil des contributeurs des partis politiques provinciaux ainsi que de leurs sources de financement; dans un but de transparence et de collaboration à l'enquête, le PQ a fait le choix d'offrir cette preuve à la Commission.
9. En ce qui concerne les trois premières conclusions défavorables, les représentations du PQ ont pour but de démontrer à la Commission qu'il a fait preuve de diligence raisonnable dans la sollicitation d'un financement politique légitime qui respecte les valeurs et principes exprimés par le législateur dans la

¹ Annexe I.

Loi électorale. Ceci énoncé, le PQ n'était pas tenu à cet égard à une obligation de résultat mais à une obligation de diligence raisonnable.

10. Le PQ ne s'est pas placé dans une situation de « *s'être fermé les yeux* » sur un financement politique illégitime et ne s'est pas placé dans une situation de tolérance « *susceptible de donner lieu à de l'ingérence politique à l'égard de certains projets* », ni n'a pratiqué du « *financement corporatif* ».
11. **Pour ce qui est de la conclusion défavorable numéro 4**, nous estimons que la Commission n'a pas établi les faits justifiant l'adoption de cette conclusion défavorable; l'interrogatoire en chef de Ginette Boivin ainsi que son contre-interrogatoire démontrent la communication occasionnelle d'informations de nature générale et publique concernant des projets à venir²; il ne s'agissait pas de la communication d'informations privilégiées et à cet égard, nous référons la Commission à la Déclaration Boileau qui rétablit les faits et devrait entraîner, à elle seule, le rejet de la quatrième conclusion; du reste, selon la Déclaration Boileau, Ginette Boivin n'était pas en position de détenir quelque information privilégiée que ce soit.
12. **Nos représentations à propos des conclusions défavorables numéros 1, 2 et 3** porteront en premier lieu sur les principes juridiques applicables au Préavis afin de dégager quel est le cadre de référence applicable pour l'analyse de la conduite du PQ; nous nous référerons à la norme juridique la plus exigeante³, qui doit être le standard de diligence raisonnable le plus élevé qui puisse être utilisé par la Commission dans l'analyse de la conduite du PQ.

A. LA NORME DE DILIGENCE APPLICABLE AU PRÉAVIS

i) Remarques préliminaires

13. À la **lecture** des préavis adressés aux partis politiques, il est difficile de cerner la signification des concepts employés, soit le concept du « *financement corporatif* » ou le concept du « *financement sectoriel* »; pour les fins de nos représentations, notre compréhension est que la Commission envisage de blâmer le PQ pour s'être prêté à du financement politique non conforme à la lettre et à l'intention du législateur exprimées par l'article 90 de la *Loi électorale*; s'il y a erreur de notre part, la Commission devra nous en informer dans l'accomplissement de son devoir d'équité procédurale afin que nous puissions compléter notre réponse.
14. **La conclusion défavorable numéro 1**, qui reproche au PQ d'avoir pratiqué du financement *corporatif*, ne peut pas être analysée par la Commission sans tenir compte du mode global de fonctionnement du PQ, du mode de planification et d'organisation de ses campagnes de financement, des données de financement qu'il utilise à cette fin, de toutes les sources du financement récolté par le PQ au cours de la période et de l'importance relative de chacune de ces sources, cette preuve non contredite se retrouvant dans les Déclarations assermentées et les expertises produites par le PQ.
15. **En effet, le simple fait d'établir que des contributeurs du PQ sont des employés d'entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction et qu'ils se sont fait rembourser leur contributions par leurs employeurs ne suffit pas pour conclure à du financement « *corporatif* » ou « *sectoriel* » pratiqué par le PQ. De même, le simple fait d'établir que des contributeurs du PQ proviennent de l'industrie de la construction dans son ensemble, dans la proportion établie par l'analyste Éric Desaulniers, ne suffit pas pour conclure à du financement « *corporatif* » ou « *sectoriel* » pratiqué par le PQ.**

² Interrogatoire en chef, Ginette Boivin, page 375, lignes 1 à 25 ; page 376, lignes 17 à 25, page 377, lignes 1 à 16 ; page 404, lignes 1 à 25.

³ *Magasins à rayons People c. Wise* [2004] 3.R.C.S. 461, page 489.

16. De même, la simple fait d'Établir que des employés d'entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction ont fomenté des stratagèmes de financement non conforme ne suffit pas en soi à conclure à du financement « *corporatif* » pratiqué par le PQ.
17. Bien que les conclusions défavorables numéros 2 et 3 se recoupent manifestement, nous comprenons que la Commission, par l'emploi des expressions populaires « *avoir fermé les yeux* », ou « *avoir toléré la proximité* » vise un comportement du PQ qui s'éloignerait de la diligence raisonnable pour être qualifié de laxiste; s'il y a erreur de notre part, la Commission devra nous en informer dans l'accomplissement de son devoir d'équité procédurale afin que nous puissions compléter notre réponse.
18. De plus, la conclusion défavorable numéro 3, qui recoupe les deux premières, comporte une exigence additionnelle pour qu'elle puisse être retenue par la Commission, soit que ce laxisme ou cette tolérance pourrait avoir créé « *une situation susceptible de donner lieu à de l'ingérence politique à l'égard de certains projets* ».

ii) La diligence raisonnable

19. La Commission doit tirer des conclusions raisonnables, fondées sur des éléments de preuve probants démontrant que le PQ n'a pas pris les mesures de diligence raisonnable dans la sollicitation de son financement, dans le contexte sociopolitique propre de chaque sous-période comprise dans la période du mandat de la Commission.
20. Le Préavis doit donc juridiquement reposer sur la notion centrale de la diligence raisonnable; cette notion juridique tire sa source de l'article 1457 du Code civil du Québec et a été souvent définie par les tribunaux canadiens dans plusieurs situations survenues en droit civil et en droit des sociétés commerciales, depuis l'arrêt de principe *Magasins à rayons People c. Wise* [2004] 3.R.C.S. 461.
21. Voici le ratio decidendi repris subséquemment par les tribunaux à de nombreuses reprises : « [67] *On ne considérera pas que les administrateurs et les dirigeants ont manqué à l'obligation de diligence énoncée à l'al. 122(1)b) de la LCSA s'ils ont agi avec prudence et en s'appuyant sur les renseignements dont ils disposaient. Les décisions prises doivent constituer des décisions d'affaires raisonnables compte tenu de ce qu'ils savaient ou auraient dû savoir. Lorsqu'il s'agit de déterminer si les administrateurs ont manqué à leur obligation de diligence, il convient de répéter que l'on n'exige pas d'eux la perfection. Les tribunaux ne doivent pas substituer leur opinion à celle des administrateurs qui ont utilisé leur expertise commerciale pour évaluer les considérations qui entrent dans la prise de décisions des sociétés. Ils sont toutefois en mesure d'établir, à partir des faits de chaque cas, si l'on a exercé le degré de prudence et de diligence nécessaire pour en arriver à ce qu'on prétende être une décision d'affaires raisonnable au moment où elle a été prise.* ».
22. Le concept de diligence raisonnable retenu par la Cour Suprême est plus exigeant que celui retenu par les tribunaux antérieurement à cet arrêt; il est reconnu pour être le plus élevé qui soit et par conséquent, il sera utilisé dans nos représentations comme la norme de diligence raisonnable à appliquer par la Commission.
23. La Cour Suprême met les tribunaux inférieurs en garde contre le risque de l'évaluation *a posteriori* en adoptant une règle de retenue qui les oblige à appliquer le test du caractère raisonnable de la décision ou de la mesure, plutôt que le test de la meilleure décision ou de la meilleure mesure, ainsi que le critère de la décision ou de la mesure raisonnable prise dans le contexte prévalant à l'époque de la décision ou de la mesure.

24. En conclusion, la Commission doit analyser la conduite du PQ, pour chacune des trois premières conclusions défavorables envisagées, sous l'angle de la diligence raisonnable et non pas sous l'angle de la perfection ou de la meilleure conduite; elle doit se demander si les mesures prises par le PQ étaient raisonnables dans le contexte sociopolitique de l'époque; il convient donc d'analyser d'abord le contexte sociopolitique qui prévalait à l'époque pertinente avant d'analyser la conduite du PQ.

B. LE CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE

i) Le Comité consultatif et le Comité technique sur le financement des partis politiques

25. Pour analyser le contexte sociopolitique de l'époque entière et de chacune de ses sous-périodes, la Commission devra se pencher sur les annexes 6, 7 et 8 de la Déclaration Tanguay; ce sont les procès-verbaux du Comité consultatif et du Comité technique sur le financement des partis politiques établis en vertu de la *Loi électorale*.
26. Le Comité consultatif est composé du Directeur général des élections (« DGEQ ») et de trois représentants de chacun des partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale (article 515 de la *Loi électorale*); il est consulté périodiquement sur l'application de la loi par le DGEQ (article 522 de la *Loi électorale*).
27. Le Comité technique sur le financement des partis politiques a été créé le 20 août 1996 à l'initiative d'un ministre du gouvernement péquiste, Monsieur Guy Chevrette; il s'agit d'un sous-comité du Comité consultatif habilité à évaluer et à offrir des solutions pour résoudre les questions techniques sur le financement des partis politiques.
28. La Commission constatera, à la lecture de ces procès-verbaux, qu'entre le 20 août 1996 et le 16 octobre 2002, il n'est aucunement question de pratiques de financement non conforme; c'est dire qu'avant le 16 octobre 2002, le DGEQ, administrateur de la *Loi électorale*, n'était pas institutionnellement saisi de ces pratiques.
29. Le 16 octobre 2002, 7 mois avant que le PQ ne perde le pouvoir, le ministre péquiste responsable de la Réforme des institutions démocratiques, M. Jean-Pierre Charbonneau, réfère à une correspondance qu'il a fait parvenir au DGEQ, « à titre d'administrateur de la *Loi électorale* », pour soumettre à son attention sa préoccupation à l'égard de certaines pratiques qui auraient cours lors des activités de financement des partis politiques; le ministre Charbonneau se demande s'il y a nécessité de « revoir » les dispositions de cette loi.
30. Les procès-verbaux de ces deux comités ne relatent aucun suivi ni aucune action du DGEQ à la suite de cette interpellation du ministre péquiste avant le 27 avril 2005, date où le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques (« Groupe de réflexion ») a été mis sur pied par le DGEQ dans la foulée du rapport Gomery.
31. Le 17 octobre 2007, le Comité consultatif a été saisi du rapport du Groupe de réflexion et a demandé au DGEQ la préparation d'un tableau de suivi de ses recommandations. Nous n'avons pas retrouvé ce tableau annexé aux procès-verbaux des réunions du Comité consultatif tenues par la suite.
32. Le 29 février 2008, il y a consensus au sein du Comité technique pour amender la loi relativement à la question des contributions personnelles; le Comité technique recommande d'ajouter à l'article 90 de la *Loi électorale*, pour le bénéfice de tout intervenant politique et de tout électeur et pour éviter toute

équivoque, qu'une contribution doit être faite sans compensation ni contrepartie et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement par un tiers, peu importe les circonstances.

33. Cet amendement surviendra en décembre 2010 par l'adoption de la *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, qui ne sera mise en vigueur que le 1^{er} mai 2011.
34. En définitive, il n'y a pas eu de volonté politique au sein du gouvernement libéral pour résoudre ce problème par l'adoption de mesures législatives appropriées.
35. Enfin, il n'y avait pas de volonté du gouvernement libéral d'accorder au DGEQ le pouvoir de corréler les banques de données du Ministère du revenu du Québec avec les données du DGEQ (cf. mémoire du DGEQ à la Commission), un outil essentiel au DGEQ pour repérer le financement politique non conforme; cet outil n'a jamais été à la disposition des partis politiques.
36. Dès son élection en 2012, le gouvernement péquiste a initié un changement en profondeur de la *Loi électorale* pour mettre fin à cette situation; les membres du Comité consultatif furent réunis le 21 octobre 2012 et la loi modificatrice fut adoptée le 7 décembre 2012, soit dans les trois mois suivant l'élection du PQ au pouvoir, démontrant ainsi la volonté du PQ de mettre fin à des pratiques de financement non conforme.
37. De plus, la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* a été adoptée le 7 décembre 2012, également dans les trois mois suivant l'élection du PQ, démontrant également la volonté du PQ de mettre fin à des pratiques de financement non conforme.

ii) Le rapport du Groupe de réflexion, 31 octobre 2007

38. Le Groupe de réflexion avait pour mandat de « *réévaluer les principes et les objectifs fondamentaux* » à la base de la *Loi électorale* en matière de financement des partis politiques de même que les règles et leurs modalités d'application (page 3).
39. Son rapport (annexe 6 de la Déclaration Tanguay) fut publié le 31 octobre 2007, soit deux ans et demi après sa création; cinq années s'étaient donc écoulées depuis la lettre du ministre Charbonneau.
40. Contrairement à Me Jean Moisan dont la recommandation principale en 2006 était de permettre le financement corporatif, le Groupe de réflexion conclut que « *le financement corporatif pourrait avoir pour conséquence de permettre aux riches sociétés d'acheter de l'influence, de noyer la voix des citoyens, de remettre en cause l'égalité du vote individuel et finalement d'augmenter les chances que les riches exercent une influence injustifiée* »; le Groupe recommande l'amendement de l'article 90 de la *Loi électorale* (page 33), un amendement qui sera mis en vigueur seulement le premier mai 2011.
41. Après cinq années de réévaluation des principes et valeurs contenus dans la *Loi électorale*, le Groupe de réflexion réaffirme que les contributions politiques proviennent des électeurs eux-mêmes.
42. Des mesures de diligence sont recommandées aux partis politiques et au DGEQ pour prévenir le financement non conforme: sensibilisation et mobilisation des intervenants de même qu'information et formation continue (pages 12, 72, 73); la Commission a, par la Déclaration Séguin, la preuve non contredite que le PQ a suivi avec constance ces recommandations et mis en œuvre ces mesures de diligence tant à compter d'octobre 2007 qu'avant.

43. Le Groupe de réflexion s'est aussi demandé (page 63) si le donateur devait divulguer le nom de son employeur au moment de sa contribution comme l'avait pourtant recommandé Me Jean Moisan; il conclut que la divulgation de telles données aurait faussement pour effet d'associer une personne morale à un parti politique. Il ajoute : « *Il est plausible de croire que plusieurs électeurs hésiteraient à contribuer à un parti politique s'ils étaient contraints de fournir les noms et coordonnées de leur employeur ou de l'entreprise dont ils tirent leurs revenus surtout lorsque leurs idées politiques sont divergentes de celles de leur patron* ».
44. Le Groupe de réflexion rappelle que les contributions politiques doivent être modestes et diversifiées (pages 15 et 16) tout en recommandant le maintien du plafond à 3 000,00 \$ alors que le rapport Moisan, pièce 184P-1935, recommandait pourtant d'élever le plafonds des contributions individuelles à 5 000\$ par contribution et de permettre les contributions corporatives avec un plafonds jusqu'à 15 000\$.
45. **L'expertise d'EEC Canada⁴ démontre que les contributions de moins de 1 000\$ (membres et non-membres) au PQ représentent près de 80% du financement total, que les contributions des membres et celles de moins de 1000\$ représentent ensemble 86% du financement total récolté⁵ et même que : les contributions de moins de 500\$ (membres et non-membres) représentent 68.4% du financement total;⁶ le PQ a donc fait preuve de diligence raisonnable en demeurant aligné sur cette objectif du Groupe de réflexion et il n'est pas possible de conclure que son financement donnerait prise à des situations susceptibles d'ingérence politique, de non-conformité ou de financement corporatif.**
46. Le Groupe de réflexion recommande au DGEQ de mettre sur pied un groupe de travail qui aura la responsabilité de prévoir et de définir les modalités d'application reliées à la sollicitation et à la perception des contributions, et de proposer, le cas échéant, des modifications à la *Loi électorale* (page 40).
47. Enfin, le Groupe de réflexion recommande de revoir à la hausse les amendes imposées (page 78), la responsabilisation pénale des partis politiques provinciaux, l'imputation pénale des dirigeants des personnes morales (pages 81 et 82) ainsi que des délais de prescription plus longs (page 84): il fallut attendre en 2011 pour que le gouvernement libéral y donne effet et ce, après plus de 300 interventions publiques du PQ et des partis d'opposition à l'Assemblée Nationale.
48. **En conclusion, ce rapport dresse un nombre important d'interventions gouvernementales et législatives à adopter (36 en l'espèce) et qui ont été partiellement et tardivement mises en œuvre par le gouvernement libéral; dans l'intervalle, le PQ a respecté les mesures de diligence raisonnables et les objectifs de financement diversifié et modeste recommandés par le Groupe de réflexion.**

C. LA DILIGENCE RAISONNABLE DU PQ EN MATIÈRE DE FINANCEMENT POLITIQUE

Les trois sous-périodes à considérer

49. Dans l'analyse de la diligence raisonnable au cours de la période de 15 ans sous étude par la Commission, cette dernière doit tenir compte qu'il y a trois sous-périodes comportant des contextes sociopolitiques différents.

⁴ Expertise EEC 29 juin 2015, par.34, page 8.

⁵ Expertise EEC 29 juin 2015, note 5, page 5.

⁶ Expertise EEC 29 juin 2015 Tableau 8, page 28.

50. Première sous-période : du 9 novembre 1996 au 16 octobre 2002, une sous-période au cours de laquelle les intervenants politiques québécois, incluant l'administrateur de la loi, le DGEQ, n'ont pas parmi leurs préoccupations une quelconque problématique liée à des pratiques de financement non conforme; les procès-verbaux du Comité consultatif en témoignent; la pièce 190 E-104 montre une seule poursuite pénale intentée par le DGEQ à ce sujet.
51. Deuxième sous-période : du 16 octobre 2002 au 31 octobre 2007, une sous-période au cours de laquelle les intervenants politiques québécois, incluant l'administrateur de la loi, le DGEQ, réévaluent en profondeur les principes directeurs et valeurs jusque-là à la base du financement politique, le rapport Moisan recommandant d'ailleurs au DGEQ d'introduire le financement corporatif et des hausses substantielles de plafonds par amendements de la *Loi électorale* ainsi que la divulgation du nom de l'employeur du donateur; la pièce 190 E-104 montre seulement sept poursuites pénales intentées par le DGEQ à propos du financement non conforme.
52. Troisième sous-période : du 31 octobre 2007 au 9 novembre 2011, une sous-période au cours de laquelle les intervenants politiques québécois, incluant l'administrateur de la loi, le DGEQ, ont opté pour les principes et valeurs régissant le financement politique établis par la *Loi régissant le financement des partis politiques* adoptée en 1977 en écartant complètement les recommandations du rapport Moisan; la pièce 190 E-104 montre seulement neuf poursuites pénales intentées par le DGEQ à propos du financement non conforme.
53. On constate donc à la description de ces trois sous-périodes que le contexte sociopolitique est différent d'une sous-période à l'autre. La Commission doit analyser la conduite du PQ à la lumière de circonstances et contextes différents existant durant chacune de ces sous-périodes.
54. Sous cet éclairage, il devient clair que le PQ a été diligent dans ses démarches de financement et qu'il a non seulement maintenu mais accentué les proportions déjà significatives de son financement en provenance de sources modestes et diversifiées et concentrées sur les membres.

L'environnement du PQ en matière de financement

55. Pour faciliter cette analyse de la Commission, nous croyons pertinent d'aborder à cette étape de nos représentations les sujets suivants :

- i) *Les instances démocratiques du PQ impliquées dans le financement;*
- ii) *La conception, la planification et l'organisation d'une campagne de financement, de recrutement des membres et de renouvellement des cartes de membres;*
- iii) *La formation continue et l'encadrement des bénévoles;*
- iv) *La réduction du financement « milieu de vie » et des activités reliées à ce financement à compter de 2006;*
- v) *L'efficacité des mesures de diligence raisonnables adoptées par le PQ.*

i) Les instances démocratiques du PQ impliquées dans le financement

56. Le PQ est une association de membres au sens de l'article 2186, alinéa 2 du Code civil du Québec; elle est formée des membres qui poursuivent les objectifs définis par le Congrès national du Parti⁷ et y adhèrent; un contrat social existe donc entre le membre et son association par lequel celui-ci s'engage à poursuivre les objectifs définis par le Congrès national du Parti et à y adhérer.

⁷ Statuts PQ, annexes 1, 2, 3, 4 de la Déclaration Tanguay du 1^{er} mai 2015.

57. La preuve révèle que le PQ a fonctionné en tout temps pertinent, non pas comme une « entreprise politique » manipulée par des forces occultes à la solde de certains dirigeants de l'industrie de la construction mais plutôt comme une association politique véritable qui s'est appuyée sur ses membres, tant pour la définition de ses objectifs et orientations politiques que pour ses décisions et son support financier⁸, incluant les décisions relatives à la conception, la planification et l'organisation des campagnes de financement.
58. **La croyance de certains dirigeants de l'industrie de la construction qu'ils pouvaient s'acheter de l'influence politique à long terme par des contributions récurrentes au PQ révèle leur ignorance complète des instances démocratiques du PQ qui interagissent dans le financement politique et qui se font contrepoids ou agissent comme contre-pouvoir; aucune preuve de la Commission ne vient supporter que cette croyance s'est concrétisée dans les faits par quelque retour ou gratification, tacite ou explicite, par l'octroi d'une faveur, d'un passe-droit, d'un privilège ou autre avantage⁹. Par ailleurs, en analysant la crédibilité de ces témoignages, la Commission doit retenir que, sur le plan de la récurrence des contributions, le profil des contributeurs déviants est un profil de contributeurs erratiques: par conséquent, ce serait une erreur de retenir que ces personnes contribuaient régulièrement et à long terme au PQ dans l'espoir d'acquérir de l'influence politique¹⁰.**
59. **Analyser la diligence raisonnable d'un parti politique dans la sollicitation de son financement requiert comme premier élément de s'assurer que son fonctionnement est celui d'une association politique démocratiquement saine dont les instances la mettent à l'abri d'influences politiques comme celles que voulaient exercer les dirigeants de l'industrie de la construction; nous sommes d'opinion que le premier niveau du test est atteint par la preuve du PQ et que la Commission n'a aucune preuve contraire à lui opposer.**
- ii) **La conception, la planification et l'organisation d'une campagne de financement, de recrutement des membres et de renouvellement des cartes de membres**
60. La Déclaration Tanguay explique comment se définissent les objectifs annuels de campagne: ceux-ci sont établis au terme de délibérations et de décisions impliquant non seulement la permanence du Parti mais pas moins de cinq instances démocratiques allant du Conseil Exécutif National aux associations de circonscriptions, pour retourner au Conseil national; le processus en est un de consultation, d'implication et de collaboration de toutes ces instances par voie d'allers-retours; des centaines de bénévoles y participent; notons que ce fonctionnement, propre aux associations démocratiques saines, éloigne l'intervention ou l'influence de forces occultes qui auraient pour objectif de dominer le PQ ou d'acquérir de l'influence politique.
61. La campagne annuelle de financement est aussi une campagne de recrutement de membres car il ne peut en être autrement pour une association politique qui se veut démocratique, transparente et saine.
62. Les membres du PQ sont nombreux, plus même que dans tout autre parti politique, et l'association existe grâce au support financier constant et significatif de ses membres¹¹, dont le recrutement coïncide avec la campagne de financement annuelle¹²⁻¹³.

⁸ Déclarations assermentées Tanguay, Séguin, Stafford.

⁹ Extraits des notes sténographiques pertinentes reproduits en annexe 2.

¹⁰ Expertise EEC 29 juin 2015 par.39, page 9.

¹¹ Expertise EEC 29 juin 2015 par.33, pages 7 et 8.

¹² Déclaration assermentée Tanguay par 50.

¹³ Déclaration assermentée Séguin.

63. Il est prouvé que le PQ est financièrement significativement supporté par ses membres, tant en nombre de contributeurs (82.81%) qu'en valeur des contributions (62,44%)¹⁴; ses sources de financement sont récurrentes (fidèles) et diversifiées sur une très longue période de temps¹⁵; le financement en provenance des membres, tant en valeur qu'en nombre, s'est par ailleurs accentué à compter de 2008 pour atteindre en 2012 74.21% en valeur et 85.52% en nombre.¹⁶
64. L'expert observe que le financement des membres est une tendance lourde au PQ.¹⁷
65. Le financement en provenance de 803 membres, ayant souscrit pendant 17 années, dépasse le financement obtenu pendant 17 ans des contributeurs classés dans la catégorie des milieux de vie.¹⁸
66. La légitimité d'un parti politique repose sur le financement de ses membres; l'expertise d'EEC démontre que les contributions des membres sont marginalement problématiques; le financement en provenance des membres ne peut donc contribuer à susciter une crainte raisonnable de situations susceptibles d'ingérence politique, de non-conformité ou d'illégitimité¹⁹.
67. Le financement des donateurs, qui ne sont pas membres, est lui aussi stable et fidèle; les contributions de moins de 1000 \$ représentent près de 80% de tout le financement récolté par le PQ tandis que les contributions de moins de 500\$ représentent plus du deux tiers de tout le financement récolté par le PQ (68.4%), rejoignant ainsi la recommandation du Groupe de réflexion à l'effet que les partis politiques se doivent de rechercher des contributions modestes et provenant de sources diversifiées²⁰.
68. Il n'y a jamais eu d'objectifs de financement pour les ministres et les objectifs ne sont pas définis avec l'aide ou en présence d'influents dirigeants d'entreprise.
69. Les campagnes ne sont pas conçues ni planifiées en fonction de secteurs d'activité économique comme celui de l'industrie de la construction, le PQ n'utilisant pas de compilation de données à cet effet²¹.
70. Le financement provenant de tous les milieux de vie, lequel pouvait s'avérer problématique, du moins en partie, est marginal (5,32% en valeur);²² il a été de plus l'objet d'une réduction significative à compter de 2008 pour disparaître complètement en 2011²³; vu son caractère marginal, il serait difficile de tirer une conclusion raisonnable à l'effet que celui-ci puisse soulever la crainte raisonnable d'une situation susceptible d'ingérence politique, de financement « corporatif », ou de non conformités, de telle sorte que l'ensemble du financement du PQ en serait affecté.
71. La sollicitation des contributions et le recrutement des membres sont principalement faits par des associations de circonscription composées de nombreux bénévoles dont la plupart sont des membres provenant de tous les secteurs de la société. Il ne s'agit pas ici d'attachés politiques de ministres ou de personnes en relation avec des dirigeants de l'industrie de la construction susceptibles de représenter des

¹⁴ Expertise EEC 29 juin 2015 par.33, pages 7 et 8.

¹⁵ Expertise EEC 29 juin 2015 par. 35 à 39, page 9.

¹⁶ Note complémentaire EEC 9 juillet 2015 par.8, page 4.

¹⁷ Expertise EEC 29 juin 2015, par. 33, page 8

¹⁸ Expertise EEC 29 juin 2015 par.36, page 9

¹⁹ Expertise EEC 29 juin 2015 par.44, page 11.

²⁰ Expertise EEC 29 juin 2015 par.68, pages 16 et 17; tableau 8, page 28.

²¹ Expertise EEC 29 juin 2015, par.26, page 5.

²² Expertise EEC 29 juin 2015, par. 33, pages 7 et 8 et par. 68, pages 16 et 17.

²³ Expertise EEC 29 juin 2015 par. 33, pages 7 et 8 et par.68, pages 16 et 17.

municipalités en quête de subventions auprès du gouvernement québécois. Il ne s'agit pas non plus d'une situation où des cartes de solliciteurs sont systématiquement émises à des dirigeants de l'industrie de la construction pour en faire des porte-paroles officiels et laisser ainsi entendre que contribuer pourrait être récompensé.

72. **Il n'y a jamais eu de dirigeants d'entreprises qui assistent à des rencontres avec des ministres ou députés pour susciter ou aider à l'atteinte des objectifs de financement du Parti.**
73. Jusqu'en juin 2006, il y a eu trois activités annuelles **publiques** de financement national planifiées, qui n'avaient toutefois aucun lien avec un projet public ou une industrie en particulier, soit deux cocktails et une croisière; ces activités ont été organisées par Ginette Boivin, une employée subalterne dont le poste a été aboli en juin 2006 dans la foulée du rapport Moisan; ajoutons que Madame Boivin elle-même a témoigné à l'effet qu'elle a senti ses jours comptés dès l'arrivée d'André Boisclair en 2005.²⁴
74. **Dans l'année suivant la publication du rapport du Groupe de réflexion (publié le 31 octobre 2007), le financement provenant des milieux de vie est en voie de disparition, le financement provenant des membres, en nombre et en valeur, est en hausse constante pour atteindre 78,73% en 2012²⁵; les contributions modestes et diversifiées occupent une très significative proportion du financement total et les mesures d'encadrement et de formation continue des bénévoles sont renforcées.**
75. **Le PQ avait-il d'autres moyens raisonnables à sa disposition pour raisonnablement prévenir les pratiques de financement non conforme? La réponse est négative. Rappelons que les données relatives aux contributeurs ne révèlent au parti que leur adresse personnelle et leur statut de membre ou de non membre.**

iii) **La formation continue et l'encadrement des bénévoles**

76. Le concept de la diligence raisonnable a été défini à de nombreuses reprises par la jurisprudence en droit civil²⁶ et en droit pénal; il faut retenir de cette jurisprudence que la diligence raisonnable n'est pas un concept théorique et elle n'est pas réalisée par la seule adoption d'un code d'éthique, voire par l'émission de directives claires : en effet, il faut également démontrer que le parti politique a pris des mesures raisonnables pour diffuser et faire comprendre les directives au sein de son association en dispensant la formation appropriée à ses bénévoles et en les outillant de bons guides à cet effet en tout temps pertinent; le PQ a offert la preuve non contredite à la Commission de cette diligence raisonnable par la Déclaration Séguin et ses six annexes.
77. **La preuve non contredite démontre qu'il y avait au sein du PQ une structure en place, de la permanence jusqu'au niveau des associations de circonscription, pour former les bénévoles et les responsabiliser quant au respect de la *Loi électorale*; de plus, le Directeur des services administratifs du PQ a été le premier responsable de cette formation continue²⁷.**
78. Le but premier de cette formation était le respect de la *Loi électorale*,²⁸ cette formation était appuyée de guides, d'un mémo et d'un bulletin d'information qui ont été communiqués en six annexes avec la

²⁴ Extrait de l'interrogatoire en chef de Ginette Boivin, 19 juin 2014, page 316, lignes 1 à 9, reproduit à l'annexe 2.

²⁵ Expertise EEC 29 juin 2015, page 19

²⁶ Procureur général du Québec c. Dépan-Escompte Couche-tard inc., 2003 CanLII 9343 (QCCQ).

²⁷ Déclaration assermentée Séguin, par. 21.

²⁸ Déclaration assermentée Séguin, par. 18.

Déclaration Séguin; les outils communiqués à la Commission vont de 2005 à 2011, mais la Déclaration Séguin précise que les guides étaient en usage pendant toute la période analysée²⁹.

79. La Déclaration Séguin et ses six annexes représentent la réalisation complète de la recommandation du Groupe de réflexion dans le contexte sociopolitique de l'époque; elles démontrent la réalisation concrète d'une politique complète de diligence raisonnable au sens de la jurisprudence et du droit civil; ces outils démontrent que le PQ n'a encouragé ni n'a toléré les pratiques de financement non conforme pendant toute la période.
80. **Pendant la troisième sous-période, à compter du 23 septembre 2009, le PQ et sa chef ont fait plus de 300 interventions publiques pour la création d'une commission d'enquête, ce qui représentait une très forte dénonciation des pratiques de financement non conforme; ces interventions permettaient par ailleurs de supporter le travail de formation continue aux bénévoles du PQ puisqu'on leur indiquait publiquement que les pratiques de financement non conforme n'étaient pas et ne seraient pas tolérées par le PQ; à ces interventions publiques, il faut ajouter la circulation d'une pétition pour la création de cette même commission.**

iv) **La disparition du financement provenant des milieux de vie**

81. Le financement « *milieu de vie* » avait pour objectif de rejoindre toutes les personnes dans leurs milieux de vie pour en faire des membres, selon qu'explique M. Séguin dans sa déclaration. Sa déclaration est corroborée par les guides produits en annexe à sa déclaration.
82. Le rapport du Groupe de réflexion a amené le PQ à concentrer son financement sur ses membres et a amené l'élimination progressive du financement « *milieu de vie* » qui, à tout événement, était marginal.
83. En juin 2006, le PQ a aboli le poste de la ressource interne affectée à l'organisation des trois activités publiques de financement national qui avaient lieu chaque année et qui s'adressaient aux personnes provenant de différents milieux de vie. Puis, le PQ a réduit jusqu'à faire disparaître les contributions provenant du financement « *milieu de vie* »³⁰.
84. **En définitive, le PQ, qui n'était pas l'administrateur de la *Loi électorale*, a fait preuve de diligence raisonnable au regard du respect de la lettre et de l'intention de la *Loi électorale* dans le contexte sociopolitique de chacune des sous-périodes comprises dans le mandat de la Commission.**

v) **L'efficacité des mesures de diligence raisonnables adoptées par le PQ**

85. À la lumière des rapports d'expertise EEC, il est manifeste que les mesures administratives et politiques prises par le Parti ont atteint le degré de diligence raisonnable acceptable dans les circonstances de chaque sous-période.
86. **Les déviations observées par l'expert dans le financement du PQ sont marginales (2%); l'expertise permet d'établir que 98% du financement du PQ présente toutes les apparences de la légitimité, de la transparence et de la diversité³¹.**
87. Les Rapports d'expertise EEC concluent que le financement « *milieu de vie* », bien que marginal (5.32% sur la période 1996-2012), présente un profil de contributeurs susceptible d'être beaucoup plus déviant

²⁹ Déclaration assermentée Séguin, par 21.

³⁰ Expertise EEC 29 juin 2015 par.22 ; tableau 2, page 19.

³¹ Expertise EEC 29 juin 2015, par. 68, page 17.

que les autres profils de contributeurs. Il faut toutefois retenir que ce profil, marginal dans le financement du parti, n'est pas entièrement contaminé³².

88. Les données démontrent que le financement « *milieu de vie* » est disparu en 2011. Entre 2007 et 2011, la proportion du financement « *milieu de vie* » dans la valeur totale des contributions a été en baisse constante pour atteindre 0% en 2011³³. La proportion du nombre de contributeurs « *milieu de vie* » a également été en baisse constante de 2007 à 2011, pour atteindre 0% en 2011.³⁴
89. Au surplus, la proportion de la valeur des contributions provenant des membres a augmenté de 2007 à 2011, passant de 65.95% en 2007 à 80.97% en 2011³⁵ alors que la proportion de la valeur des contributions provenant de donateurs a diminué de 27.21% en 2007 à 19.03% en 2011³⁶. La proportion du nombre de contributeurs-membres du Parti a aussi augmenté, passant de 85.63% en 2007 à 86.90% en 2011.³⁷
90. Les contributions de membres et les contributions de moins de 1000\$ représentent ensemble 86% du financement total du PQ au cours des 17 années analysées³⁸ et que les sources d'éventuels financements problématiques se sont taries.³⁹
91. **S'il y a donc une conclusion raisonnable que la Commission doit tirer, c'est que le PQ a bien fait au regard de la diversité des sources de financement, de leur légitimité et de leur caractère modeste; de plus, le PQ s'est constamment amélioré au fil des années.**
92. Les résultats des expertises conduisent aussi à la conclusion raisonnable que les contributeurs délinquants, animés de l'intention de pervertir notre système démocratique de financement des partis politiques, ne pouvaient réussir à influencer le PQ par leurs contributions dont la proportion est marginale dans le financement total récolté; leurs stratagèmes n'étaient pas détectables avec les moyens dont disposait le PQ car ce dernier n'avait pas les pouvoirs d'enquête et les moyens du DGEQ.
93. Selon l'expertise, les déviations ne pouvaient être détectées par les dirigeants du PQ.⁴⁰ En effet, ni la banque de données du PQ ni les informations que la *Loi électorale* met à sa disposition ne permettent de repérer les contributeurs par secteur d'activité ou par employeur; le PQ ne compile ni n'utilise aucune telle donnée⁴¹; rappelons que le DGEQ était dans la même position que le PQ jusqu'à récemment.
94. La proportion élevée des dons modestes (moins de 1000\$) ainsi que la proportion élevée des contributions provenant des membres, représentant ensemble 86% du financement total, étaient et sont encore des indicateurs fiables permettant au PQ de comprendre que son financement est légitime et qu'il provient de sources modestes et diversifiées.
95. Du reste, en dépit des ressources mobilisées par la Commission et de son accès privilégié aux banques de données de l'Agence du revenu du Québec, il n'a pas été établi qu'une quelconque partie du financement du PQ avait été obtenu en contrepartie d'avantages qui entacheraient l'intégrité du processus d'octroi et de gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

³² Expertise EEC 29 juin 2015, par. 42, page 10.

³³ Expertise EEC 29 juin 2015 aux pages 18-20; Note complémentaire EEC, par.8, page 4.

³⁴ Expertise EEC 29 juin 2015, page 19.

³⁵ Expertise EEC 29 juin 2015 aux pages 18-20; Note complémentaire EEC 9 juillet 2015.

³⁶ Expertise EEC 29 juin 2015 aux pages 18-20; Note complémentaire EEC 9 juillet 2015.

³⁷ Expertise EEC 29 juin 2015 aux pages 21-23; Note complémentaire EEC 9 juillet 2015.

³⁸ Expertise EEC 29 juin 2015, note 5, page 5.

³⁹ Note complémentaire EEC 9 juillet 2015, par. 12, page 7.

⁴⁰ Expertise EEC 29 juin 2015 par. 68, pages 16 et 17.

⁴¹ Expertise EEC 29 juin 2015, par. 26, page 5.

Conclusions

96. La Commission demeure assujettie aux règles de justice naturelle et de l'équité procédurale.⁴²
97. Dans *Morneault*, la Cour d'appel fédérale a conclu que la justice naturelle n'est pas respectée « si les conclusions de l'office, y compris celles qu'une commission d'enquête tire, ne sont pas étayées par la preuve ».⁴³
98. L'auteur Panaccio souligne le fait qu'une conclusion défavorable non soutenue par une preuve probante est déraisonnable et sujette à la révision judiciaire : « L'opportunité offerte aux tribunaux judiciaires de réviser une conclusion de fait déraisonnable ou injustifiée peut être décrite comme relevant des exigences de l'équité procédurale ou de la doctrine de la raisonnable. Car une conclusion de fait qui n'est pas fondée sur des éléments de preuve probants ou sur aucun élément de preuve est déraisonnable dans la mesure où elle va à l'encontre des règles minimales de l'épistémologie »⁴⁴
99. Pour respecter les exigences de l'équité procédurale et de la justice naturelle, les conclusions factuelles d'un rapport doivent rencontrer les deux critères établis dans l'affaire *Mahon*⁴⁵ et appliqués par la jurisprudence : a) Les conclusions factuelles du rapport d'une commission d'enquête doivent être appuyées par des éléments de preuve qui ont une valeur probante et b) La personne rédigeant le rapport doit avoir entendu et considéré tout argument rationnel contraire aux conclusions factuelles.
100. Nos conclusions sont appuyées de la seule preuve probante faite devant la Commission; cette preuve est constituée des Déclarations assermentées Tanguay, Séguin, Boileau, Stafford avec leurs annexes et des expertises d'EEC.
101. Ces conclusions sont :
- 101.1 Rien dans l'examen des données sur le financement du PQ et dans la preuve ne permet de conclure que le Parti Québécois s'est financé sur une base autre que l'accomplissement de sa mission associative.
- 101.2 Les membres souscrivent significativement au programme du PQ et ce dernier ne peut même pas envisager, au risque de nier sa propre légitimité, de mettre en doute leur adhésion et leurs contributions au Parti.
- 101.3 Les sources de financement du PQ pendant la période analysée sont essentiellement des sources diversifiées et modestes ; elles proviennent significativement de ses membres; cette tendance s'est d'ailleurs accentuée au cours des années 2008 à 2011; en ce sens, on peut tirer la conclusion raisonnable que ce financement politique a toutes les apparences de la diversité, de la transparence et de la légitimité.
- 101.4 Le financement des contributeurs (membres et donateurs) du Parti est significativement récurrent; il est constant sur toute la période de 17 années analysée par l'expert, ce qui démontre la stabilité du financement du Parti ainsi que le soutien fidèle de ses contributeurs, membres et donateurs.

⁴² *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 RCF 30, par. 44.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Charles-Maxime Panaccio, *La détermination des faits et de la responsabilité par les commissions d'enquête*, Colloque sur les organismes d'enquête, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 99.

⁴⁵ *Mahon v. Air New Zealand Ltd.*, [1984] 1 A.C. 808 (C.P.), p. 13-14.

- 101.5 Les contributions faites au PQ sont de moins de 1 000\$ dans une proportion de près de 80%; les contributions de moins de 500\$ sont de plus de 68%; les contributions de 3 000\$ ne représentent que 6%; on peut donc tirer la conclusion raisonnable que les contributions au PQ sont modestes; toutefois, il n'est pas raisonnable de tirer la conclusion que le financement du PQ est, en tout ou en partie, un financement « *corporatif* » ou « *sectoriel* » orienté vers les entreprises et firmes reliées à l'industrie de la construction, et encore moins que ce financement a eu pour contrepartie, tacite ou explicite, une promesse d'octroi de contrats publics ou toute autre contrepartie, dans le secteur de l'industrie de la construction ou dans n'importe quel autre secteur d'activité.
- 101.6 À l'analyse des données du PQ, les déviations sont marginales et n'auraient pas pu être détectées par les dirigeants du PQ.
- 101.7 Les déviations aujourd'hui observées dans le financement du PQ sont d'au maximum 2%; un si faible taux ne permet pas de conclure raisonnablement que le financement du PQ aurait pu créer des situations susceptibles d'ingérence politique, d'influence politique occulte ou que le PQ ait manqué de diligence raisonnable dans la sollicitation de son financement.
- 101.8 Au contraire, l'analyse démontre que le PQ a pris les mesures raisonnables et diligentes pour respecter la *Loi électorale*, et dans les faits, il a certainement obtenu un financement qui présente toutes les apparences de la diversité des sources, de la transparence et de la légitimité.⁴⁶
102. Compte tenu de la preuve probante des éléments qui précèdent, la Commission ne peut pas tirer une conclusion raisonnable que le PQ n'a pas fait preuve de diligence raisonnable à l'égard des situations factuelles décrites au Préavis.
103. De plus, toute conclusion défavorable, qui élèverait le niveau de diligence raisonnable requis du PQ à la quasi-perfection, à la perfection ou au respect d'une obligation de résultat, serait en elle-même déraisonnable.
104. Enfin, comme association de personnes, le PQ ne peut être raisonnablement blâmé pour des actes isolés posés par des personnes mal intentionnées pour lesquelles aucune autorisation ou permission des dirigeants du PQ n'a été démontrée.

SAGUENAY LE 9 JUILLET 2015


ME ESTELLE TREMBLAY, avocate
Procureure du Parti Québécois
364, rue Racine Est.
Saguenay (Québec) G7H 5B4
Tél. : 1 418 690-3545
Téléc. : 1 418 690-1444;
Courriel : etremblay@gauthierbedard.qc.ca

⁴⁶ Expertise EEC 29 juin 2015, par.65 à 69, pages 16 et 17.