

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

AVIS DE CONCLUSION DÉFAVORABLE

(Articles 82 et suivants, *Règles de procédure de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*)

Réponse du Directeur général des élections du Québec

4 février 2015

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

	Page
SECTION I – LES CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES	1
SECTION II – LA CONCLUSION DÉFAVORABLE : CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES	4
SECTION III – LES ÉVÉNEMENTS MAJEURS	11
1. Les années 1996 et 1997.....	13
2. L’année 1998.....	15
3. Les années 1999 et 2000.....	17
4. L’année 2002.....	18
5. L’année 2003.....	20
6. L’année 2004.....	23
7. L’année 2005.....	24
8. L’année 2006.....	27
9. L’année 2007.....	28
10. L’année 2008.....	29
11. L’année 2009.....	29
12. L’année 2010.....	32
13. L’année 2011.....	34
14. L’année 2012.....	34
15. Les années 2013 et 2014.....	35
SECTION IV – LES ACTIVITÉS D’INFORMATION, DE FORMATION, DE SOUTIEN ET DE VÉRIFICATION	36
SECTION V – LES ENQUÊTES	41
SECTION VI - LES PROJETS DE LOI - LES COMITÉS CONSULTATIFS ET LES COMITÉS TECHNIQUES	44
SECTION VII – LES CONCLUSIONS.....	47

ANNEXE I

LES PIÈCES

- P-1 :** Lettre du 15 novembre 2011 du directeur général des élections adressée à la présidente de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, l'honorable France Charbonneau, j.c.s.
- P-2 :** Lettre du 15 mai 2012 du directeur général des élections adressée à la présidente de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, l'honorable France Charbonneau, j.c.s.
- P-3 :** Lettre du 9 octobre 2014 du directeur des affaires juridiques par intérim adressée à M^e Élisabeth Ferland, procureure de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction
- P-4 :** Tableau – Événements marquants en financement politique – Direction du financement des partis politiques – 28 janvier 2015
- P-5 :** Tableau – Enquêtes de novembre 1995 à août 2014 (secteur financement) – Direction des affaires juridiques – 15 janvier 2015
- P-6 (en liasse) :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 1^{er} mars 1996 – Financement du parti Vision Montréal
- Communiqué de presse du directeur général des élections – 28 mars 1996 – Financement du parti Vision Montréal
- Communiqué de presse du directeur général des élections – 6 novembre 1996 – Financement du parti politique Vision Montréal
- P-7 :** Déclaration du 20 janvier 1997 de M^e Pierre-F. Côté, C.R., directeur général des élections, dans le cadre de l'enquête sur le financement du parti Vision Montréal
- P-8 (en liasse) :** Rapport détaillé – Réflexions sur le financement politique municipal au Québec – 21 janvier 1998
- Communiqué de presse du directeur général des élections – 19 mars 1998 – Réflexions du directeur général des élections sur le financement politique municipal

- P-9 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 10 juillet 2000 – Conclusion de l’enquête sur les allégations de manœuvres électorales douteuses au niveau municipal
- P-10 :** Allocution du directeur général des élections – 9 juin 2005 – L’éthique et les élections municipales 2005 présentée devant la Commission itinérante sur les aspects juridiques liés à l’éthique en politique municipale
- P-11 :** Extraits du Rapport annuel du Directeur général des élections du Québec 2000-2001
- P-12 :** Mandat du Comité éthique et financement des partis politiques – Québec – 9 mai 2002
- P-13 (en liasse) :** Plan d’action 2003-2006 - Financement des partis politiques et contrôle des dépenses électorales – Transparence et équité au cœur de la démocratie québécoise
- Communiqué de presse du directeur général des élections – 4 février 2003 – Le plan d’action triennal du Directeur général des élections en matière de financement politique au Québec : sous le signe de la transparence et de l’équité
- P-14 :** Allocution du directeur général des élections – 9 mai 2003 – 25 ans d’application de la loi sur le financement des partis politiques : quel bilan peut-on tracer? présentée dans le cadre du Symposium sur le financement des partis politiques organisé par l’Association internationale de science politique (AISP)
- P-15 :** Lettre du 3 mars 2003 du directeur général des élections adressée à la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt
- P-16 :** Extraits du document de travail – Rencontre entre des représentants du Directeur général des élections et du ministère du Revenu du Québec – 26 février 2003
- P-17 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 16 décembre 2004 – Le DGE publie son rapport d’activités sur la consultation référendaire municipale du 20 juin 2004
- P-18 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 28 avril 2005 – Financement des partis politiques québécois – Le directeur général des élections du Québec annonce la mise sur pied d’un groupe de réflexion sur le financement politique

- P-19 (en liasse) :** Rapport – Commission d’enquête – M^e Jean Moisan – 12 juin 2006
- Communiqué de presse du directeur général des élections – 21 juin 2006 – Le Directeur général des élections du Québec rend public le rapport d’enquête de M^e Jean Moisan, juge retraité de la Cour supérieure
- P-20 (en liasse) :** Rapport du groupe de réflexion sur le financement des partis politiques – 31 octobre 2007
- Communiqué de presse du Directeur général des élections – 1^{er} novembre 2007 – Financement des partis politiques québécois – Le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques propose de renforcer les règles québécoises sur la cueillette de contributions et sur les dépenses électorales
- P-21 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 13 janvier 2006 – Enquête du DGEQ sur certaines révélations du livre Les secrets d’Option Canada
- P-22 :** Communiqué de presse du Directeur général des élections – 29 mai 2007 – Option Canada et le Conseil pour l’unité canadienne ont dépensé illégalement environ 539 000 \$ durant la période référendaire d’octobre 1995
- P-23 (en liasse) :** Lettre du 23 août 2007 du directeur général des élections adressée à la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Diane Jean
- Article de presse – Le Soleil, Martin Pelchat, 2 novembre 2007 – Marcel Blanchet s’en prend au mutisme du fisc
- P-24 :** Lettre du 28 février 2008 du directeur général des élections adressée à la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt
- P-25 :** Lettre du 15 février 2008 – Plainte anonyme
- P-26 :** Article de presse – Le Soleil, Martin Pelchat, 8 février 2008 – Le PQ et le PLQ se tirent d’affaire
- P-27 :** Lettre du 14 juillet 2009 de la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt, adressée au directeur général des élections
- P-28 :** Lettre du 30 avril 2010 du directeur général des élections adressée au ministre responsable de la réforme des institutions démocratiques, monsieur Robert Dutil

- P-29 :** Transcription d’une entrevue – RDI, Anne-Marie Dussault, 22 octobre 2009 – Benoît Labonté vide son sac au sujet de ses liens avec Tony Accurso lors de sa campagne au leadership de Vision Montréal
- P-30 :** Allocution du directeur général des élections – 3 novembre 2009 – Tenue du Jury citoyen présentée dans le cadre d’une conférence de presse annonçant la tenue du jury citoyen sur le financement des partis politiques
- P-31 (en liasse) :** Transcription d’un point de presse – Michelle Courchesne, ministre de l’Éducation, du Loisir et du Sport, 2 décembre 2009
- Transcription d’un extrait d’émission – RDI, 11 décembre 2009 – Le DGE fera des vérifications suite aux déclarations de Norman MacMillan
- Transcription d’une conférence de presse – Julie Boulet, ministre des Transports, 24 février 2010
- P-32 :** Article de presse – Radio-Canada.ca avec Presse canadienne, 9 mars 2010 – Des pratiques qui sèment le doute
- P-33 (en liasse) :** Transcription d’une entrevue – CJMF-FM, Sylvain Bouchard, 15 mars 2010 – Entrevue avec l’ex-ministre libéral de la Justice, Marc Bellemare, sur Henri Massé et Jean Charest
- Communiqué de presse du Directeur général des élections – 3 décembre 2010 – Allégations de M^e Marc Bellemare au sujet du financement du Parti libéral du Québec : aucun élément factuel probant ne permet de poursuivre l’enquête
- P-34 :** Communiqué de presse du Directeur général des élections – 5 août 2010 – Le DGE obtient 40 plaidoyers de culpabilité des firmes Axor Experts-Conseils inc., Groupe Axor inc. et Axor Construction Canada inc.
- P-35 :** Article de presse – Le Devoir, La Presse canadienne, 18 mai 2010 – Financement du PLQ - Le DGE enquêtera sur Tomassi et BCIA
- P-36 :** Communiqué de presse du Directeur général des élections – 24 avril 2013 – Financement illégal des partis politiques - Parti Équipe Marcotte / Ralliement Mascouche – Le DGE rend publique la liste des personnes poursuivies
- P-37 :** Article de presse – TVA Nouvelles, 23 novembre 2010 – Le Parti libéral nie tout, le DGE enquête

- P-38 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 18 mars 2010 – Deux cas dans l’actualité amènent le DGE à rappeler son plan d’action en matière de vérification du financement des partis politiques
- P-39 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 29 octobre 2012 – Une ligne de dénonciation en matière de financement politique
- Dites-le nous!
- P-40 :** Communiqué de presse du directeur général des élections – 3 avril 2013 – Financement sectoriel des partis politiques pour près de 13 M\$
- Le DGE dévoile des pratiques d’une envergure plus grande que révélée
- P-41 :** Tableau – Financement sectoriel – Poursuites – Direction des affaires juridiques – 13 janvier 2015
- P-42 :** Graphique – Contributions réclamées aux partis politiques – Direction du financement des partis politiques – 27 janvier 2015
- P-43 (en liasse) :** Extraits des rapports annuels du Directeur général des élections traitant des activités électorales
- de 1998 à 1999
 - de 2003 à 2004
 - de 2005 à 2006
 - de 2006 à 2007
 - de 2007 à 2008
 - de 2008 à 2009
 - de 2009 à 2010
 - de 2012 à 2013
 - de 2013 à 2014
- P-44 :** Tableau – Les activités d’information au public en matière de financement politique - Direction du financement des partis politiques – Janvier 2015
- P-45 :** Tableaux – Bilan des séances de formation données de 1996 à 2002 - Direction du financement des partis politiques – Août 2014
- P-46 :** Programme d’accueil et de fidélisation des clients et partenaires de la Direction du financement des partis politiques – 17 janvier 2010
- P-47 :** Tableau – Travaux de vérifications et d’examens 1996-2012 – Direction du financement des partis politiques (DFPP) - Août 2014 (amendé)

ANNEXE II

JURISPRUDENCE ET DOCTRINE

- S-1 :** *Magasins à rayons Peoples c. Wise*, [2004] 3 R.C.S. 461
- S-2 :** *Pincourt (Ville de) c. Construction Cogerex ltée*, 2013 QCCA 1773
- S-3 :** LEMIEUX, Denis, « La nature et la portée du contrôle judiciaire », dans *Collection de droit 2014-15*, École du Barreau du Québec, Vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 207, à la page 230
- S-4 :** *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17
- S-5 :** QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des Débats*, 3^e sess., 32^e légis., 8 décembre 1982, Vol. 26 – N^o 96, « Projet de loi n^o 96 : *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral* », p. 6595 (M. Bédard)
- S-6 :** *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827
- S-7 :** QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des Débats*, 2^e sess., 31^e légis., 7 juillet 1977, Vol. 19 – N^o 66, « Projet de loi n^o 2 : *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* », p. 1850 (M. Burns)
- S-8 :** *Bernier c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2007 QCCA 1003

SECTION I – LES CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

1. Le 9 novembre 2011, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (ci-après appelée la Commission) était créée. Selon le mandat qui lui était octroyé, la Commission devait notamment dresser un portrait des stratagèmes qui existaient aux cours des années 1996 et suivantes et qui impliquaient des activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction, incluant des liens possibles avec le financement des partis politiques.
2. Considérant la référence au financement des partis politiques dans l'objet même du mandat de la Commission, le Directeur général des élections fut interpellé. Son expertise quant à l'application des lois électorales en matière de financement politique, ses connaissances de la réalité du terrain au regard des activités des entités politiques et les constats effectués au cours de ses vérifications et de ses enquêtes, ne pouvaient qu'être profitables aux travaux de la Commission. Ainsi, le Directeur général des élections a assuré la Commission de sa pleine collaboration afin notamment de l'accompagner dans la compréhension des différentes règles applicables en matière de financement politique et des modifications législatives apportées au fil des ans¹.
3. Le 15 mai 2012, le Directeur général des élections a requis le statut d'intervenant auprès de la Commission convaincu qu'il pouvait jouer un rôle prédominant dans l'accomplissement des travaux de celle-ci considérant son expertise en matière de financement politique².
4. Depuis la création de la Commission, des représentants du Directeur général des élections ont répondu à plusieurs demandes de renseignements de représentants de la Commission, ont participé à des séances de travail et ont communiqué plusieurs documents, tels des tableaux statistiques, des documents administratifs, des études et des rapports d'enquête. Des procureurs du Directeur général des élections ont assisté à plusieurs des audiences de la Commission et ont ainsi pu éclairer les commissaires et les avocats de la Commission, à leur demande.

¹ P-1 : Lettre du 15 novembre 2011 du directeur général des élections adressée à la présidente de la Commission

² P-2 : Lettre du 15 mai 2012 du directeur général des élections adressée à la présidente de la Commission

5. Également, de concert avec les représentants de la Commission et à la demande de ceux-ci, une présentation fut préparée afin que le Directeur général des élections soit entendu par les commissaires. L'objectif étant d'apporter un éclairage à ces derniers quant à l'application des lois électorales au Québec au regard du financement politique. Cette présentation a finalement été écartée par la Commission.
6. Le Directeur général des élections a par la suite été requis de se présenter devant les commissaires, l'objectif poursuivi étant cette fois-ci de détenir une meilleure connaissance de l'institution, de ses ressources et de ses activités en tant qu'organisme exerçant des fonctions de contrôle. Toujours dans un souci de grande collaboration, le 15 septembre 2014, la directrice générale des élections, M^e Lucie Fiset, désignée le 9 juillet 2014 pour remplir ses fonctions en vertu de l'article 483 de la *Loi électorale*³ ainsi que son adjoint et directeur du financement des partis politiques, monsieur Denis Lafond, témoignaient devant les commissaires.
7. Lors de ces témoignages, trois pièces furent déposées. Aussi, divers engagements (les engagements 99 à 104) concernant le dépôt d'autres documents furent pris par la directrice générale des élections et réalisés le 9 octobre 2014⁴.
8. Étant donné cette collaboration soutenue, l'abondance des renseignements et documents fournis au personnel de la Commission tout au long de ses travaux et

³ RLRQ, c. E-3.3

⁴ P-3 : Lettre du 9 octobre 2014 du directeur des affaires juridiques par intérim adressée à Me Élisabeth Ferland, procureure de la Commission

190P-2008 - Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales DGE-6449

190P-2009 - Correspondances entre le DGE et Jean-Pierre Charbonneau le 8 et le 31 octobre 2002

190P-2010 Présentation du Directeur général des élections du Québec (DGE) à la CEIC

190E-99 : Le témoin s'engage à dresser et fournir la liste des participants au Comité consultatif de 1996 à aujourd'hui

190E-100 : Le témoin s'engage à fournir la liste des recherches dans le domaine du financement

190E-101 : Le témoin s'engage à fournir le compendium canadien

190E-102 : Le témoin s'engage à fournir le communiqué de presse exposant le verdict et les recommandations du jury-citoyens

190E-103 : Le témoin s'engage à vérifier si la recommandation numéro 12 contenue dans le rapport du groupe de réflexion sur les partis politiques a été renouvelée par le Directeur général des élections dans ses rapports de gestion annuels pour la période du 31 octobre 2007 au 8 décembre 2010

190E-104 : Le témoin s'engage à fournir le nombre de plaintes par prête-nom avant le 8 décembre 2010

considérant que seulement quelques documents ont été formellement déposés devant les commissaires, il était raisonnable de croire que la Commission était satisfaite des explications et des documents fournis.

9. Le 29 décembre 2014, le Directeur général des élections recevait un préavis de conclusion défavorable en vertu de l'article 82 des *Règles de procédure de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Ce préavis indiquait qu'il était possible que les commissaires tirent la conclusion suivante concernant le Directeur général des élections : « Avoir manqué à son devoir de diligence, notamment en n'ayant pas fait entreprendre d'enquêtes relativement à la pratique de prête-noms effectuée par les partis politiques. »
10. Pour les motifs qui seront ci-après exposés, le Directeur général des élections conteste le bien-fondé de la conclusion envisagée et invite les commissaires à ne pas la retenir aux fins du rapport final.

SECTION II – LA CONCLUSION DÉFAVORABLE : CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

11. Selon le libellé de la conclusion envisagée par la Commission, le Directeur général des élections aurait, depuis 1996, manqué à son devoir de diligence dans l'exercice de ses fonctions. Un exemple d'un tel manquement est mentionné au préavis, sans toutefois être limitatif.
12. Or, nous soutenons que le Directeur général des élections n'a pas failli à son devoir de diligence et nous en ferons la démonstration.
13. Cependant, avant de procéder à cet exercice, il est essentiel de définir en quoi consiste le « devoir de diligence » d'un organisme qui est à la fois une institution démocratique et une personne désignée, nommée par les membres de l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève.
14. Le *Code civil du Québec*, par le jeu des articles 1376 et 1457, place sur un pied d'égalité en matière de responsabilité civile, toute personne morale de droit public et toute personne douée de raison, lesquelles sont responsables de tout dommage causé à autrui par leur faute, sous réserve de mesure légale s'appliquant à un organisme public, telle une clause privative.
15. Soulignons que le principe voulant qu'un organisme public soit traité comme toute autre partie privée à l'égard de dommages causés à autrui a été explicité par de nombreux auteurs et décortiqué par une jurisprudence très abondante. De plus, les tribunaux ont élaboré des critères précis permettant d'évaluer si certains comportements de dirigeants d'organismes constituaient un manque de diligence entraînant la responsabilité de ces derniers par rapport à leurs obligations envers l'organisme qu'ils dirigent.

La notion de diligence appliquée aux administrateurs de sociétés

16. En cette matière, l'arrêt de la Cour suprême *Magasins à rayons Peoples c. Wise*⁵ fait jurisprudence tant au Québec que dans le reste du Canada. En voici un passage particulièrement éclairant :

[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

⁵ S-1 : [2004] 3 R.C.S. 461

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 arriver à ce qu'on prétend être une décision d'affaires raisonnable au moment où elle a été prise.

17. Les juges de la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Pincourt (Ville de) c. Construction Cogere Ltée*⁶ ont également été appelés à examiner l'obligation de diligence d'un administrateur. À cet effet, ils ont cité les auteurs Crête et Rousseau :

[166] Selon les auteurs Crête et Rousseau, il y aurait une disparité entre les régimes actuels de droit canadien et québécois. Ils invitent nos tribunaux à réconcilier les deux régimes :

[...]

861. Nous pouvons nous interroger sur l'incidence de la décision Wise sur l'interprétation du devoir de prudence et diligence de l'article 119 LSAQ. En droit civil, le devoir de prudence et diligence comporte à la fois des éléments objectifs et contextuels, comme le souligne le professeur Cantin Cumyn : « Selon le droit commun, la conduite du débiteur de l'obligation de prudence et diligence doit être comparée à celle d'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances ». [...] Aussi, nous estimons qu'il est souhaitable que les tribunaux imposent aux administrateurs des compagnies québécoises, une norme de conduire similaire à celle qui découle de la législation fédérale en suivant les enseignements de l'arrêt Wise.

18. La Cour d'appel du Québec poursuit son analyse de la norme de diligence applicable aux administrateurs en rappelant les enseignements des auteurs civilistes Baudouin et Deslauriers :

[170] comme le rappellent Baudouin et Deslauriers dans la dernière édition de leur traité La responsabilité civile :

[...] D'autre part, la Cour suprême est récemment venue changer la donne dans l'affaire *Magasins à rayons Peoples c. Wise*. Dans cet arrêt, étendant considérablement la portée de leur devoir de "prudence et diligence"

⁶ S-2 : 2013 QCCA 1773

imposé par la loi, la Cour énonce que pour des administrateurs d'une société par actions, ce devoir est en fait intégré à l'article 1457. Cette norme de conduite imposée à l'administrateur et au dirigeant s'évalue objectivement c'est-à-dire en référant aux critères de la personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances. [...]

19. Ce que nous retenons tout particulièrement des enseignements de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel du Québec quant au respect du devoir de diligence des administrateurs, c'est que leurs actions doivent s'évaluer objectivement c'est-à-dire sous l'angle d'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances. Par conséquent, l'évaluation du comportement d'un administrateur pour déterminer s'il a failli à son devoir de diligence doit s'appuyer sur les renseignements dont il disposait au moment de la prise de décision ou qu'il aurait dû savoir et non sur des témoignages ou des situations portés à son attention postérieurement aux agissements scrutés.

Clauses privatives, organismes spécialisés et examen de la diligence

20. Par ailleurs, il est à signaler qu'en vertu de la *Loi électorale*⁷, le Directeur général des élections et son personnel bénéficient de diverses protections contre certaines contraintes judiciaires, dont la plus importante touche au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure. En effet, celle-ci ne peut entendre une partie contestant une décision du Directeur général des élections que sur une question de compétence. Cette dernière protection, aussi appelée clause privative intégrale, est la plus étendue dont peut bénéficier un organisme public en matière de contrôle judiciaire. Selon l'auteur Denis Lemieux⁸, une clause privative intégrale conduit les tribunaux supérieurs à aborder le contrôle des décisions d'un tel organisme avec une grande déférence, d'autant plus si cet organisme possède une grande spécialisation :

– la loi confère un droit d'appel de la décision à un tribunal. En principe, le tribunal d'appel, qui pourra être la Cour du Québec, la Cour d'appel fédérale ou un autre tribunal judiciaire ou administratif, n'a pas à manifester de déférence envers l'auteur de la décision initiale¹⁶⁹. Toutefois, la plus grande spécialisation de ce dernier pourra limiter considérablement la portée de l'intervention du tribunal d'appel, comme nous le verrons ci-après¹⁷⁰. Il en ira de même lorsque le droit d'appel est limité à certains types d'erreurs de droit ou de compétence.

⁷ Voir les articles 572.1 à 573

⁸ S-3 : LEMIEUX, Denis, « La nature et la portée du contrôle judiciaire », dans Collection de droit 2014-15, École du Barreau du Québec, Vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 207, à la page 230

– la loi comporte une clause privative dite intégrale. Ces clauses interdisent l'exercice du contrôle judiciaire sauf en cas d'absence ou d'excès de compétence. Ce facteur incite à une grande déférence judiciaire, bien qu'il ne soit pas déterminant à lui seul¹⁷¹.

21. Ainsi, une clause privative restreint les pouvoirs de contrôle de la Cour supérieure auprès de l'organisme qui en bénéficie et elle modifie les critères d'évaluation du comportement diligent des dirigeants d'un tel organisme. Une illustration de ce dernier point nous est fournie par l'arrêt *Finney c. Barreau du Québec*⁹ dans lequel la Cour suprême devait identifier la nature du régime de responsabilité civile applicable à l'activité de l'organisme qu'est le Barreau du Québec, ce dernier étant doté de pouvoirs administratifs, règlementaires et disciplinaires délégués par l'Assemblée nationale du Québec. Rappelons que le Barreau du Québec a une obligation de surveillance qui, dans l'éventualité où cette dernière est transgressée, engage la responsabilité civile de cet organisme.

22. Dans cet arrêt, la Cour suprême réitère que l'examen de la responsabilité de l'administration publique part de l'application du régime de responsabilité établi par le *Code civil du Québec*. Elle souligne également que l'article 1376 du *Code civil du Québec* reconnaît que ce régime de responsabilité ne s'applique que « sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables ». Elle continue en disant que :

[27] la prudence du législateur reflète la spécificité de l'administration publique, ainsi que la diversité et la complexité des tâches qui lui sont dévolues. Fort souvent, l'appréciation judiciaire de sa conduite et de ses décisions qu'entraînerait l'application pure et simple, sans nuance, du régime de droit commun, ne permettrait pas à l'organisme public de remplir ses fonctions avec la liberté nécessaire à son action. C'est pourquoi notre Cour reconnaît que des principes généraux ou des règles de droit public spécifiques peuvent soit faire obstacle à toute application du régime général de responsabilité civile, soit en modifier substantiellement les règles de fonctionnement.

23. Une disposition d'immunité relative qui interdit par exemple les poursuites contre les dirigeants d'un organisme en raison des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions pourrait donc écarter l'application usuelle du régime de responsabilité civile. Dans l'arrêt *Finney*, il s'agissait d'analyser la responsabilité civile du Barreau du Québec pour des actes ou des omissions liés à l'exécution de ses fonctions de surveillance de la profession d'avocat. À cet égard, la disposition d'immunité relative en cause assurait au Barreau du Québec la liberté d'action et les marges d'appréciation et de discrétion nécessaires à ses fonctions. La Cour

⁹ S-4 : [2004] 2 R.C.S. 17

suprême, pour trancher le litige, s'est appuyée sur le régime de responsabilité prévu à 1457 du *Code civil du Québec* :

[40] Conformément à l'article 1376 C.c.Q., le régime de responsabilité civile applicable aux actes du Barreau demeure le régime général de l'art. 1457, modifié quant à la nature des fautes requises pour établir une responsabilité restreinte par l'immunité partielle ou relative que confère l'art. 193 du Code des professions.

24. Il s'agissait donc d'analyser si la conduite du Barreau, envisagée dans son ensemble, représentait une faute dont la nature ne lui permettait pas de bénéficier de l'immunité prévue à l'article 193 du Code des professions. La Cour suprême a rejeté le pourvoi intenté par le Barreau du Québec au motif que l'attitude de celui-ci :

[42] reflétait une telle attitude de négligence et d'indifférence face à une situation clairement urgente où un avocat en exercice représentait un véritable danger pour le public qu'il ne peut invoquer l'immunité de l'art. 193. [...] Le comportement du Barreau dans cette affaire n'a pas été à la hauteur des exigences de son mandat fondamental de protection du public. L'absence presque totale de la diligence requise par la situation équivalait à une faute d'imprudence et de négligence grave. La responsabilité du Barreau était engagée [...].

25. Ainsi, la Cour suprême nous enseigne qu'une responsabilité civile ne peut être imputée à un organisme bénéficiant d'une immunité relative que par la constatation que l'organisme a fait preuve d'imprudence et de négligence grave dans l'exercice de ses fonctions.
26. En ce qui concerne la notion de spécialisation, rappelons que le Directeur général des élections possède une compétence unique en matière de surveillance et d'application des processus électoraux, de représentation électorale et de financement des entités politiques autorisées. Pour mémoire, soulignons un extrait des débats, datant du 8 décembre 1982 et entourant l'adoption du projet de loi n° 96, lequel projet de loi visait à fusionner les trois entités publiques suivantes : le Directeur général des élections, la Commission de la représentation électorale et le Directeur général du financement des partis politiques. Ainsi s'exprimait monsieur Marc-André Bédard, ministre délégué à la Réforme électorale à cette époque, concernant le statut juridique du Directeur général des élections¹⁰ :

[...] Juridiquement, le statut de personne désignée donne à celui ou celle qui en dispose, des avantages importants, par exemple, une responsabilité claire en ce qui

¹⁰ S-5 : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des Débats*, 3^e sess., 32 légis., 8 décembre 1982, Vol. 26 – N° 96, « Projet de loi n° 96 : *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral* », p. 6595 (M. Bédard)

concerne son champ d'action et une très grande autonomie dans les prises de décisions. Cela vise à assurer plus d'efficacité et aussi, parce que c'est fondamental, plus d'indépendance à la personne qui occupe ce poste une fois que sa nomination est entérinée par les deux tiers de l'Assemblée nationale.

27. Ce statut juridique, non seulement, favorise l'indépendance du Directeur général des élections à l'égard du pouvoir exécutif, mais il fonde également la confiance du public en l'institution, laquelle possède un statut lui permettant de se distancier de la joute politique pour mieux assurer le respect des règles par les différents intervenants. Cette notion de confiance est déterminante à l'accomplissement des fonctions du Directeur général des élections en tant qu'arbitre du processus électoral, tel que l'a reconnu la Cour suprême dans l'arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)*¹¹ :

(iii) Maintenir la confiance dans le processus électoral

Le maintien de la confiance dans le processus électoral est essentiel pour préserver l'intégrité du système électoral, qui est la pierre angulaire de la démocratie au Canada. Dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 136, le juge en chef Dickson a conclu que la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société revêt une importance capitale dans une société libre et démocratique. Si les Canadiens ne croient pas en leur système électoral, ils seront dissuadés de participer utilement au processus électoral. Facteur plus important encore, ils ne feront plus confiance aux députés qu'ils ont élus. La confiance dans le processus électoral constitue donc un objectif urgent et réel.

Le manquement au devoir de diligence imputable par une commission d'enquête

28. Les commissions d'enquête, bien que possédant des pouvoirs de nature judiciaire, font partie de l'ordre administratif et n'ont donc pas de juridiction inhérente. Ainsi, bien que valablement constituée, une enquête publique ne peut établir de responsabilité criminelle ou civile et ses conclusions ne peuvent avoir de conséquences juridiques. Cependant, il est clair qu'une commission d'enquête a le pouvoir d'imputer une faute à quiconque a joué un rôle défavorable ou a contribué, d'après la preuve présentée devant elle, à la situation déplorable qui fait l'objet d'une enquête. La norme de diligence dont nous avons discuté dans les pages précédentes ne pourrait, à l'évidence, être substituée par les commissaires par une norme plus exigeante que celle applicable par la Cour suprême.
29. Les commissaires entendent ainsi imputer une faute au Directeur général des élections pour « avoir manqué à son devoir de diligence, notamment en n'ayant pas

¹¹ S-6 : [2004] 1 R.C.S. 827, par. 103

- fait entreprendre d'enquêtes relativement à la pratique de prête-noms effectuée par les partis politiques. » Il est donc compris que les commissaires comparent les actions du Directeur général des élections au cours des années couvertes par le mandat de la Commission aux actions « diligentes » qui auraient été entreprises par une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances.
30. Étant donné les autorités mentionnées précédemment, l'évaluation de la diligence exercée par un organisme dans l'accomplissement d'un mandat public ne peut s'effectuer en considérant des renseignements qui sont devenus disponibles ultérieurement et qui ont été portés à la connaissance des commissaires au cours des travaux de la Commission.
 31. Les commissaires devraient notamment se référer au contexte sociopolitique qui existait au moment de la prise des décisions, conjugué aux renseignements qui étaient alors portés à la connaissance du dirigeant. Afin d'éclairer les commissaires à cet égard, nous exposerons dans les prochaines pages les événements majeurs qui sont survenus au cours des années 1996 et suivantes et touchant les volets de la mission du Directeur général des élections rattachés au financement politique.
 32. Les décisions prises, les choix institutionnels et les orientations stratégiques du Directeur général des élections, en réaction aux informations dont il disposait concernant le respect des règles encadrant le financement des partis politiques, s'inscrivent à l'intérieur du spectre de la notion de diligence.
 33. D'aucuns pourraient commenter, remettre en question, voir même critiquer certaines orientations ou décisions prises par le Directeur général des élections. Toutefois, une conclusion voulant qu'il ait failli à son devoir de diligence ne devrait pas être retenue.

SECTION III – LES ÉVÉNEMENTS MAJEURS

34. Le mandat de la Commission s'échelonne sur une période de plus de 15 ans débutant en 1996. À la lecture des notes sténographiques du témoignage des représentants du Directeur général des élections ayant eu lieu le 15 septembre 2014, nous constatons que la préoccupation des commissaires concerne les différentes actions entreprises par l'institution au cours de cette période au regard de ce que nous appelons aujourd'hui le « financement sectoriel » par le biais de prête-noms. Nous notons particulièrement l'affirmation de la présidente voulant que le contexte prévalant au cours de ces 15 années soit similaire à celui vécu en 2014 : « [...] le contexte n'a pas changé puisque les, la plainte ou les récriminations qui étaient portées à la connaissance du DGE par monsieur Charbonneau sont les mêmes que l'on vit présentement ou que l'on vivait, j'ose espérer que l'on vivait? ¹²»
35. Au cours de cette audience, plusieurs renseignements ont été communiqués aux commissaires, l'objectif de cette présentation étant de leur permettre de mieux connaître le fonctionnement de l'institution et les activités exercées par celle-ci, en y ajoutant un volet législatif.
36. Cette présentation a été élaborée en tenant compte des attentes de la Commission et en considération de son mandat qui, malgré une référence au financement des partis politiques, ne vise certes pas à effectuer un audit de la gestion et des activités du Directeur général des élections, lequel est redevable, à titre de personne désignée, à l'Assemblée nationale.
37. En effet, le Directeur général des élections et la Commission de la représentation électorale, au plus tard le 30 septembre de chaque année, remettent au président de l'Assemblée nationale un rapport de leurs activités comprenant un rapport financier pour l'exercice précédent. Il est également loisible à l'Assemblée nationale de convoquer à tout moment le directeur général des élections devant la Commission des institutions afin qu'il fournisse un bilan ou des explications sur ses activités.
38. Sur la base de cette prémisse, le témoignage rendu par les représentants du Directeur général des élections, exposant notamment la présence d'une préoccupation à l'époque concernant le financement politique et les orientations alors privilégiées, semblait suffisant. La réception du préavis de conclusion

¹² Audience du 15 septembre 2014, volume 231, panel n° 190, interrogatoire de M^e Élisabeth Ferland, page 80, par. 165

défavorable, en date du 29 décembre 2014, commande une réponse de l'institution qui ne peut rester passive face à la conclusion envisagée.

39. Nous dresserons en conséquence une chronologie¹³ exposant les événements marquants dans le domaine du financement politique depuis 1996 et nous déposerons différents documents à l'appui, tels que rapports, communiqués de presse ou allocutions.
40. L'objectif poursuivi n'est pas de justifier chacune des interventions ou des actions entreprises par le Directeur général des élections au fil de ces années, mais davantage de démontrer aux commissaires que le Directeur général des élections n'a pas ignoré les faits portés à sa connaissance, n'a pas négligé d'agir et a ainsi rencontré son devoir d'agir avec diligence dans l'exercice de ses fonctions. Nous dresserons cette chronologie sans toutefois prétendre qu'elle soit exhaustive considérant la période de temps qui doit être couverte.
41. Comme il sera démontré dans les pages suivantes, malgré des indications disant que du financement politique provenait indirectement d'entreprises, par le biais de prête-noms, le Directeur général des élections ne disposait pas, à l'époque, d'outils adéquats lui permettant de mesurer l'ampleur du phénomène. Des démarches ont été entreprises par ce dernier en vue d'obtenir les moyens nécessaires pour mieux cerner cette problématique, le pouvoir d'obtenir des renseignements fiscaux accordé en 2010 en étant une illustration.
42. Il est important de préciser que les statistiques produites quant au nombre de plaintes reçues, d'enquêtes effectuées ou de poursuites entreprises et qui se retrouvent dans la présentation qui fut déposée lors de l'audience du 15 septembre 2014 ne peuvent à elles seules dûment éclairer les commissaires quant à l'environnement qui prévalait au cours de ces années.
43. Nous rappelons que la nomenclature des sujets répertoriés au fichier des plaintes du Directeur général des élections entre 1996 et 2003 ne permet pas de cibler les plaintes visant des contributions illégalement versées par le biais de prête-noms. Soulignons que le tableau « Enquêtes de novembre 1995 à août 2014 (secteur

¹³ P-4 : Tableau - Événements marquants en financement politique – Direction du financement des partis politiques – 28 janvier 2015

financement)¹⁴ » démontre que quelque 130 plaintes ont été formulées durant cette période concernant des contributions illégales.

1. Les années 1996 et 1997

44. Au cours du mois de mars 1996, le directeur général des élections, monsieur Pierre F. Côté, publiait des communiqués de presse faisant état d'une enquête d'envergure menée au cours des mois précédents et concernant le financement du parti Vision Montréal pour les exercices financiers 1994 et 1995. Cette enquête faisait suite à une plainte reçue relativement au rapport financier 1994 de ce parti politique dans lequel plusieurs activités de financement étaient inscrites. Cette enquête a permis au Directeur général des élections d'émettre plusieurs constats d'infraction contre des donateurs, des solliciteurs, le représentant officiel du parti et le parti Vision Montréal lui-même. Cette enquête revêtait un caractère particulier puisque les enquêteurs du Directeur général des élections ont pu bénéficier de la présence d'un informateur ayant alimenté leurs travaux.¹⁵
45. Il est important de préciser que tant l'enquête entourant le rapport financier du parti Vision Montréal de 1994 que celle entourant le rapport financier de 1995 ont été précédées d'une vérification-comptable effectuée par la Direction du financement des partis politiques.
46. Nous jugeons opportun de faire état d'une déclaration de M^e Pierre F. Côté prononcée dans le cadre d'une conférence de presse, en janvier 1997, laquelle éclairera les commissaires sur le contexte de l'époque¹⁶ :

En conclusion, vous me permettrez quelques remarques très brèves. Au-delà des aspects purement juridiques soulevés par ces différents dossiers, j'aimerais rappeler que les dispositions législatives qui régissent le financement des partis

¹⁴ P-5 : Tableau – Enquêtes de novembre 1995 à août 2014 (secteur financement) – Direction des affaires juridiques – 15 janvier 2015

¹⁵ P-6 (en liasse) : Communiqué de presse du directeur général des élections – 1^{er} mars 1996 – Financement du parti Vision Montréal

Communiqué de presse du directeur général des élections – 28 mars 1996 – Financement du parti Vision Montréal

Communiqué de presse du directeur général des élections – 6 novembre 1996 – Financement du parti politique Vision Montréal

¹⁶ P-7 : Déclaration du 20 janvier 1997 de M. Pierre-F. Côté, C.R., directeur général des élections, dans le cadre de l'enquête sur le financement du parti Vision Montréal

politiques font l'objet d'un vaste consensus au Québec et qu'elles obtiennent une large adhésion de la part des électeurs.

Ce consensus crée une obligation à la fois morale et très concrète aux partis politiques qui ont un rôle essentiel à jouer pour promouvoir et préserver un climat démocratique sain. Si le Directeur général des élections a la responsabilité formelle d'appliquer la loi, tous les citoyens, tant corporatifs que privés, partagent la responsabilité de contribuer à la qualité de la vie démocratique.

Aux termes des enquêtes successives que j'ai eu à mener sur le parti Vision Montréal, mon souhait le plus vif est que tous les partis politiques soient le plus rigoureux possible dans leur financement et contribuent à rehausser la qualité de notre système plutôt qu'à le fragiliser.

47. Le Directeur général des élections a constaté la présence d'un financement corporatif et l'utilisation de prête-noms aux fins de financer le parti Vision Montréal. Il n'a toutefois pas conclu en une concentration de donateurs au sein d'une même firme ou d'un même employeur et donc à la présence d'un « financement sectoriel ».
48. Constatant ces contraventions à la loi, le Directeur général des élections a rappelé l'importance de voir au respect des règles concernant le financement politique, a souligné le large consensus en la matière et a lancé un appel à la mobilisation des acteurs politiques afin que chacun contribue pour protéger ce consensus.
49. Lors de l'audition du 15 septembre 2014, l'engagement suivant a été pris : fournir le nombre de plaintes de prête-noms formulées avant le 8 décembre 2010. En date du 9 octobre 2014, un tableau répondant à cet engagement a été transmis à la Commission¹⁷.
50. Malgré que ce tableau ne puisse représenter avec exactitude l'ensemble des plaintes touchant l'utilisation de prête-noms qui ont pu être transmises au cours des années suivant l'année 1996 au Directeur général des élections, compte tenu de la destruction de certains dossiers, les commissaires constateront que le nombre de plaintes ayant donné lieu à des poursuites judiciaires en semblable matière est très peu élevé.

¹⁷ 190E- 104 : Tableau des plaintes touchant l'utilisation de prête-noms (1^{er} avril 1996 au 8 décembre 2010)

2. L'année 1998

51. Un comité de travail fut constitué par M^e François Casgrain, directeur général des élections de l'époque. La mise en place de ce comité répondait à une demande du ministre des Affaires municipales au cours de l'année 1997 et il avait pour mandat d'accomplir une réflexion sur le financement politique municipal. Son rapport fut publié le 19 mars 1998¹⁸. Celui-ci faisait état de 91 propositions de modifications législatives à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁹ afin d'assurer un meilleur respect des dispositions légales et ainsi optimiser l'atteinte des objectifs du législateur.
52. Nous réitérons l'information qui apparaît à la page 39 de la présentation PowerPoint déposée lors de l'audition du 15 septembre 2014²⁰ à l'effet que la majorité des propositions formulées par le Directeur général des élections ont donné lieu à des amendements à la loi au cours des années qui ont suivi le dépôt de ce rapport.
53. Le rapport du comité de travail s'inscrivait dans un contexte où le Directeur général des élections avait eu l'occasion de constater, au cours des années passées, des difficultés d'application des dispositions relatives au financement et au contrôle des dépenses électorales. Nous référons les commissaires à la page 7 de ce rapport où on peut lire ce qui suit :

Au cours des dernières années, il a été régulièrement porté à l'attention du DGE que certaines dispositions du chapitre 13 de la LERM posaient des difficultés d'interprétation ou se révélaient problématiques dans leur application. De plus, on constate la multiplication de situations où des personnes contournent la loi. Il est impératif de procéder à une réforme en profondeur afin de se donner des moyens plus efficaces pour que les objectifs soient mieux atteints et que la loi soit respectée comme il se doit.

Tous les intervenants (électeurs, candidats, partis politiques, officiers municipaux) sont de plus en plus vigilants. La loi se doit d'être au diapason de cette saine préoccupation pour la santé de notre démocratie. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les moyens d'actualiser et de bonifier le système actuel et, s'il y a lieu, de l'étendre à un plus grand nombre de municipalités.

¹⁸ P-8 (en liasse) : Rapport détaillé – Réflexions sur le financement politique municipal au Québec – 21 janvier 1998

Communiqué de presse du directeur général des élections – 19 mars 1998 – Réflexions du directeur général des élections sur le financement politique municipal

¹⁹ RLRQ, c. E-2.2

²⁰ 190P-2010 : Présentation du Directeur général des élections du Québec (DGE) à la CEIC

54. Notons qu'une seule plainte touchant l'utilisation de prête-noms pour laquelle des poursuites pénales furent ultérieurement entreprises est inscrite au tableau fourni à la Commission le 9 octobre 2014²¹.
55. Les commissaires constateront l'importance qui était accordée à l'époque à la nécessité de bonifier les dispositions législatives applicables en cette matière afin de maintenir l'adhésion à celles-ci, ce qui était garant pour le Directeur général des élections d'une meilleure application des lois.
56. Le déni de diligence qui pourrait être attribué à une institution telle que le Directeur général des élections englobe davantage que le volet coercitif de sa mission. Les volets information, formation, soutien et vérification visant à assurer une meilleure compréhension des règles, à identifier et à éliminer, ou du moins à restreindre les contraventions à la loi, revêtent également toute leur importance.
57. En effet, dans le cadre de l'adoption en 1977 de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*²², le législateur confiait un double rôle au Directeur général du financement des partis politiques soit celui d'éducateur et celui de contrôleur. À cet égard, il est à noter que les débats entourant l'adoption de ce projet de loi font état que l'implication citoyenne devait jouer un rôle majeur dans le contrôle « public » de ces nouvelles règles de financement et que, pour ce faire, le Directeur général du financement des partis politiques se devait de jouer un rôle d'éducateur très important auprès de l'électorat²³ :

[...] C'est à titre de contrôleur que le directeur général pourra, à l'intérieur du cadre de la loi, autoriser des partis politiques, des associations de comté et des candidats indépendants à recueillir des contributions. C'est à ce titre, aussi, qu'il recevra et vérifiera les rapports qui lui parviendront, mais au-delà de cette fonction – et en terminant, vous me permettrez d'insister sur ce dernier point – assumée par le directeur général, ce sont les électeurs québécois qui doivent devenir les premiers contrôleurs du financement des partis politiques.

[...]

²¹ 190E- 104 : Tableau des plaintes touchant l'utilisation de prête-noms (1^{er} avril 1996 au 8 décembre 2010)

²² L.Q. 1977, c. 11

²³ S-7 : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des Débats*, 2^e sess., 31 légis., 7 juillet 1977, Vol. 19 – N° 66, « Projet de loi n° 2 : *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* », p. 1850 (M. Burns)

Cette assertion, vous le comprendrez, vient éclairer le rôle d'information du directeur général qui devient, d'abord, et j'insiste, un éducateur et un informateur populaire plus qu'un vérificateur efficace.

On n'a pas encore assez saisi et véhiculé le caractère radicalement novateur du rôle d'information dévolu au directeur général. J'ose espérer, Mme le Président, que la lecture de l'article 16, sans insister puisque ce n'est pas le moment pour en discuter, et en particulier à l'alinéa 2 du projet de loi, vous convaincra des vastes possibilités qui sont offertes au directeur général et, par son biais, à toute la population, dans le domaine nouveau de l'information sur les finances politiques. C'est pourquoi, je ne fais que rappeler que le directeur général devra répondre à toute demande d'information provenant de citoyens ou de média d'information, qu'il devra maintenir un centre d'information public sur le financement des partis, qu'il devra effectuer et publier des études sur le sujet, qu'il devra tenir régulièrement des séances d'information et des colloques avec les partis politiques.

58. L'aspect « éducatif » du rôle du Directeur général des élections sera traité à la section IV du présent document.

3. Les années 1999 et 2000

59. Au cours de l'été 1999, des allégations traitant d'« élections clé en main » paraissaient dans les journaux et une plainte à cet égard a été transmise au Directeur général des élections en date du 22 juillet 1999. Rappelons que le *modus operandi* allégué était à l'effet que des firmes de professionnels et de communication offraient à un candidat, souvent identifié comme étant celui ayant de fortes possibilités d'être élu au conseil municipal, de prendre en mains l'organisation de son élection, y compris l'offre de services gratuits, en échange de futurs contrats de la municipalité.
60. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* encadrant les dépenses pouvant être faites par un candidat au cours d'une période électorale, dispositions relevant du Directeur général des élections, ce dernier s'est dit interpellé par ces allégations faisant état d'un *modus operandi* contraire aux règles énoncées à la loi et une enquête fut alors amorcée.
61. Au cours de cette enquête, plus de 200 personnes ont été contactées ou rencontrées par les enquêteurs, ceux-ci se répartissant dans 77 municipalités ayant un nombre d'habitants diversifié. Il est à noter que 31 rapports d'enquête ont été produits dans le cadre de cette enquête.

62. En date du 10 juillet 2000, le Directeur général des élections publiait un communiqué de presse faisant état des conclusions de cette enquête²⁴. Il est mentionné que celle-ci n'apporte aucune preuve permettant de conclure que des actes illégaux auraient été commis dans des municipalités assujetties à cette époque aux dispositions du chapitre XIII de la loi relatives au financement politique et au contrôle des dépenses électorales, mais que des « élections clé en main » avaient lieu dans des municipalités non assujetties. Rappelons que le chapitre XIII ne s'appliquait pas à toutes les municipalités du Québec.
63. Pour contrer ce phénomène, M^e Marcel Blanchet, directeur général des élections de l'époque, proposa d'introduire des règles strictes d'attribution des contrats de service professionnel par les municipalités. D'ailleurs, de telles règles furent adoptées en 2002²⁵. Il recommanda également d'assujettir toutes les municipalités du Québec à des règles de financement²⁶.
64. Le « devoir de diligence » du Directeur général des élections ne peut se limiter à considérer exclusivement le volet de l'application des dispositions pénales des lois pour lesquelles il a juridiction. L'ensemble des devoirs de l'institution et des actions posées et, nous le répétons, en tenant compte des faits qui étaient portés à la connaissance du dirigeant ainsi que des outils dont il disposait au moment de la prise de ses décisions, devrait être considéré.
65. Précisons qu'en aucun temps au cours de cette importante enquête, l'aspect du « financement sectoriel » n'a été soulevé.

4. L'année 2002

66. Le 9 mai 2002, un comité interne sur l'éthique et le financement des partis politiques était mis en place. Ce comité avait le mandat de procéder à un diagnostic en analysant la situation, son évolution et les pistes d'améliorations au regard des enquêtes effectuées par le Directeur général des élections. Ce comité était également responsable de tracer les grandes lignes du message qui serait diffusé dans le cadre d'allocutions, de communiqués ou de toute autre forme d'intervention

²⁴ P-9 : Communiqué de presse du directeur général des élections – 10 juillet 2000 – Conclusion de l'enquête sur les allégations de manœuvres électorales douteuses au niveau municipal

²⁵ P-10 : Allocution du directeur général des élections – 9 juin 2005 – L'éthique et les élections municipales 2005 présentée devant la Commission itinérante sur les aspects juridiques liés à l'éthique en politique municipale

**Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2002 c. 37*

²⁶ P-11 : Extraits du Rapport annuel du Directeur général des élections du Québec 2000-2001

publique du Directeur général des élections ainsi que d'établir une stratégie d'intervention publique et d'élaborer un plan d'action²⁷.

67. Le 8 octobre 2002, monsieur Jean-Pierre Charbonneau, ministre responsable de la réforme des institutions démocratiques, adressait une correspondance au directeur général des élections à l'effet que des interrogations étaient portées à sa connaissance considérant des allégations à l'effet que des entreprises contribueraient aux caisses électorales par personnes interposées. Il référerait ainsi à l'utilisation de prête-noms aux fins de financer une entité politique autorisée.
68. Il poursuivait en soulevant les difficultés à mesurer l'ampleur de telles pratiques et demandait au directeur général des élections ce qu'il en pensait et ce qu'il entendait faire face à cette situation.
69. Il est à noter que le ministre soulevait cette préoccupation considérant l'approche préconisée par certains à l'effet de permettre aux entreprises de financer les partis politiques, et ce, en toute transparence.
70. Comme expliqué jusqu'à maintenant, l'utilisation de prête-noms aux fins de financer des partis politiques a été soulevée ponctuellement au cours des années antérieures sans toutefois mettre en lumière la présence de stratagèmes, tels ceux que l'on connaît aujourd'hui et que l'on qualifie de « financement sectoriel ». La correspondance du ministre Charbonneau ne se distingue pas. Elle ne réfère à aucun événement concret ou élément factuel précis pouvant soutenir une demande d'enquête et interpelle davantage le Directeur général des élections quant à ses réflexions ou ses travaux d'analyse en cette matière.
71. Le Directeur général des élections a répondu à cette correspondance et a exposé les actions et les orientations qu'il entendait prendre. Il transmettait ainsi une correspondance à monsieur Jean-Pierre Charbonneau en date du 31 octobre 2002²⁸ et à la lecture de celle-ci, on note que M^e Marcel Blanchet fait référence aux travaux du Comité éthique et financement mis en place au printemps précédent.
72. Nous portons à la connaissance des commissaires l'extrait suivant du document produit en pièce P-12, lequel énonce le contexte ayant motivé la mise en place du Comité éthique et financement :

²⁷ P-12 : Mandat du Comité éthique et financement des partis politiques – Québec – 9 mai 2002

²⁸ 190P-2009 : Correspondances entre le DGE et Jean-Pierre Charbonneau le 8 et le 31 octobre 2002

La confiance de la population est essentielle au fonctionnement des institutions démocratiques. L'érosion de la confiance des citoyens et des citoyennes envers leur institution démocratique peut, à moyen et à long terme, dégénérer et entraver leur fonctionnement même.

Dans ce contexte, l'institution ne peut demeurer passive et s'exposer ainsi à être l'éventuelle cible des médias ou des leaders d'opinion dans le présent débat. Rester muet et se contenter de faire appliquer la loi seraient se placer en situation de vulnérabilité.

En tant qu'arbitre du système électoral, le Directeur général des élections est aussi le gardien des valeurs et des principes sur lesquels il se fonde. Le Directeur général des élections doit donc intervenir publiquement, tenir un discours qui soit porteur des valeurs et des principes inhérents à notre système. Ces valeurs et ces principes, il doit les rappeler à la population, aux personnes morales et, peut-être, surtout, aux élus. Le rôle du Directeur général des élections ne saurait, en effet, se limiter à celui d'un tribunal ou d'un organisme à vocation coercitive, effectuant des enquêtes et déposant des poursuites lorsqu'il juge qu'il y a infraction à la loi.

73. Nous invitons les commissaires à ne pas substituer leur opinion à celle du dirigeant qui, à l'époque, a notamment privilégié une telle orientation en considérant les travaux déjà entrepris en cette matière. D'ailleurs, fidèle à son objectif de transparence, le Directeur général des élections avait, en février 2003, publiquement divulgué, à l'hôtel du Parlement, ses priorités inscrites dans le Plan d'action 2003-2006.

5. L'année 2003

74. Le 4 février 2003, le plan d'action triennal concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales, élaboré et adopté par le Directeur général des élections, était rendu public²⁹.
75. Sous la rubrique « Introduction » de ce plan d'action, nous pouvons lire ce qui suit :

Le Directeur général des élections considère que la loi, dans ses principes fondamentaux et dans ses règles, est toujours valide.

²⁹ P-13 (en liasse) : Plan d'action 2003-2006 - Financement des partis politiques et contrôle des dépenses électorales – Transparence et équité au cœur de la démocratie québécoise

Communiqué de presse du directeur général des élections – 4 février 2003 – Le plan d'action triennal du Directeur général des élections en matière de financement politique au Québec : sous le signe de la transparence et de l'équité

[...]

Néanmoins, force est de constater que la loi comporte certaines difficultés d'application et que la confiance de la population envers le régime particulier de financement politique au Québec semble, depuis quelques années, ébranlée. Rien ne permet toutefois de conclure, à ce stade-ci, que la loi est inapplicable. Les faits constatés et l'information dont dispose l'institution du Directeur général des élections ne permettent pas non plus de prétendre que la loi est largement transgressée. Le présent plan d'action introduit des mesures qui fourniront un meilleur éclairage sur l'état de la situation. De meilleurs outils, de nouvelles approches administratives et des modifications législatives favoriseront les ajustements requis. (notre soulignement)

76. Différentes mesures ont été ainsi proposées. Celles-ci ont, pour la plupart, été réalisées au cours des années qui ont suivi l'adoption du Plan d'action 2003-2006, et ce, dans le contexte des activités que doit tenir le Directeur général des élections lors d'élections générales, tant au palier provincial, municipal et scolaire. Parmi les priorités qui ont été établies, notons celles qui avaient pour objectif d'intensifier des activités de vérification et d'examen visant ainsi le devoir de contrôle du Directeur général des élections. La section IV du présent document traitera de ce rôle.
77. Concernant les conséquences pénales, il est intéressant de noter que dans son plan d'action, le Directeur général des élections dénonçait déjà le caractère peu contraignant et dissuasif des amendes prévues à la loi. Le Directeur général des élections ne pouvant déposer un projet de loi devant l'Assemblée nationale, ce n'est qu'en 2011 que les amendes prévues aux lois électorales sont devenues plus significatives, c'est-à-dire relativement dissuasives et contraignantes.
78. Une allocution de M^e Marcel Blanchet, présentée le 9 mai 2003 dans le cadre d'un symposium sur le financement des partis politiques, organisé par l'Association internationale de science politique, apportera un éclairage particulier aux commissaires³⁰. Ils constateront que dès son arrivée, en 2000, au poste de directeur général des élections, M^e Blanchet se disait préoccupé par la question de l'intégrité du système électoral. Il faisait état que la loi comportait des difficultés d'application et qu'il ne pouvait demeurer passif. Il a alors choisi de travailler sur des éléments structurants, soit la mise en œuvre de nouvelles mesures d'application de la loi et aussi de concentrer les efforts de l'institution aux fins de mieux comprendre les

³⁰ P-14 : Allocution du directeur général des élections – 9 mai 2003 – 25 ans d'application de la loi sur le financement des partis politiques : quel bilan peut-on tracer? présentée dans le cadre du Symposium sur le financement des partis politiques organisé par l'Association internationale de science politique (AISP)

difficultés d'application rencontrées et ainsi proposer éventuellement des amendements législatifs qui sauront éliminer ces difficultés et bonifier les règles applicables.

79. Nous reprendrons ci-après les passages de cette allocution que nous jugeons les plus pertinents aux travaux de la Commission :

En tant qu'arbitre du système électoral québécois, je ne peux, dans un tel contexte, demeurer passif. Mon rôle de conseiller du législateur et mes responsabilités en matière d'information du public exigent que je rappelle les valeurs et les principes sur lesquelles se fonde notre système. Je dois aussi en rappeler périodiquement les règles. Je dois enfin proposer des ajustements à la loi lorsqu'ils s'imposent. [...] Les statistiques colligées au fil des ans permettent de dégager certaines tendances. Ainsi, on constate que les petites infractions commises sont les mêmes au palier provincial et municipal. Le volume le plus important d'infractions a trait aux dépenses électorales. Les plaintes les plus courantes visent des dépenses électorales non autorisées par un agent officiel, de la publicité non identifiée, des affiches fixées à des endroits interdits.

[...]

D'autres plaintes liées à des contributions versées par l'entremise d'un « prête-nom » ont fait l'objet de poursuite pour la première fois en 1996. Plus récemment, un autre phénomène a été mis au jour. Un système appelé « in and out » a en effet donné lieu à une plainte durant la campagne électorale. [...] Je ne prétends pas que la loi est parfaite. Je crois qu'il nous faut continuer à l'améliorer. Ces principes fondamentaux doivent être clairement réaffirmés. À mon sens, le financement populaire des partis, conjugué à un soutien étatique, constitue la pierre angulaire d'un système où les électeurs exercent un véritable contrôle sur le pouvoir politique. Un système où la démocratie prend tout son sens.

À l'heure actuelle, l'institution possède peu de moyens concrets lui permettant de vérifier les allégations relatives au phénomène des contributions versées par l'entreprise d'un « prête-nom ». Plus difficile encore de mesurer encore l'ampleur du problème.

Je l'affirme. Rien ne nous permet de conclure, à ce stade-ci, que la loi soit largement transgressée et qu'elle soit inapplicable.

80. Par ailleurs, lors de cette même allocution, le directeur général des élections faisait référence au plan d'action triennal en précisant ce qui suit concernant les priorités d'action visant à obtenir de nouveaux outils et à adopter une approche intégrée de vérifications et d'enquêtes :

Je suis convaincu que l'accès à certaines données que nous ne possédons 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, nous souhaitons pouvoir conclure des ententes avec certains ministères et organismes publics, entre autres avec le ministère du Revenu. Nous avons déjà amorcé des démarches en ce sens.

81. En effet, le 3 mars 2003, M^e Marcel Blanchet adressait une correspondance à la sous-ministre du ministère du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt, afin de solliciter une rencontre entre des représentants du ministère et des membres du personnel du Directeur général des élections pour discuter de différents sujets, dont l'échange de renseignements entre les deux institutions³¹. Un document de travail était joint à cette correspondance³². Quant à l'échange de renseignements, nous pouvions lire sous la rubrique « l'échange de renseignements » la problématique reliée à l'utilisation de prête-noms pour le versement de contributions politiques.
82. Cette rencontre a effectivement eu lieu en mars 2003, mais n'a pas donné de résultats concluants.
83. Ainsi, en 2003, le contexte dans lequel œuvrait le Directeur général des élections en matière de financement politique n'était certes pas le même que celui que l'on connaît depuis l'année 2009. Comme il a été mentionné au moment des audiences du 15 septembre 2014, un éveil généralisé est survenu à l'automne 2009, notamment lors des déclarations publiques de monsieur Benoît Labonté quant à du financement illégal exercé au sein du parti Vision Montréal. Il s'en est suivi plusieurs autres allégations ou révélations en cette matière qui ont finalement concouru à faire adopter la réforme du cadre législatif touchant le financement des partis politiques, introduite à la fin de l'année 2010.

6. L'année 2004

84. Le 20 juin 2004, une consultation référendaire municipale s'est tenue dans 89 municipalités dans la province de Québec. Soulignons que dans le cadre de cet exercice, le Directeur général des élections a notamment contribué à élaborer des

³¹ P-15 : Lettre du 3 mars 2003 du directeur général des élections adressée à la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt

³² P-16 : Extraits du document de travail – Rencontre entre des représentants du Directeur général des élections et du ministère du Revenu du Québec – 26 février 2003

règles de financement inédites qui devaient s'appliquer, sous sa juridiction, lors des consultations référendaires³³.

7. L'année 2005

85. Avant même que le Directeur général des élections ait pu faire le bilan de son plan d'action 2003-2006, les allégations de contraventions à la *Loi électorale*, faites devant la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, présidée par l'honorable juge John H. Gomery, ont incité le Directeur général des élections à proposer une réflexion approfondie sur le financement des partis politiques au niveau provincial. Un groupe de réflexion, composé de représentants du Directeur général des élections ainsi que deux représentants de chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, fut alors mis sur pied.
86. Ce groupe de travail avait pour mandat d'examiner les principes fondamentaux qui sont à la base des dispositions québécoises en matière de financement des partis politiques, de même que les règles et les modalités d'application de ces principes. L'importance de sauvegarder la confiance des citoyens du Québec dans notre système électoral et dans nos institutions démocratiques motivait également cette décision du Directeur général des élections³⁴.
87. Toujours dans la foulée des révélations issues de la Commission Gomery, le Directeur général des élections mandatait l'honorable Jean Moisan, juge à la retraite de la Cour supérieure, le 29 novembre 2005, afin de tenir une enquête relativement aux révélations de contraventions à la *Loi électorale*. Malgré que l'enquête n'ait pas été tenue publiquement, le Directeur général des élections a décidé de rendre public le rapport de M^e Jean Moisan, le 21 juin 2006³⁵.
88. Le mandat de M^e Moisan visait deux objectifs. D'une part, faire la lumière sur ces révélations et sur d'autres contraventions possibles découvertes à l'occasion de l'enquête et, d'autre part, formuler des recommandations sur des améliorations à la

³³ P-17 : Communiqué de presse du directeur général des élections – 16 décembre 2004 – Le DGE publie son rapport d'activités sur la consultation référendaire municipale du 20 juin 2004

³⁴ P-18 : Communiqué de presse du directeur général des élections – 28 avril 2005 – Financement des partis politiques québécois – Le directeur général des élections du Québec annonce la mise sur pied d'un groupe de réflexion sur le financement politique

³⁵ P-19 (en liasse) : Rapport – Commission d'enquête – M^e Jean Moisan – 12 juin 2006

Communiqué de presse du directeur général des élections – 21 juin 2006 – Le Directeur général des élections du Québec rend public le rapport d'enquête de M^e Jean Moisan, juge retraité de la Cour supérieure

Loi électorale, sur la réglementation ainsi que sur les modalités d'application, et ce, en vue de prévenir la répétition de contraventions de même nature et de maintenir la confiance du public dans le processus électoral.

89. Rappelons que cette enquête a permis de démontrer que l'entreprise Groupaction et son dirigeant, monsieur Jean Brault, ont, par l'entremise de dons d'employés ou par l'achat de billets d'entrée à des activités politiques, versé des contributions au Parti québécois à la hauteur de 96 400 \$ et de 8 325 \$ au Parti libéral du Québec.
90. Ces événements marquants démontrent, une fois de plus, que le Directeur général des élections entreprenait différentes actions, même à l'égard d'événements prescrits, aux fins de comprendre la nature des stratagèmes utilisés visant à financer les partis politiques par l'utilisation de prête-noms, dans l'objectif de trouver des moyens visant à contrecarrer ces stratagèmes.
91. Par ailleurs, à la suite des travaux du groupe de réflexion, un rapport était rendu public le 1^{er} novembre 2007, lequel rapport formulait 36 pistes de solution dont certaines ont amené des modifications législatives adoptées dans le cadre de la réforme du financement des partis politiques en décembre 2010³⁶.
92. Il est intéressant de souligner qu'au cours des travaux du groupe de réflexion, la situation décrite par le ministre Charbonneau en octobre 2002 était considérée. Nous pouvons lire à la page 33 de ce rapport ce qui suit :

Bien que la contribution d'une personne morale soit strictement interdite, il appert que différentes méthodes seraient utilisées pour passer outre à cette règle fondamentale dont se sont dotés quelques états. Le prêt de matériel et de personnel ou le remboursement de contributions faites par des employés en sont des exemples.

La constatation que des gestes illégaux sont posés ne doit pas pour autant nous amener à conclure qu'il faut régulariser la situation en la rendant légale et légitime. Par ailleurs, permettre aux entreprises de faire des contributions politiques ne pourrait qu'accentuer le désengagement des citoyens envers le financement des partis et le militantisme politique.

³⁶ P-20 (en liasse) : Rapport du groupe de réflexion sur le financement des partis politiques – 31 octobre 2007

Communiqué de presse du Directeur général des élections – 1^{er} novembre 2007 – Financement des partis politiques québécois – Le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques propose de renforcer les règles québécoises sur la cueillette de contributions et sur les dépenses électorales

Cela dit, pour éviter toute confusion, il serait souhaitable d'introduire dans la loi des dispositions claires spécifiant qu'une contribution versée par un électeur doit être faite volontairement, sans contrepartie, et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement par un tiers, peu importe les circonstances. Cette recommandation rejoint celle formulée dans le rapport d'enquête de Me Jean Moisan à l'effet d'obliger une déclaration signée du donateur, établissant que le don provient de son patrimoine et ne sera ni compensé, ni remboursé.

Le principe est clair, les personnes morales ne doivent pas contribuer directement ou indirectement à un parti politique de quelque façon que ce soit. Bien que la loi prévoit présentement une telle interdiction, celle-ci devrait davantage être explicite pour éviter toute confusion quant au remboursement d'une contribution par un tiers.

93. De même, il est pertinent de se référer à la page 60 de ce même rapport où il est mentionné certaines difficultés propres au contrôle des contributions :

Il faut reconnaître que l'application concrète de la règle qui édicte que les contributions soient versées par des électeurs à même leurs propres biens est relativement difficile à vérifier. Les principaux problèmes surviennent lorsque des contributions sont faites par des prête-noms ou lorsque celles-ci font subséquemment l'objet d'un remboursement par un tiers. En pareilles circonstances, la vérification directe est impossible. [...]

[...]

Par ailleurs, les membres du groupe de réflexion ont pris connaissance de la recommandation faite dans le rapport d'enquête de M^e Jean Moisan à l'effet d'obliger la divulgation des noms et coordonnées de l'employeur ou de l'entreprise dont le donateur tire son revenu.

Après discussion et malgré le fait que les avis exprimés dans les médias étaient plutôt favorables, certains partis politiques sont défavorables à l'implantation d'une telle recommandation. La divulgation de telles données aurait fausement pour effet d'associer une personne morale à un parti politique. À la base, une contribution est personnelle et il faut distancer celle-ci de toute personne morale. 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 leur revenu, surtout lorsque leurs idées politiques sont divergentes de celles de leur patron.

Par ailleurs, l'application d'une telle mesure aurait fausement pour effet de développer des attentes auprès de la population, de créer une illusion de contrôle.³⁷

94. Les commissaires noteront que dans le cadre des travaux du groupe de réflexion, le Directeur général des élections faisait état des difficultés d'application de la loi reliées à l'utilisation de prête-noms aux fins de procéder au financement des partis politiques et proposait des moyens visant à aider à la détection des contraventions à la loi. À la lecture du rapport, on comprend le contexte qui prévalait à l'époque en cette matière. Les moyens de contrôle que tentait de mettre en place le Directeur général des élections étaient davantage perçus comme une contrainte au financement des partis politiques qui pouvait éroder la confiance des citoyens, car susceptibles de fausement associer une personne morale à un parti politique.

8. L'année 2006

95. Le 13 janvier 2006, le Directeur général des élections annonçait la nomination de l'honorable Bernard Grenier, juge à la retraite de la Cour du Québec, à titre de commissaire enquêteur chargé d'examiner certains éléments relatés dans le livre « Les secrets d'Option Canada »³⁸. M^e Marcel Blanchet précisait à l'époque que cette enquête était nécessaire de manière à éviter que la confiance du public à l'égard du processus électoral ne soit compromise. Le commissaire enquêteur devait vérifier notamment si certaines dépenses, engagées durant la période précédant le référendum du 30 octobre 1995, avaient été faites en conformité avec les règles sur le financement prévues à la *Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum*³⁹.
96. Le rapport exposant les résultats de cette enquête et formulant des recommandations a été publié en date du 29 mai 2007⁴⁰.
97. Voilà une autre démonstration d'une institution responsable qui agit en toute diligence lorsque des renseignements sont portés à sa connaissance et que ceux-ci révèlent de possibles contraventions aux lois électorales pour lesquelles elle a compétence.

³⁷ Supra note 36, p. 63

³⁸ P-21 : Communiqué de presse du directeur général des élections – 13 janvier 2006 – Enquête du DGEQ sur certaines révélations du livre *Les secrets d'Option Canada*

³⁹ RLRQ, c. C-64.1, appendice 2

⁴⁰ P-22 : Communiqué de presse du Directeur général des élections – 29 mai 2007 – Option Canada et le Conseil pour l'unité canadienne ont dépensé illégalement environ 539 000 \$ durant la période référendaire d'octobre 1995

9. L'année 2007

98. En juillet 2007, la Cour d'appel rendait sa décision dans l'affaire *Bernier c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*⁴¹. Rappelons brièvement les faits et les conclusions du tribunal dans cette affaire. L'employeur (la firme Tecsalt), de 1993 à 1996, incitait les cadres de son entreprise à faire des contributions à des partis politiques provinciaux et leur offrait ultérieurement un remboursement. La Cour d'appel a décidé, contrairement à la Cour du Québec, que l'employé Bernier ne bénéficiait pas d'un avantage imposable en raison ou à l'occasion de son emploi et que, par conséquent, il n'avait pas à inclure le montant du remboursement dans le calcul de son revenu. La Cour suprême rejeta en 2008 une demande de permission d'en appeler de la décision de la Cour d'appel.
99. La décision rendue par la Cour d'appel dans ce dossier permettait de renforcer les conclusions du Directeur général des élections à l'effet que des contributions illégales avaient été versées par la firme Tecsalt à des partis politiques au cours de ces années.
100. À la suite de ce jugement, le directeur général des élections a jugé opportun de relancer le ministère du Revenu afin de lui demander de l'aider à lutter plus efficacement contre le financement illégal des partis politiques par des entreprises⁴².
101. Le 28 novembre 2007, une rencontre a lieu entre des représentants de chacune des organisations et le 28 février 2008, une nouvelle correspondance est adressée au ministère du Revenu dans laquelle on peut lire que le directeur général des élections est persuadé qu'un meilleur échange d'informations permettrait une application plus forte de la *Loi électorale* en matière de financement des partis politiques au Québec⁴³. Ainsi, outre les enquêtes tenues et les modifications législatives proposées, le Directeur général des élections entreprenait également des démarches aux fins d'obtenir davantage d'outils qui lui aurait permis de bonifier ses fonctions en matière de détection de contraventions aux lois sous sa compétence.

⁴¹ S-8 : 2007 QCCA 1003

⁴² P-23 (en liasse) : Lettre du 23 août 2007 du directeur général des élections adressée à la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Diane Jean

Article de presse – Le Soleil, Martin Pelchat, 2 novembre 2007 - Marcel Blanchet s'en prend au mutisme du fisc

⁴³ P-24 : Lettre du 28 février 2008 du directeur général des élections adressée à la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt

10. L'année 2008

102. Le 2 avril 2008, le Directeur général des élections recevait une lettre anonyme dans laquelle il était allégué que la situation qui existait au sein de la firme Tecsalt au cours des années 1990 se poursuivait toujours⁴⁴. Cette lettre conjuguée avec les conclusions de la Cour d'appel dans l'arrêt *Bernier*⁴⁵ conduisit le Directeur général des élections à initier une enquête.
103. L'objet de notre propos n'est pas d'exposer la teneur de l'enquête et ses conclusions sous le volet de l'application des dispositions pénales. Le Directeur général des élections désire davantage attirer l'attention des commissaires sur le fait qu'au nom du secret fiscal, le ministère du Revenu à l'époque n'avait jamais informé l'institution des constats qu'il avait faits en cette matière. Nous rappelons qu'avant même la réception de la lettre anonyme, M^e Marcel Blanchet avait entrepris des démarches auprès des autorités du ministère du Revenu afin de solliciter leur aide pour lutter plus efficacement contre les prête-noms.
104. Précisons également qu'à cette époque, le Directeur général des élections avait demandé aux partis politiques, lesquels devaient transmettre annuellement un reçu de contribution pour fins fiscales à chacun de leur donateur, de joindre à cette transmission une lettre du Directeur général des élections rappelant les règles encadrant le versement des contributions politiques. Il s'agissait là d'un autre moyen mis de l'avant par l'institution afin de sensibiliser les principaux acteurs en matière de financement, soit les donateurs et les partis politiques, à l'importance de voir au respect des règles prévues aux lois électorales⁴⁶.

11. L'année 2009

105. En 2009, un suivi était donné à notre correspondance du 28 février 2008 adressée au ministère du Revenu du Québec. Le 14 juillet 2009, madame Francine Martel-Vaillancourt, sous-ministre, donnait suite aux nombreux échanges survenus depuis le 28 février 2008 au regard des informations qui pourraient être partagées par les deux organisations⁴⁷. Quant aux situations où un employeur rembourse à son

⁴⁴ P-25 : Lettre du 15 février 2008 – plainte anonyme

⁴⁵ Supra note no 41

⁴⁶ P-26 : Article de presse – Le Soleil, Martin Pelchat, 8 février 2008 – Le PQ et le PLQ se tirent d'affaire

⁴⁷ P-27 : Lettre du 14 juillet 2009 de la sous-ministre du Revenu du Québec, madame Francine Martel-Vaillancourt, adressée au directeur général des élections

employé la contribution politique que ce dernier a versée, la sous-ministre s'exprime de la façon suivante :

Votre cinquième point évoque la possibilité que le ministère communique au Directeur général des élections les situations où un employeur rembourse à son employé la contribution politique que ce dernier a versée. Outre le fait que cette information constitue un renseignement fiscal qui nécessite une modification à la *Loi sur le ministère du Revenu*, cette situation n'a été découverte qu'exceptionnellement. Étant donné cette absence d'occurrence, nous ne croyons pas que l'intégration systématique d'un tel contrôle dans nos processus de vérification apporte de véritables bénéfices. Soit qu'un tel stratagème est quasi inexistant, soit que l'arrangement est difficile à détecter. À titre d'exemple, un employeur peut convenir avec son employé d'un artifice qui diffère d'un simple remboursement par chèque.

106. Il appert que les efforts du Directeur général des élections afin d'améliorer ses outils en matière de détection en sollicitant l'aide du ministère du Revenu n'ont pas donné de résultats. Ce constat justifiait ainsi une intervention du directeur général des élections auprès du ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques à l'époque, monsieur Robert Dutil, afin que la *Loi sur le ministère du Revenu* soit modifiée exigeant ainsi du ministère du Revenu qu'il transmette au Directeur général des élections certains renseignements fiscaux relatifs aux contributions électorales versées⁴⁸.
107. Outre les événements entourant les échanges entre le Directeur général des élections et le ministère du Revenu, l'année 2009 fut une année charnière avec le début d'une série d'allégations ou de révélations modifiant la compréhension du portrait sociopolitique du Québec en matière de financement politique. Voici donc en bref les événements majeurs ayant ponctué la fin de l'année 2009.
108. Le 22 octobre 2009, monsieur Benoit Labonté, ancien chef du parti Vision Montréal, faisait une série de révélations concernant le financement de sa campagne à la chefferie et le recours à des prête-noms ou à de l'argent comptant pour financer les partis politiques au Québec⁴⁹. Le Directeur général des élections a donné suite à ces allégations en procédant à une enquête.

⁴⁸ P-28 : Lettre du 30 avril 2010 du directeur général des élections adressée au ministre responsable de la réforme des institutions démocratiques, monsieur Robert Dutil

⁴⁹ P-29 : Transcription d'une entrevue – RDI, Anne-Marie Dussault, 22 octobre 2009 – Benoît Labonté vide son sac au sujet de ses liens avec Tony Accurso lors de sa campagne au leadership de Vision Montréal

109. Le 3 novembre 2009, M^e Marcel Blanchet annonçait le lancement d'une démarche relançant le débat sur le financement des partis politiques au Québec, tant au palier provincial qu'au palier municipal. C'est ainsi qu'un jury citoyen a été constitué. Celui-ci devait répondre à la question suivante : « Faut-il ouvrir le financement des partis politiques aux contributions des compagnies ou de tout autre regroupement : oui ou non? Si oui, à quelle condition? Sinon, faudrait-il modifier les règles existantes? »⁵⁰

110. M^e Blanchet exposait ainsi dans le cadre d'une conférence de presse le contexte qui motivait la constitution de ce jury citoyen:

Plusieurs raisons militent en faveur de la reprise du débat sur ce sujet maintenant :

- Les allégations voulant que le système actuel soit facilement contournable et soit, dans les faits, contourné, continue de circuler; ce point de vue a d'ailleurs été renforcé au cours des dernières semaines.
- Or, le DGE a le devoir de faire respecter la loi.
- Le sujet refait surface périodiquement dans les médias. Souvent on invoque le financement des partis politiques, mais en lien avec d'autres dossiers, comme ce fut le cas pendant la dernière campagne électorale municipale où l'on traitait autant des processus d'attributions des contrats, des allégations de corruptions et de possibles liens avec le financement des partis politiques.
- Nous jugeons important d'obtenir un éclairage du citoyen sur la question.

111. Voilà un autre exemple qui démontre que différentes actions peuvent être entreprises visant à apporter un éclairage supplémentaire à l'institution chargée de voir à l'application des dispositions législatives et ainsi lui permettre de rechercher des solutions aux fins de contrôler davantage le financement politique et de faire obstacle aux contraventions constatées à la loi.

112. En décembre 2009 et en février 2010, trois ministres faisaient une déclaration publique laissant entendre que des entreprises financent les partis politiques⁵¹. Le

⁵⁰ P-30 : Allocution du directeur général des élections – 3 novembre 2009 – Tenue du Jury citoyen présentée dans le cadre d'une conférence de presse annonçant la tenue du jury citoyen sur le financement des partis politiques

⁵¹ P-31 (en liasse) : Transcription d'un point de presse – Michelle Courchesne, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2 décembre 2009

Transcription d'un extrait d'émission – RDI, 11 décembre 2009 – Le DGE fera des vérifications suite aux déclarations de Norman MacMillan

Transcription d'une conférence de presse – Julie Boulet, ministre des Transports, 24 février 2010

Directeur général des élections a procédé à des vérifications comptables par la direction du financement des partis politiques et a initié des enquêtes afin de déterminer si des contraventions à la loi avaient été commises. Il s'agissait des ministres Michelle Courchesne, Norman MacMillan et Julie Boulet.

113. Il s'en suivra différentes autres actions du Directeur général des élections qui ont principalement pris la forme de vérifications ou d'enquêtes entreprises suite à des révélations survenues au cours de l'année 2010.

12. L'année 2010

114. Le 9 mars 2010, les médias font état d'allégations à l'effet qu'un cocktail organisé par la firme Dessau, en octobre 2008, aurait rapporté 43 000 \$ à la caisse électorale de la ministre Nathalie Normandeau⁵². Des vérifications ont été amorcées par le Directeur général des élections afin de vérifier si les dispositions de la *Loi électorale* avaient été respectées.
115. Le 15 mars 2010, M^e Marc Bellemare affirmait en entrevue que les entreprises du milieu de la construction contribuaient au financement du Parti libéral du Québec. M^e Bellemare devra être contraint par le Directeur général des élections à témoigner devant ses enquêteurs afin d'obtenir des éléments concrets à l'appui de ces allégations. Le 3 décembre 2010, le Directeur général des élections publiait un communiqué de presse annonçant les suites du témoignage de M^e Bellemare⁵³.
116. Au mois de mars 2010, des allégations portant sur un système de contributions politiques favorisant principalement le Parti libéral du Québec étaient formulées par le député Amir Khadir. En bref, ces allégations visaient 123 employés ou associés liés à quatre firmes de génie-conseil. Considérant la nature des allégations qui étaient fondées sur des présomptions plutôt que sur des éléments probants, le Directeur général des élections a mis en place un processus de « confirmations expresse » auprès des donateurs visant à obtenir de chacun d'eux une déclaration

⁵² P-32 : Article de presse – Radio-Canada.ca avec Presse canadienne, 9 mars 2010 – Des pratiques qui sèment le doute

⁵³ P-33 (en liasse) : Transcription d'une entrevue – CJMF-FM, Sylvain Bouchard, 15 mars 2010 – Entrevue avec l'ex-ministre libéral de la Justice, Marc Bellemare, sur Henri Massé et Jean Charest

Communiqué de presse du Directeur général des élections – 3 décembre 2010 – Allégations de M^e Marc Bellemare au sujet du financement du Parti libéral du Québec : aucun élément factuel probant ne permet de poursuivre l'enquête

signée, attestant que les contributions politiques qu'ils avaient versées provenaient de leurs propres deniers et n'avaient fait l'objet d'aucun remboursement.

117. À la suite de ce processus, le dossier visant la firme Axor a été initié. Un total de 40 constats d'infraction ont finalement été signifiés dans ce dossier et des plaidoyers de culpabilité ont été reçus au mois d'août 2010⁵⁴.
118. Le 18 mai 2010, le quotidien *Le Devoir* indiquait que le dirigeant de l'agence de sécurité BCIA, monsieur Luigi Coretti, aurait demandé à des cadres de son entreprise de verser de l'argent au Parti libéral du Québec afin de rendre service au ministre Tony Tomassi. Le Directeur général des élections ouvrit une enquête afin de déterminer si l'agence de sécurité BCIA avait utilisé des prête-noms aux fins de contribuer à la caisse électorale du ministre⁵⁵.
119. Le 3 novembre 2010, Radio-Canada révélait que le maire de Mascouche, monsieur Richard Marcotte, aurait bénéficié d'une caisse occulte à laquelle devaient contribuer les fournisseurs de services de la Ville et particulièrement la compagnie Transport et Excavation Mascouche inc., propriété de monsieur Normand Trudel. Le Directeur général des élections a alors initié une enquête ayant permis d'émettre 50 constats d'infraction visant principalement l'utilisation de prête-noms aux fins de financer le parti Équipe Marcotte / Ralliement Mascouche⁵⁶.
120. Le 22 novembre 2010, un ancien candidat libéral défait, monsieur David Grégoire, révélait à Radio-Canada qu'il avait accepté à deux reprises de l'argent comptant visant à financer sa campagne électorale en 2008, en incriminant notamment l'entrepreneur monsieur Luigi Salvatore. Le Directeur général des élections entreprit une enquête ayant pour objectif de colliger la preuve nécessaire devant appuyer d'éventuelles poursuites pénales⁵⁷.
121. Afin de conclure quant à l'année 2010, nous invitons les commissaires à prendre connaissance du communiqué de presse émis par le Directeur général des élections, en date du 18 mars 2010, qui rappelle certains événements marquants et réfère à la

⁵⁴ P-34 : Communiqué de presse du Directeur général des élections – 5 août 2010 – Le DGE obtient 40 plaidoyers de culpabilité des firmes Axor Experts-Conseils inc., Groupe Axor inc. et Axor Construction Canada inc.

⁵⁵ P-35 : Article de presse – *Le Devoir*, *La Presse canadienne*, 18 mai 2010- Financement du PLQ – Le DGE enquêtera sur Tomassi et BCIA

⁵⁶ P-36 : Communiqué de presse du Directeur général des élections – 24 avril 2013 – Financement illégal des partis politiques – Parti Équipe Marcotte / Ralliement Mascouche – Le DGE rend publique la liste des personnes poursuivies

⁵⁷ P-37 : Article de presse – *TVA Nouvelles*, 23 novembre 2010 – Le Parti libéral nie tout, le DGE enquête

mise en place d'un plan structuré en matière de vérification visant à intensifier celle-ci pour assurer un meilleur contrôle des entités politiques considérant l'ensemble des événements portés à la connaissance de l'institution⁵⁸.

13. L'année 2011

122. L'année 2011 fut une année de transition importante quant à l'application du nouveau cadre de versement des contributions politiques ainsi que des nouvelles mesures législatives visant, soit à renforcer les pouvoirs de surveillance et de contrôle du Directeur général des élections, soit à accroître le caractère dissuasif des pénalités⁵⁹. À cet égard, les éléments suivants méritent d'être soulignés :

- Mise en place de processus administratifs et informatiques pour recevoir les contributions politiques au niveau provincial;
- Baisse du montant maximum de contribution politique permis annuellement pour un électeur, de 3 000 \$ à 1 000 \$ (ce plafond sera éventuellement abaissé à 100 \$ en 2013);
- Mise à niveau du financement étatique pour tenir compte de la baisse du plafond maximal des contributions provinciales;
- Hausse significative des amendes et introduction de nouvelles infractions;
- Introduction de l'interdiction de contrats publics visant certaines infractions touchant la légalité des contributions politiques;
- Élargissement des infractions qualifiées de « manœuvres électorales frauduleuses »;
- Nouveau pouvoir accordé au Directeur général des élections afin d'obtenir des renseignements fiscaux aux fins d'examen, de vérification et d'enquête.

14. L'année 2012

123. Dès l'été 2012, moment où l'entente avec l'Agence du revenu fut signée, des travaux de vérification sur le « financement sectoriel » ont débuté.

⁵⁸ P-38 : Communiqué de presse du Directeur général des élections- 18 mars 2010 – Deux cas dans l'actualité amènent le DGE à rappeler son plan d'action en matière de vérification du financement des partis politiques

⁵⁹ 190P-2008 : Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales DGE-6449, p. 63 et ss.

124. De plus, au cours de l'année 2012, le Directeur général des élections a mis en place une ligne dénonciation dédiée exclusivement au financement des partis politiques⁶⁰ et a créé une unité spéciale d'enquête aux fins de donner suite aux différents dossiers de « financement sectoriel », en plus d'enquêter sur d'éventuelles contraventions à la loi dévoilées au cours des travaux de la Commission. Cette unité amorçait ses travaux le 1^{er} janvier 2013⁶¹.

15. Les années 2013 et 2014

125. Le 3 avril 2013, le Directeur général des élections publiait un communiqué de presse dévoilant des pratiques d'une envergure plus grande que révélée au cours des travaux de la Commission en matière de financement sectoriel⁶².
126. Depuis le début de ses activités en matière de « financement sectoriel », le Directeur général des élections a transmis plus de 300 constats d'infraction contre des entreprises, des dirigeants ou contre des donateurs pour avoir enfreint les règles régissant le versement de contributions politiques⁶³. Par ailleurs, des démarches administratives ont été entreprises pour récupérer auprès des entités politiques autorisées les contributions illégales versées⁶⁴.
127. Il est pertinent de noter qu'au cours des années 1996 à 2014, en sus de sa mission de voir à l'application des règles sur le financement politique et d'agir en tant que poursuivant public, le Directeur général des élections a eu à s'acquitter de sa mission d'assurer le bon déroulement des scrutins provinciaux et de soutenir les présidents d'élection dans le cadre des scrutins municipaux et scolaires. À cet égard, il a assuré la tenue de six élections générales provinciales, dont quatre, au cours des huit dernières années, sans compter la tenue de nombreuses élections partielles à tous les paliers⁶⁵.

⁶⁰ P-39 : Communiqué de presse du directeur général des élections – 29 octobre 2012 – Une ligne de dénonciation en matière de financement politique – Dites-le nous!

⁶¹ 190P-2008 : Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales DGE-6449, p. 31

⁶² P-40 : Communiqué de presse du directeur général des élections – 3 avril 2013 – Financement sectoriel des partis politiques pour près de 13 M\$ - Le DGE dévoile des pratiques d'une envergure plus grande que révélée

⁶³ P-41 : Tableau – Financement sectoriel – Poursuites – Direction des affaires juridiques – 13 janvier 2015

⁶⁴ P-42 : Graphique – Contributions réclamées aux partis politiques – Direction du financement des partis politiques – 27 janvier 2015

⁶⁵ P-43 (en liasse) : Extraits de rapports annuels du Directeur général des élections traitant des activités électorales de 1998 à 1999, de 2003 à 2004, de 2005 à 2006, de 2006 à 2007, de 2007 à 2008, de 2008 à 2009, de 2009 à 2010, de 2012 à 2013 et de 2013 à 2014 de 2007 à 2008

SECTION IV – LES ACTIVITÉS D’INFORMATION, DE FORMATION, DE SOUTIEN ET DE VÉRIFICATION

128. Tel que souligné précédemment, le législateur a confié à l’origine un double rôle au Directeur général des élections, soit un rôle d’éducateur et un rôle de contrôleur.
129. Bien que le Directeur général des élections constatait que des progrès tangibles avaient été réalisés 25 ans après l’instauration de la *Loi régissant le financement des partis politiques*, il en arrivait néanmoins à la conclusion que des améliorations devaient être apportées afin de resserrer l’application des lois en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. C’est par le biais de son Plan d’action 2003-2006⁶⁶ que le Directeur général des élections annonçait publiquement une série de mesures qui visaient à resserrer l’application de la loi.
130. Ainsi, le Directeur général des élections tenait à renforcer les mécanismes de contrôle et de contrainte. En outre, les activités d’information à la population et de formation aux clientèles cibles étaient également bonifiées.
131. Puisque la clientèle est diversifiée, changeante, fluctuante et assez inexpérimentée, il est essentiel de bien former les représentants des entités politiques autorisées afin que ceux-ci puissent s’acquitter de leurs responsabilités. Cette clientèle est composée de partis politiques provinciaux (une vingtaine), de partis politiques municipaux (fluctuant de 130 à 200 lors d’élections générales), d’instances au palier provincial (plus de 500 à l’époque de l’Action démocratique du Québec, mais actuellement au nombre de 365), de candidats indépendants (peu nombreux au palier provincial, mais plus de 2 000 au palier municipal lors d’élections générales), sans oublier les quelque 1 500 candidats au palier scolaire. Les coordonnées de toutes ces entités politiques et de leurs représentants sont accessibles en tout temps sur le site Web du Directeur général des élections. L’autorisation d’une entité politique et son inscription à un registre public constituent le point de départ en matière de financement politique et ces devoirs confiés au Directeur général des élections sont rigoureusement assumés.

1. Le volet information

132. La mise en place de certaines mesures annoncées au Plan d’action 2003-2006 a coïncidé avec la refonte du site Web du Directeur général des élections. Cette refonte a donné l’occasion, d’une part, de revoir l’ensemble des capsules

⁶⁶ Supra note 29

d'information portant sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales et, d'autre part, de rendre accessible sur le site Web du Directeur général des élections une panoplie d'informations à l'attention du public⁶⁷ de même que tous les outils, guides, formulaires, directives, aide-mémoire et applications Web à l'intention des représentants des entités politiques autorisées.

133. Le Directeur général des élections a déployé plusieurs efforts au fil des années pour améliorer sans cesse la qualité, la quantité, la disponibilité et l'accessibilité des renseignements encadrant le financement politique et le contrôle des dépenses électorales.

2. Le volet formation et soutien

134. À l'exception du palier scolaire où le candidat a la charge d'administrer lui-même autant son financement que ses dépenses électorales, toutes les autres entités autorisées par le directeur général des élections se doivent d'avoir nommé, d'une part, un représentant officiel chargé d'administrer tout ce qui concerne le financement politique et les dépenses courantes et, d'autre part, un agent officiel chargé de contrôler toutes les dépenses électorales, sans compter la nomination d'un vérificateur externe pour la vérification des activités financières d'un parti tant au palier provincial que municipal.
135. C'est donc auprès de ces clientèles en particulier que le Directeur général des élections doit fournir une formation et un soutien continu et de qualité. Il est important de préciser qu'à priori, le but n'est pas d'enquêter sur ces représentants, mais plutôt de les sensibiliser à l'importance de leur rôle, de leur expliquer leurs responsabilités et les règles applicables de même que les conséquences pénales relatives à un manquement à la loi.
136. En outre, nous ne pouvons passer sous silence le fait que les trésoriers des quelque 1 100 municipalités du Québec, particulièrement ceux des 185 municipalités de 5 000 habitants et plus, de même que les 69 directeurs généraux des commissions scolaires, sont sous la responsabilité directe du Directeur général des élections, lorsque ceux-ci agissent en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. Dans une moindre mesure, le Directeur général des élections doit aussi soutenir les présidents d'élection lorsqu'il délègue à ces derniers une partie de ses responsabilités en matière d'autorisation des nombreux candidats aux

⁶⁷ P-44 : Tableau – Les activités d'information au public en matière de financement politique - Direction du financement des partis politiques – Janvier 2015

paliers municipal et scolaire. Là encore, le Directeur général des élections a le devoir de bien former et soutenir ces précieux partenaires.

137. En matière de financement politique, le Directeur général des élections tient plusieurs séances de formation, et ce, principalement lors d'élections générales, mais aussi annuellement en ce qui a trait à la préparation du rapport financier du représentant officiel ou à la demande d'un parti ou de groupes d'intérêt ou lorsque des modifications législatives d'importance sont adoptées. Depuis 1996, c'est près de 900 séances de formation que le Directeur général des élections a tenues pour former près de 13 000 personnes⁶⁸.
138. En outre, avec l'avènement des projets de loi augmentant les pouvoirs du Directeur général des élections et encadrant de façon plus étroite le financement politique au Québec, un programme d'accueil et de fidélisation s'adressant aux clientèles et aux partenaires du Directeur général des élections a été mis en place. Ce programme systématise l'accueil des nouvelles clientèles et des nouveaux partenaires en vue de les fidéliser à un soutien continu⁶⁹.

3. Le volet vérification

139. Les lois électorales spécifient clairement que le Directeur général des élections doit vérifier si les entités politiques qu'il a autorisées se conforment aux dispositions des lois et à cet effet, il doit examiner et vérifier, le cas échéant, les rapports financiers et les rapports de dépenses électorales qu'il reçoit. Puisque les rapports financiers des partis provinciaux et municipaux sont déjà vérifiés par des vérificateurs externes, le Directeur général des élections a souvent consacré davantage ses efforts au regard des autres rapports qui lui sont produits. En fait, ce devoir de vérification est partagé avec les vérificateurs externes des partis politiques qui ont eux-mêmes une obligation légale à cet égard.
140. En raison d'un accroissement important en 1998 et en 1999 du nombre de municipalités assujetties à des règles de financement politique, le Directeur général des élections a dû faire face à une quantité croissante de rapports de dépenses électorales et de rapports financiers produits par les entités politiques autorisées au palier municipal. Dans son Plan d'action 2003-2006, le Directeur général des élections révélait que l'institution avait concentré ses activités sur la vérification

⁶⁸ P-45 : Tableaux – Bilan des séances de formation données de 1996 à 2002 - Direction du financement des partis politiques – Août 2014

⁶⁹ P-46 : Programme d'accueil et de fidélisation des clients et partenaires de la Direction du financement des partis politiques – 17 janvier 2010

des rapports de dépenses électorales, et ce, considérant son obligation de rembourser, à même les fonds publics, une portion des dépenses électorales des partis. La priorité fut alors donnée à l'intensification des activités de vérification des contributions et des rapports financiers des instances des partis provinciaux de même qu'à la vérification de conformité des partis politiques tant municipaux que provinciaux⁷⁰.

141. L'intensification et la consolidation de l'ensemble de ses activités de vérification ont permis au Directeur général des élections d'accentuer ses activités de contrôle, d'entreprendre des enquêtes et de transmettre des constats d'infraction, le cas échéant.
142. En ce qui a trait à la vérification des dépenses électorales, comme mentionné, le Directeur général des élections en a toujours fait une grande priorité. Les programmes de vérification sont constamment révisés et améliorés par l'ajout de points de contrôle afin de faciliter la détection d'anomalies. Précisons, à titre d'exemple la surveillance des sites Web des partis et candidats, les activités de veille sur la diffusion des publicités électorales, les vérifications croisées avec les activités courantes des partis et leurs instances et la fixation de standards de coûts.
143. En outre, au fil des ans, le Directeur général des élections a initié et réalisé différentes activités de détection :
 - Vérification d'emprunts et cautionnements des partis politiques municipaux – années visées 2008-2009-2010;
 - Vérification des contributions versées par carte de crédit pour les partis politiques provinciaux – années visées 2006-2007;
 - L'envoi massif de confirmations expresses à des donateurs ciblées;
 - Vérification à la suite de reportage dans les médias rapportant une situation litigieuse;
 - Visite de locaux électoraux lors des élections générales municipales du 3 novembre 2013;
 - Suivi de travaux de commissions d'enquête (Gomery, Bastarache, Charbonneau);
 - Demande d'information auprès de l'Ordre des ingénieurs du Québec;

⁷⁰ P-47 : Tableau – Travaux de vérifications et d'examens 1996-2012 – Direction du financement des partis politiques (DFPP) - Août 2014 (amendé)

- Envoi d'une lettre par le Directeur général des élections à près de 70 000 donateurs aux fins de leur rappeler les règles applicables en matière de contributions politiques.

144. D'autres actions peuvent également être mentionnées :

- Une campagne publicitaire télé et radio a été effectuée du 10 février au 7 mars 2003 visant à rappeler les règles, les valeurs et les principes de la loi et à responsabiliser l'électorat;
- Réalisation de sondages pour évaluer les connaissances des Québécois à l'égard des règles de financement politique et pour évaluer leur perception à l'égard de leur respect;
- De nouveaux systèmes informatiques ont été développés pour faciliter la gestion des activités avec les trésoriers municipaux et les directeurs généraux des commissions scolaires;
- Mise en œuvre d'un nouveau processus de contrôle des reçus officiels délivrés pour des contributions politiques;
- Intensification de la supervision du travail d'examen ou de vérification effectué par les trésoriers municipaux et les directeurs généraux des commissions scolaires;
- Établissement d'indices de respect aux règles d'autorisation, de financement politique et de contrôle des dépenses.

145. Toutes ces actions ne peuvent être ignorées. Elles s'inscrivent dans le cadre des devoirs, des fonctions et des pouvoirs du directeur général des élections.

SECTION V – LES ENQUÊTES

146. Comme démontré précédemment, ce n'est qu'au début de l'année 2011 que le Directeur général des élections s'est vu doté de pouvoirs supplémentaires lui permettant ainsi de bonifier son rôle de détection, particulièrement en matière de financement des partis politiques. Certaines actions avaient été entreprises préalablement à l'obtention de ce pouvoir, mais celles-ci n'étaient d'aucune commune mesure avec l'accès aux renseignements fiscaux qui fut finalement consenti au Directeur général des élections et mis en œuvre en juillet 2012, suite à la signature d'une entente avec Revenu Québec.
147. Lorsque le Directeur général des élections a des motifs de croire qu'une contravention à la loi a été commise, selon les faits qui sont portés à sa connaissance, il procède à une enquête. Nous rappelons que chaque plainte reçue fait l'objet d'une analyse afin de déterminer les suites à y être accordées.
148. La décision de procéder à une enquête ne peut être prise à la légère. Les conséquences reliées à l'exercice d'un tel pouvoir commandent qu'il soit appliqué avec prudence et rigueur. Le Directeur général des élections ne peut en effet ignorer qu'une intervention en matière d'enquête peut engendrer des répercussions importantes sur les personnes qui sont visées par celle-ci, que ce soit au plan professionnel ou personnel.
149. Le Directeur général des élections exerce aussi ce pouvoir dans le respect des principes de droit reconnus, dont la présomption d'innocence et la présomption de bonne foi. Ainsi, de simples soupçons, de simples liens par association ou d'allégations sans référence à une preuve concrète ne suffisent pas.
150. Le Directeur général des élections s'est toujours appliqué à accomplir sa mission avec rectitude et en conformité de la loi, selon les pouvoirs qui lui étaient dévolus. Malgré son pouvoir de contrainte dont il bénéficie en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, des limites existent. L'application d'un tel pouvoir doit être pondérée selon les objectifs poursuivis en cours d'enquête considérant les conséquences qui découlent de l'application de celui-ci au regard des protections reconnues par les chartes.
151. La réalité à laquelle doit faire face le Directeur général des élections en tant que poursuivant public est différente de celle vécue par la Commission. En effet, le Directeur général des élections a pour mandat de colliger une preuve lui permettant d'entreprendre des poursuites pénales et le fardeau de preuve lui étant imposé est

- celui d'une preuve « hors de tout doute raisonnable ». D'ailleurs, des cas concrets sont constatés à l'effet que des témoins, ayant admis devant les commissaires avoir participé à des stratagèmes visant à financer illégalement des entités politiques autorisées, avaient préalablement fait l'objet d'enquête du Directeur général des élections et soit ont nié avoir participé à de tels stratagèmes, soit ont déclaré que leur mémoire faisait défaut. Sans une forte preuve circonstancielle, en pareil cas, une poursuite pénale est vouée à l'échec.
152. La protection juridique qui était offerte à ces individus lors de leur témoignage rendu dans le cadre d'une commission d'enquête publique peut en partie expliquer ces aveux.
 153. Une autre réalité à laquelle est confronté le Directeur général des élections est le choix pour certains individus d'interpeller un journaliste afin de lui exposer des révélations à l'effet que la *Loi électorale* n'est pas respectée, et ce, souvent sous le couvert de l'anonymat. Ces individus ne s'adressent pas à l'autorité chargée de voir à l'application de loi et ayant le pouvoir d'entreprendre des poursuites judiciaires, le cas échéant. En cette matière, les reportages et les articles de journalistes d'enquête sont en quelque sorte des sources d'information pour le Directeur général des élections. Toutefois, les sources journalistiques doivent généralement être protégées, ce qui peut représenter une contrainte pour le Directeur général des élections.
 154. Le respect des lois électorales concerne différents acteurs. Des dénonciations doivent survenir et une preuve doit être colligée. Le Directeur général des élections interpelle et tente de responsabiliser chaque intervenant, d'où la mise en place, notamment, d'une ligne dénonciation. La confidentialité est assurée et une immunité est accordée au dénonciateur advenant qu'il soit directement impliqué dans les événements rapportés.
 155. Malgré que les résultats n'aient pas toujours été ceux escomptés, l'on ne peut écarter le fait que le Directeur général des élections a procédé à des enquêtes aux fins de voir à l'application des dispositions pénales de la loi selon les orientations qui le gouvernaient au moment de prendre ses décisions et avec les moyens dont il disposait⁷¹.
 156. Il importe de rappeler les critères qui prévalaient à la prise d'une décision d'entreprendre des procédures pénales avant l'année 2010. D'une part, une

⁷¹ Supra note 14

infraction claire à la loi devait avoir été commise. D'autre part, une preuve convaincante démontrant la commission de l'infraction devait avoir été colligée et, finalement, la poursuite envisagée devait revêtir un caractère d'exemplarité, pouvant ainsi dissuader d'autres personnes de contrevenir à la loi.

157. Considérant l'ensemble des événements survenus, le dernier critère fut modulé. L'exemplarité est davantage recherchée aujourd'hui par l'émission de constats d'infraction.

SECTION VI - LES PROJETS DE LOI - LES COMITÉS CONSULTATIFS ET LES COMITÉS TECHNIQUES

158. La *Loi régissant le financement des partis politiques* de 1977 dotait le Québec d'une structure consultative dans le but de faciliter le consensus sur la mise à jour des dispositions législatives relatives au financement politique. L'un des objectifs alors poursuivis par le législateur était la participation active de tous les intervenants impliqués dans la bonification de la loi.
159. Jusqu'en 1983, le rôle du Conseil consultatif visait essentiellement les questions touchant le financement des partis politiques. Le 1^{er} janvier 1983, entrant en vigueur la *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral*⁷². Le conseil change alors de dénomination et devient le Comité consultatif. Son rôle est étendu à la *Loi électorale*. Il donne désormais son avis sur tout sujet relatif à cette loi, sauf ceux qui ont trait à la Commission de la représentation électorale. Rappelons que le Comité se compose de trois représentants de chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, dont au moins un doit être membre de l'Assemblée nationale. Le Directeur général des élections préside le Comité consultatif, en dirige les activités et en coordonne les travaux. Ce comité étudie ainsi les modifications proposées à la *Loi électorale*, généralement présentées et initiées par le Directeur général des élections.
160. Comme exposé lors de l'audition du 15 septembre 2014, le mécanisme facilite considérablement le processus de modification de la *Loi électorale* étant donné que le Directeur général des élections ne peut, rappelons-le, déposer lui-même un projet de loi devant l'Assemblée nationale.
161. Depuis 1996, le Comité consultatif est régulièrement appuyé par deux comités techniques, l'un pour le financement politique et l'autre pour le scrutin. Ces comités, composés de représentants des partis politiques et de membres du personnel du Directeur général des élections, examinent la faisabilité et les impacts sur le plan opérationnel des propositions de modifications législatives.
162. L'expérience québécoise démontre l'efficacité de cette structure consultative aux fins d'établir un consensus nécessaire à l'évolution de la législation électorale.

⁷² L.Q. 1982, c. 54

163. Le Comité consultatif a tenu 37 rencontres entre 1996 et 2013, soit au moins une fois par année à l'exception de 2008 où, outre la tenue des élections générales, le Directeur général des élections, appuyé par le comité technique - financement, analysait chacune des recommandations soumises par le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques. Pour sa part, le Comité technique sur le financement s'est réuni à 15 occasions durant cette période.
164. Sans que nous puissions détailler les travaux du Comité consultatif puisque ceux-ci se tiennent à huis clos, nous soulignons que près de 120 sujets traitant de financement politique ou de contrôle de dépenses électorales ont été étudiés par ce comité, dont plus de 95 % ont directement été proposés par le Directeur général des élections. Appuyée par des analyses financières ou juridiques, l'institution utilise ce forum aux fins de soulever les différentes difficultés d'application que le Directeur général des élections rencontre dans l'exercice de ses fonctions et suscite l'obtention de consensus visant l'adoption de modifications législatives quant aux situations où les règles pourraient être transgressées.
165. Comme démontré, le Directeur général des élections s'est préoccupé de l'évolution des règles au cours de la période de 1996 à 2010. Divers projets de loi soumis pour adoption à l'Assemblée nationale ont été la résultante de celle-ci. Au nombre des propositions qui ont été étudiées par le Comité consultatif et qui ont fait l'objet de modifications à la *Loi électorale*, mentionnons les dispositions sur le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales incluses dans plus de 13 projets de loi. Les paragraphes suivants constituent un résumé du cheminement législatif des mesures ayant réformé les lois électorales en matière de financement politique.
166. En novembre 2009, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes et de la Réforme des institutions démocratiques a présenté le projet de loi no 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.
167. Après le dépôt du projet de loi no 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 directeur général des élections. À la suite de ces auditions, le gouvernement a pris la décision de scinder le projet de loi no 78 en deux projets de loi distincts, soit le projet de loi no 92, *Loi modifiant*

la Loi électorale concernant la représentation électorale, et le projet de loi no 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 no 93 a été renvoyé en commission parlementaire pour amorcer l'étude article par article. Avant qu'il ne soit adopté, le projet de loi no 93 a été scindé en cinq projets de loi par le gouvernement en octobre 2010, soit les projets de loi nos 113, 114, 118, 119 et 120, qui ont été adoptés au cours des années 2010 et 2011.

168. Plusieurs des modifications législatives apportées par ces projets de loi ont pris comme source les travaux entrepris ou réalisés par le Directeur général des élections 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.
169. Plus récemment, soulignons les projets de loi nos 2 et 26, qui ont respectivement été adoptés le 6 décembre 2012 et le 16 mai 2013. Ces projets de loi sont venus compléter cette toute récente réforme des lois électorales.
170. La présente section ne traite évidemment pas de stratagèmes de prête-noms, de « financement sectoriel », ni d'enquêtes ni de l'application du volet coercitif de la mission du Directeur général des élections. Elle vise plutôt à démontrer que les travaux du Directeur général des élections en matière de financement politique ainsi que ses interventions visant à rechercher une adhésion aux règles encadrant le financement et une bonification de celles-ci n'ont pas été vains et ont conduit le législateur à apporter un grand nombre de modifications législatives qui, au fil du temps, se justifiaient.

SECTION VII – LES CONCLUSIONS

171. Le Directeur général des élections a toujours fait état publiquement de ses constats et de ses orientations, et ce, sur différentes tribunes. Il privilégiait à la fois l'analyse des difficultés d'application de la loi, la recherche de solutions et la proposition d'amendements législatifs afin d'assurer la pérennité des dispositions encadrant le financement des partis politiques et une adhésion à ces règles, garantissant ainsi un meilleur respect de la loi.
172. Il ne fait aucun doute que les moyens mis à la disposition de l'institution pour détecter des contraventions aux lois électorales n'étaient pas aussi performants, au cours des décennies 1990 et 2000, que ceux dont le Directeur général des élections dispose aujourd'hui.
173. Le Directeur général des élections a tenté d'accentuer ses pouvoirs en cette matière au cours de ces années, mais a fait face à des contraintes. Des actions de détection de contraventions aux règles de financement politique, qui se justifiaient dans le contexte des événements de l'époque, ont été entreprises, mais n'étaient certes pas à la hauteur de celles déployées par l'institution au cours des dernières années à l'aide des nouveaux leviers qui lui ont été accordés.
174. On comprend ainsi mieux pourquoi d'autres avenues, telles que l'information et la responsabilisation des interlocuteurs politiques, ont été privilégiées par le Directeur général des élections afin d'atteindre les objectifs recherchés.
175. L'utilisation de prête-noms en matière de financement politique était effectivement connue par l'institution au cours de ces années, les premières poursuites pénales ayant été entreprises en semblable matière en 1996. Toutefois, nul ne contestera que l'ampleur de ce phénomène et ses rouages n'ont été découverts que récemment.
176. Considérant la nature des infractions commises, laquelle exige une preuve matérielle et testimoniale pour contrecarrer la légitimité apparente des contributions, force est de constater que les moyens de détection de l'époque étaient limités. Rappelons aussi que la « loi du silence » prévalait au cours de la plus grande partie de la période visée par les travaux de la Commission. En effet, rarissimes étaient les dénonciations indiquant que du financement politique s'effectuait par le biais de prête-noms. Ajoutons les contraintes associées aux témoins rencontrés qui éprouvaient des difficultés à se rappeler des événements entourant le versement de

leurs contributions politiques ou l’affirmation de ceux-ci à l’effet qu’elles étaient conformes à la loi alors que la réalité était toute autre.

177. L’absence de liens directs avec les donateurs et des propositions de modifications législatives qui ont tardé à venir ne sont que quelques-unes des difficultés réelles qui apportent un éclairage quant au contexte dans lequel le Directeur général des élections devait exercer sa mission de contrôle.
178. Par ailleurs, il serait inéquitable pour le Directeur général des élections de passer sous silence les difficultés évoquées devant la Commission par de nombreux organismes publics ayant eu également maille à partir avec la collusion, la corruption, la tromperie et le contournement des règles établies. Nous pensons ici plus particulièrement au ministère des Transports, à la Sûreté du Québec ainsi qu’à l’Unité permanente anticorruption, à la Régie du Bâtiment, à la Commission de la construction du Québec, à la Commission municipale du Québec et au Conseil du trésor⁷³.
179. Il est intéressant de constater que la très grande majorité de ces organismes ont indiqué avoir intensifié leurs activités de contrôle et de répression plus particulièrement à la suite d’une série d’allégations et de reportages, sous diverses tribunes, survenus en 2009.
180. Lors de son discours de fermeture, la présidente de la Commission a été claire à l’effet que la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction n’a pas reçu le mandat d’analyser le financement des partis politiques dans son sens large. L’ensemble des témoignages entendus et la présentation de représentants du Directeur général des élections, le 15 septembre 2014, n’ont su apporter un éclairage suffisant aux commissaires quant à l’ensemble des devoirs dévolus au Directeur général des élections en matière de financement politique, ce qui motiva la production de la présente réponse.
181. Une seule conclusion s’impose. Le Directeur général des élections n’a pas manqué à son devoir de diligence dans l’exercice de ses fonctions. D’aucuns pourraient prétendre que le Directeur général des élections n’a pas insisté suffisamment pour

⁷³ Audience du 25 avril 2014, volume 192, interrogatoire de M^e Paul Crépeau, p. 140, 152, 155, 157 et 167

Audience du 16 septembre 2014, volume 232, interrogatoire de M^e Sonia Lebel, p. 10 et 11

Audience du 17 septembre 2014, volume 233, interrogatoire de M^e Simon Tremblay, p. 39 et 40

Audience du 18 septembre 2014, volume 234, interrogatoire de M^e Simon Tremblay, p. 230, 231 et 233

obtenir des moyens plus larges, dont les modifications législatives requises, mais rappelons qu'avant 2010, l'ampleur du phénomène n'était pas connue.

182. Nous ne pouvons que saluer les propos de la présidente à l'effet que la confiance du public en nos institutions doit être restaurée et que la dénonciation doit être fortement encouragée puisque ce n'est que collectivement et en agissant de façon responsable, comme l'a réitéré à plusieurs reprises le Directeur général des élections, qu'ensemble nous réussirons à faire du Québec une société où l'éthique politique est aux premières loges.
183. Enfin, il est opportun de rappeler que le nouveau cadre de financement des partis politiques, au palier provincial, va nécessairement modifier radicalement les pratiques de financement des partis. En effet, depuis le 1^{er} mai 2011, l'électeur verse directement au Directeur général des élections toute contribution de plus de 50 \$, laquelle est accompagnée d'une fiche de contribution comportant une déclaration signée par l'électeur à l'effet que sa contribution est conforme aux exigences de la loi. Le Directeur général des élections a le devoir d'en vérifier la conformité avant d'en transmettre la valeur à l'entité autorisée bénéficiaire.
184. Cela, conjugué avec toutes les nouvelles mesures visant à contrer l'usage de prête-noms, celles visant à accroître les pouvoirs de contrôle du Directeur général des élections ainsi que celles visant à rehausser le financement étatique, permet de croire que la problématique du contournement des règles de financement politique, dont s'est dotée la société québécoise, sera certainement amoindrie et espérons-le, significativement jugulée.
185. Fort de tous ses nouveaux moyens, le Directeur général des élections entend poursuivre avec rigueur et détermination sa mission d'éducateur aux saines pratiques de financement politique et de contrôleur de tous les intervenants politiques, tout en assurant aux Québécois des processus électoraux transparents et démocratiques.