



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

CI – 008M
C.G. – P.L. 78
Représentation électorale
et règles de financement
des partis politiques
VERSION RÉVISÉE

CEIC-R-2307

Mémoire du Directeur général des élections

Projet de loi n^o 78

Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale
et les règles de financement des partis politiques
et modifiant d'autres dispositions législatives

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
INTRODUCTION.....	5
FINANCEMENT POLITIQUE	5
<i>UN TRÈS BREF RETOUR DANS L'HISTOIRE</i>	<i>5</i>
<i>LE NÉCESSAIRE SOUTIEN FINANCIER AUX PARTIS POLITIQUES ET AUX CANDIDATS.....</i>	<i>7</i>
<i>LE 25^E ANNIVERSAIRE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DE 1977</i>	
<i>BILAN, DIAGNOSTIC ET PISTES DE SOLUTIONS</i>	<i>7</i>
<i>LE RAPPORT DU GROUPE DE RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES</i>	<i>8</i>
<i>LE PROJET DE LOI N° 78</i>	<i>9</i>
<i>LES AMENDEMENTS PRÉVUS AU PROJET DE LOI N° 78 EN MATIÈRE DE FINANCEMENT</i>	
<i>POLITIQUE</i>	<i>10</i>
1. Les dons anonymes.....	10
2. Une contribution versée volontairement, sans compensation ni contrepartie et sans remboursement	11
3. L'augmentation du taux pour le calcul de l'allocation annuelle aux partis politiques.....	12
4. Introduire de nouvelles règles relatives aux campagnes à la direction d'un parti politique	13
5. Réviser à la hausse les amendes imposées	14
6. Prévoir la perte de droit d'obtenir un contrat public aux contrevenants.....	15
7. Uniformiser et rendre plus complets les rapports financiers des partis politiques.....	15
8. Instaurer une responsabilité pénale des partis politiques et de leurs dirigeants	17
9. La période de conservation des reçus délivrés pour les contributions, des rapports, des déclarations, des factures et d'autres pièces justificatives	17
<i>LES AUTRES RECOMMANDATIONS PERTINENTES ÉMISES PAR LE GROUPE DE RÉFLEXION,</i>	
<i>ABSENTES DU PROJET DE LOI ACTUEL.....</i>	<i>18</i>
1. La prescription pour les poursuites pénales.....	18
2. Le maintien de l'autorisation d'un parti politique	20
3. La prescription d'une contribution faite contrairement à la loi	21
4. Le seuil minimal requis des votes valides pour avoir droit au remboursement des dépenses électorales	22
5. L'intervention des tiers et les technologies de l'information et des communications (TIC).....	24
6. Les manœuvres électorales frauduleuses (MEF)	27

7. La sanction électorale pour un chef parlementaire lorsqu'un rapport est non produit.....	28
8. Le report du délai fixé par la loi dans la situation d'un rapport à produire	29
9. Les sommes recueillies lors d'activités politiques	31
10. Remplacer les crédits d'impôts par des crédits de reconnaissance à la démocratie	33
<i>LES MESURES SPÉCIFIQUES AU PALIER MUNICIPAL, ABSENTES DU PROJET DE LOI ACTUEL...</i>	<i>35</i>
LE FINANCEMENT POLITIQUE DANS LES MUNICIPALITÉS DE MOINS DE 5 000 HABITANTS	35
L'ALLOCATION AUX PARTIS POLITIQUES MUNICIPAUX ET LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE RECHERCHE ET DE SECRÉTARIAT	36
<i>LES AUTRES MESURES QUI ASSURERAIENT UN MEILLEUR RESSERREMENT DES RÈGLES</i>	<i>37</i>
LA LIMITE DES DÉPENSES ÉLECTORALES PAR ÉLECTEUR	37
LE VERSEMENT DE CONTRIBUTIONS EN ARGENT COMPTANT	38
LE DÉVOILEMENT DU NOM DE L'EMPLOYEUR DES DONATEURS.....	39
<i>L'ENQUÊTE DU DGE SUR CERTAINES RÉVÉLATIONS FAITES À LA COMMISSION GOMERY.....</i>	<i>40</i>
OPÉRATIONS ÉLECTORALES.....	43
<i>LES TERRITOIRES ÉLECTORAUX.....</i>	<i>43</i>
LES SECTEURS ÉLECTORAUX ET LES SECTIONS DE VOTE.....	43
<i>LE RECRUTEMENT DES DIRECTEURS DU SCRUTIN</i>	<i>45</i>
<i>LES PRÉPOSÉS À LA LISTE ÉLECTORALE</i>	<i>46</i>
CONCLUSION	48

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le Directeur général des élections (DGE) a pris connaissance avec grand intérêt du projet de loi n° 78 modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives. Dans le présent mémoire, le DGE aborde à la fois les aspects liés au financement politique, aux territoires électoraux et à la gestion des opérations électorales.

En matière de financement, le DGE salue la prise en compte dans le projet de loi n° 78 de nombreuses propositions émanant du rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques déposé au Comité consultatif en février 2007. Les amendements proposés par le projet de loi visent à :

1. interdire les dons anonymes;
2. spécifier dans la loi qu'une contribution versée par un électeur doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement;
3. redresser le taux actuel de 0,50 \$ par électeur aux fins du calcul de l'allocation annuelle aux partis politiques;
4. introduire de nouvelles règles relatives aux campagnes à la direction d'un parti politique;
5. revoir à la hausse les amendes imposées;
6. prévoir la perte du droit d'obtenir un contrat public aux contrevenants;
7. uniformiser et rendre plus complets les rapports financiers des partis politiques;
8. prévoir la responsabilité pénale des partis politiques et de leurs dirigeants;
9. augmenter la période de conservation des reçus délivrés pour les contributions, des rapports, des déclarations, des factures et d'autres pièces justificatives.

En ce qui concerne la disposition de l'article 22 du projet de loi qui prévoit la perte du droit d'obtenir un contrat public, le DGE recommande que la date d'entrée en vigueur de cette disposition soit assujettie à une recommandation de l'institution lorsque les processus administratifs nécessaires à l'application de cette mesure seront en place.

Par ailleurs, tout en souscrivant aux objectifs du projet de loi n° 78 en matière de financement, le DGE formule les recommandations suivantes afin de renforcer davantage l'application des règles de financement et d'en améliorer le régime :

1. Prévoir une exception pour permettre aux partis politiques de recueillir, lors d'activités ou de manifestations à caractère politique, des revenus provenant de la vente de boissons ou de produits promotionnels, des frais de vestiaire et des revenus provenant de la vente aux enchères à la condition que ces revenus soient minimales et raisonnables;
2. Modifier l'article 569 de la Loi électorale afin de prévoir que le délai de prescription pour une infraction à cette loi est de 5 ans à compter de la perpétration de l'infraction;
3. Introduire dans la Loi électorale l'obligation pour un parti politique de produire annuellement une liste de 100 membres en règle, de donner au DGE le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour en vérifier l'exactitude et prévoir que le défaut de transmettre cette liste ou de maintenir un minimum de 100 membres pourrait entraîner un retrait d'autorisation au parti;
4. Amender l'article 100 de la Loi électorale de manière à préciser qu'une contribution ou une partie de contribution faite contrairement à la Loi n'a pas à être remise au DGE si le délai de prescription prévu à l'article 569 est écoulé;
5. Abaisser le seuil minimal requis pour avoir droit au remboursement des dépenses électorales à 10 % des votes valides au lieu de 15 %;
6. Modifier le régime de contrôle des dépenses électorales en prévoyant :
 - que toute dépense de publicité effectuée par une personne physique pendant une période électorale n'excédant pas 500 \$ ne constitue pas une dépense électorale;
 - que toute personne physique pourrait effectuer une dépense de publicité de plus de 500 \$ en période électorale pourvu que la publicité ainsi diffusée soit neutre;
 - qu'une réunion virtuelle telle qu'un blogue ainsi que les frais s'y rattachant dont le coût n'excède pas 500 \$ ne constituent pas une dépense électorale;
7. Prévoir qu'une manœuvre électorale frauduleuse, peu importe qu'elle soit commise en application de la Loi électorale, de la Loi sur la consultation populaire, de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités ou de la Loi sur les élections scolaires, comporte les mêmes conséquences quant à la perte des droits électoraux du contrevenant;
8. Modifier la Loi électorale pour préciser que les sanctions qui y sont prévues lorsqu'il s'agit d'un parti non reconnu comme groupe parlementaire par l'Assemblée nationale s'appliquent au candidat élu de ce parti ayant le plus haut statut;

9. Prévoir de nouveaux délais pour la production des différents rapports lorsque des élections générales sont tenues au cours de la période de préparation ou de remise des rapports;
10. Retirer de la loi le seuil de 60 \$ à partir duquel le prix d'entrée à une activité politique doit être considéré comme une contribution et distinguer les activités de financement à caractère politique des activités qui relèvent des statuts ou règlements du parti afin qu'elles ne donnent pas lieu obligatoirement à l'émission d'un reçu;
11. Remplacer les crédits d'impôt existants pour contribution politique par des crédits de reconnaissance à la démocratie, lesquels seraient administrés par le DGE;
12. Assujettir les municipalités de moins de 5 000 habitants à des règles de financement politique semblables à celles qui régissent les municipalités de 5 000 habitants et plus;
13. Élargir l'allocation destinée aux partis politiques municipaux à d'autres villes que Montréal et Québec et prévoir la majoration de cette allocation et du remboursement des frais de recherche et de secrétariat;
14. Prévoir que le DGE a minimalement un « droit de regard » sur l'application des mesures de financement des partis politiques municipaux (allocation et remboursement des frais de recherche et de secrétariat) et sur la conformité de la reddition des comptes effectuée à l'égard des montants versés;
15. Interdire le versement d'une contribution en argent comptant;
16. Exiger de tout donateur qu'il remette une déclaration attestant que son don est fait à même son patrimoine personnel, que celui-ci est fait volontairement, sans compensation ni contrepartie et qu'il n'a pas fait l'objet d'un quelconque remboursement;
17. Exiger de tout donateur qu'il dévoile le nom et les coordonnées de l'entreprise qui l'emploie ou de la société dont il est membre ou employé.

De plus, le projet de loi n° 78 prévoit que des changements importants seraient apportés aux règles de délimitation des circonscriptions électorales. Ces changements peuvent avoir des effets sur le régime de financement politique au regard de la limite des dépenses électorales pour un candidat au cours d'élections générales ou d'une élection partielle. Lorsque les travaux de la Commission de la représentation électorale seront terminés, le DGE recommande d'identifier les circonscriptions qui devraient bénéficier d'une augmentation du montant de la limite des dépenses électorales par électeur, en tenant compte de caractéristiques géographiques et démographiques.

En ce qui concerne les territoires électoraux prévus dans la Loi électorale, le DGE souhaite formuler les recommandations suivantes :

1. Augmenter le nombre d'électeurs par section de vote de 350 à 425;

2. Réviser la notion de secteur électoral dans la Loi et prévoir l'établissement de cette délimitation à un moment plus approprié dans le processus, soit au moment des activités préparatoires à un scrutin;
3. Modifier l'article 302 de la Loi électorale afin de permettre au DGE de fixer les critères qui détermineront si une section de vote doit être scindée ou fusionnée pour la tenue du vote, le jour du scrutin.

Le projet de loi n° 78 aborde également la gestion des opérations électorales en abolissant l'un des deux postes de préposé à la liste électorale. À ce chapitre, le DGE propose d'abolir les deux postes de préposé à la liste électorale actuellement prévus et de confier la compilation des numéros de ligne des électeurs qui votent le jour du scrutin au secrétaire du bureau de vote.

Le DGE souhaite également que des assouplissements soient apportés afin de faciliter le recrutement des directeurs du scrutin. À cet effet, il recommande de :

- modifier l'article 503 de la Loi électorale et le Règlement sur les conditions d'exercice des fonctions de directeur du scrutin afin de supprimer l'obligation d'être domicilié dans la circonscription ou dans une circonscription contiguë en la remplaçant par l'obligation pour la personne d'être en mesure d'exercer la fonction de directeur du scrutin comme si elle y était domiciliée.

Après 33 ans d'application, les différentes dispositions de la Loi électorale en matière de financement politique méritent d'être resserrées afin de s'assurer que l'esprit de la loi adoptée en 1977 est respecté. De façon générale, le DGE est très favorable aux orientations proposées dans le projet de loi n° 78 en matière de financement politique et souhaite même voir les règles et leur application se resserrer davantage afin de s'assurer que le processus électoral est encore plus transparent.

De même, au fil du temps, le DGE relève des difficultés d'application ou des améliorations potentielles aux règles électorales existantes. C'est pourquoi le présent mémoire propose au législateur des changements quant aux secteurs électoraux, au personnel électoral nécessaire à la tenue d'un scrutin et aux conditions d'exercice des directeurs du scrutin.

Le DGE souhaite que les parlementaires portent une attention particulière aux problématiques soulevées dans le présent mémoire et aux solutions qu'il avance. Les changements que propose l'institution contribueraient à terme à rétablir la confiance des électeurs, à améliorer la crédibilité de notre système électoral et à parfaire la gestion des élections. Le DGE considère que c'est l'intérêt des électeurs qui doit guider la réflexion et les décisions en cette matière.

INTRODUCTION

Le Directeur général des élections (DGE) a pris connaissance avec grand intérêt du projet de loi n° 78 modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale, les règles de financement des partis politiques et d'autres dispositions législatives. Il apprécie l'occasion qui lui est offerte de faire état, à la Commission des institutions, des observations et commentaires que suscite ce projet de loi.

En introduisant de nouvelles mesures pour resserrer les règles de financement des partis politiques et pour établir des règles de campagne à la direction des partis, le projet de loi n° 78 rejoint les attentes actuelles des citoyens quant à la transparence, l'équité et l'intégrité du financement des partis politiques au Québec. À ce chapitre, le Québec a fait longtemps figure de pionnier et de modèle à suivre.

Malheureusement, dans le contexte de l'actualité présente et passée où des situations et allégations exposées publiquement engendrent des doutes de plus en plus sérieux sur le respect des principes de base du système de financement des partis politiques, en minant même sa propre crédibilité, des ajustements pertinents et majeurs aux lois électorales s'avèrent effectivement nécessaires. Les règles de financement politique doivent toujours avoir pour effet de concourir à l'intérêt supérieur de la vie démocratique et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques.

Le projet de loi touche également la gestion des opérations électorales, à la fois par des changements qui seraient apportés à la représentation électorale et par des modifications visant le personnel des bureaux de vote. Il en sera aussi question dans le présent mémoire.

FINANCEMENT POLITIQUE

UN TRÈS BREF RETOUR DANS L'HISTOIRE

Rappelons qu'au terme d'un large débat public, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité, en 1977, la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale. Cette loi concrétisait la ferme volonté politique de démocratiser les règles du jeu électoral au Québec. À l'époque, il s'agissait d'une loi très avant-gardiste, unique au monde. Elle a été souvent citée à titre d'exemple et elle constitue encore une source d'inspiration qui mène à des réformes législatives majeures entreprises par d'autres gouvernements. D'entrée de jeu, il faut spécifier que l'équité et la transparence constituaient à l'époque et doivent toujours constituer les deux grands principes sous-jacents à cette réforme électorale qui a caractérisé

l'histoire du Québec en 1977. Toute volonté de changement dans le système de financement des partis politiques doit viser le respect de ces acquis fondamentaux.

L'interdiction stricte des contributions des personnes morales à la caisse des partis et l'établissement d'un plafond à la contribution des électeurs constituaient les pierres angulaires de cette réforme. Ni entreprises, ni groupes d'intérêt, ne pouvaient désormais influencer indûment les titulaires de charges publiques ou les fonctionnaires grâce à leur soutien financier. En contrepartie, l'État compensait la baisse de financement entraînée par cette réforme par des allocations aux partis tout en maintenant le remboursement d'une partie de leurs dépenses électorales. Plus tard, soit en 1982, pour faciliter le financement de l'activité politique, encourager la participation active des citoyens à la vie démocratique et favoriser les contributions provenant des donateurs modestes comme le voulait le législateur, la législation fiscale instaurait un crédit d'impôt pour contribution politique.

Brièvement, la loi de 1977 visait à éliminer les possibles « dettes de reconnaissance » de même que les caisses occultes des partis politiques qui prévalaient à l'époque. Aussi, cette loi permettait de régler de façon définitive le problème du secret entourant la provenance des fonds des partis politiques et la gestion de leurs dépenses. Rappelons qu'après l'élimination progressive des mécanismes de contrôle des dépenses électorales, dont le coup de grâce est survenu en 1936 alors que la présentation d'un état des dépenses électorales n'était plus exigée, la porte était grande ouverte à la corruption et à la prolifération des caisses occultes.

Bien des gens s'interrogeaient sur la provenance des fonds des caisses électorales, sur le fait que les partis puissent être redevables à de gros donateurs, ceux-ci étant souvent des personnes morales en quête de « retours d'ascenseur ». À cette époque, le principal parti d'opposition n'avait pas les moyens de riposter au parti au pouvoir. En donnant l'impression que le jeu de la démocratie était faussé, ces disproportions provoquaient inquiétude et indignation.

C'est dans ce contexte et à cette époque que les médias, mais aussi la population, réclamaient avec insistance une réforme majeure, laquelle était finalement amorcée durant la campagne électorale de 1960. La loi sera subséquentement modifiée à quelques reprises, en 1963, 1965, 1966 et en 1975, sans pour autant empêcher le financement des partis politiques d'être souvent sur la sellette et de subir les pressions de l'opinion publique et des médias.

C'est finalement en 1977 que se concrétise la volonté politique de démocratiser la question du financement des partis politiques et du contrôle des dépenses électorales par l'adoption à l'unanimité de la « Loi numéro 2 ». Au fil des ans, des dispositions législatives semblables ont été intégrées dans les lois équivalentes des paliers municipal et scolaire respectivement en 1987 et en 2002.

LE NÉCESSAIRE SOUTIEN FINANCIER AUX PARTIS POLITIQUES ET AUX CANDIDATS

Les partis politiques assument des responsabilités cruciales dans plusieurs facettes de notre société, que ce soit au niveau économique, social, environnemental, etc. L'argent a son importance en démocratie tout simplement parce que sans lui les actions politiques ne pourraient se réaliser.

Dans une saine démocratie, il est cependant impératif pour les élus de ne pas se placer ou de placer leur parti politique en situation de dépendance face à leurs bailleurs de fonds, ou en situation de subir une influence inappropriée par ces derniers, quels qu'ils soient. En effet, une relation de dépendance financière étroite peut être à l'origine de bien des scandales politiques.

Aussi, à la faveur des lois adoptées au cours des dernières décennies en matière d'accès à l'information, les citoyens peuvent avoir accès aux documents et renseignements qui sont d'ordre public, notamment ceux qui révèlent d'où provient le financement des partis politiques. Un système opaque contribuerait à permettre à certaines personnes d'obtenir des avantages inéquitables ou non légitimes sans parler des doutes, suspicions et discrédits qu'irrémédiablement une telle opacité jetterait sur l'ensemble des actions politiques. Lorsque les citoyens ont accès à cette information, la discussion porte sur des faits plutôt que sur des doutes et des suspicions. Est-ce encore le cas présentement en matière de transparence sur la réelle identité des donateurs aux partis politiques?

LE 25^E ANNIVERSAIRE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DE 1977 BILAN, DIAGNOSTIC ET PISTES DE SOLUTIONS

En 2002, soit un quart de siècle après l'entrée en vigueur de la loi de 1977, le DGE rendait public le bilan de son intervention, l'analyse des actions posées, l'évaluation des pouvoirs conférés de même que les outils à sa disposition et les méthodes d'enquête utilisées à la lumière d'un nouveau contexte social, juridique et administratif. Déjà à cette époque, force était de constater que la loi comportait certaines difficultés d'application et que la confiance de la population envers le régime particulier de financement politique au Québec semblait s'éroder.

Le DGE estimait cependant que des progrès tangibles avaient été accomplis au Québec en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. La loi de 1977 avait effectivement encouragé les partis politiques à modifier leurs méthodes de financement, à en diversifier les sources et à les démocratiser. Le DGE considérait que la loi de 1977 était toujours valide dans ses principes fondamentaux et dans ses règles.

Néanmoins, il était déjà évident que la loi comportait de réelles difficultés d'application. Les façons de faire étaient sévèrement critiquées. Les faits constatés et l'information dont disposait l'institution à ce moment ne permettaient toutefois pas de prétendre que la loi était largement transgressée. Un plan d'action triennal 2003-2006 a été alors rendu public et mis en place pour introduire des mesures qui fourniraient un éclairage plus complet sur l'état de la situation. Il y était aussi envisagé de meilleurs outils, de nouvelles approches administratives et des améliorations législatives, lesquels favorisaient tous les ajustements jugés requis à ce moment.

Par ailleurs, le diagnostic effectué établissait clairement que bien qu'il soit chargé de l'application des dispositions en matière de financement politique, le DGE ne pouvait à lui seul atteindre les objectifs inhérents à la législation et en assurer la pérennité. À cet effet, l'adhésion, la responsabilisation, la mobilisation et l'intégrité de tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des électeurs, des donateurs, des divers représentants des partis politiques, des candidats, des élus, des vérificateurs externes, des milieux d'affaires et syndicaux ou associatifs, sont des impératifs nécessaires à la transposition de l'esprit de la loi dans la réalité.

En adhérant aux principes et aux règles de la loi, tous les intervenants consolident leur position respective et s'assurent que l'intérêt public primera toujours sur les intérêts particuliers. Les règles de financement politique sont des conditions à l'exercice d'une saine démocratie, mais plusieurs autres remparts existent présentement pour assurer l'intégrité de l'Administration publique. Il y a lieu toutefois de réviser les bases et l'application de quelques-uns de ces remparts comme c'est le cas d'ailleurs aujourd'hui.

LE RAPPORT DU GROUPE DE RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

À la suite du plan d'action triennal 2003-2006 du DGE, les questions touchant l'adhésion aux objectifs de la loi, l'intégrité et l'éthique en politique et dans la gestion des affaires publiques ont contribué à alimenter l'actualité politique et en cela, le Québec ne constitue pas une exception.

Lors de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires présidée par le juge John H. Gomery, certaines révélations venaient renforcer la conviction du DGE, déjà annoncée en 2003, à l'effet qu'il y avait lieu d'entreprendre une réflexion approfondie sur le système de financement des partis politiques, même si ces révélations concernaient essentiellement le palier de gouvernement fédéral.

Ainsi, sur la base d'une proposition formulée par le DGE, les membres du Comité consultatif (comité constitué en vertu de la Loi électorale), lors de la réunion du 27

avril 2005, convenaient de façon unanime de mettre sur pied un Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques. Ce groupe de réflexion était composé de représentants du DGE et de représentants de tous les partis alors représentés à l'Assemblée nationale à raison de deux représentants par parti.

Le mandat confié au Groupe de réflexion était de réévaluer les principes et les objectifs fondamentaux à la base des dispositions québécoises en matière de financement des partis politiques de même que les règles et leurs modalités d'application afin de proposer des avenues de solutions et des propositions d'amendements à la législation de manière à consolider la confiance des citoyens.

Le rapport final du Groupe de réflexion a été déposé en février 2007 au Comité consultatif lequel a mandaté son comité technique (financement) pour en faire l'étude et pour proposer des recommandations.

LE PROJET DE LOI N° 78

D'entrée de jeu, le DGE constate que le projet de loi n° 78 reprend quelques-unes des recommandations émises dans le rapport final du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques. Les amendements proposés par le projet de loi visent à :

1. Interdire les dons anonymes;
2. Spécifier dans la loi qu'une contribution versée par un électeur doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement;
3. Redresser le taux actuel de 0,50 \$ par électeur aux fins du calcul de l'allocation annuelle aux partis politiques;
4. Introduire de nouvelles règles relatives aux campagnes à la direction d'un parti politique;
5. Revoir à la hausse les amendes imposées;
6. Prévoir la perte du droit d'obtenir un contrat public aux contrevenants;
7. Uniformiser et rendre plus complets les rapports financiers des partis politiques;
8. Prévoir la responsabilité pénale des partis politiques et de leurs dirigeants;

9. Augmenter la période de conservation des reçus délivrés pour les contributions, des rapports, des déclarations, des factures et d'autres pièces justificatives.

Tout en souscrivant aux objectifs du projet de loi n° 78, le DGE recommande néanmoins d'autres amendements qui permettraient de renforcer davantage l'application des règles actuelles, d'améliorer le régime de financement des partis politiques et, espérons-le, de changer les mœurs électorales.

Certaines de ces propositions d'amendements visent à combler l'absence dans le projet de loi actuel des autres recommandations pertinentes émises par le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques.

Enfin, les autres propositions d'amendements ont pour objectif soit de combler l'absence dans le projet de loi actuel de quelques mesures spécifiques au palier municipal, soit de proposer d'autres mesures qui assureraient un meilleur resserrement des règles.

LES AMENDEMENTS PRÉVUS AU PROJET DE LOI N° 78 EN MATIÈRE DE FINANCEMENT POLITIQUE

1. Les dons anonymes

La Loi électorale définit les contributions comme étant les dons d'argent à une entité autorisée, les services qui lui sont rendus et les biens qui lui sont fournis à titre gratuit à des fins politiques. Toutefois, une exception à cette règle veut que les dons anonymes recueillis au cours d'une réunion ou d'une manifestation tenue à des fins politiques ne soient pas considérés comme des contributions. Au palier provincial, aucune limite n'est fixée à cet égard dans la Loi électorale alors qu'au palier municipal, la limite est fixée à 20 % des contributions recueillies.

Bien que le total des dons anonymes recueillis par les partis politiques provinciaux soit marginal (voir annexe 1), ce n'est toutefois pas le cas au niveau des partis politiques municipaux (voir annexe 2). Quoi qu'il en soit, la seule présence dans la loi d'une règle qui permet de recueillir légalement et légitimement des dons anonymes constitue une brèche importante qui mine le principe de transparence et laisse croire au public qu'il y a place à des situations abusives, non contrôlables et non vérifiables. En outre, l'expérience démontre clairement qu'il est impossible de contrôler efficacement l'intégralité de tels revenus.

Au profit de la transparence et de la confiance que le public doit avoir au regard du financement des partis politiques, il est effectivement très pertinent d'interdire

aux partis politiques de recueillir des dons anonymes. En contrepartie, nous sommes d'avis que les partis politiques devraient avoir le droit de recueillir, lors d'activités ou de manifestations à caractère politique, des revenus provenant de la vente de boissons ou de produits promotionnels, des frais de vestiaire et de revenus provenant de la vente aux enchères à la condition expresse que ces types de revenus soient minimes et raisonnables. Ne prévoir aucune exception en cette matière rendrait tous ces revenus illégaux alors qu'ils résultent d'une réalité à laquelle il est difficile d'échapper. Donc, le DGE recommande que le projet de loi soit amendé en ce sens.

2. Une contribution versée volontairement, sans compensation ni contrepartie et sans remboursement

La première et la plus importante caractéristique du régime québécois de financement politique, qui se distingue encore aujourd'hui de bien d'autres modèles, réside dans le fait que toute contribution doit être versée par l'électeur lui-même et à même ses propres biens (son patrimoine personnel). Il est par conséquent strictement interdit aux personnes morales, telles les sociétés, syndicats, associations ou à tout groupe d'intérêts, de verser directement ou même indirectement une contribution à une entité politique autorisée. Les effets recherchés par l'imposition d'une telle mesure sont déjà bien connus et ont été expliqués précédemment.

Malheureusement, une méconnaissance de cet objectif particulier du régime québécois de financement politique est encore observable aujourd'hui de la part du public en général et notamment, du milieu des affaires. Certains groupes de la société québécoise ne comprennent pas encore pourquoi ils ne peuvent contribuer à un parti politique.

Bien que la contribution d'une personne morale soit strictement interdite, il appert que différentes méthodes sont présentement utilisées pour passer outre à cette règle fondamentale de financement politique au Québec. Le prêt de matériel ou de personnel, des contreparties ou des compensations offertes ou le remboursement de contributions faites par des employés sont des exemples de malversations. À cet égard, il faut souligner que le seul soupçon d'abus ou d'irrégularité dans ce domaine peut miner la confiance de la population envers le système politique.

Selon la Loi électorale, les personnes morales ne peuvent contribuer à un parti politique de quelque façon que ce soit. Bien que la législation édicte et encadre présentement une telle interdiction, celle-ci aurait avantage à être plus explicite afin d'éviter toute confusion ou équivoque. Il est donc effectivement très pertinent d'y préciser qu'une contribution doit être faite volontairement (sans influence extérieure), sans compensation ni contrepartie et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement.

3. L'augmentation du taux pour le calcul de l'allocation annuelle aux partis politiques

En 1977, la baisse anticipée du financement des partis politiques, entraînée par l'exclusion du financement corporatif, a été compensée essentiellement par un financement étatique, via une allocation annuelle versée par le DGE aux partis autorisés admissibles.

Cette allocation vise à rembourser aux partis politiques des frais engagés et payés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres. Il ne s'agit pas de sommes versées pour des dépenses à engager puisque avant d'être remboursées par le DGE, ces dépenses doivent avoir été payées par le parti.

L'allocation se calcule en divisant entre les partis autorisés, proportionnellement au pourcentage des votes valides obtenus par ces derniers aux dernières élections générales, une somme égale au produit obtenu en multipliant le taux prévu dans la loi, actuellement 0,50 \$, par le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales utilisées lors de ces élections. En 2009, le montant de l'allocation annuelle à répartir entre les partis politiques était de 2 869 406 \$.

Le taux initialement introduit à la loi de 1977 était de 0,25 \$. Pour ce qui est du taux actuel de 0,50 \$, celui-ci remonte à l'année 1992 et depuis, il n'a pas fait l'objet d'une indexation. Si le taux de 0,50 \$ avait été indexé suivant l'indice des prix à la consommation (IPC) à partir de l'année 1993, ce taux aurait été de 0,65 \$ au 1^{er} avril 2009 et son application aurait représenté un ajout à l'allocation annuelle d'un montant de 860 821 \$.

Le DGE est évidemment en accord, sans réserve, avec l'augmentation du taux de 0,50 \$ à 0,65 \$, ce qui représente au 1^{er} avril 2009, la somme des calculs suivant l'IPC appliqués depuis l'année 1993. À l'instar notamment des limites de dépenses électorales, il serait tout à fait approprié et normal que ce taux soit indexé le 1^{er} avril de chaque année selon la variation de l'IPC pour éviter subséquemment un manque à gagner aux partis y ayant droit. À cet effet, une indexation annuelle de ce taux depuis 1977 aurait peut-être exercé une moins grande dépendance du financement privé.

Pour ce qui est de l'augmentation supplémentaire de 0,17 \$ par électeur, le DGE comprend que celle-ci provient d'une économie de quatre millions de dollars réalisée lors d'une élection générale, tenue habituellement à tous les quatre ans, ce qui représente une économie d'environ un million par année. Cette économie découle de l'abolition de l'un des deux postes de préposés à la liste électorale (PALE). L'objectif avoué par cette dernière mesure est de diminuer la dépendance des partis politiques du financement privé. Le DGE souscrit à une

telle mesure en espérant que celle-ci puisse effectivement diminuer la dépendance des partis du financement privé puisque les relations de dépendance financière étroites peuvent être à l'origine de scandales politiques. Le DGE tient aussi à préciser que le coût réel de la rémunération du second PALE, lors des élections du 27 mars 2007, a été de 2 349 674 \$ alors que l'économie anticipée pour l'abolition d'un PALE est de quatre millions de dollars.

Le taux pour le calcul de l'allocation annuelle passerait ainsi de 0,50 \$ à 0,82 \$. Le montant supplémentaire de l'allocation annuelle serait de 1 836 420 \$ pour un total de 4 705 826 \$ (voir annexe 3 pour la répartition entre les partis admissibles).

4. Introduire de nouvelles règles relatives aux campagnes à la direction d'un parti politique

Actuellement, la Loi électorale ne contient pas de règles particulières ou spécifiques à une campagne à la direction d'un parti politique. Malgré le fait que le législateur et les partis politiques aient toujours considéré qu'une course à la chefferie n'était pas soumise à la Loi électorale, le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques s'était penché sur cette question afin d'évaluer si 30 ans après l'entrée en vigueur de la loi de 1977, une telle absence de règle était toujours appropriée et pertinente.

D'entrée de jeu, mentionnons que les échanges intervenus entre les membres du Groupe de réflexion ont pu faire émerger un consensus afin que la Loi électorale contienne effectivement des règles minimales concernant le financement d'une course à la chefferie.

Ici, le DGE retient l'essentiel des commentaires qui avaient été émis à ce sujet par le Groupe de réflexion:

À partir du moment où le régime de financement politique est jugé souhaitable au Québec, les électeurs peuvent difficilement comprendre comment on peut écarter une course à la chefferie des règles habituelles de financement.

L'introduction de règles en matière de course à la chefferie apporterait une plus grande transparence et donnerait à la population l'assurance qu'une telle course à la chefferie ne serait pas financée par des intervenants qui peuvent soulever subséquemment des revendications empreintes de corporatisme. Ceci constituerait en quelque sorte une « sauvegarde » à donner à la population.

Si un des objectifs visés par les contributions politiques versées par des électeurs est de libérer un candidat ou un parti de ses bailleurs de fonds, cet

objectif prend encore plus de sens lorsqu'il s'agit de nommer un chef qui agira à la direction d'un parti politique.

Cela dit, en s'appuyant sur une analyse comparative de ce qui existe en cette matière dans les autres juridictions canadiennes, juxtaposée aux règles qui caractérisent le régime québécois de financement politique, le DGE avait élaboré un cadre de référence lequel, somme toute, se retrouve dans l'actuel projet de loi n° 78. Il va sans dire que le DGE appuie les objectifs recherchés et les amendements proposés.

La seule réserve que le DGE émet concerne la disposition relative à l'utilisation d'un éventuel surplus découlant d'une campagne à la direction d'un parti politique. Le projet de loi prévoit que l'agent officiel doit transmettre toute somme d'argent excédentaire au représentant officiel du parti. Puisqu'il est prévu qu'un électeur pourrait contribuer au cours d'une même campagne à la direction la somme de 3 000 \$ en sus de sa contribution annuelle de 3 000 \$ au parti ou à l'une des instances autorisées du parti, il ne faudrait pas que l'application de cette mesure complémentaire ait pour effet de générer des surplus importants à verser au parti qui, autrement, n'auraient pas existé.

5. Réviser à la hausse les amendes imposées

Bien qu'il y ait toujours lieu de privilégier les volets information, formation, soutien et vérification du mandat du DGE, l'existence et surtout l'application effective de sanctions, notamment les sanctions pénales, peuvent contribuer à dissuader le contournement des règles inscrites à la loi, en autant que nous puissions établir une preuve hors de tout doute raisonnable, ce qui, dans bien des situations, est relativement difficile.

À cet égard, le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques avait constaté, par le biais d'une analyse comparative de l'ensemble des amendes fixées dans la Loi électorale, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et la Loi sur les élections scolaires, un manque de cohérence entre ces lois. La Loi sur les élections scolaires est la plus sévère alors que la Loi électorale manque d'effets dissuasifs au regard de l'exclusion des personnes morales du financement des partis politiques qui devrait se traduire par une sévérité plus grande à leur endroit.

Le DGE appuie la hausse proposée des amendes en cas de contravention aux règles de financement de même qu'aux distinctions faites entre une infraction commise par une personne physique et celle commise par une personne morale. Il adhère également à l'instauration de peines plus élevées en présence d'une récidive.

6. Prévoir la perte de droit d'obtenir un contrat public aux contrevenants

Le projet de loi prévoit la perte du droit d'obtenir un contrat public du gouvernement, d'une municipalité ou d'une commission scolaire durant une période de cinq ans à compter de la date d'un jugement définitif de culpabilité pour toute personne déclarée coupable d'une infraction aux règles de financement.

Cette nouvelle mesure importante est certes intéressante et pertinente dans le contexte actuel et pourrait avoir un effet dissuasif certain.

Toutefois, le projet de loi est silencieux en cas de non respect de cette mesure. En effet, aucune sanction pénale ou civile n'est prévue, ce qui laisse présager des difficultés d'application et de suivi. Notamment, les questions suivantes se posent :

- Des sanctions pénales doivent-elles être prévues pour les parties à un contrat conclu à l'encontre de l'interdiction énoncée à l'article 564?
- À qui doit être attribué le pouvoir d'intenter de telles sanctions pénales?
- Doit-on prévoir des recours de nature civile (annulation ou dommages-intérêts)?

Ces questions constituent des éléments de réflexion qui doivent être abordés en collaboration avec les organismes visés par une interdiction éventuelle de conclure un contrat avec une personne physique ou morale reconnue coupable d'une contravention aux dispositions de la loi en matière de financement.

Dans ce cadre, le DGE propose que cette nouvelle mesure entre en vigueur à une date ultérieure à l'adoption du projet de loi à la suite d'une recommandation à cet effet du DGE, qui sera formulée lorsque les processus administratifs nécessaires à l'application de cette mesure seront en place.

7. Uniformiser et rendre plus complets les rapports financiers des partis politiques

Le représentant officiel d'une instance autorisée d'un parti ou d'un député indépendant autorisé doit, au plus tard le 1^{er} avril de chaque année, produire au DGE un rapport financier pour l'exercice financier précédent (année civile) suivant la forme prescrite par le DGE. Ce rapport financier doit contenir un état des résultats présenté conformément à l'article 114 ainsi que les renseignements prévus à l'article 115 de la Loi électorale.

La forme de ce rapport financier est prescrite depuis 1992 et celle-ci est demeurée inchangée depuis. L'état des résultats est présenté sous la forme d'une variation entre l'encaisse au début et à la fin d'un exercice financier. Les

transactions financières de l'instance sont présentées sur la base des rentrées et des sorties de fonds. Ce faisant, l'état des résultats comporte certaines données qui ne sont ni des revenus (ex. : emprunts) ni des dépenses (ex. : remboursements d'emprunts). En outre, puisque l'état des résultats s'appuie sur le principe d'une comptabilité de caisse dans laquelle les transactions ne sont comptabilisées qu'au moment où les activités sont réglées par un encaissement ou un décaissement, les revenus et les dépenses associés aux montants à recevoir ou à payer en fin d'exercice financier n'y sont pas reflétés. Finalement, le rapport financier qui doit être produit par le représentant officiel d'une instance de parti ou d'un député indépendant autorisé ne comporte pas de bilan.

Ces façons de présenter les données financières d'une instance autorisée de parti s'écartent passablement des principes comptables généralement reconnus. Aussi, après examen de ceux-ci, le DGE constate de plus en plus d'erreurs ou de distorsions dans les rapports financiers produits par les représentants officiels des instances autorisées de partis.

Pour l'avoir déjà proposé, le DGE est évidemment en accord avec les amendements contenus dans l'actuel projet de loi qui consistent à modifier les règles de manière à ce que le rapport financier d'une instance autorisée de parti contienne aussi un bilan, de même qu'un état des résultats, lequel devra comporter un relevé général des revenus et le total des dépenses qui sont présentées conformément à une comptabilité d'exercice plutôt qu'à une comptabilité de caisse tout en présentant une conciliation de l'encaisse entre le début et la fin de l'exercice financier.

Cependant, cette harmonisation dans la présentation de l'information financière fournie par les partis politiques ne peut se limiter aux seuls rapports financiers des instances d'un parti. Des efforts d'harmonisation devront aussi être apportés dans la présentation de l'information financière dans les rapports financiers des partis politiques. À cet égard, il faudra trouver un équilibre entre la nécessité de donner une présentation complète de la situation financière d'un parti et celle de rendre cette présentation accessible aux citoyens.

De façon générale, les états financiers des partis politiques doivent être dressés en conformité avec les principes comptables généralement reconnus de façon à présenter fidèlement la situation financière et à divulguer tout fait important s'y rapportant. Même si la divulgation d'information financière peut paraître parfois abondante, la méthode de comptabilité et les conventions comptables présentement utilisées pour la présentation des états financiers manquent d'uniformité entre les partis politiques pour des situations pourtant semblables, et le DGE ne peut prendre pour acquis que ceux qui en prennent connaissance sont au courant de ces différences. Or, l'utilisation de conventions comptables différentes à l'égard d'opérations financières du même ordre peut aboutir à des résultats sensiblement différents.

Dans la perspective d'une standardisation des rapports financiers et des listes de donateurs, il est donc essentiel de s'entendre sur des normes et conventions comptables spécifiques aux partis politiques pour améliorer et uniformiser la présentation de l'information financière, pour avoir une vue globale et surtout pour accroître la comparabilité et la compréhension de l'information financière présentée par les partis politiques. À cet égard, il y a lieu de noter spécifiquement la divergence dans la présentation des listes de donateurs.

8. Instaurer une responsabilité pénale des partis politiques et de leurs dirigeants

Les partis politiques ne peuvent actuellement encourir de responsabilité pénale en vertu de la Loi électorale. Cependant, au municipal, l'article 638 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit, d'une part, que si un délégué, un agent officiel, un représentant officiel ou le chef d'un parti ou l'un des autres dirigeants fait, permet ou tolère un acte de nature illégale ou omet de faire un acte prescrit par la loi, le parti est responsable de cet acte ou de cette omission; et que, d'autre part, toutes ces personnes qui ont permis ou toléré l'infraction peuvent être poursuivies au même titre que le parti ou au lieu de celui-ci.

La Loi électorale énumère déjà certains dirigeants pouvant être poursuivis pour des contraventions aux dispositions de la loi (agent officiel, adjoint, représentant officiel, chef de parti). Malgré le libellé de certaines dispositions pénales qui identifient à titre de contrevenant un seul individu, l'infraction commise peut ne pas être la seule responsabilité de cet individu.

Dans l'optique d'une plus grande responsabilisation des partis politiques et des dirigeants, le DGE est donc en accord avec l'introduction dans la Loi électorale d'une mesure similaire à l'article 638 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, telle que proposée dans le projet de loi n° 78.

9. La période de conservation des reçus délivrés pour les contributions, des rapports, des déclarations, des factures et d'autres pièces justificatives

Présentement, le représentant officiel d'une entité autorisée doit, pendant une période de deux ans suivant la date de production du rapport financier, conserver les reçus qui ont été délivrés pour les contributions reçues de même que les pièces justificatives permettant de vérifier le respect des dispositions des articles 90 et 95 de la Loi. Le représentant officiel doit cependant les remettre au DGE si ce dernier lui en fait la demande.

Pour sa part, le DGE doit conserver les rapports de dépenses électorales, les déclarations, les factures, les reçus et autres pièces justificatives prévus aux articles 432 et 434 pendant deux ans à partir de leur réception. À l'expiration de cette période, le DGE doit remettre les factures, les reçus et les autres pièces justificatives au chef du parti ou au candidat, selon le cas, si ces derniers en font la demande sinon le DGE peut les détruire.

Il faut comprendre des dispositions actuelles de la loi, que les rapports financiers et les rapports de dépenses électorales qui sont transmis au DGE ne sont pas couverts par une date de destruction ou de remise, ceux-ci étant archivés.

Or, dans le contexte où le DGE peut tenter une poursuite pénale pour une infraction prévue dans les dispositions pénales de la Loi électorale, que celle-ci se prescrit par un an depuis la date de la connaissance par le DGE de la perpétration de l'infraction et qu'aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé plus de cinq ans depuis la date de la perpétration de l'infraction, le délai de conservation de deux ans pour les documents mentionnés précédemment apparaît nettement inapproprié et insuffisant. Pour ce qui est des documents afférents aux rapports de dépenses électorales, le DGE conserve déjà ceux-ci pour une période plus grande que deux ans et, actuellement, le DGE demande rarement à un représentant officiel de lui remettre les reçus délivrés pour les contributions reçues de même que les pièces justificatives afférentes.

Le DGE est donc en accord pour faire passer la période de deux ans prévue aux lois électorales à une période de cinq ans de manière à assurer une meilleure cohérence avec la période de prescription de cinq ans de la perpétration d'une infraction.

LES AUTRES RECOMMANDATIONS PERTINENTES ÉMISES PAR LE GROUPE DE RÉFLEXION, ABSENTES DU PROJET DE LOI ACTUEL

1. La prescription pour les poursuites pénales

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

La Loi électorale prévoit effectivement une règle particulière qui permet d'intenter une poursuite jusqu'à l'échéance du délai de cinq ans depuis la date de la perpétration de l'infraction si cette poursuite est intentée dans un délai d'un an de

la connaissance par le DGE de cette perpétration de l'infraction. Cette règle cause des problèmes d'application importants.

La Loi électorale stipule que le DGE doit établir hors de tout doute raisonnable le moment de sa connaissance de la perpétration de l'infraction. Cette exigence impose un double fardeau de preuve puisque le DGE doit, à titre de poursuivant, établir cette connaissance hors de tout doute raisonnable en plus d'établir l'infraction substantive hors de tout doute raisonnable.

Ce «second fardeau de preuve» établissant le point de départ du délai de prescription, soit la connaissance du poursuivant de la commission de l'infraction, soulève des difficultés d'autant plus que plusieurs intervenants du DGE peuvent être impliqués considérant le caractère particulier de son mandat. À titre d'exemple, mentionnons les trésoriers des municipalités qui agissent sous l'autorité du DGE aux fins de l'application des règles de contrôle des dépenses électorales lors d'élections municipales.

Les événements survenus au cours des dernières années, auxquels le DGE a été confronté, ont démontré que le délai d'un an de la connaissance de la perpétration de l'infraction apparaît trop court. La nature des dossiers traités par le DGE, en matière de financement et de contrôle de dépenses électorales d'une entité autorisée, s'assimile davantage à des dossiers de fraudes économiques quant à la preuve devant être colligée pour les fins d'une poursuite judiciaire, plutôt qu'une contravention au Code de la sécurité routière. Le DGE doit faire face à plusieurs contraintes et délais dans la recherche de cette preuve notamment au regard des principes relatifs à la protection contre l'auto-incrimination et aux perquisitions ou saisies abusives, sans écarter le manque de collaboration de témoins nécessitant des démarches supplémentaires.

Compte tenu de l'importance du respect des règles établies par la loi et, conséquemment, de l'effet dissuasif recherché par l'exemplarité d'une poursuite judiciaire, il est nécessaire, selon le DGE, que des modifications soient apportées au libellé actuel de la disposition de la Loi électorale qui énonce une prescription.

La recommandation du DGE viserait à modifier la Loi électorale afin d'y préciser que le délai d'un an de la connaissance de la perpétration de l'infraction devrait être prolongé. Une telle modification accorderait au DGE un délai plus long pour recueillir la preuve nécessaire pour établir les actes constitutifs de l'infraction.

À titre indicatif, le premier alinéa de l'article 514 de la Loi électorale du Canada prévoit que :

« 514.(1) Aucune poursuite pour infraction à la présente loi ne peut être engagée plus de cinq ans après la date où le commissaire a eu connaissance des faits qui lui donnent lieu et, en tout état de cause, plus de dix ans après la date de la perpétration ».

Les dispositions pour la prescription des poursuites pénales de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et de la Loi sur les élections scolaires sont identiques à celle de la Loi électorale. Les présents commentaires et recommandations s'appliquent donc aussi aux paliers municipal et scolaire.

2. Le maintien de l'autorisation d'un parti politique

En 2003, avec l'arrêt Figueroa, la Cour suprême du Canada est venue déclarer inconstitutionnelle l'exigence prévue à la Loi électorale fédérale de présenter, pour un parti, un nombre minimal de candidats à une élection pour conserver son enregistrement.

En 2004, la Loi électorale du Québec a été modifiée afin de respecter ce jugement de la Cour suprême. Ainsi, un parti autorisé n'a donc plus l'obligation de présenter un minimum de 20 candidats à des élections générales pour conserver son autorisation.

Par conséquent, un parti peut demeurer autorisé pendant de nombreuses années, sans pour autant être actif sur le plan politique, sans essayer d'occuper une place plus importante dans la vie démocratique québécoise et, somme toute, sans jouer le rôle politique qui devrait être le sien. Cependant, un tel parti bénéficie des avantages qu'accorde une autorisation dont celle, entre autres, de solliciter ou de recueillir des contributions politiques et, par le fait même, de permettre à leurs donateurs d'obtenir un crédit d'impôt pour contribution politique.

Dans le but de s'assurer que seuls les partis politiques désirant jouer un rôle actif sur la scène politique québécoise soient inscrits au Registre des entités politiques autorisées du Québec (REPAQ), le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques avait proposé diverses solutions dont celle de produire à tous les trois ans (une production annuelle serait plus appropriée) une liste à jour comportant le nombre minimal de 100 membres en règle. Une telle proposition visait à amener les partis politiques provinciaux à être conscients qu'une autorisation n'entraîne pas que l'obtention de droits, mais s'accompagne aussi de responsabilités envers l'électorat, qui consistent entre autres à tenir une action politique.

Cette liste de membres serait soumise exclusivement au DGE qui devrait en vérifier l'exactitude à l'instar de ce qu'il fait déjà au soutien d'une demande d'autorisation. Cette liste ne serait pas accessible au public. En conséquence, le DGE recommande d'introduire dans la Loi électorale la production annuelle par un parti politique d'une liste de 100 membres en règle, de donner le pouvoir au DGE de prendre toutes les mesures nécessaires pour vérifier l'exactitude des renseignements ainsi fournis et de prévoir le fait que le défaut de transmettre une telle liste ou le défaut de maintenir un minimum de 100 membres en règle

pourrait entraîner un retrait d'autorisation du parti. Les présents commentaires et recommandations s'appliquent aussi au palier municipal en y apportant les adaptations nécessaires.

3. La prescription d'une contribution faite contrairement à la loi

À la suite de la décision rendue le 12 juillet 2007 par la Cour d'appel du Québec dans le dossier *Bernier c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, le DGE a dû éclaircir la question suivante : existe-t-il un délai de prescription applicable à l'article 100 de la Loi électorale qui stipule que toute contribution faite contrairement à la loi doit, dès que le fait est connu, être retournée au DGE qui la retourne au donateur?

Il est clair que l'article 100 ne comporte aucun délai de prescription. Il s'agit-là d'une sanction civile à laquelle le délai de prescription applicable aux poursuites pénales, prévu à l'article 569 de la Loi électorale, ne s'applique pas. Toutefois, une interprétation est à l'effet que les dispositions du Code civil du Québec sont supplétives lorsque le texte d'une autre loi est silencieux.

Les dispositions du Code civil du Québec relatives à la prescription pourraient donc compléter celles de la Loi électorale relativement au versement de contributions politiques. À cette étape, il est essentiel de citer l'article 2877 du Code civil :

« 2877. La prescription s'accomplit en faveur ou à l'encontre de tous, même de l'État, sous réserve des dispositions expresses de la loi ».

Bien que le versement d'une contribution soit du domaine du droit privé, c'est-à-dire que le versement d'une contribution n'intéresse pas l'ensemble de la population, mais bien l'électeur et le parti politique concernés, l'article 100 confie à l'État, en l'occurrence au DGE, le droit de réclamer la remise d'une contribution faite contrairement à la Loi électorale. C'est donc contre le DGE que court la prescription.

Lorsque l'action tend à faire valoir un droit personnel, ce qui apparaît être le cas en l'espèce, l'article 2925 du Code civil prévoit que :

« 2925. L'action qui tend à faire valoir un droit personnel ou un droit réel mobilier et dont le délai de prescription n'est pas autrement fixé se prescrit par trois ans ».

En conséquence, ce délai de prescription pourrait s'appliquer actuellement à l'article 100 de la Loi électorale. Toutefois, il ne faut pas croire que la prescription commence à courir dès que le versement d'une contribution est fait, puisque l'article 100 de la Loi électorale contient une clause suspensive. Les mots « dès

que le fait est connu » indiquent que la prescription ne court qu'à compter du moment où l'on découvre que la contribution a été faite contrairement à la loi.

Il serait possible présentement, pour une contribution faite contrairement à la loi depuis plusieurs années (ex. 10 ans et même 20 ans), mais portée à la connaissance du DGE en 2010, qu'un parti ait à remettre celle-ci au DGE. Une telle situation pourrait avoir pour conséquence de fragiliser de façon importante la santé financière d'un parti sur une trop longue période. Le DGE devrait alors retourner une telle contribution à son donateur, s'il est connu, et son pouvoir d'intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue aux articles 87, 90, 91 et 95 serait limité à 5 ans de la date de la perpétration de l'infraction. Ainsi, des personnes ayant contrevenu à l'un ou l'autre des articles précédents pourraient se voir retourner des contributions encaissées depuis longtemps par un parti et sans que le DGE puisse exercer son pouvoir d'intenter une poursuite pénale.

En conséquence, le DGE recommande d'amender l'article 100 de la Loi électorale de manière à préciser qu'une contribution ou partie de contribution faite contrairement à la loi n'a pas à être remise au DGE si le délai de prescription relié à la perpétration de l'infraction mentionné à l'article 569 est écoulé. Les présents commentaires et recommandations s'appliquent aussi aux paliers municipal et scolaire en y apportant les adaptations nécessaires.

4. Le seuil minimal requis des votes valides pour avoir droit au remboursement des dépenses électorales

L'article 457 de la Loi électorale stipule que le DGE rembourse un montant égal à 50 % des dépenses électorales engagées et acquittées conformément à la loi au candidat proclamé élu et à celui qui a obtenu au moins 15 % des votes valides. Ce taux de 15 % est entré en vigueur en juin 1998; il s'établissait au moment de l'entrée en vigueur de la loi à 20 %.

Ce type de financement vise à garantir l'égalité des chances de se présenter à toute élection. L'imposition d'un seuil de votes valides pour avoir droit au remboursement des dépenses électorales a été prévue dans la loi dans le but ultime de décourager les candidatures frivoles et tracassières. Ces candidatures ne doivent pas être favorisées par les fonds publics compte tenu des sommes d'argent impliquées. Toutefois, un tel seuil doit permettre d'encourager financièrement les candidatures sérieuses et, dans ce contexte, la possibilité d'obtenir un remboursement des dépenses électorales peut jouer un rôle important dans la décision de se présenter à une élection et favoriser ainsi la participation électorale.

Cette limite du droit au remboursement des dépenses électorales ne doit pas avoir pour effet de décourager des candidatures sérieuses à l'élection et de créer une barrière à la capacité de mener une campagne efficace de crainte d'encourir

des coûts qui ne seront pas remboursés par l'État. Une telle incertitude ne doit pas affecter l'égalité des chances à se présenter aux élections puisque celle-ci est essentielle au respect du droit de tout citoyen de se présenter à une élection.

À titre de renseignement, la Loi électorale du Canada a été modifiée en 2002 de manière à abaisser à 10 %, à partir de l'année 2004, le seuil des votes valides pour qu'un candidat ait droit à un remboursement de ses dépenses électorales. Le Manitoba possède le même seuil de 10 %. Les autres juridictions canadiennes qui prévoient dans leur loi un remboursement de dépenses électorales appliquent un seuil de 15 %; il faut toutefois préciser que ces provinces ne limitent pas les contributions politiques aux seuls électeurs comme c'est le cas dans les lois électorales du Canada, du Manitoba et du Québec.

Lors des élections générales de 1998, 2003, 2007 et 2008, respectivement 61, 37, 23 et 43 candidats(es) ont obtenu entre 10 % et 14,99 % de bulletins valides (voir détail à l'annexe 4).

L'analyse du pourcentage des votes valides obtenus par certains candidats apparaît ne pas être due à la faiblesse de leur candidature, mais plutôt au contexte propre à certaines circonscriptions. En effet, dans certaines circonscriptions, seul le candidat élu a eu droit au remboursement de ses dépenses électorales. Le fort pourcentage de votes valides obtenus par certains candidats élus empêchait même tout autre candidat d'obtenir un remboursement de ses dépenses électorales.

Il est aussi observable que les dépenses électorales déclarées par les candidats ayant recueilli entre 10 % et 14,99 % des bulletins valides, ne reflètent pas nécessairement la réalité puisqu'une partie de leurs dépenses électorales, et même de plus en plus souvent la totalité de celles-ci, apparaissent avoir été assumées par le parti.

Le remboursement des dépenses électorales doit être vu comme une mesure financière incitative à la présentation de candidatures sérieuses favorisant ainsi un débat politique qui permet à une société de demeurer ouverte et de bénéficier d'une vaste gamme d'opinions qui tiennent compte des besoins et des intérêts d'un large éventail de citoyens.

L'augmentation généralisée des coûts d'une campagne électorale affecte également de plus en plus le candidat qui n'a pas droit au remboursement d'une partie de ses dépenses électorales. En ce sens, cela peut constituer un frein à la présentation de certaines candidatures, notamment celles des jeunes, des femmes et des personnes issues de communautés ethnoculturelles.

Dans le cadre des travaux de la Commission spéciale sur la Loi électorale, dont les rapports ont été déposés les 25 avril et 31 mai 2006, plusieurs mémoires étaient favorables à un abaissement du seuil.

S'inscrivant dans cette ligne de pensée, la position du DGE a toujours été d'abaisser le seuil à 10 % et cette position demeure toujours inchangée. Dans le contexte où l'un des objectifs du projet de loi n° 78 consiste clairement à diminuer la dépendance au financement privé, l'abaissement du seuil à 10 % s'avère tout aussi approprié que l'augmentation de l'allocation aux partis politiques. D'ailleurs, les impacts financiers sont de moins grande envergure.

Si le seuil de 10 % avait été en vigueur pour les élections générales de 1998, 2003, 2007 et de 2008, le remboursement supplémentaire des dépenses électorales par le DGE se serait situé entre 36 655 \$ et 291 317 \$ selon l'élection (voir annexe 4). Toutefois, il est plausible de croire qu'avec un seuil de 10 %, les dépenses électorales de ces candidats auraient été un peu plus élevées.

À titre de renseignement, puisqu'un abaissement du seuil minimal requis des votes valides engendrerait aussi des impacts financiers pour le secteur municipal, le DGE joint à l'annexe 5 un tableau qui fait référence aux remboursements maximums supplémentaires établis en fonction des données issues des élections générales municipales du 6 novembre 2005. Les remboursements supplémentaires auraient été de 245 620 \$ et la ville la plus affectée aurait été Québec avec des remboursements supplémentaires de 109 847 \$ suivie par Montréal avec des montants de 56 467 \$.

Ainsi, dans le contexte où l'actuel projet de loi vise à diminuer la dépendance des partis politiques et des candidats au financement privé, le DGE recommande d'abaisser le seuil à 10 % pour permettre une meilleure équité entre les candidats à une élection, pour assurer un financement étatique plus équilibré, pour favoriser le dépôt de déclarations de candidature de jeunes et de femmes et pour assurer un meilleur remboursement de dépenses électorales. L'impact financier, quoique réel, est de beaucoup inférieur aux impacts financiers reliés à l'augmentation de l'allocation aux partis politiques. Les présentes recommandations s'appliquent aussi aux paliers municipal et scolaire.

5. L'intervention des tiers et les technologies de l'information et des communications (TIC)

Comme jamais auparavant, les élections générales du 26 mars 2007 ont permis de constater la présence de nouveaux participants qui n'étaient ni des candidats, ni des partis, ni des intervenants particuliers. La présence de ces participants que nous nommerons des « tiers », semblait par moment remettre en cause l'équilibre tant recherché entre les partis et les candidats lors d'une campagne électorale. Ces élections ont aussi été caractérisées par une utilisation accrue et différente de l'Internet (Web 2.0), autant par les partis, les candidats que les tiers.

Les élections générales du 8 décembre 2008 ont permis de faire les mêmes constats quoique dans une moindre importance.

Dans le but de respecter l'équilibre entre les deux principes qui sont au centre de notre démocratie, à savoir la liberté d'expression et la nécessaire équité qui doit prévaloir entre les différents acteurs d'une campagne électorale, le DGE a entrepris une recherche pour réévaluer la place que pourraient prendre les tiers en période électorale et pour préciser le cadre d'application et d'interprétation des règles actuelles au regard de la diffusion via les technologies de l'information et des communications (TIC) d'un message partisan et non partisan (neutre). Conséquemment à cette recherche, différents changements à la loi sont proposés.

Bien qu'il soit toujours recommandé que les personnes morales ne puissent avoir le droit de faire des dépenses électorales lors d'une campagne électorale, qu'en est-il lorsqu'un message véhiculé demeure neutre par rapport à l'élection d'un candidat ou à celle des candidats d'un parti? Précisons que le message est neutre lorsqu'il s'abstient de prendre parti, de s'engager d'un côté ou de l'autre, lorsqu'il est impartial, équitable ou désintéressé. À cet égard, il est proposé qu'une dépense de publicité engagée en période électorale par un tiers ne soit pas une dépense électorale à la condition :

- que le message diffusé soit neutre par rapport à l'élection d'un candidat ou à celle des candidats d'un parti;
- que les activités afférentes du tiers aient été initiées depuis au moins trois mois avant le début de la période électorale;
- que le message diffusé ait un lien avec le mandat et les activités habituelles du tiers;
- que la fréquence et les moyens de diffusion soient d'importance similaire et raisonnable, comparé à ce qui se fait en dehors de la période électorale;
- que le tiers ne puisse avoir aucun lien avec un candidat ou avec un parti.

Puisque la Loi électorale ne fait aucune distinction entre les dépenses de grande ou de moindre importance, et qu'aucune norme objective ne permet de mesurer l'impact que peut avoir une publicité sur l'électorat, seul le « coût » d'une dépense de publicité peut en faire une dépense électorale. Puisque les TIC permettent maintenant à un grand nombre de tiers d'intervenir en période électorale, en engageant des coûts généralement minimales, et que le législateur québécois permet déjà à des intervenants particuliers (personnes physiques) d'effectuer des dépenses de publicité inférieures à 300 \$, il est suggéré que :

- toute dépense de publicité effectuée par une personne physique pendant une période électorale dont le total n'excède pas 500 \$, ne constitue pas une dépense électorale au sens de la Loi électorale;
- une personne physique ne peut faire ou engager en commun avec quiconque une dépense de publicité ou engager seule une telle dépense à la suite d'une entente, d'une collusion ou d'un lien avec quiconque;
- une personne physique qui effectue une dépense de publicité ne peut avoir aucun lien avec un candidat ou avec un parti.

Puisqu'une dépense de publicité faite par une personne physique pourrait être exclue au titre de dépense électorale jusqu'à concurrence de 500 \$, sous réserve des conditions précédentes, et puisqu'une personne qui désire prôner l'abstention ou l'annulation du vote ou faire connaître son opinion sur un sujet d'intérêt public pourrait le faire au regard d'une publicité neutre, il apparaît donc que les dispositions concernant les intervenants particuliers devraient être supprimées de la loi compte tenu de leur inutilité, voire leur incohérence. Cela permettrait en outre de simplifier la compréhension relative à l'intervention de tiers en campagne électorale. D'ailleurs, depuis son introduction dans la loi, seuls 17 intervenants particuliers ont été autorisés en près de 10 ans au palier provincial.

Cela dit, une personne physique pourrait effectuer une dépense de publicité de plus de 500 \$ qu'aux seules conditions suivantes :

- qu'elle soit neutre par rapport à l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;
- qu'elle ne puisse avoir aucun lien, ni être associée d'aucune façon à un candidat ou à un parti;
- que la personne physique ne puisse faire ou engager en commun avec quiconque une dépense ou engager seule une dépense à la suite d'une entente, d'une collusion ou d'un lien avec quiconque, et ce, tel que stipulé à l'article 457.14 de la Loi électorale.

En vertu du droit québécois, notamment de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (LCJTI), un « document » existe peu importe le support qui le crée ou le définit et sa valeur juridique n'est ni augmentée, ni diminuée pour la seule raison qu'un support ou une technologie spécifique a été choisi. Cette « équivalence fonctionnelle » des documents reconnue par la LCJTI permet d'affirmer qu'il ne manque presque rien, dans la Loi électorale, pour régler les problèmes soulevés par les documents issus d'une nouvelle TIC. La seule amélioration à apporter à la loi consisterait à :

- modifier le 12^e paragraphe de l'article 404, afin que soient également exclus de la définition d'une dépense électorale, une réunion virtuelle telle qu'un blogue, ainsi que les frais s'y rattachant, dont le coût n'excède pas 500 \$.

Les présentes recommandations s'appliquent aussi aux paliers municipal et scolaire en y apportant les adaptations nécessaires.

6. Les manœuvres électorales frauduleuses (MEF)

En matière de financement politique, les infractions prévues aux articles 559, 559.0.1, 559.1 et 560 de la Loi électorale sont des manœuvres électorales frauduleuses. Essentiellement, ces infractions visent les actes suivants :

- l'agent officiel (AO) qui fait ou autorise des dépenses électorales dépassant le maximum fixé à la loi;
- l'AO, le représentant officiel (RO) et l'électeur agissant au titre d'intervenant particulier qui remettent un faux rapport ou une fausse déclaration;
- l'AO, le RO et l'électeur agissant au titre d'intervenant particulier qui produisent une facture, un reçu ou une autre pièce justificative faux ou falsifié;
- l'AO ou le RO qui acquitte une réclamation autrement que ne le permet la loi;
- quiconque tente de faire une dépense électorale autrement que de la façon permise par la loi;
- quiconque fabrique une fausse facture, un faux reçu ou une fausse pièce justificative;
- quiconque falsifie une facture, un reçu ou une pièce justificative;
- le candidat ou le chef d'un parti qui permet qu'une dépense électorale soit faite ou acquittée autrement que de la façon permise par la loi.

La personne déclarée coupable d'une infraction qui est une MEF perd, pour une période de cinq ans à partir du jugement définitif, le droit de se livrer à un travail de nature partisane, le droit de voter et le droit d'être candidat à une élection. En outre, cette personne ne peut occuper aucune fonction dont la nomination est faite par décret du gouvernement ou par résolution de l'Assemblée nationale.

Une MEF doit être vue comme une contravention grave à la loi au même titre, par exemple, que de voter deux fois.

Les lois électorales répondent à certains principes de base qui forment notre tradition démocratique, tels le droit de vote, le droit de se porter candidat, l'équité et la transparence. Ces principes doivent tendre à être les mêmes peu importe le palier électif. Le principe général quant à la qualité d'électeur qui préside à plusieurs droits édictés dans nos lois électorales est établi à l'article 1 de la Loi électorale. Or, en vertu de cet article, la qualité d'électeur est retirée à toute personne qui, en application de la Loi électorale ou de la Loi sur la consultation populaire, est privée de ses droits électoraux, notamment en raison d'un jugement de culpabilité d'une infraction qui est une MEF.

Au palier municipal et au palier scolaire, toute personne déclarée coupable d'une infraction qui est une MEF en vertu de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, de la Loi sur les élections scolaires, de la Loi électorale et de la Loi sur la consultation populaire est privée de sa qualité d'électeur. Ce qui est paradoxal, c'est qu'au palier provincial, une personne déclarée coupable d'une MEF en application de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités ou de la Loi sur les élections scolaires ne perd pas ses droits électoraux.

En conséquence, le DGE recommande de modifier la Loi électorale afin de prévoir qu'une MEF, peu importe qu'elle soit commise en application de la Loi électorale, de la Loi sur la consultation populaire, de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités ou de la Loi sur les élections scolaires, comporte les mêmes conséquences quant à la perte des droits électoraux du contrevenant.

7. La sanction électorale pour un chef parlementaire lorsqu'un rapport est non produit

D'une part, la Loi électorale prévoit que si le rapport financier d'une entité autorisée (parti, instance de parti, député indépendant) n'est pas produit dans les délais fixés par la loi (parti : 30 avril de chaque année, instance de parti et député indépendant : 1^{er} avril de chaque année), le chef du parti ou, si ce dernier n'est pas député, le chef parlementaire ou, le cas échéant, le député indépendant, devient, 10 jours après l'expiration du délai imparti, inhabile à siéger et à voter à l'Assemblée nationale tant que ce rapport financier n'a pas été produit.

D'autre part, il est également prévu que, si le rapport de dépenses électorales d'un parti n'est pas produit dans le délai fixé (120 jours après le scrutin), le chef du parti ou, si ce dernier n'est pas député, le chef parlementaire, selon le cas,

devient, 10 jours après l'expiration du délai imparti, inhabile à siéger ou à voter à l'Assemblée nationale tant que ce rapport n'a pas été produit.

La question qui se pose, dans certains cas, est de savoir qui est le chef parlementaire, la Loi électorale étant muette à cet égard.

Si un parti politique est représenté à l'Assemblée nationale sans nécessairement être un groupe parlementaire, ce parti n'a pas à proprement parler un chef parlementaire, lequel bénéficie des droits reconnus au Règlement de l'Assemblée nationale, à la Loi sur l'Assemblée nationale et à la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale. Le ou les députés d'un tel parti siègent alors à titre de députés indépendants.

La sanction recherchée par la non-production d'un rapport financier d'une entité autorisée ou par la non-production d'un rapport de dépenses électorales de parti ne peut donc être appliquée lorsqu'il s'agit d'un parti représenté à l'Assemblée nationale qui ne rencontre pas les critères de reconnaissance comme groupe parlementaire.

Par souci d'équité envers tous les partis représentés à l'Assemblée nationale, le DGE recommande d'apporter des modifications aux articles 127 et 442 de la Loi électorale en vue de préciser que les sanctions qui y sont prévues lorsqu'il s'agit d'un parti non reconnu comme groupe parlementaire s'appliquent au candidat élu ayant le plus haut statut.

8. Le report du délai fixé par la loi dans la situation d'un rapport à produire

Lorsque le délai fixé pour produire le rapport financier d'un parti, au plus tard le 30 avril de chaque année, et celui fixé pour produire le rapport financier d'une instance de parti, au plus tard le 1^{er} avril de chaque année, expirent pendant une période électorale, le délai est respectivement reporté au 120^e jour et au 90^e jour qui suivent la date du scrutin. Le désavantage inhérent à un tel report vient du fait que le rapport financier du parti ou celui d'une instance de parti serait à produire simultanément à leur rapport de dépenses électorales. Cette situation est d'ailleurs survenue lors des élections générales du 14 avril 2003 en ce qui a trait au rapport financier d'une instance de parti. La date limite de production était le 14 juillet 2003.

Lorsque le délai fixé pour produire le rapport financier d'un parti (30 avril) et celui fixé pour produire le rapport financier d'une instance de parti (1^{er} avril) expirent pendant la période où un rapport de dépenses électorales doit être produit, la date d'échéance est respectivement reportée au 180^e jour et au 120^e jour qui suivent la date du scrutin. Une telle situation est également survenue lors des élections générales de 2003 en ce qui a trait au rapport financier du parti. La date

limite de production était alors fixée au 11 octobre 2003. Une situation similaire est aussi survenue lors des élections générales du 26 mars 2007 : la date limite de production du rapport financier du parti était le 22 septembre 2007 et celle du rapport financier d'une instance de parti, le 26 juillet 2007. De tels reports s'avèrent inutilement trop longs et la situation financière des partis politiques est connue trop tardivement, ce qui ne sert pas bien la transparence recherchée par la loi.

Par ailleurs, lorsque le délai fixé pour produire le rapport de dépenses électorales d'un parti, au plus tard le 120^e jour suivant le scrutin, et celui fixé pour produire le rapport de dépenses électorales d'un candidat, au plus tard le 90^e jour suivant le scrutin, expirent respectivement pendant la période de production du rapport financier d'un parti, du 1^{er} janvier au 30 avril de chaque année, ou pendant la période de production du rapport financier d'une instance de parti, du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de chaque année, aucun report des délais fixés par la loi n'est possible. Ces situations sont d'ailleurs survenues lors des élections générales du 8 décembre 2008.

À la suite des élections générales du 8 décembre 2008, la plupart des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de même que le DGE ont dénoncé l'incongruité des reports actuellement prévus à la loi ou l'absence de report dans la situation où un rapport de dépenses électorales devait être produit pendant la période de production d'un rapport financier.

Pour remédier aux inconvénients décrits précédemment, lesquels ont été jusqu'ici constatés dans presque toutes les situations possibles, et pour simplifier la compréhension des reports de délais fixés par la loi en pareille matière, il serait approprié que :

Lorsque le délai fixé pour produire le rapport financier d'un parti et celui fixé pour produire le rapport financier d'une instance de parti expirent pendant une période électorale, le délai pourrait être reporté au 60^e jour qui suit les dates déjà fixées dans la loi. Cette disposition aurait pour avantage de ne pas faire coïncider la date de remise du rapport financier avec celle d'un rapport de dépenses électorales d'autant plus qu'en pareil cas, au moment de la prise du décret concernant la tenue d'élections générales au Québec, le travail de préparation et de vérification d'un rapport financier est déjà bien engagé.

Lorsque le délai fixé pour produire le rapport financier d'un parti et celui fixé pour produire le rapport financier d'une instance de parti expirent pendant la période où un rapport de dépenses électorales doit être produit, le délai est reporté à la date la plus tardive entre le 120^e jour qui suit les dates déjà fixées dans la loi pour la production des rapports financiers et le 135^e jour qui suit la date du scrutin. Cette disposition a pour avantage de ne pas reporter indûment la production du rapport financier d'un parti et de celui

d'une instance de parti d'autant plus qu'en pareil cas, au moment de la prise du décret concernant la tenue d'élections générales au Québec, le travail de préparation et de vérification d'un rapport financier est déjà bien engagé.

Lorsque le délai fixé pour produire le rapport de dépenses électorales d'un parti et celui fixé pour produire le rapport de dépenses électorales d'un candidat expirent respectivement pendant la période où doivent être produits le rapport financier d'un parti et le rapport financier d'une instance de parti, le délai pour produire le rapport financier d'un parti pourrait être reporté au 60^e jour qui suit le délai fixé par la loi, et le délai pour produire le rapport financier d'une instance de parti pourrait être reporté au 30^e jour qui suit le délai fixé par la loi. Cet ajout aurait pour avantage d'accorder un délai additionnel pour produire un rapport financier lorsque la production d'un rapport de dépenses électorales lui précède de peu.

9. Les sommes recueillies lors d'activités politiques

D'entrée de jeu, il y aurait lieu de distinguer une activité à caractère politique d'une activité statutaire d'un parti.

Une activité à caractère politique est habituellement une activité de financement organisée dans le but de recueillir des fonds pour un parti, une instance de parti ou un candidat. Il s'agit généralement d'activités sociales du genre cocktail, quilles, souper, brunch, déjeuner, golf, dîner, vins et fromages, cribble, cabane à sucre, soirée, curling, croisière, etc. qui servent de levée de fonds.

Une activité statutaire d'un parti est tenue, quant à elle, en respect du règlement d'un parti au cours de laquelle des sommes d'argent peuvent être recueillies à titre de prix d'entrée, sans que celles-ci puissent être vraisemblablement supérieures aux dépenses générées par un tel événement.

Les lois électorales permettent actuellement au représentant officiel de l'entité autorisée de faire le choix de ne pas considérer comme contribution le prix d'entrée à une activité ou manifestation à caractère politique, lorsque ce prix n'excède pas 60 \$ par jour, jusqu'à concurrence d'une entrée par personne (physique ou morale) et d'appliquer ce choix uniformément à tous les participants. Il faut par conséquent comprendre que si le prix d'entrée est de plus de 60 \$, celui-ci doit obligatoirement être considéré comme une contribution.

Au cours des six dernières années, la moyenne des sommes recueillies annuellement à l'occasion des activités ou manifestations à caractère politique est d'environ 7 millions de dollars au niveau provincial.

La règle actuelle occasionne une certaine confusion dans son application. Puisque le total des sommes recueillies lors d'activités de financement, qui ne sont pas considérées comme des contributions par le représentant officiel, demeure très marginal, soit plus ou moins 1 % de l'ensemble des sommes recueillies lors des activités de financement à caractère politique, il y a lieu de se questionner sur la pertinence de laisser un tel choix au représentant officiel. Il va sans dire que le fait de pouvoir recueillir des sommes en argent comptant et sans reçu de contribution (si le prix d'entrée n'excède pas 60 \$ par jour) apparaît constituer une autre brèche importante au principe de la transparence établie dans la loi, tout comme pour les dons anonymes.

Le Groupe de réflexion avait recommandé de retirer de la loi le seuil de 60 \$ à partir duquel le prix d'entrée à une activité politique doit obligatoirement être considéré comme une contribution. En respect du principe de transparence et pour assurer une certaine intégralité des sommes recueillies lors de telles activités, le DGE recommande d'émettre un reçu de contribution pour toute somme reçue, peu importe le prix d'entrée.

Par contre, il serait tout indiqué de distinguer les activités de financement à caractère politique et les activités de financement qui relèvent des statuts ou règlements du parti. Les activités qui répondent essentiellement de la régie interne d'un parti (ex. : congrès et conseil national) ne sont pas organisées dans le même but que les activités à caractère politique. En conséquence, il serait de mise que le prix d'entrée à une activité qui répond de la régie interne d'un parti ne donne pas lieu obligatoirement à l'émission de reçu si, au préalable, une demande d'autorisation en ce sens est faite au DGE et en autant que celle-ci respecte certaines balises à définir. Autrement, des reçus devront être émis.

Il est à noter qu'une modification législative en cette matière permettrait surtout d'améliorer la situation observée au palier municipal. En effet, en 2005, dans le cadre des élections générales, les sommes recueillies sans reçu de contribution par les partis politiques municipaux totalisaient près de 950 000 \$, soit 26 % de l'ensemble des sommes recueillies lors d'activités politiques. Les présentes recommandations devraient alors s'appliquer à tous les paliers électifs.

10. Remplacer les crédits d'impôts par des crédits de reconnaissance à la démocratie

Présentement, un particulier qui est un électeur peut déduire de son impôt autrement à payer pour une année d'imposition, un montant égal à 75 % des contributions en argent faites par lui au cours de cette même année d'imposition, jusqu'à concurrence de la première tranche de 400 \$ au palier provincial et de la première tranche de 140 \$ au palier municipal.

Le crédit d'impôt est un incitatif financier visant à encourager et à favoriser le financement populaire par le biais d'une participation indirecte de l'État. Les partis politiques bénéficient indirectement de cette disposition fiscale. Cette mesure rendrait les électeurs mieux disposés à contribuer financièrement aux partis politiques. Un électeur qui n'a pas d'impôt autrement à payer pour une année d'imposition ne peut toutefois bénéficier d'un tel crédit d'impôt. Il appert que plus de 10 % de ces crédits d'impôt ne sont pas réclamés par les contribuables dans leur déclaration de revenus, soit environ 760 000 \$ pour la seule année 2008. Les crédits réclamés par 54 391 contribuables pour cette année d'imposition totalisaient 7 627 588 \$ (pour les contributions municipales et provinciales, Revenu Québec ne pouvant faire la distinction entre les deux paliers électifs).

Lors des travaux du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques, il a été démontré que la structure actuelle entre les différents acteurs concernés par le processus de contrôle des contributions politiques que sont les donateurs, les solliciteurs, les représentants officiels, le ministère du Revenu et le DGE, manque de cohésion. La responsabilité et l'imputabilité de ces acteurs sont en conséquence difficiles à établir.

Puisqu'il a le devoir de veiller à l'application des règles en matière de financement politique, le DGE doit être au cœur du processus de contrôle des contributions politiques. Pourtant, il est actuellement informé des contributions versées aux partis politiques que seize mois après le début d'une nouvelle année financière. Le DGE n'entre en communication ni avec les donateurs, ni avec les solliciteurs. Il n'y a aucun échange de renseignements entre le ministère du Revenu et le DGE. Le DGE a accès aux reçus émis aux fins de la Loi électorale mais ceux émis par les partis pour fins fiscales échappent à sa juridiction. Aucune conciliation n'est possible actuellement entre ces deux types de reçus.

Revenu Québec n'a d'autre choix que d'accepter tel quel le montant inscrit par le particulier à sa déclaration de revenus. Malgré la règle de base qui exige d'annexer le reçu d'impôt à la déclaration de revenus, le reçu n'est transmis que sur demande de Revenu Québec lorsque le donateur transmet sa déclaration

par voie électronique. En outre, c'est Revenu Québec, qui n'est pas responsable de l'application de la Loi électorale, qui connaît le nom des employeurs de ceux qui contribuent au financement des partis politiques, renseignement qui pourrait servir aux fins d'une meilleure application de la loi.

À la fin de ses travaux, le Groupe de réflexion recommandait de remplacer le système actuel des crédits d'impôts par un système équivalent, lequel serait administré et contrôlé par le DGE. Il s'agit de remplacer les crédits d'impôts par des crédits de reconnaissance à la démocratie (CRD), lesquels seraient versés par le DGE. La structure qui serait ainsi établie permettrait d'instaurer une voie de communication directe et constante entre le DGE et les donateurs, représentants officiels et leurs solliciteurs, sans oublier évidemment la permanence des partis politiques.

Comme il le fait présentement par l'entremise de sa déclaration de revenus, le donateur devrait adresser une demande au DGE pour obtenir un crédit sur sa contribution. Les barèmes demeureraient inchangés (75 % de 400 \$ au provincial et 75 % de 140 \$ au municipal). Cette demande du donateur pourrait être acheminée au DGE via la permanence d'un parti politique.

À cette demande, le donateur devrait attester que sa contribution, pour laquelle il réclame un crédit, a été faite à partir de ses propres biens (patrimoine personnel), volontairement, sans contrepartie ni compensation et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement. Le même engagement prévaudrait pour ses contributions subséquentes. Certains paramètres restent à établir aux fins de l'acceptation d'une demande de crédit et de l'émission du chèque au donateur (comme, par exemple, la présence d'un reçu émis conformément à la loi, la vérification de la qualité d'électeur, le respect des plafonds, etc.).

De concert avec les partis politiques, la gestion par le DGE d'un système de CRD permettrait d'exercer un meilleur suivi des contributions politiques et de transmettre un message de remerciement au donateur en lui rappelant l'importance du respect des règles en matière de financement politique au Québec. L'application d'une telle mesure pourrait permettre de briser l'impression que les règles de financement politique ne sont pas respectées actuellement.

Le donateur qui n'a pas d'impôt autrement payable ne serait plus pénalisé par le système actuel du crédit d'impôt pour contribution politique.

Le système de CRD permettrait au donateur de bénéficier de son crédit au rythme du versement de ses contributions en comparaison avec le système actuel où le crédit d'impôt est accordé dans l'année subséquente à celle du versement de sa contribution.

Le remboursement d'un crédit de reconnaissance à la démocratie serait versé directement par le DGE au donateur. Ce remboursement deviendrait un apport beaucoup plus tangible au donateur qu'un crédit d'impôt, lequel est confondu dans bien d'autres considérations fiscales. Le remboursement d'un tel crédit inciterait le donateur à retourner son crédit au parti sous la forme d'une nouvelle contribution. À cet égard, le donateur pourrait même, dans sa demande, renoncer au remboursement de son crédit en le cédant directement au parti politique à qui sa contribution a été faite. Cela dit, le DGE recommande fortement l'application d'une telle mesure, laquelle pourrait favoriser un retour de la confiance de la population à l'endroit des règles de financement politique.

LES MESURES SPÉCIFIQUES AU PALIER MUNICIPAL, ABSENTES DU PROJET DE LOI ACTUEL

LE FINANCEMENT POLITIQUE DANS LES MUNICIPALITÉS DE MOINS DE 5 000 HABITANTS

Actuellement, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit que seules les municipalités de 5 000 habitants ou plus sont assujetties à des règles de financement politique et de contrôle des dépenses électorales par le biais du chapitre XIII de cette loi. Il en est de même pour toute municipalité régionale de comté qui aurait choisie d'élire son préfet au suffrage universel. Les municipalités de moins de 5 000 habitants doivent respecter, quant à elles, le chapitre XIV de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités dont la seule obligation consiste à divulguer certaines contributions électorales.

Tout en recherchant l'équité et la transparence entre les candidats et les partis, les règles de financement politique facilitent l'activité politique, encouragent la participation active des citoyens à la vie démocratique, prévoient un soutien financier public lequel diminue la dépendance au financement privé, et assurent un système où les électeurs exercent un véritable contrôle sur le pouvoir politique. Lors d'un sondage commandé par le DGE en 2004, 72 % des électeurs interrogés se déclaraient favorables à ce que les règles sur le financement politique soient adaptées et appliquées aux municipalités de moins de 5 000 habitants.

Puisque ce groupe de municipalités n'est pas encore assujetti aux règles de financement et de contrôle des dépenses électorales, une certaine confusion est encore bien présente parmi les électeurs du Québec à l'effet que ces règles s'appliquent totalement aux paliers provincial et scolaire, mais que partiellement au palier municipal. Un tel régime, semble-t-il, favoriserait encore un phénomène qui avait été alors qualifié « d'élections clés en main ». Il faut rappeler que l'absence de règles au regard du financement politique et du contrôle des dépenses électorales facilite un tel phénomène par lequel une firme peut offrir gratuitement des services d'organisation et de marketing électoral moyennant un « retour d'ascenseur » sous

forme de divers contrats après l'élection. Le DGE avait effectué en 1999 une vaste enquête à ce sujet sans pouvoir toutefois obtenir suffisamment de preuves pour déposer des accusations devant les tribunaux.

Par ailleurs, les candidats aux élections dans ces municipalités de moins de 5 000 habitants ne peuvent ni profiter d'un remboursement partiel de leurs dépenses électorales, ni faire profiter leurs donateurs d'un crédit d'impôt pour contribution politique. Les équipes de candidats, tout comme les candidats indépendants dans les municipalités de moins de 5 000 habitants, doivent donc assumer personnellement toutes les dépenses ayant trait à leur élection ou bien être dépendants du soutien financier d'électeurs. Il y a lieu de noter ici qu'avant juin 2009, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités n'empêchait pas les personnes morales de contribuer aux candidats et équipes dans les municipalités de moins de 5 000 habitants. Le DGE recommande ainsi que les municipalités de moins de 5 000 habitants soient assujetties à des règles adaptées de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

L'enseignement de nouvelles règles de financement et de contrôle des dépenses électorales applicables aux municipalités de moins de 5 000 habitants ne peut se faire à quelques mois d'élections générales. Afin de pouvoir mettre en place un plan adéquat pour informer les électeurs, les élus, les candidats et les officiers municipaux (greffiers et trésoriers), l'entrée en vigueur de telles règles devra se faire au plus tard le 1^{er} janvier 2013, année des prochaines élections générales municipales.

L'ALLOCATION AUX PARTIS POLITIQUES MUNICIPAUX ET LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE RECHERCHE ET DE SECRÉTARIAT

Selon la Loi sur les cités et villes, le budget de la Ville de Montréal et celui de la Ville de Québec doivent comprendre un crédit pour le versement à tout parti politique autorisé d'une allocation destinée au remboursement des dépenses faites pour son administration courante, pour la diffusion de son programme politique et pour la coordination de l'action politique de ses membres. Ce crédit doit être égal au produit que l'on obtient en multipliant le montant de 0,35 \$ par le nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale dressée pour la dernière élection générale. Le montant de l'allocation est réparti entre les partis autorisés proportionnellement au pourcentage de votes valides obtenus lors des dernières élections générales. L'allocation est versée par le trésorier au représentant officiel du parti autorisé, à raison de 1/12 chaque mois, sur production de pièces justificatives.

Par ailleurs, toujours selon les dispositions de cette loi, le budget de toute municipalité de 50 000 habitants ou plus doit comprendre un crédit pour le versement de sommes destinées au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers. Ce crédit doit être égal ou supérieur à 1/15 de 1 % du total des autres crédits prévus au budget, sauf pour la Ville de Montréal où un tel crédit doit être à 1/30 de 1 % du total des autres crédits prévus au budget. Le

montant du crédit calculé est réparti également entre tous les conseillers sauf pour Montréal (voir article 474.0.2 de la Loi sur les cités et villes). Les sommes établies pour un conseiller qui, le 1^{er} janvier de l'exercice visé par le budget est membre d'un parti autorisé, sont destinées à ce parti. Le remboursement des dépenses faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat se fait sur production de pièces justificatives jusqu'à concurrence du montant des sommes destinées soit au parti, soit à un conseiller selon le cas.

Ces revenus représentent une source de financement importante pour les partis politiques municipaux y ayant droit. Les dispositions législatives associées à l'allocation et au remboursement des frais de recherche et de secrétariat sont inscrites dans la Loi sur les cités et villes et non dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, échappant ainsi au devoir de surveillance du DGE. D'entrée de jeu, tout comme le Vérificateur général à l'égard de ses champs de compétence, le DGE devrait posséder minimalement un « droit de regard » sur l'application de ces mesures de financement des partis politiques municipaux et sur la conformité de la reddition de comptes effectuée à l'égard des montants versés.

Cela dit, puisque l'un des objectifs fixés par le projet de loi n^o 78 est de diminuer la dépendance des partis politiques au financement privé pour préserver la confiance des citoyens dans nos institutions et nos lois, le DGE recommande que l'allocation destinée aux partis politiques municipaux soit élargie à d'autres villes que Montréal et Québec et que le montant de 0,35 \$ par électeur soit augmenté et indexé annuellement. Le même raisonnement prévaut aussi en ce qui concerne le remboursement des frais de recherche et de secrétariat.

LES AUTRES MESURES QUI ASSURERAIENT UN MEILLEUR RESSERREMENT DES RÈGLES

LA LIMITE DES DÉPENSES ÉLECTORALES PAR ÉLECTEUR

L'article 426 de la Loi électorale détermine le calcul des limites de dépenses électorales à ne jamais dépasser pour un parti ou un candidat au cours d'élections générales ou au cours d'une élection partielle. Pour un parti au cours d'élections générales, les dépenses électorales à ne pas dépasser sont de 0,68 \$ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti présente un candidat officiel. Pour chaque candidat, les dépenses électorales doivent être limitées de façon à ne pas dépasser 1,17 \$ par électeur. Toutefois, dans les circonscriptions de Duplessis, Rouyn-Noranda-Témiscamingue, René-Lévesque et Ungava, le maximum est augmenté de 0,29 \$ par électeur et dans la circonscription des Îles-de-la-Madeleine, le maximum est augmenté de 0,82 \$ par électeur. Ces montants sont ajustés le 1^{er} avril de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente. Ils sont valides jusqu'au 31 mars 2010.

Lors d'une élection partielle, la limite des dépenses électorales d'un candidat est augmentée de 0,68 \$ par électeur, soit le même taux que le parti puisque ce dernier n'a pas le pouvoir de faire des dépenses électorales lors d'une élection partielle, sa limite étant transférée au candidat.

La majoration du taux par électeur dans les circonscriptions de Duplessis, Rouyn-Noranda-Témiscamingue, René-Lévesque, Ungava et Îles-de-la-Madeleine peut être justifiée par des caractéristiques géographiques et démographiques comme la superficie terrestre et la superficie habitée en km², la distance routière en km entre les deux municipalités les plus éloignées d'une circonscription, la présence d'un pôle urbain, soit le nombre d'électeurs de la municipalité la plus peuplée d'une circonscription, le nombre de municipalités locales dans une circonscription et le nombre total d'électeurs dans la circonscription. Ces caractéristiques peuvent avoir pour effet de rendre le travail d'un candidat plus difficile dans sa circonscription lors d'une élection générale ou partielle.

Cela dit, lorsque les travaux de la CRE seront complétés pour établir la nouvelle carte électorale, que ce soit en fonction du modèle proposé par le projet de loi n° 78 ou par l'application des règles actuelles de la Loi électorale, le DGE recommande d'identifier les circonscriptions qui devraient bénéficier d'une augmentation du montant de la limite des dépenses électorales par électeur, en considération des caractéristiques géographiques et démographiques mentionnées précédemment.

LE VERSEMENT DE CONTRIBUTIONS EN ARGENT COMPTANT

Présentement, les lois électorales permettent à un électeur de faire une contribution en argent comptant en autant que celle-ci soit de 200 \$ ou moins au provincial et de 100 \$ ou moins au municipal. Autrement, toute contribution doit être faite au moyen d'un chèque ou d'un ordre de paiement signé par l'électeur ou au moyen d'une carte de crédit ou d'un virement de fonds.

Le versement d'une contribution en argent comptant constitue une autre brèche importante dans les lois électorales. Cette règle laisse notamment entrevoir des abus possibles sur la véritable identité du donateur en ce sens que le versement en argent comptant ne laisse aucune trace vérifiable pour s'assurer que la contribution émane réellement des propres biens de l'électeur qui verse la contribution. L'usage de « prêtes-nom » pourrait en être facilité. En cette matière, les vérificateurs externes des partis politiques municipaux expliquent régulièrement dans leur rapport de vérificateur que :

« En raison de la nature propre des opérations financières du parti, il n'est pas possible de vérifier de façon satisfaisante si les contributions n'excédant 100 \$ ainsi que les produits des activités politiques, d'adhésions et de dons anonymes ont tous été comptabilisés. Par conséquent, notre vérification de ces produits s'est limitée aux montants comptabilisés dans les comptes du

parti et nous n'avons pu déterminer si certains redressements auraient dû être apportés à ces produits, à l'excédent des produits par rapport aux charges, à l'actif et aux actifs nets. »

Dans l'objectif avoué du projet de loi n° 78 de resserrer les règles de financement politique, le DGE recommande que le versement d'une contribution en argent comptant soit interdit dans la loi à l'instar des dons anonymes.

LE DÉVOILEMENT DU NOM DE L'EMPLOYEUR DES DONATEURS

L'actualité récente de même que l'enquête effectuée par M^e Jean Moisan sur certaines révélations faites à la Commission Gomery indiquent qu'il serait relativement facile de camoufler les contributions corporatives, notamment sous le nom des employés de personnes morales.

Si le régime actuel de financement des partis politiques demeure inchangé, il faut mettre en place des moyens pour contrer cette pratique. Il ne faut plus se fier à la seule bonne volonté et aux expressions de bonnes intentions. Les contributions déguisées des entreprises doivent faire l'objet d'un meilleur encadrement en prenant des moyens pour éviter que notre système québécois de financement des partis politiques perde toute sa crédibilité et devienne une pure fiction. Ce qu'il faut davantage enrayer, c'est l'impression que la population peut ressentir sur le système actuel à l'effet qu'il ne fonctionne plus.

En plus des moyens proposés précédemment, un autre moyen pourrait consister à obliger tout donateur à dévoiler, lors du versement d'une contribution, le nom et les coordonnées de l'entreprise ou de la société dont il est membre ou employé. Ces renseignements permettraient au DGE d'effectuer des recoupements pour éventuellement découvrir un lien entre certaines donations, surtout les plus substantielles, et l'employeur ou la société des donateurs.

Le dévoilement du nom de l'employeur du donateur ne constitue pas un moyen sans faille, mais cette information aurait le mérite d'évoquer un lien possible entre des contributions et des personnes morales. Ce renseignement ne serait accessible qu'au DGE pour les seules fins de l'application de la loi.

Un autre moyen pourrait consister à exiger de tout donateur qu'il remette une déclaration attestant que son don est fait à même son patrimoine personnel et que celui-ci est fait volontairement, sans compensation ni contrepartie et qu'il n'a pas fait l'objet d'un quelconque remboursement. Ainsi, il serait plausible de croire qu'un employé ou membre d'une société puisse refuser de se prêter à une démarche douteuse qui lui serait proposée. À tout le moins, une attestation pourrait être exigée pour les contributions importantes, par exemple, celles dépassant un montant de 500 \$. Une telle mesure aiderait non seulement le DGE, mais aussi les partis politiques à s'assurer que les contributions soient faites en conformité avec la loi et l'esprit de la loi.

L'ENQUÊTE DU DGE SUR CERTAINES RÉVÉLATIONS FAITES À LA COMMISSION GOMERY

Au cours du printemps de 2005, la commission d'enquête présidée par le juge John H. Gomery a examiné les événements survenus sur la scène fédérale et connus à cette époque sous le nom de « scandale des commandites ». Au cours de cette enquête, il a été allégué que des sommes d'argent avaient été versées par la firme Groupaction de M. Jean Brault, à titre de contributions à certains partis politiques provinciaux.

Parce que de telles contributions sont illégales en vertu de la loi québécoise, qui interdit strictement le financement politique par une personne morale, le DGE a déclenché une enquête qu'il a confiée à l'ancien juge, M^e Jean Moisan.

Essentiellement, l'enquête a révélé qu'un bon moyen d'être bien vu et bien considéré dans le milieu politique était de faire des contributions aux partis. Il ressort de l'examen des faits et des réponses de divers témoins entendus lors de l'enquête que le subterfuge permettant aux personnes morales de contribuer au financement des partis au moyen de contributions sous le nom des employés ou par des achats de billets à des activités de financement organisées par les partis sont des pratiques connues et utilisées depuis longtemps. En d'autres termes, incapables de le faire directement et légalement, les personnes morales contribueraient au financement des partis en utilisant le moyen détourné de dons par leurs employés et de contributions à diverses activités payées par les employés et remboursées par l'employeur. Lorsqu'une telle situation est révélée publiquement, la pression médiatique et populaire s'exerce davantage sur le parti et les élus impliqués que sur les donateurs ou les présumés donateurs.

Dans son rapport d'enquête, M^e Moisan explique ceci :

L'objectif de la Loi était, si je le comprends bien, de permettre aux individus de manifester leur conviction politique et leur attachement à certaines idées en souscrivant au parti qui les défend et qui assure leur promotion. C'était aussi de procurer des fonds pour les campagnes électorales qui permettront à ce parti de prendre éventuellement le pouvoir et de mettre en œuvre les idées et projets en question.

La réalité présente aussi un visage différent. Un grand nombre de ceux qui font des dons à ces partis ou qui souscrivent à des activités partisans le font dans un but qui est loin des nobles objectifs de la Loi. Il faut se faire connaître, rencontrer des gens influents ou présumés tels, profiter de l'occasion pour établir des contacts, en somme promouvoir ses objectifs personnels et ceux de son entreprise. C'est ce qu'on observe dans le monde des affaires en général. La nature humaine étant ce qu'elle est, il est illusoire de penser que c'est

différent lorsqu'il s'agit des activités politiques. Là comme ailleurs, l'intérêt est la mesure de l'action.

Le rapport de M^e Moisan a été rendu public le 21 juin 2006 et il a notamment mis en lumière le fait que des « contributions déguisées », c'est-à-dire faites par des individus et remboursées par Groupaction, avaient été versées sur une période de plusieurs années à certains partis provinciaux. Pour prévenir ce genre de pratique, M^e Moisan a formulé un certain nombre de recommandations se fondant sur deux idées de base :

La première : La contribution financière des individus et des sociétés aux activités des partis n'est ni un crime ni une activité en soi répréhensible et qu'il faut combattre à tout prix. C'est plutôt pour prévenir certains abus et rendre transparentes les activités qui touchent l'expression de la liberté démocratique qu'on a légiféré sur ce point. On peut apporter les modifications appropriées à notre époque tout en respectant les principes de base qui ont guidé le législateur de l'époque.

La seconde : Il faut que la Loi soit large et ouverte dans les moyens de financer les partis; mais il faut qu'elle soit sévère dans son application et rigoureuse dans ses sanctions. Rien ne sert de créer des cadres restrictifs et irréalistes; ils donneront infailliblement ouverture à une gamme de moyens d'en contourner l'application.

Penser autrement, c'est se draper dans un faux sentiment de vertu, se mettre la tête dans le sable. D'autre part, une loi qui permet de plus généreuses contributions de la part d'une plus large gamme de citoyens individuels et corporatifs doit faire l'objet d'une application d'autant plus rigoureuse.

L'ouverture du financement des partis politiques aux personnes morales est une question très délicate à débattre et serait même complexe, le cas échéant, à mettre en application. Cependant, les conclusions de l'enquête faite par M^e Moisan ont renforcé la conviction du DGE qu'il fallait réfléchir sérieusement à cette question.

Pour y apporter un éclairage indépendant, le DGE a confié à l'Institut du Nouveau Monde (INM) le mandat de coordonner l'organisation d'une activité à caractère citoyen portant sur le thème du financement des partis politiques par les compagnies ou tout autre regroupement. Pour y arriver, l'INM a réuni un jury de citoyens composé de 12 personnes sélectionnées à la suite d'un appel de candidature lancé à l'automne 2009.

Le jury citoyen sur le financement des partis politiques vise avant tout à faire participer des citoyens au débat politique et à la réflexion entourant cet enjeu. À l'instar d'un jury en cour criminelle, le jury de citoyens est composé d'individus qui ne sont pas des experts du sujet. Toutefois, c'est sur une base volontaire qu'ils participent à l'événement. Les jurés assistent à des audiences lors desquelles des témoins experts présentent différents éléments d'information sur le sujet traité. Ensuite, le jury est invité

à délibérer sur la question et rend au DGE un avis pour l'éclairer. La question posée est la suivante :

« Faut-il ouvrir le financement des partis politiques aux contributions des compagnies ou de tout autre regroupement : oui ou non ? Si oui, à quelles conditions ? Si non, faudrait-il modifier les règles existantes ? »

Les audiences se sont tenues les 16 et 17 janvier 2010. Les jurés ont entendu des témoins experts et ont eu la possibilité de leur poser des questions. Les jurés n'ont pas rendu leur verdict immédiatement. Ils se réuniront de nouveau les 30 et 31 janvier pour délibérer et préparer leur verdict qu'ils présenteront subséquemment au DGE. Puisque le présent mémoire doit être déposé au plus tard le 1^{er} février 2010 à la Commission des institutions, c'est donc dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques de la Commission que le verdict du jury sera commenté par le DGE. Il est certain que cette démarche initiée par le DGE pourra contribuer à éclairer les réflexions visant à améliorer le financement des partis politiques au Québec.

OPÉRATIONS ÉLECTORALES

LES TERRITOIRES ÉLECTORAUX

Dans la foulée du projet de loi n° 78, le DGE désire soumettre également certains amendements qu'il aimerait voir apporter à la Loi électorale le plus rapidement possible, pour qu'il soit en mesure de les mettre en application lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle carte électorale.

Les premiers amendements concernent les articles 35, 302 et 303 de la Loi électorale. Ces articles encadrent les notions de délimitation des secteurs électoraux et des sections de vote ainsi que leur utilisation dans l'administration du scrutin. Un autre amendement proposé concerne la notion de contiguïté définie dans l'article 503 de la Loi électorale et dans le règlement sur les conditions d'exercice des fonctions de directeur du scrutin.

LES SECTEURS ÉLECTORAUX ET LES SECTIONS DE VOTE

En vertu des dispositions actuelles, le DGE doit procéder à la délimitation des secteurs électoraux et des sections de vote dans les trois mois qui suivent la publication à la Gazette officielle du Québec de la liste des circonscriptions.

En ce qui concerne la délimitation, l'article 35 de la loi précise que les sections de vote qu'il établit ne doivent pas comprendre plus de 350 électeurs et que les secteurs électoraux doivent regrouper environ dix sections de vote. Un secteur doit respecter, dans la mesure du possible, les frontières naturelles et les territoires des municipalités locales. En outre, il ne peut contenir plus d'une municipalité locale.

Pour l'établissement des bureaux de vote le jour du scrutin, le directeur du scrutin doit regrouper, en vertu de l'article 303, les sections de vote d'un même secteur électoral dans un même endroit facile d'accès et accessible aux personnes handicapées. Or, ces dispositions, combinées à la géographie électorale actuelle, compliquent la détermination des lieux de votation et parfois, cela se fait au détriment du principal intéressé, l'électeur.

En effet, le secteur électoral tel que défini n'évolue pas; il n'est pas dynamique ou malléable. Dans certains cas, il n'y a aucun lieu de vote disponible dans le secteur électoral. Certains bâtiments peuvent avoir été utilisés pour un scrutin précédent et ne plus exister pour un prochain scrutin. Dans d'autres cas, le local disponible pourrait accueillir plus de bureaux de vote que ce que nécessite le secteur alors qu'il n'y a rien de disponible dans le secteur voisin. Confrontés à ces réalités, le DGE a été dans l'obligation d'établir par le passé des secteurs électoraux beaucoup plus grands que ce que prévoit l'article 35 de la Loi électorale.

Pour l'élection qui s'est tenue le 8 décembre 2008, le DGE a reçu un peu plus d'une cinquantaine de plaintes qui portaient spécifiquement sur la localisation du lieu de vote. Essentiellement, les commentaires concernaient la distance entre l'endroit de vote et le domicile de l'électeur et au temps de déplacement requis, peu importe le moyen de transport utilisé. Cette situation avait aussi été portée à son attention par un membre du Comité consultatif à la suite des élections générales de mars 2007. Dans la majorité des cas, les situations décrites par les électeurs auraient pu être évitées en modifiant la législation.

Le DGE ne propose pas d'abolir le secteur électoral, mais de l'utiliser différemment, c'est-à-dire comme une aire de desserte, ou une aire de votation, représentant un territoire desservi par un lieu de vote. Ces aires de votation seraient établies, à un moment plus approprié, par exemple en activités préparatoires, en fonction des lieux de vote disponibles et de leurs caractéristiques, notamment de leur capacité d'accueil en terme de nombre de bureaux de vote. Elles seraient donc modulables dans le temps de manière à s'adapter au contexte territorial ainsi qu'aux contraintes logistiques qui changent d'un événement électoral à l'autre.

En ce qui concerne les sections de vote, le DGE propose de délimiter le territoire en établissant le nombre maximal d'électeurs à 425. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité que certaines sections de vote soient délimitées en utilisant un nombre d'électeurs moins élevé, en raison des critères géographiques ou à la suite d'une recommandation du directeur du scrutin.

Par ailleurs, ce nombre pourrait aussi être augmenté pour tenir compte des électeurs inscrits à l'adresse d'une installation d'hébergement pour personnes âgées reconnue par le ministère de la Santé et des Services sociaux, comprise dans la section de vote.

La volonté du DGE d'augmenter le nombre maximal d'électeurs par section de vote s'explique par l'importance de plus en plus grande qui est accordée aux différents types de votes anticipés. Évidemment, ce phénomène a pour effet de diminuer le nombre d'électeurs qui se rendent voter le jour du scrutin.

Lors des élections générales du 8 décembre 2008, 20,5 % des électeurs qui ont exercé leur vote l'ont fait par anticipation. À titre comparatif, c'est 1,5 % de plus qu'au scrutin de 2007 et 15,5 % de plus qu'à celui de 1989.

Aussi, sans entrer dans des considérations trop techniques, mentionnons que dans près de 900 installations d'hébergement pour personnes âgées reconnues par le ministère de la Santé et des Services sociaux, le DGE établit un bureau de vote par anticipation spécifiquement réservé aux électeurs qui y sont domiciliés. Ces électeurs se prévalent majoritairement de ce vote par anticipation. L'ajout des électeurs de ces installations dans le nombre maximal des électeurs de la section de vote n'aura donc pas un impact significatif sur la fluidité du vote le jour du scrutin.

L'application de ces nouvelles modalités lors du scrutin du 8 décembre 2008 aurait permis de réduire le nombre de sections de vote en le faisant passer de 21 315 à 20 756. Ce sont 559 sections de vote en moins et autant de bureaux de vote le jour du scrutin, ce qui aurait représenté une économie équivalant à 293 500 \$ en personnel électoral.

Pour terminer ce volet territorial, un dernier amendement serait requis. Il est en fait le prolongement des propositions précédentes et concerne la gestion des bureaux de vote en événement.

Actuellement, dès que la section de vote compte plus de 350 électeurs après la clôture des travaux de la commission de révision ordinaire, le directeur du scrutin doit la scinder en autant de bureaux qu'elle contient de tranches de 350 électeurs. Cela doit se faire sans égard à l'ampleur du dépassement et de la participation des électeurs de cette section de vote aux votes anticipés.

À cet égard, la proposition du DGE offre plus de flexibilité. Elle consiste à modifier l'article 302 de la Loi électorale pour permettre au directeur général des élections de fixer les critères qui détermineront si une section de vote doit être scindée pour la tenue du vote le jour du scrutin ou encore si elle peut être fusionnée avec une autre. La présence ou non d'une installation d'hébergement dans une section de vote ou le taux de participation au vote par anticipation constituerait l'un de ces critères. De plus, ces critères pourraient être fixés par directives qui sont d'ailleurs soumises au Comité consultatif.

Le DGE souhaite que ces amendements soient apportés le plus rapidement possible pour permettre de terminer tous les travaux à temps pour l'entrée en vigueur de la nouvelle carte. À titre indicatif, la délimitation des secteurs électoraux et des sections de vote a nécessité 220 jours / personnes en 2001, dont 60 jours/personnes avaient été réalisés avant l'adoption de la carte. Sur la nouvelle carte, ces mêmes travaux pourraient nécessiter plus de 320 jours / personnes sans compter les impacts de l'introduction des régions et de l'ajout de nouvelles circonscriptions.

LE RECRUTEMENT DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

La problématique suivante concerne le recrutement des directeurs du scrutin sur une carte donnée et leur réaffectation lors de l'entrée en vigueur d'une nouvelle carte. En effet, en vertu de l'article 503 de la Loi électorale et du Règlement sur les conditions d'exercice des fonctions de directeur du scrutin, une personne qui veut soumettre sa candidature au concours public en vue de sa nomination à la fonction de directeur du scrutin doit être domiciliée dans la circonscription visée ou dans une circonscription contiguë. Cette obligation ne semble plus nécessaire et limite le bassin de candidatures possibles.

Aussi, après l'entrée en vigueur de la nouvelle carte, les directeurs du scrutin des circonscriptions touchées devront être réaffectés dans les nouvelles circonscriptions. Puisque cet exercice devra se faire en tenant compte de cette notion de contiguïté, certains directeurs du scrutin ne pourront plus agir parce que la circonscription où se situe leur domicile ne sera plus contiguë.

Pourtant, il s'avère que certaines circonscriptions non contiguës en milieu urbain sont plus proches et plus accessibles que certaines circonscriptions contiguës dans les régions rurales.

Aussi, pour les régions rurales ou à grandes étendues, l'exigence du domicile lors du recrutement ne répond pas aux besoins spécifiques de certaines circonscriptions, soit d'être en mesure d'agir dans la ville déterminée par le DGE pour l'établissement du bureau principal.

Le DGE propose donc de modifier l'article 503 de la *Loi électorale* et le *Règlement sur les conditions d'exercice des fonctions de directeur du scrutin* afin de supprimer l'obligation d'être domicilié dans la circonscription visée ou dans une circonscription contiguë.

Cette exigence serait remplacée par l'obligation pour la personne d'être en mesure d'exercer la fonction de directeur du scrutin comme si elle était domiciliée dans la circonscription visée ou, le cas échéant, dans la ou les villes identifiées pour l'installation du bureau principal.

LES PRÉPOSÉS À LA LISTE ÉLECTORALE

Dans le projet de loi n° 78, il est proposé de modifier l'article 301.1 de la Loi électorale pour réduire le nombre de préposés à la liste électorale à un préposé par bureau de vote au lieu des deux préposés actuellement requis par la loi.

Depuis la création de ce poste en 2001 et malgré la hausse de la rémunération versée au personnel exerçant cette fonction, il est de plus en plus difficile pour les partis politiques de recommander le nombre requis de personnes pour agir à ce titre. Aussi, afin de combler les postes toujours vacants, le DGE a mis en place plusieurs modalités afin de recueillir des candidatures. Malgré ces initiatives, le DGE a dû recourir à plusieurs reprises aux pouvoirs spéciaux que lui confère l'article 490 de la Loi électorale, soit en prévoyant la nomination d'un seul préposé et, dans le cas où il n'y a aucun préposé, en confiant la tâche au secrétaire du bureau de vote.

Face à cette situation, plusieurs essais ont été réalisés suite à des ententes conclues conformément à l'article 489 de la Loi électorale.

La compilation des numéros de ligne des électeurs qui votent le jour du scrutin a ainsi été confiée à un seul préposé lors des élections partielles du 12 mai 2008 dans les circonscriptions de Bourget, Pointe-aux-Trembles et Hull ainsi qu'à l'occasion des élections générales du 8 décembre 2008. Par ailleurs, cette tâche a été confiée systématiquement au secrétaire du bureau de vote lors des élections partielles du 29 septembre 2008 dans la circonscription de Jean-Talon, du 22 juin 2009 dans les circonscriptions de Marguerite-Bourgeoys et de Rivière-du-Loup et du 21 septembre 2009 dans la circonscription de Rousseau.

Dans tous les essais effectués sans la présence d'un préposé à la liste électorale, aucune difficulté d'application n'a été soulevée par le personnel électoral, les directeurs du scrutin ou les intervenants politiques concernés. Au contraire, les informations recueillies auprès des secrétaires des bureaux de vote sont à l'effet qu'il est plus simple pour eux de marquer directement le numéro de ligne des électeurs qui ont voté sur le relevé de compilation plutôt que de le communiquer au préposé à la liste, limitant aussi les risques d'erreur.

De plus, lors des élections générales du 8 décembre 2008, 1 226 postes de préposés à la liste électorale sont demeurés vacants, et ce, même en fixant ce nombre à un préposé par bureau de vote. Le DGE a donc dû recourir, le 5 décembre 2008, aux dispositions de l'article 490 de la Loi électorale pour permettre l'exercice de la fonction de préposé à la liste électorale par le secrétaire du bureau de vote en cas d'impossibilité d'assurer la présence d'un préposé par bureau de vote. Là encore, le cumul des fonctions de préposé à la liste et de secrétaire n'a causé aucun inconvénient dans les bureaux de vote touchés.

Pour ces raisons, le DGE recommande d'abolir le poste de préposé à la liste électorale et de confier la compilation des numéros de ligne des électeurs qui votent le jour du scrutin au secrétaire du bureau de vote. Cet amendement, au-delà du fait qu'il assurerait une plus grande efficacité, pourrait permettre d'économiser un montant additionnel de 4 millions de dollars de fonds publics lors d'élections générales.

CONCLUSION

Après 33 ans d'application, les différentes dispositions de la Loi électorale en matière de financement politique méritent d'être resserrées afin de s'assurer que l'esprit de la loi adoptée en 1977 est respecté. De façon générale, le DGE est très favorable aux orientations proposées dans le projet de loi n° 78 en matière de financement politique et souhaite même voir les règles et leur application se resserrer davantage afin de s'assurer que le processus électoral est le plus transparent possible.

De même, au fil du temps, le DGE relève des difficultés d'application ou des améliorations potentielles aux règles électorales existantes. C'est pourquoi le présent mémoire propose au législateur des changements quant aux secteurs électoraux, au personnel électoral nécessaire à la tenue d'un scrutin et aux conditions d'exercice des directeurs du scrutin.

Le DGE souhaite que les parlementaires portent une attention particulière aux problématiques soulevées dans le présent mémoire et aux solutions qu'il avance. Les changements que propose l'institution contribueraient à terme à rétablir la confiance des électeurs, à améliorer la crédibilité de notre système électoral et à parfaire la gestion des élections. Le DGE considère que c'est l'intérêt des électeurs qui doit guider la réflexion et les décisions en cette matière.

ANNEXE 1

DONS ANONYMES DÉCLARÉS AUX RAPPORTS FINANCIERS DES PARTIS POLITIQUES PROVINCIAUX

Données comparatives

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Action démocratique du Québec										
Parti	15 387 \$	3 810 \$	9 423 \$	4 624 \$	3 553 \$	2 799 \$	1 161 \$	2 719 \$	1 930 \$	4 358 \$
Instances	2 416	2 378	1 465	1 852	4 005	26 496	2 859	6 030	1 357	2 246
	<u>17 803</u>	<u>6 188</u>	<u>10 888</u>	<u>6 476</u>	<u>7 558</u>	<u>29 295</u>	<u>4 020</u>	<u>8 749</u>	<u>3 287</u>	<u>6 604</u>
Parti libéral du Québec										
Parti										
Instances	2 045	350			116	725	1 812	30	1 315	398
	<u>2 045</u>	<u>350</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>116</u>	<u>725</u>	<u>1 812</u>	<u>30</u>	<u>1 315</u>	<u>398</u>
Parti québécois										
Parti										
Instances	2 894	6 691	5 723	9 272	2 992	3 123	2 053	6 482	1 265	3 362
	<u>2 894</u>	<u>6 691</u>	<u>5 723</u>	<u>9 272</u>	<u>2 992</u>	<u>3 123</u>	<u>2 053</u>	<u>6 482</u>	<u>1 265</u>	<u>3 362</u>
Total des autres entités	<u>9 739</u>	<u>11 553</u>	<u>7 088</u>	<u>1 734</u>	<u>6 114</u>	<u>3 909</u>	<u>2 654</u>	<u>3 296</u>	<u>2 050</u>	<u>2 738</u>
Total des entités autorisées	<u>32 481 \$</u>	<u>24 782 \$</u>	<u>23 699 \$</u>	<u>17 482 \$</u>	<u>16 780 \$</u>	<u>37 052 \$</u>	<u>10 539 \$</u>	<u>18 557 \$</u>	<u>7 917 \$</u>	<u>13 102 \$</u>

ANNEXE 2

DONS ANONYMES DÉCLARÉS AUX RAPPORTS FINANCIERS DES PARTIS POLITIQUES MUNICIPAUX

DONNÉES COMPARATIVES

MUNICIPALITÉ	NOM DU PARTI POLITIQUE	2005	2006	2007
Baie-Saint-Paul	Option Baie-Saint-Paul	114 \$	-	-
Blainville	Vrai Blainville - Équipe Cantin	2 854 \$	-	-
Brossard	Démocratie Brossard Democracy	10 364 \$	3 050 \$	572 \$
	Action Brossard - Équipe Guyot Team	-	1 150 \$	-
Candiac	Équipe André J. Côté / Action Candiac	567 \$	-	-
Cantley	Action Cantley	375 \$	-	-
Carignan	Équipe Legendre	-	-	290 \$
La Prairie	Parti de l'équipe Lucie Roussel	3 000 \$	-	-
	Équipe Louise Tremblay	1 721 \$	-	-
	Renouveau de La Prairie	200 \$	-	-
Lachute	Parti du retour aux citoyens	1 445 \$	-	-
Laval	Parti au service du citoyen	-	-	20 \$
Lévis	Lévis Force 10 - Équipe Roy Marinelli	285 \$	-	-
	Action Lévis	15 \$	-	-
	Démocratie Lévis	-	250 \$	60 \$
Longueuil	Parti municipal de Longueuil	1 207 \$	-	-
	Ralliement Longueuil	127 \$	306 \$	-
Mascouche	Horizon Mascouche / Équipe Serge Hamelin	385 \$	-	-
Mercier	Parti des citoyens de Mercier - Équipe Lambert	1 615 \$	-	100 \$
Mirabel	Équipe Laberge - Parti Ralliement Mirabel	395 \$	-	-
Montréal	Équipe Tremblay - Union Montréal	115 055 \$	46 540 \$	75 054 \$
	Vision Montréal	21 075 \$	-	-
	Projet Montréal	1 710 \$	591 \$	1 435 \$
	Équipe Ville-Marie	1 075 \$	-	-
Notre-Dame-de-l'Île-Perrot	Ralliement Notre-Dame-de-l'Île-Perrot	1 890 \$	-	-
Prévost	Option Prévost	980 \$	-	-

ANNEXE 2 (suite)

MUNICIPALITÉ	NOM DU PARTI POLITIQUE	2005	2006	2007
Québec	Vision Québec	11 053 \$	-	855 \$
	Renouveau municipal de Québec	10 \$	-	-
Rosemère	Équipe Daneault Team - Parti municipal de Rosemère Municipal Party	180 \$	-	-
Rouyn-Noranda	Équipe Roger Caouette	947 \$	-	-
Saguenay	Parti vision nouvelle	5 556 \$	225 \$	22 \$
Saint-Bruno-de-Montarville	Alliance municipale de Saint-Bruno-de-Montarville	190 \$	-	-
Saint-Calixte	Parti gestion démocratique	406 \$	-	-
Saint-Colomban	Équipe Saint-Colomban	1 694 \$	-	-
Saint-Constant	Équipe Gilles Pépin - Action municipale Saint-Constant	350 \$	-	-
Sainte-Agathe-des-Monts	Équipe Laurent Paquette	2 947 \$	-	-
	Équipe Gilles Legault	1 850 \$	-	-
Sainte-Anne-des-Plaines	Sainte-Anne-Plus	1 320 \$	-	-
Sainte-Catherine	Parti de l'équipe Bates	295 \$	-	-
Sainte-Marthe-sur-le-Lac	Équipe Lucie Leblanc	338 \$	-	-
Sainte-Sophie	Équipe Yvon Brière	965 \$	-	-
Saint-Eustache	Rassemblement des citoyens de Saint-Eustache / Équipe Vallée	2 020 \$	-	-
	Option Saint-Eustache/Équipe Carignan	42 \$	-	3 750 \$
Saint-Félix-de-Valois	Action St-Félix	365 \$	-	-
Saint-Jérôme	Équipe Cyr - Action Saint-Jérôme	685 \$	-	-
Varennnes	Action Varennnes	-	195 \$	-
Grand Totaux :		197 667 \$	52 306 \$	82 158 \$

ANNEXE 3

Allocation versée aux partis autorisés admissibles

Majoration de l'allocation de 0,50 \$ à 0,82 \$

Partis autorisés	Bulletins valides ¹		Allocations additionnelles
	Nombre	%	
Parti libéral du Québec/Quebec Liberal Party	1 366 046	42,1642	774 312
Parti québécois	1 141 751	35,2411	647 175
Action démocratique du Québec	531 358	16,4008	301 188
Québec solidaire	122 618	3,7847	69 503
Parti vert du Québec/Green Party of Québec	70 393	2,1727	39 900
Parti indépendantiste	4 227	0,1305	2 397
Parti marxiste-léniniste du Québec	2 727	0,0842	1 546
Parti durable du Québec	567	0,0175	321
Parti république du Québec	140	0,0043	78
Total	3 239 827	100,0000	1 836 420

¹ Données extraites des résultats officiels des élections générales du 8 décembre 2008 excluant les votes accordés aux candidats indépendants et sans désignation.

ANNEXE 4

REMBOURSEMENT MAXIMUM POTENTIEL DES DÉPENSES ÉLECTORALES DÉCLARÉES PAR LES CANDIDATS AYANT
OBTENU ENTRE 10,00% ET 14,99% DES VOTES AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES PROVINCIALES DU 30 NOVEMBRE 1998

Parti	Circonscription	% des votes	Montant des dépenses électorales déclarées
Action démocratique du Québec	Anjou	10,39%	-
	Argenteuil	12,87%	2 \$
	Arthabaska	12,68%	-
	Beauce-Nord	14,42%	-
	Beauce-Sud	13,09%	-
	Beauharnois-Huntingdon	10,56%	-
	Bellechasse	13,23%	-
	Berthier	13,65%	-
	Bertrand	11,09%	-
	Borduas	13,34%	-
	Bourassa	10,97%	543 \$
	Bourget	10,60%	-
	Brome-Missisquoi	11,35%	-
	Chambly	10,59%	-
	Chicoutimi	13,34%	1 064 \$
	Drummond	12,77%	-
	Dubuc	10,43%	-
	Fabre	13,18%	604 \$
	Frontenac	14,07%	-
	Gouin	10,72%	-
	Groulx	14,98%	-
	Hochelaga-Maisonneuve	11,51%	-
	Johnson	12,93%	-
	Kamouraska-Témiscouata	12,16%	4 919 \$
	La Fontaine	11,21%	-
	Lac-Saint-Jean	10,43%	-
	Laval-des-Rapides	12,31%	1 216 \$
	Laviolette	10,36%	54 \$
	Lévis	14,45%	-
	Lotbinière	14,45%	-
	Louis-Hébert	12,39%	-
	Marguerite-d'Youville	13,73%	60 \$
	Marie-Victorin	13,35%	-
	Maskinongé	14,44%	-
	Mille-Îles	13,58%	-
	Nicolet-Yamaska	12,44%	-
	Pointe-aux-Trembles	14,19%	-
	Portneuf	13,20%	-
	Prévost	14,60%	-
	Richelieu	14,42%	75 \$
	Richmond	11,08%	-
	Roberval	14,35%	4 594 \$
	Rosemont	10,29%	-
	Rousseau	14,71%	-
	Rouyn-Noranda-Témiscamingue	11,23%	83 \$
	Sainte-Marie-Saint-Jacques	10,16%	-
	Saint-Hyacinthe	13,66%	-
	Saint-Jean	13,91%	-
	Saint-Maurice	14,20%	-
	Salaberry-Soulanges	11,72%	-
	Taillon	14,73%	-
	Taschereau	12,58%	-
	Trois-Rivières	11,93%	45 \$
	Ungava	10,74%	-
	Vaudreuil	10,01%	-
	Vimont	12,15%	-
Sous-total pour le parti Action démocratique du Québec :			13 259 \$
Parti québécois	Mont-Royal	12,74%	20 691 \$
	Notre-Dame-de-Grâce	13,33%	27 809 \$
	Pontiac	14,13%	21 095 \$
	Westmount-Saint-Louis	13,90%	21 985 \$
Sous-total pour le Parti québécois :			91 580 \$
N/A (C. I. A.)	Jonquière	14,84%	15 642 \$
Total des dépenses électorales :			120 481 \$
Taux de remboursement :			50%
Remboursement additionnel maximum :			60 241 \$

ANNEXE 4 (suite)

REMBOURSEMENT MAXIMUM POTENTIEL DES DÉPENSES ÉLECTORALES DÉCLARÉES PAR LES CANDIDATS AYANT
OBTENU ENTRE 10,00% ET 14,99% DES VOTES AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES PROVINCIALES DU 14 AVRIL 2003

Parti	Circonscription	% des votes	Montant des dépenses électorales déclarées
Action démocratique du Québec	Anjou	13,20%	26 462 \$
	Beauharnois	10,76%	3 835 \$
	Bertrand	14,24%	12 633 \$
	Bourassa-Sauvé	11,42%	9 259 \$
	Chapleau	13,12%	7 764 \$
	Châteauguay	11,15%	12 264 \$
	Crémazie	11,59%	39 165 \$
	Duplessis	11,09%	13 661 \$
	Gatineau	12,87%	1 725 \$
	Hochelaga-Maisonneuve	10,40%	10 836 \$
	Hull	12,90%	15 604 \$
	La Fontaine	10,32%	26 608 \$
	La Pinière	11,53%	24 344 \$
	Labelle	14,74%	13 829 \$
	Laporte	11,49%	18 582 \$
	Laval-des-Rapides	13,82%	48 889 \$
	Laviolette	14,20%	693 \$
	Mille-Îles	12,83%	43 345 \$
	Papineau	12,40%	260 \$
	Pointe-aux-Trembles	14,25%	22 173 \$
	Richelieu	13,11%	14 667 \$
	Rosemont	11,52%	19 338 \$
	Saint-François	14,35%	32 196 \$
	Sherbrooke	11,93%	40 843 \$
	Soulanges	13,43%	13 443 \$
	Ungava	12,74%	14 868 \$
	Vaudreuil	10,88%	1 765 \$
	Verchères	14,81%	12 447 \$
	Verdun	11,31%	3 717 \$
Sous-total pour le parti Action démocratique du Québec :			505 215 \$
Parti québécois	Beauce-Nord	14,38%	38 490 \$
	Jeanne-Mance-Viger	12,83%	6 022 \$
	Mont-Royal	13,34%	6 598 \$
	Nelligan	12,81%	1 717 \$
	Notre-Dame-de-Grâce	13,65%	8 808 \$
	Pontiac	13,40%	2 306 \$
	Saint-Laurent	14,30%	9 402 \$
	Westmount-Saint-Louis	10,38%	4 076 \$
Sous-total pour le parti québécois :			77 419 \$
Total des dépenses électorales:			582 634 \$
Taux de remboursement :			50%
Remboursement additionnel maximum :			291 317 \$

ANNEXE 4 (suite)

REMBOURSEMENT MAXIMUM POTENTIEL DES DÉPENSES ÉLECTORALES DÉCLARÉES PAR LES CANDIDATS AYANT
OBTENU ENTRE 10,00% ET 14,99% DES VOTES AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES PROVINCIALES DU 26 MARS 2007

Parti	Circonscription	% des votes	Montant des dépenses électorales déclarées
Parti libéral du Québec	Hochelaga-Maisonneuve	13,56%	40 078 \$
	Masson	14,12%	63 050 \$
	Verchères	14,19%	44 686 \$
Sous-total pour le Parti libéral du Québec :			147 814 \$
Parti québécois	Beauce-Sud	10,51%	25 537 \$
	Bellechasse	13,43%	19 291 \$
	Jeanne-Mance-Viger	12,01%	9 965 \$
	La Fontaine	14,25%	6 057 \$
	Notre-Dame-de-Grâce	10,58%	5 973 \$
	Pontiac	12,87%	6 079 \$
	Rivière-du-Loup	10,80%	35 383 \$
	Saint-Laurent	11,64%	7 406 \$
Sous-total pour le Parti québécois :			115 691 \$
Action démocratique du Québec	Acadie	14,47%	-
	Bonaventure	12,20%	-
	Gouin	11,65%	-
	Jacques-Cartier	12,41%	-
	Jeanne-Mance-Viger	14,98%	-
	Robert-Baldwin	10,95%	-
	Sainte-Marie-Saint-Jacques	10,76%	-
	Saint-Laurent	11,45%	-
Parti vert du Québec	Jacques-Cartier	11,08%	-
	Outremont	10,80%	-
	Westmount-Saint-Louis	11,79%	-
Québec solidaire	Sainte-Marie-Saint-Jacques	14,16%	-
Total des dépenses électorales :			263 505 \$
Taux de remboursement :			50%
Remboursement additionnel maximum :			131 753 \$

ANNEXE 4 (suite)

REMBOURSEMENT MAXIMUM POTENTIEL DES DÉPENSES ÉLECTORALES DÉCLARÉES PAR LES CANDIDATS AYANT
OBTENU ENTRE 10,00% ET 14,99% DES VOTES AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES PROVINCIALES DU 8 DÉCEMBRE 2008

Parti	Circonscription	% des votes	Montant des dépenses électorales déclarées
Action démocratique du Québec	Abitibi-Ouest	11,89%	-
	Argenteuil	11,24%	-
	Beauharnois	12,64%	-
	Bertrand	11,25%	-
	Borduas	12,26%	-
	Bourget	10,33%	-
	Chapleau	12,51%	-
	Charlevoix	12,72%	-
	Châteauguay	12,45%	-
	Dubuc	12,31%	-
	Fabre	11,93%	-
	Jonquière	10,62%	-
	La Prairie	14,17%	12 882 \$
	Labelle	11,45%	-
	Lac-Saint-Jean	10,58%	-
	Laval-des-Rapides	10,20%	-
	Laviolette	10,77%	-
	Marie-Victorin	11,08%	-
	Matapédia	11,45%	-
	Mille-Îles	10,73%	-
	Orford	13,32%	22 909 \$
	Papineau	10,47%	-
	Pointe-aux-Trembles	11,22%	-
	René-Lévesque	12,23%	-
	Richelieu	12,67%	-
	Rimouski	12,74%	-
	Saint-Maurice	14,81%	9 550 \$
	Soulanges	11,98%	-
	Taillon	11,99%	-
	Taschereau	13,39%	-
	Ungava	10,54%	-
	Vachon	13,67%	-
	Vimont	11,58%	-
Sous-total pour le parti Action démocratique du Québec			45 341 \$
Parti québécois	Beauce-Sud	10,62%	3 463 \$
	Mont-Royal	11,58%	2 447 \$
	Nelligan	14,46%	965 \$
	Notre-Dame-de-Grâce	13,66%	-
	Rivière-du-Loup	14,20%	13 638 \$
	Westmount-Saint-Louis	10,33%	-
Sous-total pour le Parti québécois :			20 513 \$
Parti vert du Québec	Notre-Dame-de-Grâce	14,39%	7 455 \$
Québec solidaire	Hochelaga-Maisonneuve	12,93%	-
	Laurier-Dorion	13,01%	-
	Outremont	11,43%	-
Total des dépenses électorales :			73 309 \$
Taux de remboursement :			50%
Remboursement additionnel maximum :			36 655 \$

ANNEXE 5

REMBOURSEMENT MAXIMUM POTENTIEL DES DÉPENSES ÉLECTORALES DÉCLARÉES PAR LES CANDIDATS AYANT OBTENU ENTRE 10,00% ET 14,99% DES VOTES AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES GÉNÉRALES DU 6 NOVEMBRE 2005

Municipalité	Nom du parti politique	Nom du candidat	% des votes	Dépenses électorales	Remboursement potentiel maximum (50%)
Acton Vale	N/A (C.I.A.)	Benoît Provost	11,69%	225,45 \$	112,73 \$
Amos	N/A (C.I.A.)	Denys Campeau	10,15%	5 494,79 \$	2 747,40 \$
Baie-Saint-Paul	Option Baie-Saint-Paul	Gilles Fortin	12,35%	747,31 \$	373,66 \$
Beaconsfield	N/A (C.I.A.)	Nathalie Nouvet	12,66%	460,10 \$	230,05 \$
Bromont	N/A (C.I.A.)	Yves R. Gosselin	10,25%	291,59 \$	145,80 \$
Brossard	N/A (C.I.A.)	Stephen Scott	12,52%	2 466,11 \$	1 233,06 \$
Chelsea	N/A (C.I.A.)	Robert D. Somers	14,86%	0,00 \$	0,00 \$
Côte-Saint-Luc	N/A (C.I.A.)	David Fuchs	10,31%	2 000,00 \$	
		Michael Liftshitz	14,71%	2 135,46 \$	
		Arieh Sochaczewski	11,76%	0,00 \$	
Sous-totaux pour Côte-Saint-Luc :				4 135,46 \$	2 067,73 \$
Dollard-Des Ormeaux	N/A (C.I.A.)	Gregory Kis	10,55%	0,00 \$	
		Shameem Siddiqui	11,47%	522,17 \$	
		Daniel Dagenais	14,45%	1 873,61 \$	
Sous-totaux pour Dollar-Des-Ormeaux :				2 395,78 \$	1 197,89 \$
Dorval	N/A (C.I.A.)	Murray Levine	14,40%	152,34 \$	76,17 \$
Gatineau	N/A (C.I.A.)	Sébastien Béland	13,43%	317,37 \$	158,69 \$
Granby	N/A (C.I.A.)	André-Guy Racine	12,28%	21 940,00 \$	10 970,00 \$
Kirkland	N/A (C.I.A.)	Alex Smith	10,65%	849,26 \$	424,63 \$
La Prairie	Renouveau de La Prairie	Alain Naud	13,80%	2 669,90 \$	
		Mihai Popescu	13,80%	2 929,16 \$	
		Denis Blanchet	14,50%	9 715,36 \$	
Sous-totaux pour La Prairie :				15 314,42 \$	7 657,21 \$
La Tuque	N/A (C.I.A.)	Claude Guérin	11,54%	785,62 \$	392,81 \$
Lac-Brome	N/A (C.I.A.)	Stanley Neil	13,71%	3 216,28 \$	1 608,14 \$
Lachute	N/A (C.I.A.)	Jeannot Charlebois	10,94%	1 415,41 \$	707,71 \$
L'Assomption	N/A (C.I.A.)	Johanne Marcotte	11,00%	0,00 \$	0,00 \$
Laval	N/A (C.I.A.)	Franklin Valois	12,67%	737,76 \$	
		Christian Lajoie	13,72%	2 861,73 \$	
Sous-totaux pour Laval :				3 599,49 \$	1 799,75 \$
Lévis	Démocratie Lévis	Jean-Guy Côté	10,44%	3 777,17 \$	
		Denyse Valley	10,68%	3 666,56 \$	
		Martin Bedford	14,60%	3 775,62 \$	
	N/A (C.I.A.)	Michel Barras	13,73%	565,36 \$	
Sous-totaux pour Lévis :				11 784,71 \$	5 892,36 \$
Magog	N/A (C.I.A.)	Serge Poulin	12,52%	910,53 \$	455,27 \$

ANNEXE 5 (suite)

Municipalité	Nom du parti politique	Nom du candidat	% des votes	Dépenses électorales	Remboursement potentiel maximum (50%)		
Mercier	Option Mercier/Équipe Colpron	Jean-Luc Colpron	13,44%	8 159,03 \$			
		Estelle Richard	13,50%	2 479,97 \$			
	N/A (C.I.A.)	Normand Durocher	10,84%	81,56 \$			
Sous-totaux pour Mercier :				10 720,56 \$	5 360,28 \$		
Montmagny	N/A (C.I.A.)	Michel Beausoleil	11,09%	1 088,00 \$			
		Bertrand Guimont	13,43%	7 027,38 \$			
Sous-totaux pour Montmagny :				8 115,38 \$	4 057,69 \$		
Montréal	Équipe Bourque / Vision Montréal	Frédéric Churchill	10,30%	11 596,44 \$			
		Rémi Arsenault	11,56%	17 976,97 \$			
		Thomas Snabl	13,26%	9 682,25 \$			
		Debbie de Kochendoerffer	13,49%	3 897,69 \$			
		Joelle Manset	13,56%	5 388,49 \$			
		Houria Gaceb	14,19%	6 139,57 \$			
		Sahar Hawili	14,19%	5 923,27 \$			
		André Allard	14,22%	12 897,24 \$			
	Équipe Ville-Marie	Francine Brodeur	10,61%	2 622,42 \$			
		Louise O'Sullivan	11,08%	9 795,31 \$			
	Oser Outremont	Christine Hernandez	13,23%	11 002,07 \$			
	Projet Montréal	Éric Alain Caldwell	10,37%	386,45 \$			
		Pascal Meilleur	10,40%	0,00 \$			
		Pierre M. Valiquette	10,63%	680,56 \$			
		Mathieu Fontaine	10,93%	0,00 \$			
		Nancy Turgeon	11,03%	0,00 \$			
		Simon Cloutier	11,58%	259,81 \$			
		Rémi Garand	11,72%	0,00 \$			
		Yves Laporte	11,76%	451,59 \$			
		Valentino Nelson	11,81%	3 855,51 \$			
		Jose Luis Bolanos	12,48%	2 900,35 \$			
		Marie-Pier Léger-St-Jean	12,74%	0,00 \$			
		Mélissa Simard	13,04%	0,00 \$			
	N/A (C.I.A.)	Luce Beaulieu	13,33%	843,82 \$			
		Damien Girard	13,87%	259,81 \$			
		Jean-Pierre Denis	14,45%	582,55 \$			
		Pierre-Léo Mongeon-Bourbonnais	14,91%	144,47 \$			
		Antonio Massana	10,59%	4 663,34 \$			
		Alex Robles	13,53%	984,58 \$			
		Sous-totaux pour Montréal :				112 934,56 \$	56 467,28 \$
		Montréal-Ouest	N/A (C.I.A.)	John Simms	12,90%	996,50 \$	498,25 \$
	Nicolet	N/A (C.I.A.)	Simonne Lizotte	10,54%	1 008,96 \$	504,48 \$	

ANNEXE 5 (suite)

Municipalité	Nom du parti politique	Nom du candidat	% des votes	Dépenses électorales	Remboursement potentiel maximum (50%)	
Pointe-Calumet	N/A (C.I.A.)	Paulo Nunes	10,08%	0,00 \$	0,00 \$	
Pont-Rouge	N/A (C.I.A.)	Donat Faucher	13,47%	0,00 \$	0,00 \$	
Prévost	Équipe Guy Guénette - Gens de Prévost	Maureen Aubin-Guénette	13,10%	1 117,14 \$	558,57 \$	
Québec	Action civique de Québec	Jozé Marcotte	11,59%	5 655,51 \$		
		Petra Voldanova Pelletier	11,80%	4 790,86 \$		
		Yvon Girard	12,53%	6 130,29 \$		
		Patrice Biron	12,89%	4 209,71 \$		
		Rodrigue Garon	13,62%	5 248,38 \$		
		Jean-Marc Bergevin	13,82%	6 744,51 \$		
		France Morin	14,80%	5 799,33 \$		
		Option Capitale	Daniel Brisson	11,85%	3 821,25 \$	
		Vision Québec - Équipe Bellemare	Raymond Chartré	10,22%	5 677,34 \$	
			Marc Bellemare	10,52%	104 951,66 \$	
			Rokhia Thiam	10,64%	6 252,47 \$	
			Alain Parent	10,82%	6 285,83 \$	
			Guy Pagé	10,91%	5 824,64 \$	
			Jean Moffet	11,65%	6 194,79 \$	
			Mary Fortier Le May	11,93%	6 914,26 \$	
			Suzie Bernard	13,25%	6 017,51 \$	
		Christian Houde	13,45%	5 521,17 \$		
	Pierre Drolet	14,02%	5 604,84 \$			
	Louis Bois	14,69%	5 786,00 \$			
	France Lefrançois	14,84%	6 683,83 \$			
	N/A (C.I.A.)	Pierre Lépine	10,01%	1 892,92 \$		
		Lise Potvin	11,49%	1 991,88 \$		
		Pierre Bissonnette	11,57%	50,00 \$		
		Régent Caron	11,88%	1 538,13 \$		
		Éric Thibault	14,41%	107,78 \$		
Sous-totaux pour Québec :				219 694,89 \$	109 847,45 \$	
Rimouski	N/A (C.I.A.)	Dominique Emond	10,19%	0,00 \$		
		Gilles Thériault	12,73%	1 384,80 \$		
		Charlotte Verreault	13,46%	3 286,95 \$		
Sous-totaux pour Rimouski :				4 671,75 \$	2 335,88 \$	
Saguenay	N/A (C.I.A.)	Pierre Charbonneau	11,29%	1 596,04 \$		
	Parti vision nouvelle	Hélène Roberge	13,65%	3 807,62 \$		
Sous-totaux pour Saguenay :				5 403,66 \$	2 701,83 \$	
Saint-Eustache	Rassemblement des citoyens de Saint-Eustache / Équipe Vallée	Francyne Auger	12,15%	2 317,98 \$		
		Jean-Claude Dommerc	12,30%	2 247,16 \$		
		Érick Gauthier	13,45%	2 230,96 \$		
Sous-totaux pour Saint-Eustache :				6 796,10 \$	3 398,05 \$	

ANNEXE 5 (suite)

Municipalité	Nom du parti politique	Nom du candidat	% des votes	Dépenses électorales	Remboursement potentiel maximum (50%)
Saint-Hyacinthe	Vision Saint-Hyacinthe	Claude Morin	10,78%	430,04 \$	
		Michel Bérard	14,02%	424,68 \$	
		Jacques Sauvé	14,59%	411,06 \$	
	N/A (C.I.A.)	Sébastien Roy	14,26%	1 712,83 \$	
Sous-totaux pour Saint-Hyacinthe :				2 978,61 \$	1 489,31 \$
Saint-Jérôme	Équipe Cyr - Action Saint-Jérôme	Claude Aubin	12,77%	3 813,31 \$	1 906,66 \$
Shawinigan	N/A (C.I.A.)	Gaston Huard	10,34%	989,49 \$	
		René Villemure	10,71%	729,93 \$	
Sous-totaux pour Shawinigan :				1 719,42 \$	859,71 \$
Sorel-Tracy	N/A (C.I.A.)	André Mandeville	14,81%	14 040,12 \$	7 020,06 \$
Trois-Rivières	N/A (C.I.A.)	Yves Saint-Louis	11,55%	319,00 \$	159,50 \$
Varennes	Action Varennes	Clément Hudon	13,01%	2 190,20 \$	
	Parti civique de Varennes	Vital Dessureault	10,50%	1 934,64 \$	
		Sylvain Gauthier	11,65%	1 922,02 \$	
		Daniel Tremblay	12,46%	1 934,93 \$	
		Lorraine Laperrière	12,75%	7 134,77 \$	
		Robert Labelle	13,50%	1 927,00 \$	
		Jean-Yves Fillion	13,91%	1 910,35 \$	
Sous-totaux pour Varennes :				18 953,91 \$	9 476,96 \$
Westmount	N/A (C.I.A.)	Gerald Glass	10,56%	1 455,98 \$	727,99 \$
Grands totaux :				491 241,87 \$	245 620,94 \$