

# Financement politique

Bilan et perspectives | 2018



Exercice terminé le 31 décembre 2018

**NOTE**

Pour faciliter la lecture, les pages blanches contenues dans le document imprimé ont été retirées de la version PDF, et ce, sans que la pagination soit modifiée. La pagination est donc conforme à celle de la version papier.

© Directeur général des élections du Québec, 2019  
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019  
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-83503-5 (version imprimée)  
ISBN 978-2-550-83504-2 (version PDF)



# **Financement politique**

## **Bilan et perspectives | 2018**

Exercice terminé le 31 décembre 2018

# Table des matières

<b>Mot du directeur général des élections</b> .....	5
<b>Notre bilan en matière de financement politique en 2018</b> .....	7
<b>Volet municipal</b>	
Élections générales municipales de 2017.....	9
Mise en contexte .....	9
Portrait du financement politique .....	10
Vérification des rapports de dépenses électorales au palier municipal.....	13
Mise en place du financement public municipal .....	15
<b>Volet provincial</b>	
Élections générales provinciales de 2018.....	17
Formation obligatoire : la technologie au service du savoir .....	17
Soutien quotidien aux entités politiques.....	19
Financement public versé aux entités politiques autorisées.....	20
Visites des locaux .....	21
Intervenants particuliers.....	21
<b>Poursuite contre le Parti québécois</b> .....	22
<b>Nouveaux stratagèmes de contournement     des règles de financement</b> .....	22
<b>Contestations constitutionnelles</b> .....	23
<b>Nos défis pour 2019</b> .....	25
<b>Suite des travaux de vérification</b> .....	25
<b>Dépenses préélectorales</b> .....	26
<b>Mandat de vérification 1996-2016</b> .....	27
<b>Réforme du mode de scrutin</b> .....	27
<b>Évaluation de l'efficacité des sources publiques     et populaires de financement politique</b> .....	28
<b>Conclusion</b> .....	31



## Mot du directeur général des élections

Le financement politique est au cœur du processus démocratique. Il répond à des besoins d'équité dans le processus électoral et de transparence et il contribue à préserver la confiance des électrices et des électeurs envers les personnes qui les représentent. Mon équipe et moi menons nos mandats en la matière avec impartialité et dans la plus grande indépendance afin d'assurer l'intégrité du financement politique au Québec. Nous agissons de façon proactive afin d'éduquer les acteurs politiques, en plus d'assumer un rôle de vérification et de contrôle.

Ce rapport annuel sur le financement politique fait état des actions que nous avons réalisées au cours de l'année 2018. Il dresse également un portrait du financement politique à l'échelle municipale et provinciale au cours de cette même année. Finalement, il apporte un éclairage sur les défis que nous relèverons au cours de l'année 2019.

Pierre Reid

# Notre bilan en matière de financement politique en 2018

Dès le début de l'année 2018, nous avons entamé l'examen et la vérification des rapports de dépenses électorales transmis par les personnes candidates et les partis en lice aux élections générales municipales de novembre 2017. Ces travaux nous ont permis de remarquer des enjeux liés à l'application des nouvelles dispositions en matière de financement public découlant de l'adoption du projet de loi no 831.

Au cours de l'année 2018, nous avons intensifié nos efforts en matière d'éducation, notamment à l'occasion de la tenue des élections générales provinciales. Notre objectif était de faire connaître et comprendre les règles aux personnes candidates et aux partis politiques ainsi qu'à leurs équipes, de sorte que toutes et tous soient en mesure de les appliquer. Nous avons accompagné ces différents acteurs en leur offrant, entre autres, des outils d'information, de la formation et du soutien téléphonique.

Les élections générales provinciales de 2018 étant les premières élections à date fixe, elles représentaient l'occasion, pour nous, d'effectuer une veille quant aux dépenses engagées par les acteurs politiques ainsi que les tiers avant la période électorale. Tout au long de l'année, nous avons colligé l'information disponible afin d'analyser la nécessité ou non d'encadrer les dépenses préélectorales.

---

1. *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* (LQ, 2016, c. 17).

Au cours des derniers mois, la poursuite que nous avons entreprise contre le Parti québécois pour recouvrer des contributions politiques non conformes a connu son dénouement. D'autres dossiers en matière de financement ont également été déposés devant la cour. Enfin, nous avons poursuivi notre mandat spécial de vérification 1996-2016. Ces actions traduisent notre volonté de maintenir l'intégrité, la transparence et l'équité du financement politique au Québec.



## VOLET MUNICIPAL

# Élections générales municipales de 2017

### Mise en contexte

Au palier municipal, nous veillons à l'application et au respect des règles en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales prévues aux chapitres XIII et XIV du titre I de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM). Ces règles diffèrent en fonction de la taille de la municipalité : en effet, la *Loi* prévoit un encadrement pour les municipalités comptant 5000 habitants ou plus, et un encadrement différent pour celles comptant moins de 5000 habitants.

La *Loi* prévoit que les entités politiques nous transmettent un rapport financier annuel à des fins de vérification. À la suite d'une élection partielle ou d'élections générales, les entités politiques doivent également nous transmettre un rapport de leurs dépenses électorales.

Les personnes candidates indépendantes de l'ensemble des municipalités doivent nous transmettre leur rapport financier et leur rapport de dépenses électorales dans un même document, et ce, au plus tard 90 jours après le scrutin. Les partis politiques autorisés, présents dans les municipalités de 5000 habitants ou plus, doivent nous acheminer leur rapport financier annuel au plus tard le 1er avril de chaque année. Ils doivent nous envoyer leur rapport de dépenses électorales au plus tard 90 jours après le scrutin.

## Portrait du financement politique

### Municipalités de 5000 habitants ou plus

Le 5 novembre 2017, 185 municipalités et 16 municipalités régionales de comté (MRC) assujetties au chapitre XIII de la LERM<sup>2</sup> ont tenu des élections générales. Cet exercice démocratique visait à pourvoir un total de 1638 postes, dont 419 ont été comblés par des personnes candidates élues sans opposition. Plus de 3700 personnes candidates se sont présentées à ces élections : 1567 candidats de partis politiques, 2095 candidats indépendants autorisés et 90 candidats indépendants. À l'occasion de ces élections, 1212 femmes se sont présentées comme candidates, ce qui représente 32 % de l'ensemble des candidatures. Au moment des élections, 155 partis politiques détenaient une autorisation et 146 d'entre eux ont présenté des personnes candidates.

À la suite des élections, les partis politiques ainsi que les personnes candidates indépendantes ont déclaré, respectivement, 6,98 millions et 3,39 millions de dollars de dépenses électorales, pour un total de 10,37 millions de dollars. Près de 70 % de cette somme (7,18 millions) aurait servi à payer des dépenses de publicité.

En plus de leur rapport de dépenses électorales, les partis politiques qui détenaient une autorisation au cours de l'année 2017<sup>3</sup> devaient aussi produire leur rapport financier. En 2017, le financement des partis politiques s'élevait à plus de 12,26 millions de dollars. Près de 72,5 % de cette somme provenait du financement accordé par les municipalités. Les partis politiques ont récolté plus de 2,86 millions de dollars en contributions politiques.

---

2. Étant donné sa fusion, en 2017, la municipalité de L'Épiphanie a tenu ses élections générales en 2018.

3. Il y a, au total, 171 partis politiques municipaux, mais 16 d'entre eux avaient demandé leur retrait avant la période électorale.

En 2013, lors des élections générales précédentes, le financement public des partis politiques représentait plutôt 55,7 % de leur financement total. Cette augmentation du financement de l'État est due à l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2017, de certaines dispositions du projet de loi n° 83, qui ont introduit les allocations et le revenu d'appariement dans toutes les municipalités de 20 000 habitants ou plus. Auparavant, le revenu d'appariement n'existait pas, au palier municipal, et les allocations étaient réservées aux villes de Montréal et de Québec. Ainsi, le financement provenant de la municipalité est maintenant composé des allocations aux partis politiques, du remboursement des frais d'audit, du revenu d'appariement et du remboursement de dépenses électorales.

Selon les rapports financiers de l'année 2017, les partis politiques municipaux ont engagé 13,40 millions de dollars de dépenses. Près de 50 % de cette somme consistait en transferts à leur agente officielle ou agent officiel<sup>4</sup> afin qu'il puisse effectuer des dépenses électorales. À la fin de l'année 2017, les partis politiques avaient donc plus de dépenses que de revenus (1,14 million de dollars). Lors de la dernière année électorale, en 2013, les partis politiques avaient enregistré des pertes de 1,76 million de dollars.

Au 31 décembre 2017, 51 des 171 partis politiques détenant une autorisation au cours de l'année 2017 présentaient des actifs nets négatifs. L'actif net est une composante du bilan qui donne une image de la situation financière du parti politique à une date précise. Lorsque l'actif net est négatif, cela signifie que les actifs ne sont pas suffisants pour rembourser les dettes. Si nous examinons l'actif net de l'ensemble des partis politiques détenant une autorisation en 2017, nous constatons que leur ratio d'endettement est moins élevé qu'en 2013. Comme une année électorale

---

4. Les sommes non utilisées à ce titre retournent ensuite dans le compte du parti et sont calculées comme des revenus.

est peu représentative pour évaluer la santé financière des partis politiques municipaux, nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'état de celle-ci. Par contre, nous étudierons cet aspect avec attention, au cours des prochaines années, afin d'évaluer les effets des modifications législatives de 2016 sur le financement des partis politiques municipaux.

Quant aux personnes candidates indépendantes autorisées, elles ont recueilli plus de 2,28 millions de dollars en contributions politiques et ont engagé un peu plus de 490 000 \$ de dépenses non électorales, d'après leurs rapports financiers.

### **Municipalités de moins de 5000 habitants**

En plus des municipalités assujetties au chapitre XIII de la LERM, 916 municipalités comptant moins de 5000 habitants ont tenu des élections générales en vue de pourvoir 6400 postes. Lors de ces élections, 9264 personnes candidates ont présenté leur candidature; 4010 d'entre elles ont été élues sans opposition. La proportion de femmes qui se sont présentées à ces élections est comparable à celle des municipalités de plus de 5000 habitants, soit 31 %, ce qui représente 2873 candidatures féminines.

Les personnes candidates de ces municipalités sont assujetties au chapitre XIV de la LERM et ont certaines obligations à respecter. Elles doivent déposer un rapport indiquant la liste des personnes qui leur ont fait un don de 50 \$ ou plus, la somme total des dons inférieurs à 50 \$ qu'elles ont reçus et la liste des dépenses qu'elles ont engagées. Dans l'ensemble, 2494 personnes candidates ont recueilli plus de 1,2 million de dollars en dons et ont engagé des dépenses s'élevant à plus de 1,4 million de dollars.

## **Vérification des rapports de dépenses électorales au palier municipal**

Il est de notre responsabilité, en partenariat avec les trésorières et trésoriers des municipalités, de garantir la conformité du financement public versé par les municipalités aux entités politiques autorisées et de s'assurer du respect des règles encadrant les dépenses électorales. Dans le but d'assister les trésoriers dans l'exécution de leur mandat, nous avons mis à leur disposition des programmes de vérification informatisés, élaborés selon une approche structurée et uniforme, afin qu'ils puissent obtenir l'assurance que les rapports des personnes candidates indépendantes autorisées et les rapports de dépenses électorales des partis politiques sont préparés conformément aux dispositions de la LERM et à ses directives d'application. Nous avons développé ces nouveaux programmes dans un souci de bien encadrer les nouveautés découlant des modifications législatives de 2016.

En utilisant ces programmes de vérification, les trésorières et trésoriers valident, en premier lieu, la conformité de toutes les dépenses électorales déclarées dans les rapports ainsi que les sources de financement des personnes candidates et des partis. À la suite des travaux effectués par les trésoriers, nous révisons tous les dossiers afin, notamment, d'assurer un traitement équitable et uniforme de tous les rapports de dépenses électorales.

À la suite des élections générales du 5 novembre 2017, l'ensemble des agentes officielles et des agents officiels des personnes candidates indépendantes autorisées et des partis politiques municipaux devaient produire un rapport de dépenses électorales. Ainsi, nous avons reçu 2250 rapports de dépenses électorales.

Tous les rapports ont d'abord fait l'objet d'un traitement par la trésorière ou le trésorier de la municipalité. Puis, nous avons sélectionné 274 rapports devant faire l'objet d'une vérification plus approfondie; tous les autres rapports devaient faire l'objet d'un examen. La sélection des rapports devant faire l'objet d'une vérification s'appuie sur différents critères établis en fonction d'une approche de gestion des risques. Cette approche vise, d'une part, à optimiser les efforts de vérification de la conformité aux dispositions de la *Loi* en vigueur et, d'autre part, à améliorer nos méthodes de vérification de façon à instaurer un contrôle équitable et uniforme à l'égard de toutes les entités politiques. Nous avons vérifié 76,2 % de l'ensemble des dépenses électorales effectuées à l'occasion des élections générales municipales; ces dépenses s'élevaient à plus de 7,89 millions de dollars.

Au 31 décembre 2018, nous avons examiné ou vérifié 81,7 % des 2250 rapports de dépenses électorales. Le travail se poursuit depuis le début de l'année 2019.

Les modifications législatives de 2016 nous ont amenés à revoir notre approche quant à la vérification des rapports de dépenses électorales au palier municipal. Nous avons préparé un nouveau processus de sélection des dossiers devant faire l'objet de vérification et nous avons révisé les programmes de vérification afin de les adapter aux nouvelles dispositions législatives.

## Mise en place du financement public municipal

Le 10 juin 2016, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi n° 83, visant à instaurer un régime permanent de financement public au palier municipal. Les modifications apportées par ce projet de loi instaurent notamment le versement de revenus d'appariement dans les municipalités de 20 000 habitants et plus. Un an après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, nous avons pu constater quelques enjeux, particulièrement en ce qui a trait au remboursement des dépenses électorales et au versement des revenus d'appariement.

Depuis l'entrée en vigueur des modifications législatives, un parti politique ou une personne candidate indépendante autorisée dans une municipalité de 20 000 habitants ou plus reçoit de la municipalité, sous certaines conditions, 2,50 \$ pour chaque dollar qu'il reçoit à titre de contribution politique entre le 1<sup>er</sup> janvier d'une année d'élections générales et le jour du scrutin. Il s'agit là du revenu d'appariement. La *Loi* prévoit toutefois qu'il est impossible de s'enrichir en touchant cette source de financement public. En effet, le montant maximal qu'une municipalité peut verser à un parti politique ne peut dépasser la somme des dépenses électorales qu'il déclare. De même, le montant maximal qu'une municipalité peut verser à un candidat indépendant autorisé ne peut dépasser la somme de sa dette découlant de ses dépenses électorales et de sa contribution personnelle.<sup>5</sup>

La *Loi* prévoit que les municipalités versent les revenus d'appariement en même temps que les remboursements de dépenses électorales. Cela va de soi, puisque le montant versé en revenu d'appariement a un effet sur la somme qui peut être versée en remboursement de dépenses électorales. Nous devons ainsi terminer la vérification de la conformité des contributions et des dépenses électorales avant d'autoriser le versement du financement public.

---

5. Le montant maximal est aussi établi en fonction des postes auxquels un parti politique présente des candidats et au poste auquel une personne candidate indépendante autorisée se présente. Le montant est aussi établi selon la taille de la municipalité. (Voir article 4422 de la LERM)

Il est important de rappeler qu'au palier municipal les contributions sont versées directement aux entités politiques. Ces entités doivent transmettre les reçus des contributions recueillies au trésorier de leur municipalité. Les partis politiques doivent le faire tous les trois mois, alors que les personnes candidates indépendantes autorisées le font lorsqu'elles remettent leur rapport financier. Étant donné le nombre élevé de candidats indépendants autorisés s'étant présentés lors des élections générales municipales de 2017, nous avons reçu, au début de l'année 2018, plus de 10 000 reçus qui devaient faire l'objet d'une vérification de conformité avant que la contribution soit admissible à un revenu d'appariement.

Parmi les 10 618 contributions versées aux personnes candidates indépendantes autorisées, 40 % présentaient diverses anomalies : par exemple, le reçu était incomplet, le nom et l'adresse du donateur ne concordaient pas ou la contribution dépassait la limite permise par la *Loi*. Afin de nous assurer de la conformité de chacune des 4084 contributions concernées, nous avons communiqué avec les représentants officiels des personnes candidates, qui étaient responsables de l'accessibilité des renseignements requis, afin d'obtenir la bonne information ou le renseignement manquant.

Soucieux des conséquences des délais encourus pour les entités concernées, nous avons autorisé les trésoriers et trésorières à leur verser une avance équivalant à 75 % du remboursement des dépenses électorales et du revenu d'appariement prévus. Les entités politiques qui s'étaient déjà prévaluées de l'avance de 50 % prévue par la *Loi*<sup>6</sup> ont pu recevoir une avance additionnelle de 25 %, sous réserve des ajustements liés aux travaux des trésoriers des municipalités.

---

6. Voir l'article 474.1 de la LERM.

## VOLET PROVINCIAL

# Élections générales provinciales de 2018

### **Formation obligatoire : la technologie au service du savoir**

L'une des modifications majeures apportées à la *Loi électorale* à la suite du dépôt du projet de loi n° 101<sup>7</sup>, adopté en 2016, est l'obligation de suivre une formation concernant les règles de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. Cette obligation vise l'ensemble des représentants officiels et les agents officiels, ainsi que leurs délégués ou adjoints.

Nous avons préparé une formation en ligne à l'intention de ces personnes, afin que le plus grand nombre puisse y accéder et la suivre dans les délais prescrits par la *Loi électorale*. En effet, les représentantes officielles, les représentants officiels et leurs déléguées et délégués doivent suivre la formation sur le financement politique dans un délai de 30 jours suivant leur nomination. Quant aux agentes officielles, aux agents officiels et à leurs adjointes et adjoints, ils doivent le faire au plus tard 10 jours après leur nomination. Bien que seules ces personnes soient tenues de suivre cette formation en vertu de la *Loi*, d'autres personnes peuvent le faire, y compris les chefs de partis, les dirigeantes et dirigeants, les députées et députés et les personnes candidates indépendantes autorisées.

---

7. *Loi donnant suite aux recommandations de la commission Charbonneau en matière de financement politique* (LQ, 2016, c. 18).

La formation se décline en trois versions : une première s'adresse aux représentantes officielles et aux représentants officiels d'un parti ou d'une instance; une deuxième s'adresse aux agentes officielles et agents officiels de partis; et une troisième, aux agentes officielles, agents officiels, représentantes officielles et représentants officiels des personnes candidates indépendantes autorisées. Chacune de ces formations est divisée en trois ou quatre modules, selon la fonction de l'acteur politique.

La formation a été mise en ligne le 27 novembre 2017. Les personnes déjà en poste devaient la suivre avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Au moment de la mise en ligne, 344 personnes (qui peuvent occuper plus d'une fonction) étaient en poste; 72,7 % d'entre elles ont terminé la formation obligatoire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ainsi, 94 personnes n'ont pas respecté cette obligation légale dans les délais impartis.

Au cours de la période électorale de l'automne 2018, 921 personnes candidates de partis politiques et 19 personnes candidates indépendantes autorisées ont déposé leur candidature. Les agentes officielles et agents officiels de 98,8 % d'entre eux ont complété leur formation dans le délai imparti<sup>8</sup>.

Nous avons accordé une attention particulière à la formation destinée aux agentes officielles et agents officiels des partis politiques. Nous avons tenu deux séances de formation en salle pour cette clientèle en début de période électorale. De plus, nous avons rencontré certains d'entre eux en vue de répondre aux exigences et aux situations particulières propres à leurs partis.

Précisons que quelques jours avant l'expiration du délai prévu par la *Loi* pour suivre la formation, nous envoyons des avis de rappel. Nous transmettons également des avis de retard, si nécessaire.

---

8. Plusieurs candidates et candidats d'un même parti politique peuvent avoir la même agente officielle ou le même agent officiel.

## Soutien quotidien aux entités politiques

Outre la formation obligatoire, nous mettons plusieurs outils et services à la disposition des divers acteurs politiques. Cette forme de soutien est accrue au cours d'une année d'élections générales.

Nous avons mis en place un extranet pour les entités politiques provinciales afin de faciliter la diffusion d'information s'adressant à ces divers acteurs. Ils peuvent ainsi acquérir les connaissances requises et disposer de divers moyens pour s'acquitter de leurs responsabilités et obligations. Cette plateforme Web regroupe une multitude de ressources et d'outils destinés aux partis politiques, aux députées, députés et aux personnes candidates indépendantes autorisées. Ils y trouvent notamment des guides vulgarisant les règles en matière de financement politique, des directives liées à l'application de ces règles et des formulaires standardisés.

Depuis la mise en ligne de cet extranet, le 27 novembre 2017, 11 125 visites uniques<sup>9</sup> ont été effectuées, dont 3604 durant la période électorale.

Enfin, nous accompagnons tous ces acteurs au quotidien en leur offrant un soutien téléphonique. Ils peuvent communiquer avec leur coordonnatrice ou coordonnateur en financement politique pour obtenir de l'information et poser toute question relative à leurs fonctions.

---

9. En date du 31 décembre 2018. Une visite unique réfère au nombre de visites d'un même site Web par une ou un internaute, pour une période donnée. Ces visites sont comptabilisées une seule fois grâce à l'enregistrement, par le serveur Web, de l'adresse IP du visiteur.

## **Financement public versé aux entités politiques autorisées**

Nous avons versé des montants significatifs aux entités politiques autorisées dans le cadre des dernières élections générales. En plus de l'allocation et du revenu d'appariement versé chaque année aux entités politiques y ayant droit, la *Loi électorale* prévoit le versement d'une allocation et d'un revenu d'appariement supplémentaires lors d'élections générales. En 2018, ces sommes supplémentaires représentaient près de 15,6 millions de dollars : 6 millions d'allocations supplémentaires versées aux partis admissibles en début de période électorale; 1 million de revenus additionnels d'appariement destinés aux partis admissibles; et 8,6 millions d'avances sur le remboursement des dépenses électorales versées dans les jours qui ont suivi le jour du scrutin.

Par ailleurs, l'année électorale 2018 offrait l'occasion à toute électrice et à tout électeur de verser, outre sa contribution annuelle de 100 \$, un montant additionnel de 100 \$ au bénéfice de chacune des entités politiques autorisées. Cela a permis aux entités politiques de recueillir environ 2 millions de dollars de plus, comparativement à l'année 2017, à titre de contributions. Pour l'année 2018, nous estimons que les contributions recueillies par les entités politiques représentent un montant d'environ 4,3 millions de dollars.

## Visites des locaux

Au cours de la période électorale provinciale, notre équipe du Service de la conformité en financement politique a visité, pour une première fois, certains bureaux permanents de partis politiques situés dans des locaux commerciaux.

Ces visites nous ont permis de promouvoir l'utilisation de bonnes pratiques en matière de financement politique. Il s'agissait aussi d'une occasion, pour les acteurs présents, d'échanger en personne avec les membres de notre équipe de vérification.

Cette démarche ajoute une nouvelle dimension à notre travail, basée sur une approche proactive, en collaboration avec les partis politiques provinciaux.

## Intervenants particuliers

La *Loi électorale* prévoit que toute électrice, tout électeur ou tout groupe d'électrices et d'électeurs qui veut effectuer des dépenses de publicité au cours d'une période électorale doit détenir l'autorisation du directeur général des élections. Cette autorisation lui permet de faire connaître son opinion ou de prôner l'abstention ou l'annulation du vote. Ces personnes, que l'on désigne par l'appellation *intervenants particuliers*, ne peuvent engager des dépenses dans le but de favoriser ou de défavoriser directement une personne candidate ou un parti. Leurs dépenses ne peuvent excéder 300 \$.

Dans le cadre des élections générales provinciales 2018, nous avons autorisé trois intervenants particuliers. Deux d'entre eux ont engagé des dépenses totalisant 298,55 \$. Ces dépenses ont servi à payer l'hébergement d'un site Web, la diffusion d'une publicité sur Facebook et des affiches publicitaires.

## Poursuite contre le Parti québécois

Le directeur général des élections a le pouvoir de réclamer le remboursement d'une contribution ou d'une partie d'une contribution à une entité politique lorsqu'il détient une preuve convaincante que cette contribution a été faite contrairement aux lois électorales.

En 2017, nous avons intenté une procédure judiciaire contre le Parti québécois afin qu'il remette un montant de 159 800 \$ relatif à deux réclamations que nous lui avons transmises en novembre 2016. L'audition à la Cour supérieure du Québec était fixée au 12 mars 2018, mais nous avons conclu un règlement hors cour, le 8 mars 2018, en vertu duquel le Parti québécois acceptait de rembourser la somme de 159 800 \$.

Le montant total des contributions que nous réclamions au parti en novembre 2016 était de 284 950 \$. En décembre 2016, le Parti québécois a remboursé 90 000 \$ de cette somme. Nous n'avons pu contraindre le parti politique à rembourser la somme résiduelle de 35 150 \$, puisque le délai de prescription était écoulé.

## Nouveaux stratagèmes de contournement des règles de financement

Afin d'assurer l'intégrité et l'équité du financement politique, nos équipes sont toujours à l'affût de nouvelles façons de contourner les règles prévues aux lois électorales en matière de financement politique.

Au cours de l'année 2017, nous avons remarqué que certains partis politiques provinciaux ont utilisé un nouveau stratagème de contournement des règles encadrant le versement des contributions politiques. Nous avons alors ouvert des dossiers d'enquête.

Les preuves amassées par nos enquêteuses et enquêteurs démontrent que certaines actions posées par les organisations politiques concernées contreviennent aux grands principes qui sous-tendent l'encadrement du financement politique, soit l'équité et la transparence. Ces formations politiques ont obtenu le versement d'un financement public à l'aide de fausses pièces justificatives.

Au terme de ces enquêtes, en 2018, nous avons retiré les autorisations des partis politiques concernés, soit à la demande du parti, soit à la suite d'une décision du directeur général des élections. Nous avons également entrepris des poursuites pénales à l'encontre des personnes concernées. Sur les cinq constats d'infraction que nous avons émis, trois plaidoyers de culpabilité ont été enregistrés et un verdict de culpabilité a été rendu. Un autre dossier est toujours devant les tribunaux.

L'intérêt public et le maintien de la confiance des citoyennes et citoyens en nos institutions démocratiques gouvernent nos interventions en la matière.

## Contestations constitutionnelles

Dans le cadre de certaines poursuites pénales, la constitutionnalité de dispositions des lois électorales en matière de financement politique est contestée. Les dossiers suivants font actuellement l'objet de tels débats devant les tribunaux.

Le 16 avril 2014, nous avons signifié un constat d'infraction à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) pour avoir effectué, en 2012, une dépense électorale sans être un agent officiel ou sans que la dépense soit autorisée par un tel agent. En effet, seuls l'agent officiel ou l'agente officielle d'un parti politique ou d'une personne candidate indépendante autorisée peuvent autoriser une dépense qui favorise ou défavorise une personne candidate en période électorale. La CSN conteste la constitutionnalité des dispositions de la *Loi électorale* liées à ce constat, qui violeraient le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté d'association. L'audition de cette cause a commencé en 2018 et se poursuivra en 2019.

Une autre contestation judiciaire concerne des dispositions relatives au versement de contributions politiques. En octobre 2017, nous avons signifié un constat d'infraction à monsieur Yvon Maheux pour avoir dépassé la limite annuelle de contributions à un parti politique. En 2018, il nous a signifié une requête contestant la constitutionnalité de la limite annuelle de contributions pouvant être versées à une entité politique. Selon le défendeur, cette limite restreint le droit à la liberté d'expression. En plus d'entraîner une amende, cette infraction a pour conséquence la perte des droits électoraux pour cinq ans, puisqu'elle constitue une manœuvre électorale frauduleuse, ce qui est aussi contesté par cette requête. Enfin, le défendeur conteste la divulgation des noms des donateurs sur notre site Web, puisque celle-ci porterait atteinte à la vie privée. Les procédures relatives à ce dossier suivent leur cours.

La constitutionnalité de la notion de manœuvre électorale frauduleuse est aussi contestée dans le cadre de la poursuite de monsieur Robert Milot, qui est en cours. M. Milot a reçu un constat d'infraction pour avoir aidé une personne morale à effectuer une contribution, ce qui a pour conséquence la perte des droits électoraux.



# Nos défis pour 2019

## Suite des travaux de vérification

Notre équipe de vérificatrices et vérificateurs consacrera la prochaine année à vérifier les 962 rapports de dépenses électorales liés aux élections générales provinciales du 1<sup>er</sup> octobre 2018. Rappelons que pour avoir droit à un remboursement de 50 % de ses dépenses électorales, une personne candidate doit avoir obtenu au moins 15 % des votes ou avoir été élue, alors qu'un parti doit avoir obtenu 1 % des votes à l'échelle de la province. Les entités politiques obtiennent la totalité de leur remboursement lorsque nous avons complété la vérification de leurs dépenses. Toutefois, dès la réception des résultats du vote, nous versons une avance sur ce remboursement équivalant à 35 % de la limite des dépenses électorales fixée par la *Loi*. Nous versons cette avance aux partis uniquement lorsque nous avons accepté une attestation du montant estimé des dépenses électorales engagées.

Nous entamerons aussi, notamment, les travaux d'examen et de vérification des 688 rapports financiers des partis politiques municipaux et provinciaux ainsi que de leurs instances.

Les prochaines activités de vérification porteront plus précisément sur l'allocation au palier municipal : nous avons préparé un programme de vérification spécifique à cet effet. Dans le cadre de la vérification des rapports financiers des partis, nos vérifications porteront aussi sur une évaluation préliminaire du nombre de contributions en argent comptant au palier provincial, notamment sur l'incidence de ces contributions sur le financement public octroyé.

## Dépenses préélectorales

Les premières élections provinciales à date fixe ont eu lieu en 2018. Ce fut, pour nous, l'occasion de collecter de l'information, d'exercer une veille médiatique et d'observer le comportement des partis politiques et des tiers au cours de la période préélectorale. De plus, durant ces mois, nous avons documenté l'encadrement fait en cette matière dans les autres provinces canadiennes et ailleurs dans le monde.

Nous analyserons l'information collectée au cours des prochains mois. Avant de procéder, nous devons toutefois attendre de recevoir les rapports financiers des partis politiques pour connaître le montant des dépenses engagées avant le début de la période électorale. Les partis politiques doivent nous transmettre leur rapport financier 2018 au plus tard le 2 juillet 2019. Quant à leurs instances, elles ont jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2019 pour nous les transmettre.

Les tiers n'ont pas de reddition de compte à produire, ni en période électorale ni hors de celle-ci. Seuls les intervenants particuliers qui s'inscrivent pour effectuer des dépenses de publicité d'un montant maximal de 300 \$ concernant un sujet d'intérêt public au cours d'une période électorale doivent effectuer ce type de suivi. Nous ne pouvons donc pas connaître les dépenses de nature partisane qui auraient pu être engagées par les tiers durant la période préélectorale, à moins que nous recevions un signalement (une plainte) concernant une intervention spécifique.

Les différentes démarches que nous avons entreprises en période préélectorale visaient à obtenir le portrait le plus juste possible de la situation dans le cadre d'élections à date fixe. Cela nous permettra de procéder à une analyse visant l'application équitable et uniforme des règles encadrant le contrôle des dépenses électorales, la bonification du régime actuel et, le cas échéant, l'application de mesures de contrôle des dépenses préélectorales effectuées par les partis politiques et les tiers.

## Mandat de vérification 1996-2016

En 2016, nous avons entrepris la vérification du financement des quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale du Québec pour les années 1996 à 2016. Au cours de l'année 2017, la firme externe mandatée pour réaliser cette vérification a procédé à la cueillette de la documentation et de l'information pertinente afin d'en faire l'analyse.

La firme a remis ses rapports, comme prévu, en 2018. Nous avons échangé à plusieurs reprises avec celle-ci, puisque des interrogations ont été soulevées au cours de cette étape. Nous désirons nous assurer de bien comprendre les résultats fournis.

Étant donné la tenue des élections générales provinciales à l'automne 2018, nous avons reporté nos travaux dans ce dossier à l'année 2019.

## Réforme du mode de scrutin

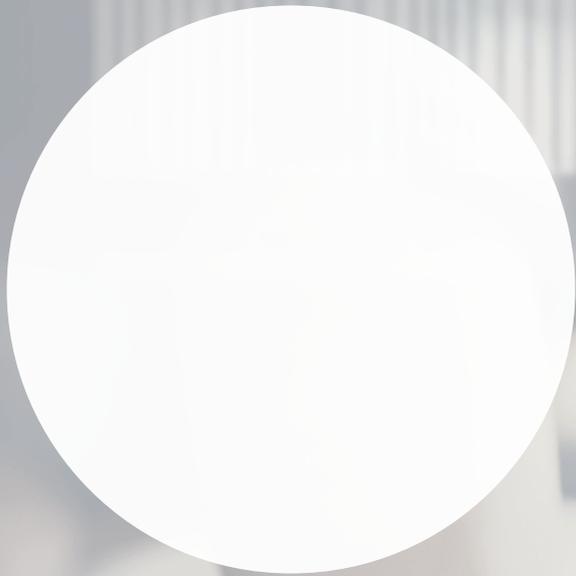
Le 28 novembre 2018, lors de son discours inaugural, le nouveau gouvernement s'est engagé à présenter un projet de loi visant à réformer le mode de scrutin au cours de la première année de son mandat. Le 16 janvier 2019, le gouvernement, en vue de proposer des modifications législatives à cet effet, a pris un décret pour consulter le directeur général des élections.

Nous exercerons donc un rôle-conseil sur les questions liées à l'organisation et à la tenue des élections, sur les impacts techniques d'un nouveau mode de scrutin ainsi que sur les délais de mise en œuvre. Les travaux sont en cours, notamment à l'égard des règles en matière de financement politique.

## Évaluation de l'efficacité des sources publiques et populaires de financement politique

Au cours de l'année 2019, nous commencerons une analyse sur l'efficacité des sources de financement politique. Les nombreuses modifications législatives apportées aux règles de financement politique depuis 2012 ont transformé les conditions dans lesquelles les partis politiques exercent leurs activités.

Afin de nous assurer que les règles demeurent efficaces et équitables pour tous les acteurs politiques, nous élaborerons un cadre d'évaluation de la mise en œuvre des modifications adoptées depuis 2012 et nous évaluerons les sources publiques et populaires de financement politique provincial. Nous proposerons par la suite, au besoin, les adaptations nécessaires au cadre actuel.



## Conclusion

Au cours des dernières années, le financement public des entités politiques a augmenté, tant au palier provincial que municipal. Dans ce contexte, et avec la tenue des premières élections générales provinciales à date fixe, nous demeurons à l'affût des actions des entités politiques du Québec et de leur situation financière. Nous élargissons nos interventions pour mieux les accompagner dans l'application des lois électorales. Forts de nos nouveaux pouvoirs en matière de vérification et d'enquête, nous actualisons également nos méthodes de vérification en vue d'assurer l'intégrité du financement politique. Les défis qui nous attendent nous permettront d'effectuer les recommandations appropriées pour que le système électoral demeure intègre et empreint d'une vitalité essentielle à toute démocratie.

