

Financement politique

Bilan et perspectives | 2019



Exercice terminé le 31 décembre 2019

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, 2020
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-86138-6 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-86139-3 (version PDF)



Financement politique

Bilan et perspectives | 2019

Exercice terminé le 31 décembre 2019

Table des matières

Liste des figures	5
Mot du directeur général des élections	7
Bilan en matière de financement politique en 2019	9
Encadrement des dépenses préélectorales des entités autorisées et des tiers	10
Élections générales provinciales à date fixe	10
Contrôle des dépenses électorales au Québec	11
Encadrement des dépenses préélectorales ailleurs au Canada	14
Élections générales du 1 ^{er} octobre 2018	17
Constats et recommandation en matière de dépenses préélectorales des entités autorisées et des tiers	24
Utilisation des ressources de l'État en période préélectorale	26
Régime de contrôle des dépenses électorales des tiers	30
Élections générales provinciales de 2018	34
Vérification des rapports de dépenses électorales	34
Évaluation de la satisfaction des représentants officiels et des agents officiels des entités politiques autorisées	36
Portrait du financement des partis politiques provinciaux au 31 décembre 2018	40
Revenus	40
Dépenses	41
Bilan des actifs et des passifs des partis politiques	43
Projet de loi n° 39 : réforme du mode de scrutin et tenue d'un référendum	43
Mandat de vérification des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale pour les années 1996 à 2016	44
Contestations constitutionnelles	46

Perspectives pour l'année 2020	49
Vérification des rapports de dépenses électorales au palier provincial	49
Vérification des rapports financiers des partis politiques provinciaux	49
Travaux sur la réforme du mode de scrutin et sur le référendum	50
Tenue des élections scolaires	50
Projet de loi n° 49 modifiant la <i>Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités</i>	51
Conclusion et recommandation	53



Liste des figures

FIGURE 1	Variation des dépenses régulières des partis représentés à l'Assemblée nationale de 2013 à 2018	21
FIGURE 2	Dépenses électorales des partis représentés à l'Assemblée nationale et de leurs candidates et candidats	22
FIGURE 3	Dépenses préélectorales et postélectorales des partis représentés à l'Assemblée nationale de 2013 à 2018	23
FIGURE 4	Rapports de dépenses électorales pour les élections générales du 1 ^{er} octobre 2018.....	34
FIGURE 5	Taux de satisfaction des agentes officielles et agents officiels des partis politiques autorisés et de leurs candidates et candidats ainsi que des représentantes officielles et représentants officiels des instances de partis.....	37
FIGURE 6	Taux de satisfaction des agentes officielles et agents officiels des partis politiques et de leurs candidates et candidats pour six services offerts par Élections Québec	38
FIGURE 7	Taux de satisfaction des représentantes officielles et représentants officiels des instances de parti pour sept services offerts par Élections Québec	39
FIGURE 8	Répartition des sources de revenus des partis politiques au 31 décembre 2018	41
FIGURE 9	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges des partis politiques au 31 décembre	42
FIGURE 10	Répartition des dépenses des partis politiques au 31 décembre 2018	42





Mot du directeur général des élections

En matière de financement politique et de dépenses électorales, nous exerçons des fonctions essentielles : l'éducation et le contrôle. Nous nous assurons que les partis politiques et tous les acteurs visés connaissent, comprennent et sont en mesure d'appliquer les règles en vigueur. Nous exerçons notre fonction de contrôle en effectuant des vérifications qui nous permettent de veiller à la conformité des dépenses électorales et du financement des entités politiques. Dans ce quatrième rapport sur le financement politique, nous dressons notamment le bilan de ces deux fonctions.

En 2019, le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID) nous a consultés dans le cadre de l'élaboration du projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*. Nous avons aussi mis notre expertise au bénéfice des parlementaires dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*.

Deux grands principes soutiennent le financement politique et le contrôle des dépenses électorales : l'équité et la transparence. En nous appuyant sur ces principes, nous avons étudié le comportement des différents intervenants avant la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018. Ces premières élections tenues à date fixe au Québec nous ont permis de documenter et d'analyser les diverses dépenses préélectorales effectuées. Nous faisons donc état, dans ce rapport, de nos constats à ce sujet et nous effectuons une recommandation pour l'encadrement des dépenses préélectorales.

Nous tenons à préserver les objectifs qui sous-tendent le régime du financement politique et du contrôle des dépenses électorales ainsi que la confiance des électrices et des électeurs envers le processus démocratique québécois. C'est dans cet esprit que nous avons rédigé ce rapport et effectué notre recommandation. Notre rôle d'expert en financement politique nous incite à recommander toute bonification aux lois électorales afin que leur application soit évolutive et réponde à la réalité de tous les acteurs concernés.

Pierre Reid



Bilan

en matière de financement politique en 2019

Les élections générales de 2018 étaient les premières à se tenir à date fixe. L'année 2019 nous a donc permis d'analyser l'information colligée au cours de l'année précédente et d'évaluer la possibilité de recommander d'encadrer les dépenses effectuées avant le début de la période électorale. Nous avons prêté attention aux dépenses engagées par les partis politiques, par les personnes désirant se porter candidates et par les tiers. Nous avons également analysé l'utilisation des ressources parlementaires et de celles du gouvernement.

Dès le début de l'année 2019, nous avons commencé la vérification des rapports de dépenses électorales transmis par les agentes officielles et agents officiels des partis politiques et des personnes candidates aux élections générales d'octobre 2018.

Par ailleurs, nos équipes ont collaboré avec le SAIRID en ce qui concerne la réforme du mode de scrutin. Elles ont apporté leur expertise sur des questions liées à l'organisation et à la tenue des élections, sur les impacts techniques d'un nouveau mode de scrutin ainsi que sur ses délais de mise en œuvre, en vertu d'un décret pris par le gouvernement le 16 janvier 2019. Cette collaboration a duré toute l'année. Des travaux additionnels ont eu lieu à la suite de la proposition du gouvernement de soumettre le changement du mode de scrutin à un référendum. Les échanges que nous avons eus à ce sujet avec le SAIRID n'ont jamais porté sur le choix du mode de scrutin envisagé par le gouvernement ni sur toute autre question de nature politique ; ils ont plutôt porté sur l'organisation du référendum.

En 2019, nous avons également terminé le mandat de vérification de la conformité des contributions sollicitées et recueillies par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale au cours des années 1996 à 2016.

Encadrement des dépenses préélectorales des entités autorisées et des tiers

Élections générales provinciales à date fixe

La *Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe*¹ a été adoptée par l'Assemblée nationale le 14 juin 2013².

Depuis, les élections générales provinciales ont lieu le premier lundi d'octobre, tous les quatre ans³.

Des élections générales anticipées ont eu lieu le 7 avril 2014⁴. Par conséquent, les premières élections générales à date fixe se sont déroulées le 1^{er} octobre 2018 au Québec.

La tenue d'élections à date fixe permet notamment :

- de faire primer les intérêts démocratiques sur de possibles intérêts partisans quant au choix de la date du scrutin ;
- d'assurer l'équité entre les formations politiques en neutralisant l'avantage du gouvernement, qui était le seul, auparavant, à connaître à l'avance le moment des élections ;
- de faciliter la planification et l'organisation des élections et d'en diminuer le coût⁵.

La prévisibilité des élections à date fixe a plusieurs avantages, dont celui de mieux encadrer le processus démocratique. Elle a aussi un désavantage : les entités politiques et les tiers peuvent développer des stratégies pour faire des dépenses dans le but d'intervenir dans le débat électoral avant le déclenchement des élections.

1. L.Q. 2013, c. 13.

2. Cette loi a été sanctionnée et est entrée en vigueur à la même date.

3. *Loi électorale* (RLRQ, c. E-3.3), art. 129, al. 2 ; *Loi sur l'Assemblée nationale* (RLRQ, c. A-23.1), art. 6, al. 2.

4. Le lieutenant-gouverneur peut, sur le conseil du premier ministre, dissoudre une assemblée législative et déclencher des élections anticipées. Cette faculté est issue de la tradition britannique et fait partie de la prérogative royale. Elle figure dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*, art. 6, al. 4 et dans la *Loi électorale*, art. 129, al. 3.

5. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée*. 1^{re} sess., 40^e lég., 15 novembre 2012, « Adoption du principe du projet de loi n° 3 – Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe », p. 443 à 445 ; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*. 1^{re} sess., 40^e lég., 4 juin 2013, « Étude détaillée du projet de loi n° 3 – Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe », p. 1 à 3.

Les tiers sont des individus ou des groupes d'intérêt, autres qu'un parti politique, une instance, un député ou un candidat, qui veulent participer au processus démocratique, mais qui ne cherchent pas à se faire élire.

L'absence d'encadrement en matière de dépenses préélectorales pourrait mettre en cause des principes fondamentaux de notre régime électoral égalitaire, comme la transparence et l'équité. Il importe aussi de préciser que le régime québécois actuel apporte des restrictions importantes à l'intervention des personnes morales en période électorale⁶.

Afin de préserver les principes qui sous-tendent l'application des règles de contrôle des dépenses électorales, nous pourrions devoir définir une période préélectorale au Québec.

Notre analyse nous amène à proposer une plus grande transparence et à recommander l'ajout d'un encadrement pour les tiers en période préélectorale.

Contrôle des dépenses électorales au Québec

La première manifestation légale de contrôle des dépenses électorales au Québec date de 1875.

Avec l'adoption de *L'acte électoral de Québec*⁷, toute personne candidate devait avoir une agente ou un agent ; cette personne était la seule à pouvoir faire des dépenses électorales⁸. L'agent avait l'obligation de produire un rapport publié à la *Gazette officielle de Québec*⁹.

En 1895, la *Loi électorale de Québec*¹⁰ fixe, pour la première fois, une limite de dépenses électorales¹¹. Par cette innovation, la province « pouvait se targuer de posséder l'une des meilleures lois électorales au monde¹² ».

6. Voir la section relative à l'intervenant particulier à la page 13.

7. S.Q. 1874-1875 (38 Vict.), c. 7.

8. *L'acte électoral de Québec*, art. 278.

9. *Ibid.*, art. 284 et 285. La *Gazette officielle de Québec* s'intitule aujourd'hui *Gazette officielle du Québec*.

10. S.Q. 1895 (59 Vict.), c. 9.

11. *Loi électorale de Québec* (1895), art. 308.

12. Maude BENOÎT, *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*, Mémoire, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 16. Elle cite Jean et Marcel HAMELIN, *Les mœurs électorales dans le Québec de 1791 à nos jours*, Montréal, Éditions du Jour, 1962, p. 87.

Ces avancées ont été abolies graduellement, de 1903 à 1936¹³. Mais en 1963, la *Loi électorale de Québec*¹⁴ les rétablit et ajoute le remboursement partiel, par l'État, des dépenses électorales des personnes candidates dans certaines conditions¹⁵. Les partis politiques pourront obtenir un remboursement semblable à la suite d'un ajout à la *Loi électorale* en 1992¹⁶.

Ces mécanismes constituent toujours le fondement du contrôle des dépenses électorales en vigueur au Québec :

- seul l'agent officiel ou l'agente officielle peut effectuer une dépense électorale ;
- un rapport faisant état de ces dépenses doit être produit ;
- une limite de dépenses électorales est imposée ;
- l'État rembourse partiellement ces dépenses dans certaines conditions.

Cet encadrement des règles en période électorale est le propre d'un modèle électoral égalitaire, qui repose sur l'idée que « chacun doit avoir une chance égale de participer au processus électoral¹⁷ ». L'influence de l'argent dans le débat politique y est limitée et les différentes positions politiques sont adéquatement représentées ; ainsi, l'exercice du vote est libre et éclairé¹⁸. Ce modèle électoral favorise la confiance de l'électorat dans le processus démocratique, puisqu'il n'est pas dominé par la puissance de l'argent¹⁹.

La définition des « dépenses électorales » est large pour assurer l'utilité de la limite imposée. Les caractéristiques de ces dépenses sont énumérées à l'article 402 de la *Loi électorale* :

402. Est une dépense électorale le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour :

1° favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti ;

2° diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti ;

13. En effet, de 1903 à 1936, la *Loi* a aboli successivement la limite de dépenses électorales (1903), l'obligation d'avoir un agent officiel pour effectuer une dépense électorale (1932) et l'obligation de fournir un rapport détaillé des dépenses électorales (1936). Voir Maude BENOÎT, *supra*, note 12, p. 61.

14. S.Q. 1963 (11-12 Eliz. II.), c. 13.

15. *Loi électorale de Québec* (1963), art. 373, 375, 376, 379, 380, 382 et 383.

16. *Loi électorale*, art. 457.1.

17. *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827, par. 62.

18. *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 40 et 41.

19. *Ibid.*

3° approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti ;

4° approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans²⁰.

Aussi, la notion de dépense électorale vise non seulement les dépenses effectuées par une formation politique ou des candidates et candidats, mais aussi par un individu ou tout groupe d'intérêt²¹.

Intervenant particulier

Au Québec, en période électorale, les interventions des tiers sont notamment limitées par le régime de l'intervenant particulier²².

L'intervenant particulier est un électeur, une électrice ou un groupe composé majoritairement d'électeurs qui détient une autorisation pour effectuer des dépenses de publicité en période électorale²³. Une personne morale ne peut avoir ce statut²⁴. Un parti politique peut obtenir une telle autorisation s'il ne présente aucun candidat lors d'une élection²⁵.

Les dépenses de publicité effectuées par un intervenant particulier ne doivent pas avoir pour effet de favoriser ou de défavoriser directement une personne candidate ou un parti²⁶. L'intervenant particulier peut « soit faire connaître son opinion sur un sujet d'intérêt public ou obtenir un appui à une telle opinion, soit prôner l'abstention ou l'annulation du vote²⁷ ».

Si l'intervenant particulier est un groupe d'électeurs, seul le représentant ou la représentante de ce groupe est autorisé à faire ou à engager des dépenses²⁸.

Toute publicité effectuée par un intervenant particulier doit comporter des mentions obligatoires²⁹.

20. *Loi électorale*, art. 402.

21. *Libman c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 18, par. 48, citant le rapport intitulé *Pour une démocratie électorale renouvelée* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1991).

22. *Loi électorale*, art. 404 (13) et 457.2 et suiv.

23. *Ibid.*, art. 404 (13) et 457.2, al. 1 et 2.

24. *Ibid.*, art. 457.2, al. 2.

25. *Ibid.*, art. 457.2, al. 3 à 5.

26. *Ibid.*, art. 404 (13) et 457.13.

27. *Ibid.*, art. 404 (13).

28. *Ibid.*, art. 457.16, al. 1.

29. *Ibid.*, art. 401, al. 2, art. 421 et art. 421.1, al. 1.

L'intervenant particulier ou la personne qui le représente doit remettre un rapport de toutes les dépenses qu'il a effectuées, accompagné des pièces justificatives, au directeur général des élections dans les 30 jours qui suivent le jour du scrutin³⁰.

La place prédominante que la *Loi* accorde aux personnes candidates et aux partis politiques en période électorale fait en sorte que l'intervenant particulier ne peut dépenser plus de 300 \$ en publicité au cours de la période électorale³¹.

Cet encadrement a été ajouté à la *Loi électorale* en 1998, après le jugement de la Cour suprême du Canada, en 1997, dans la cause *Libman c. Québec (Procureur général)*³² portant sur la *Loi sur la consultation populaire*³³.

Le modèle québécois de contrôle des dépenses électorales limite donc l'intervention des tiers en période électorale. De plus, il exclut la personne morale de l'application du régime de l'intervenant particulier. Cette exclusion est cohérente avec la même restriction qui s'applique en matière de financement politique. En effet, « [s]eul un électeur peut verser une contribution³⁴ ». Ce principe a été édicté au Québec en 1977³⁵.

Encadrement des dépenses préélectorales ailleurs au Canada

Les autres provinces constituent des exemples dans leur façon de régir les dépenses préélectorales. Elles nous permettent de dresser un portrait de l'évolution du phénomène et de son ampleur à l'extérieur du Québec. Nous devons toutefois faire preuve de prudence dans nos comparaisons, en raison des spécificités qui caractérisent le modèle québécois en période électorale.

30. *Loi électorale*, art. 457.18.

31. *Ibid.*, art. 404 (13).

32. *Libman c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 18.

33. RLRQ, c. C-64.1.

34. *Loi électorale*, art. 87, al. 1.

35. *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, L.Q. 1977, c. 11, art. 62, al. 1. Le régime québécois en matière de financement politique demeure une inspiration au niveau pancanadien : voir à ce sujet YVETTE BREND, « Gold Standard for Political Donations Worldwide? Quebec, not B.C. », dans *CBC News*, 21 janvier 2017, en ligne [<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/political-donations-quebec-gold-standard-bc-lagging-1.3945152>], citant DAN LEVIN, « British Columbia: The 'Wild West' of Canadian Political Cash », dans *New York Times*, 13 janvier 2017, en ligne [<https://www.nytimes.com/2017/01/13/world/canada/british-columbia-christy-clark.html?r=1>]. Notons que depuis, la Colombie-Britannique a adopté, en novembre 2017, une loi qui encadre le versement des contributions politiques qui interdit aux personnes morales de verser de telles contributions (voir *Bill 3 - 2017: Election Amendment Act*, 2017).

Au niveau national, le fédéral, cinq provinces³⁶ et un territoire³⁷ ont adopté une réglementation visant à encadrer les dépenses préélectorales.

Différentes modalités de ces réglementations varient.

- La **période** visée par l'encadrement. Par exemple, au fédéral, la période préélectorale dure du 30 juin au jour précédant le déclenchement des élections, ce qui représente une période d'environ deux mois à deux mois et demi³⁸, alors qu'en Ontario, cette période est constituée des six mois précédant la prise du décret.
- L'imposition ou non d'une **limite de dépenses préélectorales**. Par exemple, la Colombie-Britannique impose aux tiers un régime obligatoire d'enregistrement et de reddition de comptes, sans pour autant fixer une limite de dépenses préélectorales. Le fédéral prévoit une limite de 700 000 \$ au total et de 7 000 \$ par circonscription pour chaque tiers. Le Manitoba impose la limite de dépenses la plus basse pour un tiers ; elle est de 100 000 \$.
- Les **activités visées** par l'encadrement. Par exemple, au fédéral, l'encadrement du tiers en période préélectorale vise tant la publicité partisane, l'activité partisane que le sondage électoral, alors que seule la publicité est généralement encadrée dans les provinces et le territoire.
- L'imposition ou non d'un **seuil pour l'enregistrement du tiers**. Par exemple, en Colombie-Britannique, l'enregistrement du tiers est obligatoire, peu importe le montant de la dépense, alors qu'ailleurs, un minimum variant de 500 \$ à 2 500 \$ est prévu.

L'encadrement des dépenses préélectorales constitue, dans certains cas, un régime complet qui prévoit des règles en matière de financement, y compris en matière de contributions, pour les tiers, comme c'est le cas en période électorale. On ne pourrait aller aussi loin au Québec, puisqu'aucun régime de financement n'est actuellement prévu pour les tiers en période électorale.

L'encadrement des dépenses préélectorales des tiers ailleurs au Canada peut aussi constituer un moyen de contrôler l'influence étrangère. En effet, cet encadrement inclut, dans certains cas, des conditions territoriales et des restrictions quant aux contributions pouvant être versées aux tiers qui souhaitent effectuer de telles dépenses.

36. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario.

37. Les Territoires du Nord-Ouest.

38. La période électorale variant de 37 à 51 jours.

Soulignons que plusieurs cycles électoraux se sont généralement écoulés, après la mise en place d'élections générales à date fixe, avant que la loi impose une limite aux dépenses préélectorales.

Par exemple, au fédéral, la loi édictant les élections à date fixe a été sanctionnée en 2007³⁹, mais les élections de 2019 ont été les premières tenues avec une limite de dépenses préélectorales⁴⁰.

En avril 2017, alors qu'il s'exprimait sur le déroulement des élections générales de 2015, le commissaire aux élections fédérales affirmait, lors d'un témoignage devant le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, avoir reçu un grand nombre de plaintes, dont le volume avait augmenté d'une manière significative :

Nous avons reçu un nombre considérable de plaintes au sujet de la participation de tiers durant l'élection générale de 2015 – bien plus que ce que nous avons reçu à la suite de l'élection précédente.

Il ressort de ces plaintes que de nombreux plaignants ont l'impression que, dans certaines circonscriptions, la participation des tiers au processus électoral a été d'une telle ampleur que les résultats des élections en ont été indûment affectés.

Il me semble que la participation des tiers au processus électoral canadien continuera vraisemblablement de croître. C'est pourquoi il est peut-être temps que le Parlement revoie le régime des tiers instauré il y a dix-sept ans, dans le but d'assurer que tous puissent continuer à prendre part à la lutte électorale à armes égales⁴¹.

En Ontario, des règles liées à l'enregistrement obligatoire des tiers en période électorale ont été instituées en même temps que les premières élections à date fixe, en 2007⁴². Toutefois, trois cycles électoraux se sont écoulés avant qu'une limite de dépenses préélectorales ne soit fixée.

Entre les élections générales de 2007 et celles de 2014, les dépenses des tiers avaient augmenté considérablement. « Ces dernières années, l'Ontario [avait] constaté une hausse du nombre de tiers et une augmentation globale très importante des

39. *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, L.C. 2007, c. 10.

40. En effet, des élections anticipées ont été tenues en 2008 et en 2011. Des élections ont par la suite été tenues en 2015. La *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à d'autres textes législatifs*, L.C. 2018, c. 31, qui a instauré un plafond de dépenses préélectorales, a été sanctionnée en 2018.

41. COMMISSAIRE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES, *Allocution du commissaire aux élections fédérales pour sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles*, avril 2017.

42. *Loi de 2007 modifiant des lois en ce qui concerne les élections*, L.O. 2007, c. 15, art. 32.

dépenses en publicité politique. Les dépenses lors de l'élection générale de 2014 se sont accrues de [358 %] par rapport à l'élection générale de 2007. Sur le plan monétaire, ces dépenses de publicité [...] ont plus que quadruplé, passant de 1,8 million de dollars à 8,7 millions de dollars⁴³ ».

Ainsi, un encadrement des dépenses préélectorales pour les tiers a été ajouté à la loi en 2016⁴⁴; il était en vigueur pour la première fois aux élections générales du 7 juin 2018.

Par ailleurs, la loi britanno-colombienne, qui imposait une limite de dépenses préélectorales, a été invalidée au niveau constitutionnel avec succès à deux reprises, notamment au sujet du chevauchement de la période préélectorale et de la tenue des travaux parlementaires ainsi qu'au sujet de la définition trop large de l'activité réglementée⁴⁵.

Nous concluons que tout encadrement des dépenses préélectorales doit tenir compte du contexte et des enjeux nécessitant une réglementation.

Élections générales du 1^{er} octobre 2018

Pour établir s'il vaudrait mieux encadrer les dépenses préélectorales, nous avons étudié le comportement des acteurs avant la tenue de l'élection générale du 1^{er} octobre 2018.

Les données utilisées aux fins de notre analyse proviennent des observations effectuées au cours des mois précédant la première élection à date fixe au Québec et des rapports produits à la suite de ces élections. Ces données sont issues d'une veille médiatique, de la recension des plaintes reçues et des données financières des entités politiques⁴⁶ pour l'année 2018, tirées de leur rapport financier et de leur rapport de dépenses électorales.

43. ÉLECTIONS ONTARIO, *Une approche équilibrée de l'administration des élections – Rapport annuel de 2014-2015*, 2015, p. 28.

44. *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne le financement électoral*, L.O. 2016, c. 22, art. 43.

45. *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia (Attorney General)*, 2009 BCSC 436, confirmé en appel dans *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 408 ; *Reference re Election Act (BC)*, 2012 BCCA 394.

46. Les candidats indépendants autorisés et les députés indépendants autorisés peuvent aussi faire des dépenses préélectorales, mais nous nous sommes concentrés sur les données des partis pour rédiger ce rapport.

Veille médiatique

Nous avons effectué une veille médiatique afin de documenter les dépenses préélectorales des entités politiques et des tiers avant les élections générales de 2018. Cette veille s'est échelonnée sur une période de 19 mois, du 1^{er} janvier 2017 au 23 août 2018, jour du déclenchement des élections générales.

Cette recension nous a permis de remarquer quelques comportements et activités des entités politiques et des tiers.

Les entités politiques

Nous avons observé plusieurs campagnes publicitaires chez les entités politiques, et ce, dès mai 2017. Par exemple, un parti politique a mis en ligne plusieurs vidéos publicitaires critiquant le gouvernement ; il s'y présentait comme le parti du changement. Durant cette même période, des publicités gouvernementales ont été qualifiées de partisans par un parti de l'opposition. Par exemple, le gouvernement a diffusé une campagne visant à faire connaître les orientations du budget gouvernemental déposé en mars 2017.

Par ailleurs, nous avons remarqué quelques lancements hâtifs de campagne. Les partis politiques lancent généralement leur plateforme électorale lors d'un événement officiel se tenant tout juste avant ou au début de la période électorale. En 2018, quelques partis ont lancé leur campagne dès le mois de mai, alors que les élections générales avaient lieu le 1^{er} octobre. Par ailleurs, au cours de l'été, plusieurs véhicules aux couleurs des partis ont circulé et les partis ont organisé diverses activités pour aller à la rencontre des électrices et des électeurs.

L'affichage électoral s'est aussi fait plus tôt qu'à l'habitude. Selon notre veille médiatique, il a commencé en juin 2018. Lors des élections générales antérieures, les pancartes et les autres publicités étaient parfois installées la veille ou quelques jours avant le début de la période électorale, mais rarement aussi tôt.

Les tiers

Les tiers ont également utilisé de nouvelles stratégies.

Par exemple, un collectif québécois a fait son apparition sur les réseaux sociaux en août 2018 afin de critiquer ouvertement certains partis politiques, notamment par l'utilisation de mèmes⁴⁷. Ce groupe a aussi développé un site Internet à l'aide de

47. Un mème est un concept (texte, image, vidéo) massivement repris, décliné et détourné sur Internet de manière souvent parodique, qui se répand très vite [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/m%C3%A8me/10910896>].

NationBuilder, une plateforme utilisée par plusieurs partis politiques à travers le monde pour gérer les dons en ligne et construire des bases de données. Il a également effectué des appels robotisés et des envois massifs de textos qui ont poussé les électrices et les électeurs à se poser des questions sur l'élection à venir. Nous ne sommes pas en mesure de quantifier l'investissement lié à ces différentes actions, mais elles nécessitaient assurément de l'organisation et des dépenses.

Un regroupement de syndicats a effectué une campagne publicitaire en défaveur de deux partis assimilés l'un à l'autre. Ce regroupement a affiché des pancartes sur les poteaux de plusieurs municipalités en juillet 2018. Cette campagne a attiré l'attention des médias non seulement par son envergure, qui était sans précédent au Québec, mais également en raison de son caractère illégal, selon plusieurs règlements municipaux, en dehors de la période électorale. Les suites juridiques de cet affichage ont alimenté les médias pendant plusieurs semaines, notamment à Québec, où la coalition syndicale a entrepris des démarches judiciaires afin de contester le règlement de la Ville. Le tribunal a toutefois rejeté la demande d'injonction et la coalition a dû retirer ses pancartes. La campagne publicitaire de ce regroupement syndical a aussi été diffusée sur le Web.

Dès mai 2018, différents organismes ont diffusé des analyses ou des comparatifs des plateformes des partis politiques, notamment ceux représentés à l'Assemblée nationale. À première vue, ce type d'intervention visait à mettre en valeur les positions des différents partis sur des sujets liés de près aux activités de ces organismes afin d'informer les électrices et les électeurs et de faire ressortir certains enjeux précis.

À la suite de ces différentes interventions de tiers en période préélectorale, nous avons diffusé, à titre préventif, deux communiqués rappelant les règles en vigueur en période électorale. Plusieurs organismes ont également reçu une lettre d'information leur rappelant ces mêmes règles.

Plaintes reçues

Notre bureau des plaintes recense chaque année les plaintes qu'il reçoit. Pour les élections générales de 2018, le bureau a reçu 107 plaintes liées à des activités préélectorales, dont la première a été reçue en avril 2017. De ces plaintes, 101 lui ont été transmises au cours de l'année 2018. Ces plaintes représentent 3,9 % du nombre total de plaintes reçues en 2018⁴⁸.

48. Les plaintes reçues au cours de l'année 2018 portent sur l'un ou l'autre des trois paliers électifs. Des 2 594 plaintes reçues, 2 403 portaient sur le palier provincial.

La majorité de ces plaintes ont été déposées en juillet (23) et en août (60) 2018, tout juste avant le début de la période électorale. L'objet le plus fréquent de ces plaintes concerne l'intervention de tiers.

Nous devons toutefois faire preuve de prudence avant de comparer ces données à celles des années précédentes, puisque la procédure de compilation des plaintes a évolué au fil du temps. Nous pouvons tout de même constater une augmentation significative des plaintes reçues ayant trait à des activités préélectorales en 2018 : cette augmentation s'élève à près de 200 % par rapport aux élections de 2014 et à près de 125 % par rapport aux élections de 2012.

Dépenses des entités politiques

Nous avons analysé l'ensemble des dépenses des partis politiques de 2013 à 2018 afin d'avoir une vue d'ensemble de leurs dépenses préélectorales et d'évaluer leurs habitudes de dépenses en général.

Nous avons dû tenir compte de certaines limites pour interpréter ces données. En effet, la comptabilisation des dépenses préélectorales des partis politiques ne se fait que depuis 2013. De plus, jusqu'en 2018, les postes comptables des dépenses préélectorales et postélectorales étaient combinés. L'information sur les dépenses préélectorales des instances de partis, des candidats indépendants autorisés et des députés indépendants autorisés n'est disponible que depuis 2018. Par ailleurs, la notion de dépense préélectorale n'étant pas définie dans la *Loi*, la comptabilisation de ces dépenses peut différer d'une entité à l'autre.

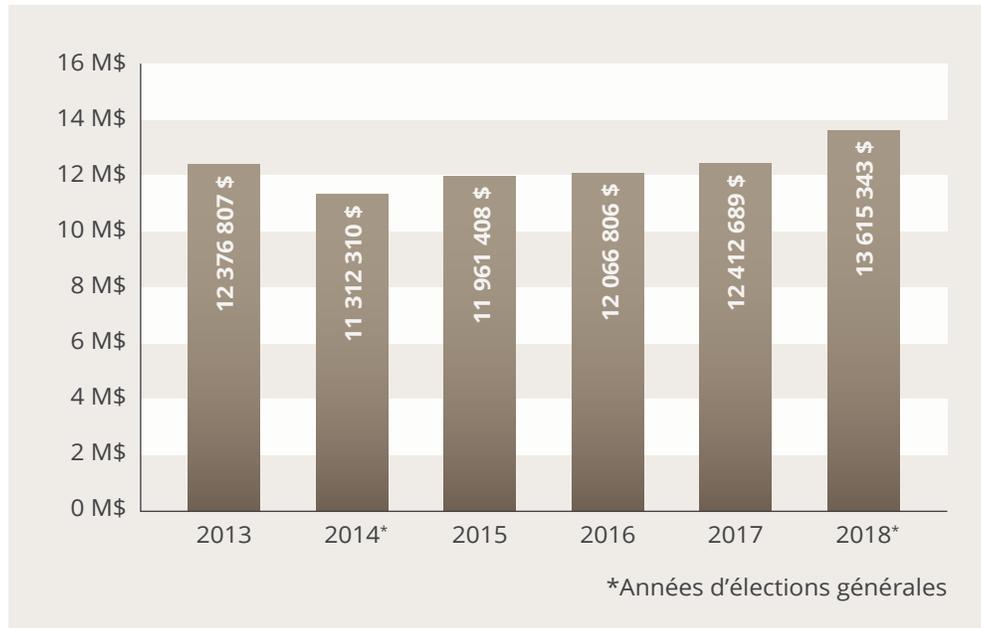
Sur le cycle étudié⁴⁹, les dépenses des partis politiques ont connu une certaine augmentation. En effet, entre 2014 et 2018, les dépenses régulières des partis représentés à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire celles qui n'ont pas trait aux élections, ont augmenté de 12,3 %⁵⁰.

49. Nous commençons ce cycle en 2013, parce qu'il s'agit de la première année suivant les changements apportés au financement public des partis politiques par la *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q. 2012, c. 26. Cela nous permet d'analyser les données dans le même cadre de financement politique.

50. Ce taux est basé sur les dépenses des partis politiques et de leurs instances. Ces dépenses ne comprennent pas les transferts entre un parti et ses instances ou entre différentes instances. Pour calculer ce taux, nous avons actualisé les données afin de tenir compte de l'inflation établie par la Banque du Canada en ligne [<https://www.banqueducanada.ca/taux/reenseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/>].

La **FIGURE 1** illustre la variation des dépenses des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de 2013 à 2018, telles que déclarées dans leur rapport financier. Ces données excluent toute dépense ayant trait à l'élection⁵¹.

FIGURE 1 Variation des dépenses régulières des partis représentés à l'Assemblée nationale de 2013 à 2018



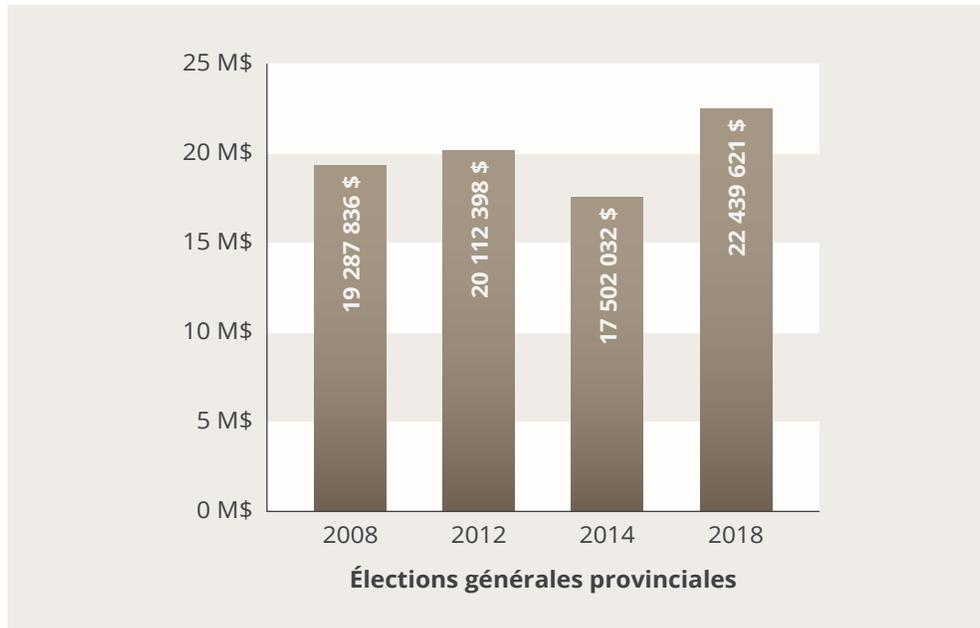
Les dépenses électorales de ces partis, quant à elles, sont passées de 17,5 M\$, en 2014, à 22,4 M\$, en 2018, ce qui représente une augmentation de 19,7 %⁵². Il semble donc y avoir une augmentation générale des dépenses de ces partis, et ce, toutes catégories confondues.

La **FIGURE 2**, à la page suivante, illustre la variation des dépenses électorales des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale au cours des quatre dernières élections générales. Ces données proviennent des rapports de dépenses électorales que les agentes officielles et agents officiels ont déposés auprès d'Élections Québec.

51. Les dépenses liées à l'élection comprennent notamment les dépenses préélectorales et postélectorales ainsi que les transferts effectués aux agentes officielles et agents officiels.

52. Pour calculer ce taux, nous avons actualisé les données afin de tenir compte de l'inflation.

FIGURE 2 Dépenses électorales des partis représentés à l'Assemblée nationale et de leurs candidates et candidats



Une bonne partie de la hausse générale des dépenses des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale est occasionnée par l'augmentation des dépenses de deux partis. Les dépenses des deux autres partis sont demeurées relativement stables au cours de cette période ; elles étaient même à la baisse à plusieurs égards.

Nous avons analysé plus attentivement l'augmentation constatée entre 2017, une année non électorale, et 2018, l'année où ont eu lieu les premières élections générales à date fixe. Entre ces deux années, les dépenses régulières des partis représentés à l'Assemblée nationale ont augmenté de 1,2 M\$. De ce montant, plus de 820 000 \$ sont liés à des dépenses de publicité, dont la majeure partie a été déclarée par une seule formation politique. Si l'on ne tient pas compte des dépenses des instances⁵³, les postes comptables les plus touchés par cette augmentation, après la publicité, sont les salaires, les frais financiers, les frais de fonctionnement ainsi que les dépenses pour les réseaux sociaux et les sites Web.

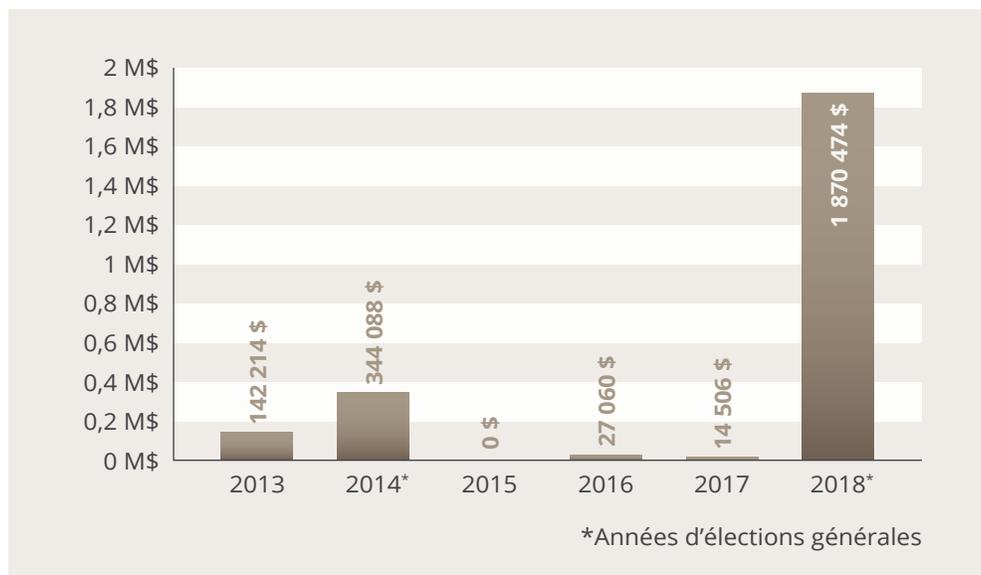
53. Les postes comptables que les instances et les partis politiques utilisent pour comptabiliser leurs dépenses ne sont pas exactement les mêmes. Nous ne pouvons donc pas comparer les données de manière probante pour chacun de ces postes. Toutefois, la publicité et, depuis 2018, les dépenses préélectorales font partie des postes communs à l'ensemble des partis politiques et de leurs instances, ce qui nous permet d'obtenir un portrait global.

Nous ne pouvons pas affirmer avec certitude que les partis ont effectué des dépenses préélectorales de 2013 à 2017. Nous pouvons toutefois affirmer que s'ils ont fait de telles dépenses, elles étaient plutôt limitées : elles représentaient un maximum de 527 000 \$ pour les quatre partis représentés à l'Assemblée nationale, incluant les dépenses postélectorales.

À cet effet, l'année 2018 se distingue fortement des années précédentes. Au cours de cette année, les partis ont effectué des dépenses préélectorales s'élevant à 1,9 M\$⁵⁴. En tenant compte du taux d'inflation, ce montant représente une augmentation de plus de 400 %⁵⁵ par rapport à l'année électorale 2014⁵⁶.

La **FIGURE 3**, ci-dessous, illustre l'évolution des dépenses préélectorales et postélectorales des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de 2013 à 2018. Les dépenses postélectorales peuvent notamment être liées au retrait des pancartes ou à la tenue de la soirée électorale. L'ensemble de ces données provient des rapports financiers de ces partis.

FIGURE 3 Dépenses préélectorales et postélectorales des partis représentés à l'Assemblée nationale de 2013 à 2018



54. Ce montant inclut les dépenses des partis et de leurs instances.

55. Pour calculer ce taux, nous avons actualisé les données afin de tenir compte de l'inflation.

56. Si nous présumons que l'ensemble des dépenses déclarées au poste « Préélectorales et postélectorales » constituent des dépenses préélectorales.

Nous avons également analysé les données des partis politiques qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale. Ces partis ne constituent toutefois pas un groupe homogène. Il est donc plus difficile de tirer des conclusions à la suite de l'analyse de leurs données, notamment en raison de leur existence souvent moins pérenne. Contrairement aux partis représentés à l'Assemblée nationale, les partis non représentés ont plutôt diminué leurs dépenses régulières et leurs dépenses de publicité de 2014 à 2018. Ils ont toutefois augmenté leurs dépenses préélectorales, qui ont atteint 6 800 \$ en 2018.

Constats et recommandation en matière de dépenses préélectorales des entités autorisées et des tiers

Le régime québécois de contrôle des dépenses électorales se fonde sur un modèle électoral égalitaire qui repose sur les principes de transparence et d'équité. Il se caractérise par le contrôle des dépenses, qui sont notamment limitées par le régime de l'intervenant particulier. Cela permet d'assurer la visibilité prédominante des personnes candidates et des partis en période électorale. De plus, aucune personne morale ne peut obtenir le statut d'intervenant particulier, engager des dépenses électorales ou contribuer financièrement à une entité politique autorisée.

Le caractère prévisible de la tenue des élections générales ouvre la porte au développement de stratégies pour faire des dépenses dans le but d'influencer le débat électoral avant le déclenchement des élections. L'analyse des renseignements et des données en notre possession nous a permis de constater des changements dans les habitudes de dépenses et dans les comportements des entités politiques et des tiers lors des premières élections générales tenues à date fixe, en 2018.

Ces changements nous incitent à proposer de modifier la législation québécoise pour encadrer les dépenses préélectorales des tiers.

En effet, la *Loi électorale* ne régit pas les dépenses des tiers en dehors de la période électorale, à l'exception du régime lié au versement d'une contribution en matière de financement politique. Puisque nous ne disposons pas de données quantitatives à ce sujet, nous ne pouvons mesurer la portée de ces dépenses.

Dans ce contexte, nous proposons d'ajouter un régime obligatoire d'enregistrement et de reddition de comptes pour les tiers qui souhaitent effectuer certaines activités en période préélectorale. Cela nous permettrait de mieux évaluer l'utilité d'imposer une limite de dépenses préélectorales aux tiers et, par la même occasion, aux formations politiques.



Le directeur général des élections recommande de modifier la Loi électorale, d'ici les prochaines élections générales à date fixe, pour aménager un régime obligatoire d'enregistrement et de reddition de comptes pour les tiers qui souhaitent effectuer certaines dépenses en période préélectorale.

La réflexion que nous avons menée permettra de définir les différentes modalités d'application de cet encadrement, comme la période visée par l'encadrement ainsi que les activités réglementées. Nous pourrions également déterminer s'il est préférable de définir un seuil de dépenses entraînant l'enregistrement obligatoire du tiers et la reddition de comptes.

L'enregistrement obligatoire du tiers nous permettrait en outre de documenter les cas d'influence étrangère, si un tel phénomène se produisait.

Tout éventuel encadrement des dépenses et des activités des tiers en période préélectorale devra respecter le droit à la liberté d'expression et tenir compte du fait que des règles strictes sont déjà prévues en période électorale.

Les entités autorisées, elles, sont déjà assujetties à un régime obligatoire d'autorisation et de reddition de comptes. La tenue des élections générales à date fixe au Québec requiert toutefois davantage de transparence de leur part. Afin de mesurer adéquatement les enjeux liés aux dépenses préélectorales, nous enrichirons la reddition de comptes que les formations politiques doivent nous transmettre concernant ce type de dépenses d'ici les prochaines élections générales. En cette matière, le directeur général des élections dispose de toute la latitude dont il a besoin. Nous continuerons donc d'étudier l'évolution des dépenses préélectorales afin de déterminer la pertinence de modifier la *Loi électorale* à cet effet.

Utilisation des ressources de l'État en période préélectorale

Les ressources de l'État comprennent les ressources utilisées par le gouvernement et celles utilisées par les parlementaires. Elles incluent l'ensemble des ressources matérielles, humaines et financières dont disposent le Conseil exécutif et l'administration publique pour assurer l'application des lois adoptées par l'Assemblée nationale, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, la prestation de services aux citoyens, la mise en place de contrôles et l'information aux citoyens.

Au-delà du comportement des entités politiques et des tiers en période préélectorale, la prévisibilité de la tenue des élections générales peut avoir un effet sur l'engagement éventuel de ressources de l'État à des fins électorales.

L'utilisation possible de ces ressources à des fins partisans pourrait favoriser les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale au détriment de celles qui ne le sont pas. L'équité entre les partis, de même que la confiance de l'électorat dans les institutions démocratiques, pourrait en être affectée.

L'action du directeur général des élections en cette matière se limite actuellement aux règles édictées dans la *Loi électorale*, plus particulièrement celles liées au contrôle des dépenses électorales.

Le gouvernement doit avoir recours aux ressources de l'État pour mener à bien ses programmes et ses politiques. Cependant, l'utilisation de telles ressources à des fins partisans peut compromettre la transparence et l'équité, les principes au fondement du contrôle des dépenses électorales.

L'article 431 de la *Loi électorale* précise que les restrictions liées aux dépenses électorales ne s'appliquent pas « aux services fournis par un membre du personnel d'un cabinet au sens de la section II.2 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18) ni aux services fournis par un membre du personnel d'un cabinet ou d'un député au sens de la section III.1 du chapitre IV de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1)⁵⁷ ». Cela sous-entend qu'en dehors de ces exceptions, l'État doit respecter les restrictions.

57. *Loi électorale*, art. 431.

Les ressources parlementaires sont les moyens mis à la disposition d'une assemblée législative afin que les députées et députés puissent assumer leur rôle de législateur, de contrôleur de l'action du gouvernement et de représentant auprès des citoyens. Au Québec, l'Assemblée nationale jouit d'une indépendance financière qui la rend autonome du gouvernement. En effet, « la loi donne à l'Assemblée nationale seule le pouvoir de se doter des moyens de fonctionner, tant sur le plan de la procédure qui lui est propre que celui de l'administration⁵⁸ ».

L'encadrement en vigueur interdit l'utilisation des ressources parlementaires et gouvernementales à des fins partisans de plusieurs façons. Par exemple :

- **les membres du personnel du cabinet ministériel** ne peuvent utiliser des biens de l'État ou des services mis à leur disposition pour des activités autres que celles liées à leurs fonctions⁵⁹ ;
- **les députées et députés** ne peuvent utiliser des biens de l'État ou des services mis à leur disposition pour des activités autres que celles liées à leur charge⁶⁰ ;
- **les membres du personnel des députées, des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale** ne peuvent utiliser des biens de l'État ou des services mis à leur disposition pour des activités autres que celles liées à l'exercice de leurs fonctions⁶¹.

La neutralité politique est une valeur fondamentale de l'administration publique québécoise. Par exemple, les fonctionnaires ont une obligation de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions et un devoir de réserve dans la manifestation publique de leurs opinions politiques⁶².

La recension des règles liées à l'utilisation des ressources de l'État démontre que la façon d'encadrer ces règles est établie de différentes façons et prend différentes formes (loi, règlement, guide ou lignes directrices). Nous croyons que cela complique l'application de l'encadrement des différentes règles en vigueur. Cette difficulté peut aussi affecter la compréhension et le respect de ces règles.

58. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Budget de dépenses 2019-2020 – Crédits et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées*, vol. 6, 2019, p. 9.

59. *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* (RLRQ, c. C-23.1, r. 2), art. 17.

60. *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (RLRQ, c. C-23.1), art. 36.

61. *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, art. 16.

62. *Loi sur la fonction publique* (RLRQ, c. F-3.1.1), art. 10 et 11.

Par exemple, l'interdiction, pour les députées et députés, d'utiliser les ressources de l'État pour des activités autres que celles liées à leurs fonctions est consacrée dans le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, qui est une loi. Cette même interdiction s'adressant aux membres du personnel des cabinets ministériels est prévue dans un règlement, alors que celle applicable aux membres du personnel des députées, des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale figure dans une règle déontologique prise par le Bureau de l'Assemblée nationale en vertu de la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁶³.

En outre, certaines règles ou lignes directrices ne sont pas diffusées, ce qui complique le contrôle de leur application. Par exemple, la commissaire à l'éthique et à la déontologie, dans son plus récent rapport sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, fait référence au *Guide du député de l'Assemblée nationale du Québec*, qui comporte, en annexe, des lignes directrices quant à l'utilisation non partisane des ressources parlementaires⁶⁴. Ce guide n'est malheureusement pas diffusé.

Dans son rapport d'enquête déposé le 8 novembre 2017 à l'Assemblée nationale, le commissaire *ad hoc* à l'éthique et à la déontologie invite le législateur à préciser les règles en cette matière et à éviter de laisser le tout à interprétation :

[192] *En l'absence d'un encadrement qui précise les principales conditions donnant ouverture à l'utilisation des biens et des services fournis par l'État dans ces circonstances, une personne raisonnablement bien informée pourrait s'interroger sur les risques d'une utilisation inappropriée des fonds publics à cause d'une mauvaise compréhension ou d'une interprétation erronée. Inévitablement, cela pourrait porter atteinte à la confiance de la population envers les députés.*

[193] *Quelle que soit sa volonté, la décision du législateur à ce sujet et sa mise en œuvre ne doivent pas s'appuyer exclusivement sur une interprétation des textes. Cette question exige un encadrement précis et public.*

[194] *À l'issue de ce processus d'enquête, il faut reconnaître que le risque de confusion est présent et important. Selon les circonstances, les biens et les services fournis par l'État pourraient être utilisés pour des activités purement partisans, vu les différentes interprétations qui circulent*⁶⁵.

63. *Loi sur l'Assemblée nationale*, art. 124.3.

64. COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Incursion au cœur du Code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique – Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019*, décembre 2019, p. 104.

65. COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Dossier : DE-01-2017*, 8 novembre 2017, par. 192 à 194.

Il souligne également les risques d'accrocs aux règles relatives au financement politique :

[201] *Le financement des partis politiques prend diverses formes et obéit à des règles soigneusement élaborées pour respecter l'équilibre résultant de la volonté exprimée par la population au moment d'une élection.*

[202] *Si les dépenses relatives à un travail purement partisan sont indirectement assumées par l'État, un parti politique pourrait-il être favorisé au détriment des autres ?*

[203] *Par exemple, si l'on substitue à l'exercice usuel de la charge d'un conseiller politique un travail purement partisan alors qu'il continue d'être rémunéré et remboursé de ses dépenses par l'État, l'équilibre financier entre les partis politiques pourrait être rompu⁶⁶.*

Dans son plus récent *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019*, la commissaire à l'éthique et à la déontologie dresse par ailleurs certains constats sur la mise en œuvre des élections à date fixe.

Après avoir souligné le travail déjà réalisé, elle recommande notamment que les règles relatives aux allocations et aux budgets accordés par l'Assemblée nationale soient révisées, en collaboration avec le Bureau de l'Assemblée nationale, « afin de s'assurer qu'elles soient en adéquation avec les règles et les principes prévus au [Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale]⁶⁷ ». Elle recommande également la mise en place de mécanismes visant à favoriser la transparence et l'examen de l'utilisation des allocations et des budgets attribués aux parlementaires⁶⁸. Nous adhérons à ses propos.

Précisons que l'Ontario⁶⁹, le Manitoba⁷⁰ et la Saskatchewan⁷¹, notamment, prévoient des périodes où toute publicité gouvernementale est interdite en période préélectorale. Le Secrétariat du Conseil du trésor fédéral a aussi émis une telle interdiction dans une directive⁷².

66. COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *supra*, note 65, par. 201 à 203.

67. COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *supra*, note 64, p. 105.

68. *Ibid.*, p. 107 et suiv.

69. *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, L.O. 2004, c. 20, art. 8 (3).

70. *Loi sur le financement des élections*, C.P.L.M., c. E-27, art. 92.

71. *The Election Act*, S.S. 1996, c. E-6.01, art. 277.1.

72. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Directive sur la gestion des communications*, 2016, art. 6.45 (telle que modifiée en 2018).

Nous estimons que les règles liées à l'utilisation des ressources parlementaires ou gouvernementales actuellement en vigueur devraient être révisées et clarifiées afin que les grands principes qui sous-tendent l'encadrement des dépenses électorales, soit l'équité et la transparence, soient respectés. Cette préoccupation dépasse toutefois l'enjeu des dépenses électorales ou préélectorales. Elle devrait être évaluée dans le contexte global du contrôle de la neutralité de l'État, qui implique plusieurs autres acteurs que le directeur général des élections.

Toute règle en la matière devrait faire l'objet de promotion pour en faciliter le respect, notamment lorsqu'elles sont consacrées dans des lignes directrices ou des guides. À l'instar de la commissaire à l'éthique et à la déontologie, nous invitons les acteurs concernés à se concerter pour assurer une compréhension commune et cohérente des règles applicables en cette matière et pour favoriser la transparence. Nous souhaitons participer activement à de tels travaux.

Régime de contrôle des dépenses électorales des tiers

Les élections générales provinciales de 2018 nous ont permis d'analyser différentes interventions de tiers dans le débat politique en période électorale, c'est-à-dire des interventions ne relevant pas des personnes candidates ni des partis politiques.

Ces analyses ont alimenté notre réflexion quant aux mesures visant à assurer le respect et l'intégrité du régime québécois de contrôle des dépenses électorales, dont les fondements sont établis depuis près de 60 ans.

Le régime de contrôle des dépenses électorales a pour objectif principal d'assurer l'équité et l'égalité des chances entre les personnes candidates et les partis. Ces derniers doivent respecter une limite de dépenses électorales, créer un fonds électoral constitué de sources de financement autorisées⁷³ et rendre des comptes détaillés en produisant un rapport de dépenses électorales.

Ces mesures font en sorte que seul l'agent officiel ou l'agente officielle d'un parti politique ou d'une personne candidate peut faire ou autoriser une dépense électorale durant la période électorale, qui dure de 33 à 39 jours. La *Loi électorale* définit ce qu'est une dépense électorale dans l'article 402⁷⁴.

73. C'est-à-dire les contributions provenant d'électrices et d'électeurs, le financement de l'État et les emprunts.

74. Cette définition figure à la page 12 du présent document.

À plusieurs reprises, les tribunaux ont réaffirmé l'importance des objectifs du régime de contrôle des dépenses électorales et jugé que les mesures en vigueur au Québec sont raisonnables, d'un point de vue constitutionnel. Les exigences de ce régime préservent la primauté de l'électorat et sa confiance en l'intégrité et en la transparence du financement d'une campagne électorale.

Le régime québécois de contrôle des dépenses électorales ne permet pas aux tiers de faire des dépenses électorales, à moins que leurs actions ne répondent aux quelques exceptions énoncées dans la *Loi électorale*⁷⁵. À ce titre, un intervenant particulier⁷⁶ peut engager des dépenses de publicité n'excédant pas 300 \$ portant sur un sujet d'intérêt public⁷⁷. De plus, les médias⁷⁸ peuvent continuer de proposer leur contenu usuel et tout tiers peut engager des frais n'excédant pas 200 \$ pour la tenue de réunions⁷⁹.

Lors des dernières élections générales provinciales, les électrices et les électeurs ont eu accès à une grande variété de sources d'informations pour éclairer leur choix politique. En effet, depuis plusieurs années, les plateformes numériques diffusant des contenus relatifs aux élections se sont multipliées.

Nous avons également observé un engouement, chez les organismes non partisans, pour l'organisation et la tenue d'assemblées publiques au cours desquelles des personnes candidates prennent la parole.

Chaque électrice ou électeur a le droit de voter de façon éclairée⁸⁰. L'information de l'électorat favorise une plus grande participation électorale. Les débats d'idées sont aussi souhaitables dans une saine démocratie. Ces prémisses ont guidé nos réflexions à ce sujet.

Nous souhaitons appliquer la *Loi* de manière à mieux conjuguer les actions des tiers cherchant à diffuser une information ciblée, le besoin des électrices et des électeurs d'accéder à l'information la plus complète possible et la place prépondérante dont bénéficient les entités autorisées au cours d'une période électorale.

75. *Loi électorale*, art. 404.

76. Une électrice, un électeur ou un groupe composé majoritairement d'électeurs et ne possédant pas la personnalité morale.

77. *Loi électorale*, art. 404 (13).

78. Tels que les journaux, la radio ou la télévision. *Loi électorale*, art. 404 (1) et (3).

79. *Loi électorale*, art. 404 (12).

80. *Harper c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 17, par. 70 à 74, citant *Libman c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 18, par. 47.

Nos analyses et nos réflexions nous conduisent à formuler les constats et les propositions suivantes en vue de clarifier l'application de certaines des règles du régime de contrôle des dépenses électorales, qui doit être évolutive et actualisée. Ces constats ne remettent pas en question les principes fondamentaux du régime québécois, qui constitue un modèle égalitaire pour toutes les personnes candidates et les partis et dont les règles assurent l'équité et la transparence du jeu électoral.

Assemblées publiques

Tout événement entraînant des coûts de plus de 200 \$⁸¹ qui permet à une personne candidate de s'exprimer devant public au sujet de son programme ou des avantages de sa candidature peut favoriser son élection, à tout le moins indirectement.

Lors des dernières élections générales provinciales, plusieurs organismes non partisans ont tenu des événements, au cours de la période électorale, permettant à des personnes candidates de présenter devant public leur programme politique sous forme d'allocutions, de débats ou de discours. Ces événements étaient souvent liés à des questionnements ou à des enjeux ciblés par ces organismes.

Nous considérons que, sous réserve de certaines conditions garantissant l'absence de partisanerie, les coûts associés à de telles assemblées publiques ne sont pas présumés constituer des dépenses électorales⁸².

Afin d'assurer une compréhension juste et une application conforme des critères qui garantissent l'équité d'un tel événement, nous actualiserons nos lignes directrices et nous les diffuserons plus largement d'ici les prochaines élections générales.

Diffusion de programmes politiques ou d'extraits de programmes

Différents acteurs de la société (syndicats, associations, organismes sans but lucratif, groupes de pression, etc.) ont pris divers moyens afin d'informer leurs membres, leur clientèle ou le public en général des programmes et des politiques des personnes candidates et des partis qui sont liés à leur mission. Les élections générales provinciales à date fixe semblent avoir favorisé la multiplication de telles interventions. Nous devons en tenir compte afin d'assurer une application conforme de la *Loi*.

81. Nous faisons référence ici à l'exception à la notion de dépense électorale pour la tenue, au cours de la période électorale, de réunions dont les coûts totaux n'excèdent pas 200 \$, qui est prévue au paragraphe 12 de l'article 404 de la *Loi électorale*.

82. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, *Directive D-20 – Organisation et tenue d'assemblées publiques en période électorale*, 2007 (telle que modifiée en 2018).

Afin de préserver l'équité, qui constitue un élément essentiel à l'intégrité du processus démocratique, nous rendrons publics les critères à respecter afin que de telles interventions ne soient pas considérées comme des dépenses électorales. De cette manière, nous permettrons aux électrices et aux électeurs d'avoir accès à l'information la plus complète possible, ce qui pourrait favoriser la participation électorale.

Contenus partisans produits par des médias traditionnels et non traditionnels

La liberté de la presse est l'une des assises de notre démocratie. Le législateur a reconnu cette liberté en introduisant des exceptions à la définition de dépense électorale visant différents contenus journalistiques : les publications dans un journal ou dans un autre périodique, les émissions d'affaires publiques et les nouvelles ou les commentaires diffusés à la radio ou à la télévision⁸³.

La couverture médiatique a évolué ces dernières années. La place dominante qu'occupe Internet depuis vingt ans a conduit à la multiplication des plateformes diffusant des contenus de nature identique ou semblable aux médias traditionnels.

Nous diffuserons des lignes directrices applicables aux interventions de nature médiatique sur des supports numériques et dans les médias non traditionnels (par exemple, une émission produite en baladodiffusion [souvent appelée *podcast*] ou une chronique produite par un vidéaste Web amateur [comme un *Youtubeur*]). Nous souhaitons ainsi favoriser la connaissance des critères qui permettent à ces acteurs de bénéficier des exceptions à la définition de dépense électorale visant la couverture médiatique.

Constats

L'encadrement des dépenses électorales a été élaboré il y a plusieurs années en fonction de la réalité de cette époque. Les moyens de communication actuels sont beaucoup plus variés. Nous poursuivrons nos analyses et nos réflexions en cette matière afin de proposer des modifications législatives ou d'actualiser administrativement l'application de la *Loi*.

Les propositions figurant dans la présente section visent à promouvoir la participation électorale et à favoriser l'exercice d'un vote éclairé, notamment en assurant une meilleure circulation de l'information de nature politique au bénéfice de l'électorat, tout en respectant les valeurs et les principes au cœur de notre régime électoral égalitaire.

83. *Loi électorale*, art. 404 (1) et (3).

Élections générales provinciales de 2018

Vérification des rapports de dépenses électorales

Conformément à la *Loi électorale*, le directeur général des élections doit recevoir et vérifier les rapports de dépenses électorales des partis politiques autorisés et des personnes candidates⁸⁴.

Au cours de l'année 2019, nos vérificatrices et vérificateurs ont commencé à vérifier les quelque 960 rapports de dépenses électorales liés aux élections générales du 1^{er} octobre 2018. Les candidates et les candidats⁸⁵ devaient produire ces rapports au plus tard le 3 janvier 2019, alors que les partis politiques autorisés⁸⁶ avaient jusqu'au 29 janvier 2019 pour le faire.

FIGURE 4 Rapports de dépenses électorales pour les élections générales du 1^{er} octobre 2018

	Nombre de rapports de dépenses électorales				
	Donnant droit au remboursement de 50 %	Ne donnant pas droit au remboursement de 50 %	Déposés	Non produits	Total
Partis politiques ayant présenté au moins une personne candidate	6	12	18	0	18
Candidates et candidats de partis	309	611	920 ⁸⁷	1	921
Candidats indépendants autorisés	0	17	17	2	19
Candidats indépendants	0	2	2	0	2
Total	315	642	957	3	960

84. *Loi électorale*, art. 487 (3).

85. *Ibid.*, art. 432.

86. *Ibid.*, art. 434.

87. Incluant les rapports de deux personnes candidates qui se sont désistées.

Des 920 rapports de dépenses électorales des candidates et candidats de partis politiques, 560 ne contiennent aucune dépense. En effet, un parti peut choisir d'assumer l'ensemble des dépenses électorales de ses personnes candidates ; dans ce cas, ces dernières ne déclarent aucune dépense dans leur rapport. De plus, deux rapports de partis politiques ainsi que quatre rapports de candidats indépendants autorisés ne présentent aucune dépense. Nous vérifions uniquement la recevabilité de ces rapports.

Le 31 décembre 2019, nous avons vérifié environ 66,5 % des 309 rapports de dépenses électorales des candidates et candidats de partis qui étaient admissibles à un remboursement partiel de leurs dépenses électorales

Aucun des 21 candidats indépendants⁸⁸ n'a pu obtenir un remboursement partiel de ses dépenses électorales. Le 31 décembre 2019, nous n'avions pas commencé à vérifier ces rapports.

Parmi les 18 partis politiques ayant présenté au moins une personne candidate, six pourront obtenir un remboursement partiel de leurs dépenses électorales. Le 31 décembre 2019, nous avons vérifié l'ensemble des dépenses électorales déclarées par ces six partis politiques. Nous avons aussi commencé à adresser des demandes de renseignements supplémentaires aux agentes officielles et agents officiels.

Nous commencerons à vérifier les rapports des 12 autres partis politiques au cours de l'année 2020.

Rappelons que, conformément à la *Loi électorale*, pour obtenir un remboursement partiel de ses dépenses électorales, un parti politique doit avoir obtenu au moins 1 % des votes valides à l'échelle du Québec⁸⁹. Les candidates et les candidats doivent soit être proclamés élus, soit avoir obtenu au moins 15 % des votes valides dans leur circonscription⁹⁰.

Les partis politiques autorisés, les candidates et candidats de partis autorisés et les candidats indépendants autorisés ont déclaré des dépenses électorales s'élevant à 23,1 M\$ dans leurs rapports de dépenses électorales. Une somme maximale de 10,8 M\$ pourrait leur être remboursée. Près de 7,8 M\$ de cette somme pourraient être remboursés aux partis politiques autorisés.

88. Les deux candidats indépendants non autorisés ne pouvaient solliciter des contributions, contracter un emprunt ni dépenser. Leur rapport ne contenait donc aucune dépense électorale.

89. *Loi électorale*, art. 457.1.

90. *Ibid.*, art. 457.

Au cours de l'année 2019, à la suite de nos travaux de vérification, nous avons versé une somme additionnelle de 96 020 \$ en remboursements de dépenses électorales. Nous avons aussi réclamé un montant de 12 985 \$ à la suite d'une avance sur remboursement versée en trop en 2018. Rappelons que dès la réception des résultats du vote, nous versons une avance sur le remboursement équivalant à 35 % de la limite des dépenses électorales fixée par la *Loi* à l'entité autorisée admissible⁹¹. Ainsi, à la fin de 2018, nous avons versé près de 8 M\$ à ces entités.

Ce n'est qu'à la suite des travaux de vérification que nous effectuons le remboursement final des dépenses engagées et acquittées conformément à la *Loi électorale*. Nos vérificatrices et vérificateurs s'assurent donc que toutes les dépenses déclarées dans les rapports de dépenses électorales ont bel et bien été engagées et acquittées conformément à la *Loi* et que les pièces justificatives nécessaires le confirment.

Évaluation de la satisfaction des représentants officiels et des agents officiels des entités politiques autorisées

Élections Québec veille notamment à l'application des règles sur le financement politique. La Direction du financement politique et des affaires juridiques joue un rôle d'éducateur et de contrôleur en cette matière. Elle veille à l'application et au respect des règles en matière d'autorisation des entités politiques, de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. Elle prépare des guides, des directives ainsi que des outils informatiques et elle soutient les utilisateurs de ces outils.

Puisque nous tenons à offrir des services de qualité, nous avons mesuré la satisfaction des différents acteurs politiques à l'égard des services que nous leur avons offerts en lien avec les élections générales du 1^{er} octobre 2018. Nous avons donc réalisé un sondage en ligne, du 6 au 21 juin 2019, auprès :

- des agentes officielles et agents officiels des partis politiques ;
- des agentes officielles et agents officiels des candidates et candidats de partis ;
- des représentantes officielles, représentants officiels, agentes officielles et agents officiels des candidats indépendants autorisés ;
- des représentantes officielles et représentants officiels des partis et de leurs instances.

91. *Loi électorale*, art. 451 et 456.1.

Dans cette section, nous vous présentons un sommaire des résultats obtenus chez les agents officiels des partis politiques et de leurs candidats ainsi que chez les représentants officiels des instances de parti. Le taux de réponse des représentants officiels et des agents officiels des candidats indépendants autorisés ainsi que des représentants officiels des partis politiques autorisés ne sont pas suffisamment élevés pour permettre une analyse.

FIGURE 5 Taux de satisfaction des agentes officielles et agents officiels des partis politiques autorisés et de leurs candidates et candidats ainsi que des représentantes officielles et représentants officiels des instances de partis

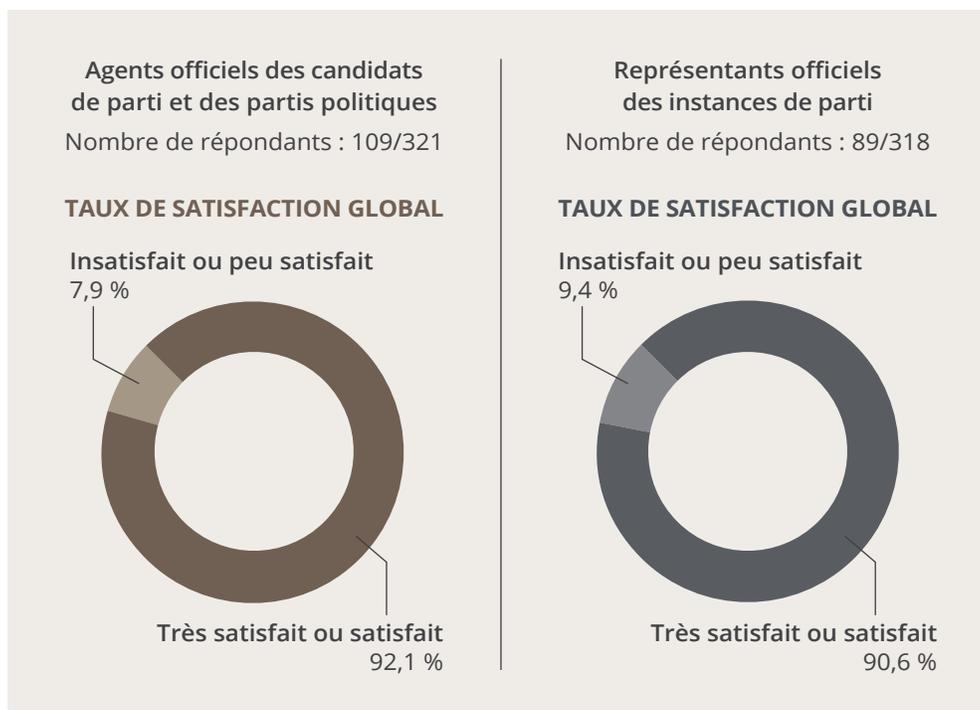
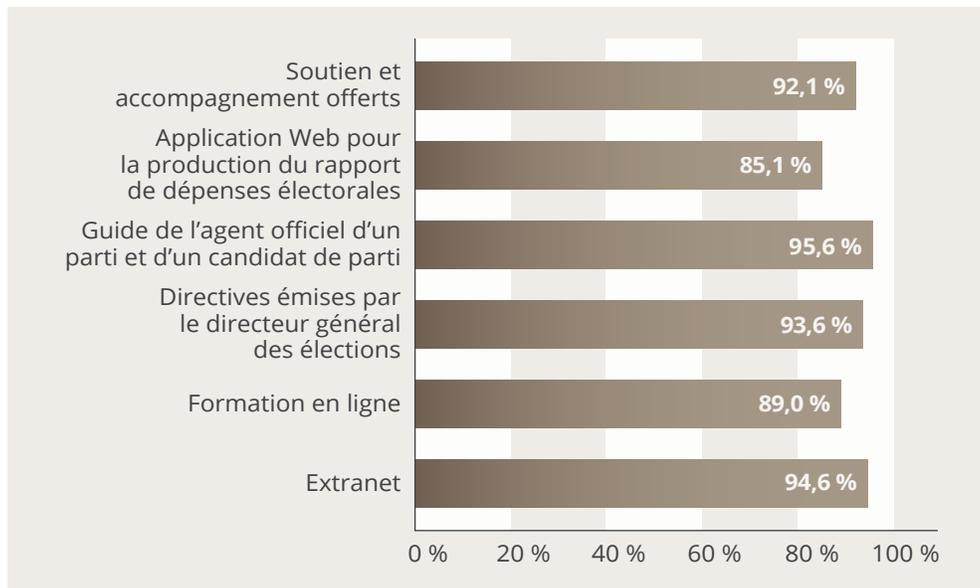


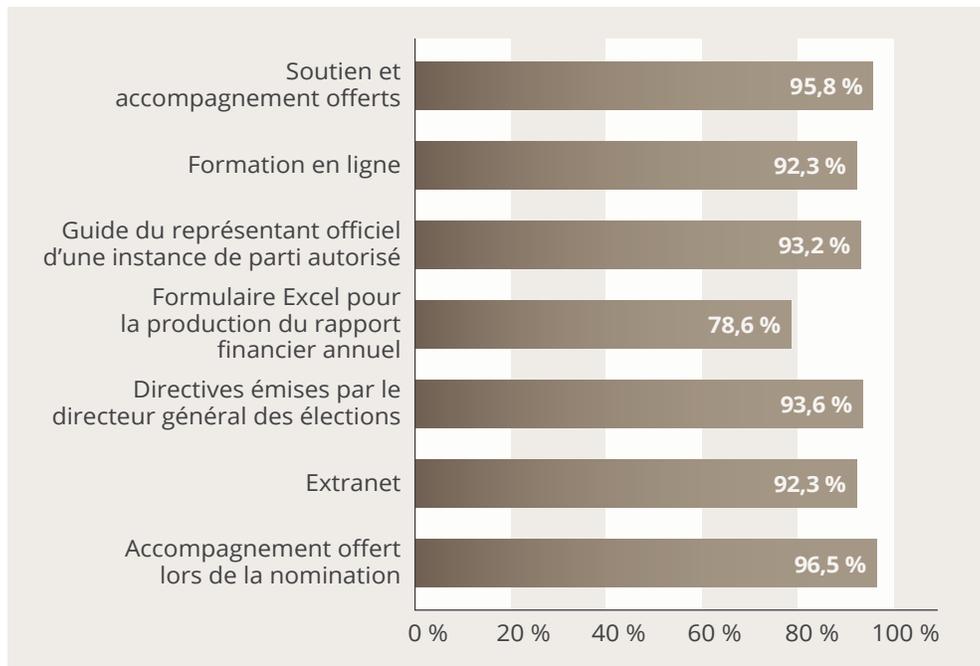
FIGURE 6 Taux de satisfaction des agentes officielles et agents officiels des partis politiques et de leurs candidates et candidats pour six services offerts par Élections Québec



Lors de ces sondages, les répondantes et les répondants avaient la possibilité de nous faire parvenir des commentaires à l'égard des services que nous offrons. Nous résumons ci-dessous les principaux commentaires reçus des agentes officielles et agents officiels.

- Certains d'entre eux se demandent pourquoi ils doivent payer les dépenses électorales par chèque alors que d'autres modes de paiement, tels que la carte de crédit ou le virement de fonds, seraient plus faciles à utiliser ;
- D'autres auraient souhaité pouvoir suivre la formation en ligne avant leur nomination ;
- D'autres encore aimeraient pouvoir transmettre leur rapport de dépenses électorales électroniquement.

FIGURE 7 Taux de satisfaction des représentantes officielles et représentants officiels des instances de parti pour sept services offerts par Élections Québec



Nous avons également sondé les répondantes et les répondants au sujet de la nouvelle formation obligatoire qu'ils doivent suivre :

- 58,0 % des répondantes et des répondants considèrent que la formation en salle demeure pertinente ;
- 92,5 % d'entre eux croient que la formation de base portant sur les règles du financement politique leur permet d'exercer adéquatement leurs responsabilités.

À la suite des résultats et des commentaires obtenus, nous retenons quatre constats généraux liés à notre prestation de services.

- 1** Nous devrions évaluer la possibilité de permettre aux électrices et aux électeurs de suivre la formation en ligne avant leur nomination à titre d'agente officielle ou d'agent officiel ;
- 2** Nous devrions évaluer la possibilité d'accepter d'autres modes de paiement que le chèque pour le paiement des dépenses électorales ;

- 3 En plus de la formation de base offerte en ligne, nous devrions continuer d'offrir des formations en salle ou par vidéo-conférence sur la production du rapport financier annuel et sur certains sujets d'intérêt pour les représentantes officielles, les représentants officiels, les agentes officielles et les agents officiels ;
- 4 Quelques représentantes officielles et représentants officiels ont de la difficulté à remplir leur rapport financier annuel, malgré la formation qu'ils ont suivie.

Portrait du financement des partis politiques provinciaux au 31 décembre 2018

Toute entité politique autorisée doit produire un rapport financier annuellement⁹². Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, les instances de partis devaient nous déposer leurs rapports au plus tard le 1^{er} avril 2019. Quant à eux, les partis politiques ont déposé leur rapport financier annuel au plus tard le 2 juillet 2019 plutôt que le 30 avril. En effet, la *Loi électorale* accordait aux entités politiques un délai additionnel de soixante jours, puisque la période de production du rapport de dépenses électorales chevauchait la période de production du rapport financier annuel⁹³.

Revenus

Au cours de l'exercice financier qui s'est terminé le 31 décembre 2018, les partis politiques autorisés et leurs instances ont déclaré des revenus totaux de 35,2 M\$. Les quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont reçu 96,9 % (34,1 M\$) de ces revenus.

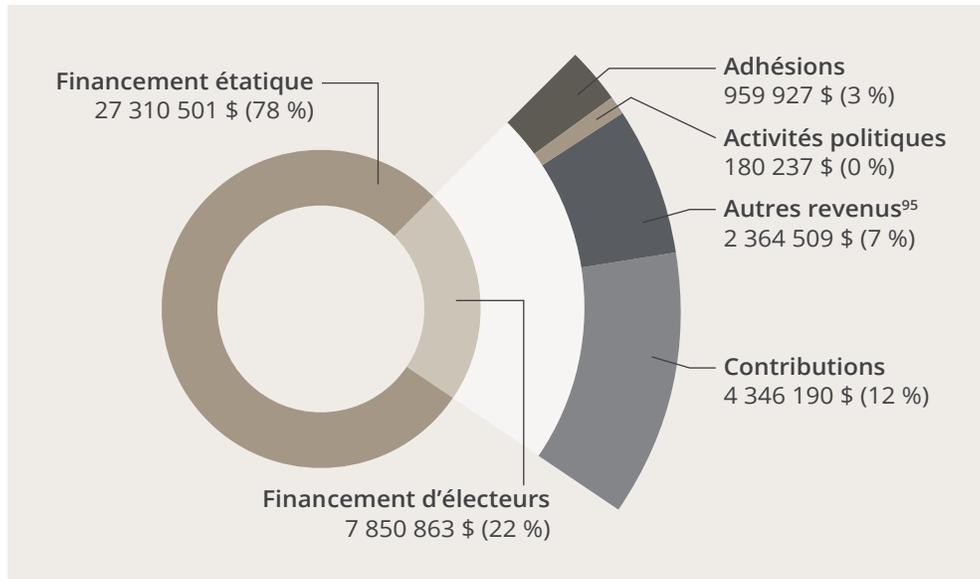
Nous avons versé un financement de plus de 27,3 M\$ à l'ensemble des partis politiques⁹⁴. Ce soutien financier de l'État représente 77,6 % des revenus totaux de ces partis. Pas moins de 26,4 M\$ (96,7 %) de cette somme étaient destinés aux quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.

92. *Loi électorale*, art. 113, 117 et 122.

93. *Ibid.*, art. 120.1.

94. Ce montant inclut une somme de 6,7 M\$ qui a été versée à titre de remboursement des dépenses électorales à la suite des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

FIGURE 8 Répartition des sources de revenus des partis politiques au 31 décembre 2018



Dépenses

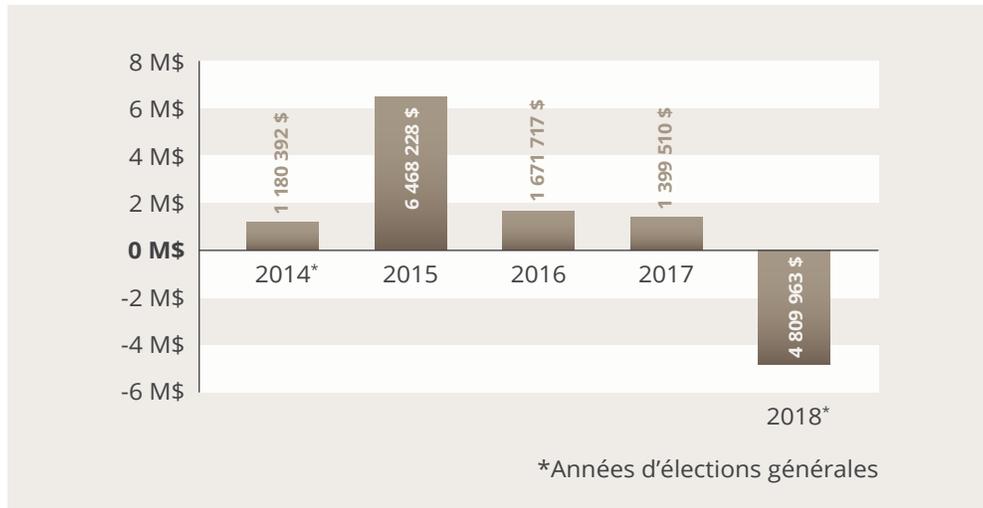
Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2018, les partis politiques ont engagé des dépenses de près de 40 M\$. Leurs dépenses étaient donc plus élevées que leurs revenus, la différence s'élevant à 4,8 M\$. Ainsi, les partis politiques ont dû contracter des emprunts auprès d'institutions bancaires ou d'électrices ou d'électeurs pour combler leur financement. Ils ont emprunté un peu plus de 6,5 M\$ au cours de l'exercice financier⁹⁶. Les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont contracté 98,7 % de ces sommes.

En comparaison, pendant l'année électorale de 2014, les partis politiques avaient dépensé près de 31,4 M\$ et emprunté un peu moins de 1,8 M\$.

95. Les autres revenus peuvent notamment inclure des remboursements de taxes ainsi que des revenus accessoires recueillis par les partis politiques.

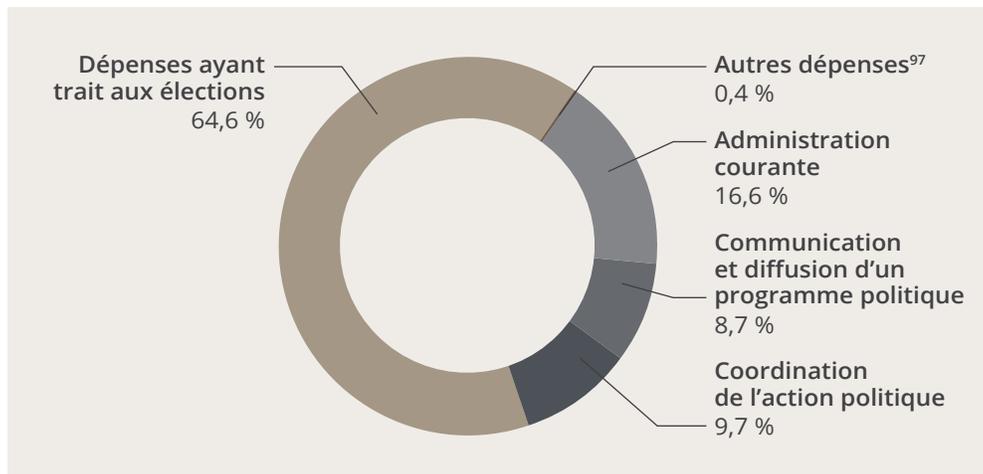
96. Les partis ont remboursé 1,9 M\$ au cours de l'exercice financier.

FIGURE 9 Excédent (insuffisance) des produits sur les charges des partis politiques au 31 décembre



Quelque 64,6 % (25,2 M\$) des dépenses engagées par les partis politiques étaient liées aux élections générales du 1^{er} octobre 2018. Les partis ont consacré près de 11 M\$ de cette somme à des dépenses publicitaires. Par ailleurs, ils ont consacré 1,9 M\$ à des dépenses préélectorales, c'est-à-dire des dépenses liées à l'élection, effectuées entre le 1^{er} janvier 2018 et le 24 août 2018, date de début de la période électorale.

FIGURE 10 Répartition des dépenses des partis politiques au 31 décembre 2018



97. Les autres dépenses incluent, entre autres, le remboursement du capital des emprunts.

Bilan des actifs et des passifs des partis politiques

Le 31 décembre 2018, les partis politiques détenaient des actifs de plus de 14,9 M\$ et des passifs de 13,6 M\$. Les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale possédaient des actifs nets de près de 1,2 M\$. Au terme de l'année 2018, 10 des 22 partis politiques autorisés présentaient des actifs nets négatifs.

Projet de loi n° 39 : réforme du mode de scrutin et tenue d'un référendum

Le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2019, propose de remplacer le mode de scrutin actuel. Le 5 décembre 2019, le gouvernement a déposé des propositions d'amendements à ce projet de loi afin de soumettre au vote l'implantation de ce nouveau mode de scrutin.

L'éventuel remplacement du mode de scrutin nécessiterait d'importantes modifications à la *Loi électorale* et aurait des répercussions sur l'ensemble des processus électoraux qui sont sous notre responsabilité. C'est pourquoi, dès janvier 2019, le SAIRID nous a sollicités, en vertu d'un décret pris par le gouvernement le 16 janvier, afin que nous fournissions notre expertise en matière électorale.

Nous avons assumé ce rôle d'expert, tout en demeurant neutres et indépendants, et collaboré avec les équipes du SAIRID afin de produire différentes analyses portant sur les incidences des dispositions prévues au projet de loi. En matière de mode de scrutin, notre contribution a notamment porté sur l'encadrement des dépenses électorales⁹⁸ et sur le financement public⁹⁹. Le SAIRID a aussi sollicité notre expertise sur certains aspects liés au processus référendaire, notamment la création d'organismes à but non lucratif, les camps référendaires et les incidences de la définition d'une dépense référendaire.

98. Notamment sur les limites des dépenses électorales des partis et des personnes candidates et sur la reddition de comptes.

99. Notamment sur les allocations, sur les revenus d'appariement et sur le remboursement des dépenses électorales.

Mandat de vérification des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale pour les années 1996 à 2016

Le 13 juin 2019, nous avons rendu publics les rapports de vérification sur la conformité des contributions recueillies par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale entre 1996 et 2016. Ces rapports sont accessibles sur notre site Web¹⁰⁰.

Ce mandat visait deux principaux objectifs :

- Vérifier le respect des règles, des directives et des bulletins en vigueur qui encadrent le versement des contributions politiques ainsi que la divulgation de ces contributions dans les rapports financiers des partis politiques ;
- Évaluer le cadre de gestion et de contrôle interne des partis politiques afin de leur fournir des commentaires, le cas échéant, et de les sensibiliser aux bonnes pratiques, principalement en matière de conservation des documents.

Le mandat associé à cette vérification visait, initialement, la période de 1996 à 2016. Toutefois, la documentation détenue par les partis politiques n'était pas uniforme d'un parti à l'autre pour les années antérieures à 2011, puisque cette période allait au-delà des délais de conservation prévus dans la *Loi électorale*. C'est pourquoi les vérifications effectuées n'ont couvert que la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2016 : la documentation détenue par les partis politiques pour les années antérieures ne permettait pas d'effectuer une vérification probante de leurs livres comptables.

Au terme de ce mandat, la vérification nous a permis de dégager six constats généraux.

- 1 Bien que les partis politiques suivent les prescriptions prévues à la *Loi électorale* en matière de conservation des documents liés aux contributions politiques, un seul d'entre eux possède une politique écrite sur la conservation et l'archivage des documents.

Les partis politiques devraient établir un plan de classification et un calendrier de conservation des documents qui respectent les délais de conservation légaux et qui expliquent la procédure à suivre pour détruire de manière sécuritaire les renseignements personnels y figurant.

100. ÉLECTIONS QUÉBEC, *Élections Québec rend publics les rapports de vérification sur le financement des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale*, 13 juin 2019, en ligne [<https://www.electionisquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=6339>].

- 2** Les partis politiques n'ont pas conservé tous les certificats de solliciteurs pour la période vérifiée.

Les partis politiques devraient développer une procédure concernant l'émission et la conservation des certificats de solliciteurs et la communiquer à toutes les personnes concernées.

- 3** De 2011 à 2016, nous n'avons pu émettre de conclusion de non-conformité après l'examen de la documentation détenue par les partis politiques et les vérifications effectuées à partir d'échantillonnages de contributions politiques versées.

Les résultats obtenus à la suite de cet exercice confirment que les mesures de contrôle utilisées par nos équipes de vérification au regard du cadre de versement des contributions politiques sont adéquates.

- 4** Les sommes recueillies à titre de contributions politiques ont été correctement déclarées dans les rapports financiers des quatre partis politiques vérifiés.

- 5** L'état des résultats inclus dans le rapport financier de trois partis politiques sur quatre ne présente pas les informations requises à l'article 114 de la *Loi électorale*. Ces informations sont, notamment, le détail des sommes recueillies comme revenus accessoires ainsi que la nature, le lieu et la date des activités politiques ou des activités de financement, conformément au paragraphe 6.1° du deuxième alinéa de l'article 88 de la *Loi électorale*.

Nous avons déjà sensibilisé les partis politiques concernés à l'importance de présenter les informations demandées dans l'état des résultats afin de respecter le principe de transparence qui sous-tend le financement politique.

- 6** Les rapports financiers de tous les partis politiques présentent l'information énoncée à l'article 115 de la *Loi électorale*, notamment le nom et l'adresse complète du domicile de chaque électrice ou électeur ayant versé une ou plusieurs contributions ainsi que le montant total de celles-ci.

Par ailleurs, les entrevues menées auprès des représentantes officielles et représentants officiels des instances visées par les vérifications révèlent que la diminution de la contribution maximale annuelle, qui est passée à 100 \$ par électeur, par parti politique, aurait modifié sensiblement la façon dont les instances sollicitent des contributions politiques.

En effet, selon les représentants officiels sondés, les activités de financement des instances locales semblent moins importantes depuis 2014. La sollicitation serait davantage axée vers les contributions versées en ligne sur notre site Web.

Ce mandat de vérification s'inscrivait dans les travaux que nous avons menés, au cours des dernières années, pour assurer l'intégrité, la transparence et l'équité du financement politique. En plus de réclamer toute contribution politique non conforme aux partis politiques, nous avons mené des travaux en matière de financement sectoriel pour la période de 2006 à 2011. Nous avons aussi réexaminé les dossiers d'enquête en cette matière en 2016. Notre bilan reflète l'efficacité des actions que nous avons entreprises : nous avons donné plus de 350 constats d'infraction et réclamé près de 825 000 \$ en amendes auprès des contrevenants. Nous avons aussi procédé à des réclamations s'élevant à 1,8 M\$ auprès des partis politiques concernés.

Contestations constitutionnelles

Le droit électoral est l'un des plus contestés, au niveau constitutionnel, depuis l'institution de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982¹⁰¹.

Monsieur Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada de 1990 à 2007, estimait que « la Charte – conjuguée aux progrès technologiques et au mouvement mondial en faveur de la démocratie – a fondamentalement changé la fonction de son Bureau » et que, pour bien servir les citoyens, « il ne suffit pas d'administrer la législation électorale : il faut adopter une approche stratégique et proactive¹⁰² ».

La contestation judiciaire des lois électorales a occasionné d'importantes modifications législatives. Pensons, par exemple, à l'introduction, en 1998, du régime de l'intervenant particulier¹⁰³ ou à la suppression, en 2003, de l'exigence, pour un parti politique, de présenter un nombre minimal de personnes candidates lors d'élections provinciales et municipales¹⁰⁴.

101. ÉLECTIONS CANADA, *L'histoire du vote au Canada*, 2^e éd., « Chapitre 4 – L'ère de la Charte, 1982-2006 », 2007, en ligne [<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=f>], p. 95.

102. *Ibid.*, p. 96.

103. *Libman c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 18.

104. *Figuroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912.

Le 3 avril 2019, la Cour du Québec a rendu un jugement important dans l'affaire qui opposait le directeur général des élections à la Confédération des syndicats nationaux¹⁰⁵.

Un constat d'infraction avait été donné en 2014 à la Confédération des syndicats nationaux parce qu'elle avait, pendant la période électorale de 2012, fait une dépense électorale illégale en payant le coût lié à la réunion de son conseil confédéral, au cours de laquelle des éléments favorisant ou défavorisant certains partis ont été soulevés.

Sur la base du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté d'association, la défenderesse remettait notamment en cause la validité constitutionnelle de la définition d'une dépense électorale figurant à l'article 402 de la *Loi électorale*. Il remettait également en question le principe figurant à l'article 413 de cette même loi, qui prévoit que seul l'agent officiel peut faire ou autoriser une dépense électorale.

Dans son jugement, le tribunal reconnaît la culpabilité de la partie défenderesse pour l'infraction qui lui était reprochée.

De plus, le juge conclut que les articles 402 et 413 de la *Loi électorale* ne portent pas atteinte au droit à la liberté d'association et que, bien que ces mêmes articles enfreignent le droit à la liberté d'expression, ils constituent une limite raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique.

La Cour du Québec rappelle que la « définition large et libérale de la dépense électorale va de pair avec les objectifs animant la *Loi* que de nombreuses modifications adoptées à la suite de sa première mouture en 1963, non seulement ne démentent pas, mais encore maintiennent et affermissent¹⁰⁶ ».

D'autres dossiers judiciaires liés à la contestation constitutionnelle d'une disposition de la *Loi électorale* sont en cours. Les procureurs du directeur général des élections assistent les représentants de la procureure générale dans la défense de ces articles.

105. *Directeur général des élections du Québec (DGEQ) c. Confédération des syndicats nationaux (CSN)*, 2019 QCCQ 1881.

106. *Ibid.*, par. 53.

Sont notamment en cause les dispositions suivantes de la *Loi électorale* :

- la notion de sollicitation prévue à l'article 92 ;
- la présomption du quatrième alinéa de l'article 127.15, qui prévoit qu'à l'expiration d'un délai de 36 mois, tout solde dû dans le contexte d'une campagne à la direction d'un parti politique est réputé être une contribution dont seul le candidat est imputable ;
- la limite de 100 \$ pour le versement d'une contribution, édictée à l'article 91 ;
- l'infraction liée au dépassement d'une telle contribution, prévue à l'article 564.2 ;
- la qualification d'une manœuvre électorale frauduleuse décrite à l'article 567 et les conséquences d'une telle qualification, énoncées dans l'article 568 ;
- le transfert des renseignements liés aux poursuites pénales aux fins de l'application de l'annexe 1 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹⁰⁷ prévu dans l'article 569.1 de la *Loi électorale*.

107. RLRQ, c. C-65.1.

Perspectives pour l'année 2020

Vérification des rapports de dépenses électorales au palier provincial

En 2020, nous finaliserons les dossiers liés à la vérification des rapports de dépenses électorales des candidates et candidats de partis, des candidats indépendants autorisés et des partis politiques produits à la suite des élections générales provinciales du 1^{er} octobre 2018.

Un dossier de vérification est terminé uniquement lorsque le travail de vérification par nos équipes est complété, que nous avons informé l'entité des conclusions du vérificateur et, le cas échéant, que nous lui avons réclamé un remboursement excédentaire ou envoyé un chèque final remboursant ses dépenses électorales.

Vérification des rapports financiers des partis politiques provinciaux

Nous vérifions les rapports financiers des partis politiques afin de nous assurer du respect des dispositions législatives et des directives émises par le directeur général des élections en matière de financement politique et de dépenses.

Nous commencerons à vérifier, en 2020, les rapports financiers des partis politiques provinciaux de l'année 2018. Les partis devaient déposer ces rapports au plus tard le 2 juillet 2019.

Ces vérifications nous permettront de formuler des recommandations aux représentantes officielles et aux représentants officiels des partis afin qu'ils apportent les correctifs nécessaires. Nous consoliderons ensuite nos actions en matière de vérification et de formation qui seront effectuées auprès de ces partis politiques.

Travaux sur la réforme du mode de scrutin et sur le référendum

Le 5 février 2020, le directeur général des élections a participé aux consultations particulières de la Commission des institutions afin de présenter son mémoire et ses réflexions concernant le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*.

Le mémoire propose plusieurs recommandations concernant la réforme du mode de scrutin et le cadre référendaire proposés par le projet de loi n° 39. Ces recommandations portent entre autres sur la prolongation du délai accordé aux électeurs invités par le directeur général des élections à constituer un organisme sans but lucratif et sur le retrait des critères qualitatifs dans l'évaluation de ces organismes qui constitueront les camps référendaires.

D'autres recommandations qui y sont énoncées visent plus largement à améliorer le système électoral. Ils portent sur des changements à la *Loi électorale* qu'il serait souhaitable d'instaurer dès maintenant.

De plus, le directeur général des élections y recommande de conserver certaines dispositions introduites dans le projet de loi n° 39 indépendamment de la réforme du mode de scrutin. C'est notamment le cas du retrait de l'obligation, pour les candidats indépendants non autorisés, de produire un rapport de dépenses électorales.

Ce mémoire est disponible sur notre site Web¹⁰⁸ et sur celui de l'Assemblée nationale. Nous suivrons avec attention la suite des travaux parlementaires sur ce projet de loi, étant donné le rôle primordial que nous jouerons dans l'éventuelle mise en place d'une réforme du mode de scrutin et dans la tenue d'un référendum sur cette question.

Tenue des élections scolaires

Nos équipes préparent les élections scolaires qui auront lieu à l'automne 2020. Les électrices et les électeurs intéressés peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2020, demander une autorisation afin de commencer leurs activités de financement et d'effectuer des dépenses.

108. ÉLECTIONS QUÉBEC, *Mémoire du directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale sur le projet de loi 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, 2020, en ligne [https://www.pes.electionsquebec.qc.ca/services/set0005.extranet.formulaire.gestion/ouvrir_fichier.php?d=2055].

Nous mettrons à jour la documentation et nous tiendrons, en septembre prochain, des séances de formation en matière de financement tenant compte des modifications législatives apportées à la *Loi sur les élections scolaires*¹⁰⁹ par la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*¹¹⁰. À la suite de ces modifications législatives, seuls les neuf centres de services scolaires anglophones tiendront des élections le 1^{er} novembre 2020.

Projet de loi n° 49 modifiant la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*

La ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 49, *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, le 13 novembre 2019.

Ce projet de loi a pour effet de modifier plusieurs lois, dont la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹¹¹.

Il propose des modifications importantes en matière de scrutin, notamment pour clarifier le rôle et les responsabilités du directeur général des élections en cette matière. D'autres modifications visent à renforcer la neutralité et l'indépendance de la présidente ou du président d'élection dans l'exercice de ses fonctions et à favoriser la participation électorale, grâce à l'intégration de modalités de vote déjà en vigueur au palier provincial. Le directeur général des élections aurait également la responsabilité de constituer une liste de personnes inéligibles en vertu de la *Loi* et de la transmettre aux présidentes et présidents d'élection, qui pourraient désormais refuser une déclaration de candidature sur la base de cette liste.

Le projet de loi comprend également des mesures liées au financement. Par exemple, les reçus de contribution des partis politiques seraient dorénavant transmis trimestriellement au directeur général des élections plutôt qu'à la trésorière ou au trésorier de la municipalité¹¹².

109. RLRQ, c. E-2.3.

110. L.Q. 2020, c. 1.

111. RLRQ, c. E-2.2.

112. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, art. 483.



Conclusion et recommandation

Au cours de l'année 2019, nous avons mené à terme nos analyses ayant trait aux dépenses préélectorales dans le contexte d'élections à date fixe. À la suite de ces travaux, le directeur général des élections recommande de modifier la *Loi électorale*, d'ici les prochaines élections générales à date fixe, pour **aménager un régime obligatoire d'enregistrement et de reddition de comptes pour les tiers qui souhaitent effectuer certaines dépenses en période préélectorale**.

La réflexion que nous avons menée permettra de circonscrire les différentes modalités d'application de cet encadrement, y compris la période pendant laquelle il serait en vigueur. Cette modification constituerait un premier jalon en matière d'encadrement des tiers en période préélectorale. Elle viserait la transparence au bénéfice de tous.

Nous entendons également enrichir la reddition de comptes exigée des formations politiques au sujet de leurs dépenses préélectorales d'ici les prochaines élections générales. L'information que nous colligerons à la suite de cet enrichissement, tant auprès des entités politiques que des tiers, nous permettra de dresser un portrait plus juste de la réalité québécoise et d'alimenter nos réflexions en cette matière.

Par ailleurs, les travaux de vérification des rapports de dépenses électorales de 2018, effectués par notre équipe de vérificatrices et de vérificateurs, ont progressé. Ils se poursuivront au cours de l'année 2020.

En 2020, nous poursuivrons aussi la vérification des rapports financiers des partis politiques provinciaux. Nous continuerons de collaborer avec le SAIRID dans le cadre du projet de loi n° 39. Nous soutiendrons également les présidentes et présidents d'élection pour les élections scolaires qui auront lieu dans les neuf centres de services scolaires anglophones. Nous commencerons enfin les travaux liés aux élections municipales de 2021.



