

**NOTES POUR L'AUDITION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES
ÉLECTIONS DU QUÉBEC, MONSIEUR PIERRE REID**

Devant la Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec

1^{er} février 2016

La version telle que lue fait foi

SALUTATIONS

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Députés,

INTRODUCTION

Je tiens à remercier les membres de la Commission des institutions pour l'intérêt qu'elle porte au Directeur général des élections du Québec. C'est avec toute l'ouverture nécessaire que je rends compte aujourd'hui de ses activités et de sa gestion. Soyez assurés de notre disponibilité à faire de cette rencontre un rendez-vous annuel, comme le permet le Règlement de l'Assemblée nationale.

Je suis accompagné aujourd'hui de mon directeur des opérations électorales, monsieur Jean-François Blanchet, qui est à ma droite, et de mon directeur du financement des partis politiques et directeur des services à la gestion, monsieur Gaétan Gingras. Je souhaite également souligner la présence d'autres membres de mon équipe auxquels je pourrais référer au besoin.

En juin dernier, le Directeur général des élections célébrait son 70^e anniversaire, soulignant ainsi la création, en 1945, d'une structure permanente dédiée à la gestion des élections. Depuis ce jour, notre système électoral a été en constante évolution. Nous cumulons

aujourd'hui des mandats variés : assurer le bon déroulement des scrutins provinciaux; veiller à l'application des règles de financement politique provinciales, municipales et scolaires; informer et sensibiliser les électeurs pour leur permettre d'exercer leurs droits électoraux; appuyer l'organisation des scrutins municipaux et scolaires; et agir en tant que poursuivant public pour les infractions aux lois électorales. La Loi électorale nous confère aussi le pouvoir d'agir sur le plan international.

Chose importante, cette évolution s'est faite en demeurant à l'écoute de la société québécoise. Depuis 70 ans, l'institution que je dirige a été à la fois un témoin privilégié et un acteur central de cette évolution dont nous pouvons toutes et tous être fiers.

Les électeurs sont au cœur de notre système électoral. C'est pour eux et pour le maintien de l'intégrité et de l'efficacité de ce dernier que nous cherchons sans cesse à améliorer nos façons de faire et à innover.

Le Directeur général des élections est une institution disposant d'une autonomie administrative et financière importante. Cette autonomie est essentielle à la réalisation de la mission qui lui est confiée et au maintien de son indépendance et de sa neutralité. Elle s'exerce toutefois dans les limites de l'imputabilité à laquelle doit se soumettre tout gestionnaire de fonds publics.

La Loi électorale et la Loi sur l'administration publique viennent encadrer notre devoir de transparence. C'est notamment en vertu de ces lois que notre institution transmet à l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion, un plan annuel de gestion des dépenses

ainsi qu'un plan stratégique et une déclaration de services aux citoyens. Ces documents permettent au Directeur général des élections d'informer les parlementaires et la population, tant des résultats qu'il atteint que des engagements qu'il prend pour l'avenir.

Soyez assurés que j'entends exercer mon mandat avec toute la rigueur nécessaire. Ceci passe bien sûr par la bonne gestion et l'optimisation des ressources qui nous sont confiées, mais aussi par une approche que je souhaite ouverte et innovante afin que nous puissions continuer d'améliorer nos façons de faire tout en continuant d'offrir des services de qualité.

PARTIE 1 : RÔLES DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC ET PRINCIPAUX RÉSULTATS

1.1. L'organisation des élections

Nouvellement arrivé depuis juillet, j'ai pu constater rapidement la force de cette institution qui s'appuie sur la compétence de son personnel et j'ai pu prendre la pleine mesure de l'ampleur du travail qui doit être accompli pour administrer les lois électorales.

En 9 ans, ce sont 4 élections générales provinciales qui ont été organisées et 24 élections partielles, bientôt 25. Lors de ces élections générales, nous pouvons compter sur 125 directeurs du scrutin et leurs adjoints qui assurent, dans chacune des circonscriptions, le recrutement et la coordination du travail de quelque 80 000 personnes

qui choisissent de travailler avec nous au bon déroulement des scrutins.

Pendant cette période électorale de 33 jours, il faut savoir que le Directeur général des élections devient en quelques jours l'un des plus importants employeurs du Québec.

Dès la prise du décret ordonnant la tenue d'élections générales, plus de 4 000 locaux auront déjà été identifiés afin d'accueillir les électeurs; le matériel électoral et les équipements informatiques seront prêts et acheminés dans chacune des 125 circonscriptions dans un délai quelquefois inférieur à 24 heures. Tout sera mis en œuvre pour recruter et former le personnel électoral.

Au cours des dernières années, le Directeur général des élections a assuré la mise en œuvre de diverses modalités de vote. Il en existe maintenant 10. Qu'il s'agisse du vote au domicile de l'électeur pour ceux qui sont incapables de se déplacer pour des raisons de santé, du vote dans les établissements d'hébergement, du vote dans les établissements d'enseignement et les centres de formation professionnelle ou du vote hors circonscription pour les électeurs au Québec qui résident dans une autre circonscription, ces façons de voter ont pour but de rapprocher l'urne de l'électeur et de faciliter l'exercice du droit de vote.

L'institution s'est aussi employée à faciliter l'accès à ses bureaux de vote pour les personnes à mobilité réduite. Pour ce faire, des indicateurs ont été développés pour permettre de cibler des lieux de vote qui répondent aux besoins de ces personnes, ce qui a permis

d'améliorer significativement notre bilan à ce sujet. C'est ainsi qu'aux élections générales de 2014, nous avons fait en sorte que plus de 98% des endroits de vote soient accessibles aux personnes à mobilité réduite. Malgré cela, nous continuons nos efforts afin d'améliorer la situation.

J'aimerais souligner qu'il y a bientôt 20 ans, le Québec se dotait d'une liste électorale permanente avec comme objectif d'éliminer les recensements électoraux et de réduire la durée et le coût des périodes électorales. Ce défi a été relevé avec succès. En effet, grâce à sa mise à jour en continu, la liste électorale permanente permet à une très grande proportion d'électeurs québécois d'être bien inscrits au moment du déclenchement d'une élection. Son niveau de fiabilité élevé fait d'ailleurs l'envie d'autres administrations électorales au Canada et ailleurs dans le monde et notre expertise est souvent sollicitée à cet égard.

Au palier municipal, bien que nous ne soyons pas seuls responsables de l'application de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, nous jouons un rôle prépondérant. En effet, nous offrons des séances de formation et d'information, et nous accompagnons les présidents d'élection des quelque 1 100 municipalités québécoises. Par exemple, ce sont plus de 50 séances d'informations à l'intention de près de 2 000 participants qui ont été offertes aux présidents d'élections en prévision des élections générales municipales de 2013.

En outre, avec environ 250 élections partielles municipales par année, je peux affirmer que c'est presque chaque dimanche qu'une élection partielle est tenue dans l'une ou l'autre des municipalités du Québec.

Au palier scolaire, le rôle joué par le Directeur général des élections est similaire à celui qu'il exerce à l'échelle municipale, c'est-à-dire qu'il forme, informe et accompagne les présidents d'élection.

1.2. Le financement des partis politiques

Le respect des règles en matière de financement politique est essentiel afin de préserver la confiance des électeurs envers l'intégrité de notre processus électoral. Pour tous les paliers électifs, le Directeur général des élections a le rôle de veiller à ce que les règles soient connues, comprises et appliquées. C'est pour cette raison qu'il organise des activités d'information, de formation et de soutien auprès des représentants et des agents officiels des partis politiques et auprès des candidats. Depuis 2008, mentionnons qu'au palier municipal, un peu plus de 200 formations ont été offertes à 3 600 personnes concernées par le financement politique.

Au palier provincial, nous avons tenu depuis avril 2008 près de 200 séances de formation, rejoignant ainsi plus de 2 000 acteurs clés.

Depuis 2011, un programme structuré d'accueil et d'accompagnement s'adressant à tous ces acteurs s'ajoute aux activités de formation et d'information. Ce programme d'accueil est l'un des outils que nous offrons afin de permettre aux nouvelles entités politiques autorisées de se familiariser plus rapidement avec les différentes règles et procédures à suivre dans le cadre de leurs nouvelles responsabilités.

Notre rôle en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales ne se limite pas à former, informer et

accompagner. Nous surveillons, vérifions, et, au besoin, nous enquêtons et poursuivons les contrevenants.

Ces dernières années, nous avons utilisé les nouveaux pouvoirs qui nous ont été attribués afin de contrer l'usage des prête-noms. Ainsi, tout donateur doit maintenant accompagner son don d'une fiche de contribution où il déclare que, comme le prévoit la Loi, la contribution est faite à partir de ses propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie et que le don ne fera pas l'objet d'un quelconque remboursement. Nul n'est censé ignorer la loi, mais cette déclaration nous assure qu'elle est connue, tant du donateur que du solliciteur.

De plus, il faut aussi souligner la mise en œuvre, depuis mai 2011, d'un cadre de versement des contributions politiques au palier provincial par lequel l'électeur verse directement sa contribution au Directeur général des élections qui a le devoir d'en vérifier la conformité avant de la remettre au parti politique ou au candidat visé.

Enfin, grâce à une entente administrative survenue avec l'Agence du revenu du Québec, le Directeur général des élections a été en mesure d'utiliser des renseignements fiscaux qui lui ont permis d'initier un grand nombre d'enquêtes. Ces renseignements se sont avérés essentiels, entre autres pour détecter des concentrations anormalement élevées de donateurs au sein d'une même entreprise. Je demeure convaincu que l'accès aux données de l'Agence du revenu contribue à assurer une meilleure application des lois électorales en matière de financement politique.

S'appuyant sur une preuve documentaire plus solide, nos enquêtes ont permis d'obtenir des résultats probants. Selon nos plus récentes données, nous avons délivré 352 constats d'infraction pour l'ensemble des enquêtes que nous avons menées depuis 2012 en lien avec le financement sectoriel. De ce nombre 232 se sont conclus par un plaidoyer de culpabilité. Ces constats totalisent près de 825 000 \$ en amendes réclamées aux présumés contrevenants et ce sont près de 325 000 \$ en contributions qui ont été réclamées aux partis politiques. Du travail reste encore à faire et je peux vous assurer que nous maintiendrons notre vigilance afin que les règles en matière de financement politique soient respectées.

1.3. L'information au public

La Loi électorale donne au Directeur général des élections un important rôle d'information auprès des électeurs. Ainsi, lors d'élections générales au palier provincial, une campagne de communication est déployée à l'échelle du Québec visant à informer et à sensibiliser les électeurs à l'importance d'exercer leur droit de vote.

Au palier municipal et au palier scolaire, nous avons aussi réalisé des campagnes d'information rejoignant l'ensemble des électeurs afin de donner de l'information relative aux règles de financement, de favoriser la participation au vote et d'encourager les candidatures.

Le Directeur général des élections est très présent sur le Web, véhicule de choix pour faire connaître son rôle, ses actions et les lois et

règlements encadrant notre système électoral. Nous offrons d'ailleurs pas moins de 39 services en ligne, pratiquement tous développés grâce à l'expertise et à la créativité de nos ressources internes. Par exemple, les outils « *Vérifiez votre inscription sur la liste électorale* » et « *Où je vote* » ont suscité plus de 700 000 consultations aux élections générales de 2014.

Expérience à l'appui, nous sommes en mesure d'affirmer que les outils Web développés ont donné à l'institution une agilité accrue pour bien rejoindre et informer nos différentes clientèles, particulièrement lors d'événements électoraux. Nous sommes présents sur les médias sociaux depuis 2012 et près de 20 000 abonnés nous suivent régulièrement sur les différentes plates-formes utilisées. L'une des dernières en lice est la zone d'éducation à la démocratie, créée pour rejoindre les jeunes.

Il est important de souligner que, pour le Directeur général des élections, le mandat d'information qu'il détient en est aussi un de sensibilisation aux valeurs démocratiques et à l'exercice du droit de vote. Sur le terrain, nous offrons depuis presque 25 ans un soutien direct à l'apprentissage de la démocratie dans les écoles primaires et secondaires, et plus récemment, auprès des jeunes électeurs et des nouveaux arrivants.

Plus de 70 000 jeunes entre 12 et 18 ans ont pu vivre une simulation d'élection en participant en 2014 au programme « *Électeurs en herbe* ». Je voudrais aussi mentionner que, depuis la rentrée scolaire, 224 écoles du Québec ont adhéré à « *Vox populi: Ta démocratie à l'école* », un programme réalisé en partenariat avec l'Assemblée

nationale du Québec pour soutenir les conseils d'élèves. Ce sont plus de 1 000 jeunes membres de conseils d'élèves qui ont pu bénéficier d'une formation dans le cadre de ce programme cette année.

1.4. La coopération internationale

Notre engagement à promouvoir nos valeurs démocratiques s'inscrit également dans nos activités de coopération internationale. Tous les pays n'ont pas la chance de pouvoir choisir librement leurs représentants. Dans certains cas, la transition vers une véritable démocratie est un travail de longue haleine, qui s'étend sur des générations. Observer cette réalité permet de comprendre l'importance de nos institutions et de mieux mesurer la chance que nous avons de vivre dans une société démocratique.

Nous sommes très actifs en matière de coopération internationale. Notre objectif principal est de contribuer au développement et au renforcement des systèmes électoraux en mettant notre expertise en matière électorale à la disposition de la communauté internationale. Ainsi, depuis plus de 30 ans, nous accueillons des délégations étrangères, nous participons à des missions d'observation électorale et nous offrons notre assistance technique. L'institution est d'ailleurs appréciée pour son approche professionnelle et pragmatique.

Je suis en outre fier de souligner que le Directeur général des élections est l'un des membres fondateurs du Réseau des compétences électorales francophones de l'Organisation internationale de la Francophonie dont la mission est de favoriser la tenue d'élections

libres, fiables et transparentes. Depuis sa création en 2011, nous en coordonnons le secrétariat et les activités.

À travers nos échanges avec d'autres administrations électorales, nous souhaitons aussi continuer d'apprendre pour mieux innover en nous inspirant de pratiques exemplaires. C'est pourquoi nous entretenons des liens de partenariat tant au niveau canadien qu'au niveau international.

PARTIE 2 : ENJEUX ET DÉFIS

La Loi électorale a subi plusieurs transformations ces dernières années, tant en ce qui concerne la tenue des scrutins qu'en ce qui a trait au financement des partis politiques. Gardant en tête notre préoccupation principale, l'électeur, je suis d'avis que le temps est venu de faire un bilan de ces changements.

2.1 En matière d'organisation électorale

Au fil des ans, la Loi électorale n'a cessé d'évoluer en vue de faciliter l'exercice du droit de vote. Toutefois, la mise en œuvre de ces nouvelles modalités nous amène à constater que plusieurs ajustements seront nécessaires afin d'introduire encore plus d'efficacité et de cohérence en matière d'organisation électorale.

Je l'ai mentionné plus tôt, nous devenons, l'espace des 33 jours de la période électorale, l'un des plus grands employeurs du Québec. Comprendre que c'est ultimement aux quelque 80 000 travailleurs

électorales qu'est confiée la tâche de permettre aux citoyens d'exercer leur droit de vote, c'est aussi comprendre leur importance.

Je me dois aujourd'hui de soumettre à votre attention que les délais dont nous disposons pour recruter et former ces personnes exercent présentement une pression que nous jugeons trop grande. L'ajout, au fil des ans, de nouvelles modalités de vote à un calendrier électoral déjà bien rempli contribue à accroître cette pression, tant au niveau du recrutement que de la formation du personnel électoral.

À cet égard, le Directeur général des élections recommande, depuis quelques années déjà, des modifications législatives. Par exemple, la Loi électorale oblige les directeurs du scrutin à attendre la date limite de transmission des recommandations des partis politiques, c'est-à-dire le 17^e jour qui précède le scrutin, avant de pouvoir finaliser le recrutement du personnel qui sera attiré au vote. Dans son dernier rapport annuel, le Directeur général des élections recommande de modifier la Loi électorale afin de nous permettre de pourvoir les postes concernant le personnel du scrutin dès la prise du décret ordonnant la tenue d'une élection.

Dans ce même rapport, nous recommandons aussi l'abolition du poste de préposé à la liste électorale. Comme vous le savez, la Loi prévoit, en plus du scrutateur et du secrétaire du bureau de vote, la présence d'un préposé à la liste électorale à chaque table de votation le jour du scrutin. À l'échelle de la province, ceci représente plus de 17 000 postes à pourvoir dans un délai, je le répète, très court. L'abolition de ce poste diminuerait non seulement les besoins en recrutement, mais permettrait de réaliser des économies substantielles évaluées à près

de 4 M\$ par élections générales, et ce, sans impact sur la qualité du service offert.

Notre préoccupation relative au recrutement nous amène aussi à souhaiter élargir le bassin de candidats potentiels en permettant l'embauche dès l'âge de 16 ans. Cette mesure présenterait par ailleurs l'avantage de faire connaître le processus démocratique aux futurs électeurs. Nous croyons en effet que les jeunes qui s'impliqueront de cette façon développeront plus volontiers l'habitude de voter.

J'ai mentionné tout à l'heure la qualité de notre liste électorale permanente. Lors d'élections générales, ceci se traduit concrètement par un faible taux de révision, inférieur à 3% à l'échelle de la province, et par un faible achalandage aux bureaux de révision en circonscription. Nous sommes donc convaincus que les 18 jours prévus au calendrier électoral pour permettre aux électeurs de demander un changement ou une inscription sur la liste électorale pourraient être réduits sans pour autant que cela ne compromette la qualité des services aux électeurs.

Nous observons aussi que, d'une élection à l'autre, une proportion croissante d'électeurs choisit de voter par anticipation. En effet, lors des élections générales de 2014, cette proportion a été de 22%, soit presque trois fois plus qu'en 2003. Tenant compte de ce phénomène, nous nous assurerons que la durée d'attente au vote par anticipation demeure faible. Ce tendance a aussi pour effet que les bureaux de vote le jour du scrutin sont de moins en moins achalandés. Dans un souci d'optimisation des ressources, nous entendons proposer une augmentation du nombre d'électeurs par section de vote le jour du

scrutin, ce qui permettrait de réaliser des économies, sans pour autant avoir d'impact sur le temps d'attente au bureau de vote.

J'aimerais soumettre à votre attention que le Directeur général des élections, qui est pourtant l'un des mieux placés pour évaluer les besoins et les moyens, se voit souvent freiné dans ses actions parce que des changements de nature pourtant administrative nécessitent des modifications législatives.

Saviez-vous par exemple que sont prévus dans la Loi ou prescrits par règlement :

- les champs du formulaire de déclaration de candidature, de même que le format et le type de papier pour la photo des candidats;
- les modalités de publication de certains avis obligatoires;
- le nombre maximum d'électeurs par section de vote;
- le modèle de gabarit pour permettre aux personnes handicapées visuellement de voter;
- et les heures d'ouverture des bureaux de vote ?

Nous croyons qu'il est temps de repenser la Loi afin de donner à l'institution les pouvoirs dont elle a besoin en matière d'organisation électorale afin qu'elle puisse évoluer dans le sens d'une plus grande efficacité, tout en continuant d'assurer des services de qualité.

2.2. En matière de financement politique

Les règles en matière de financement des partis politiques ont beaucoup évolué pour aboutir à un changement majeur en 2012. Au palier provincial, les contributions politiques se situent maintenant à un montant maximal de 100 \$ par électeur alors que la part du financement public représente maintenant plus de 80% du financement des partis politiques. Ainsi, en 2015, le financement public a représenté un peu plus de 11 M\$ alors qu'en 2014, année d'élections générales, il a atteint les 25 M\$.

Avec cette augmentation non négligeable de la part du financement public, il sera utile à notre avis de faire un bilan afin de mieux comprendre toute la portée de ces récentes modifications sur les partis politiques.

Dans un contexte d'élections à date fixe, les dépenses préélectorales constituent aussi un enjeu qui nous préoccupe. À cet effet, dans les prochains mois, nous souhaitons proposer des amendements en vue d'encadrer ces dépenses afin que les règles demeurent équitables pour tous les acteurs et transparentes pour le public.

L'automne dernier, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) déposait son rapport. Tout au long de ses travaux, le Directeur général des élections lui a accordé sa pleine et entière collaboration et a rendu disponible son expertise. Nous accueillons favorablement les recommandations ayant trait au financement des partis politiques contenues dans le rapport de la Commission. Plusieurs de ces

recommandations rejoignent d'ailleurs celles qui ont été formulées dans nos rapports au cours des dernières années. Mentionnons, par exemple, notre recommandation de prolonger de 5 à 7 ans le délai de prescription concernant les infractions aux lois électorales ou notre recommandation touchant le palier municipal de restreindre aux électeurs domiciliés dans la municipalité le droit de verser une contribution aux entités politiques autorisées.

Notre recommandation visant à rendre obligatoires les formations que nous offrons sur les règles de financement politique ou le contrôle des dépenses électorales a aussi trouvé écho dans le rapport de la Commission. La loi confie aux agents officiels et aux représentants officiels des responsabilités importantes en ces matières. Une bonne compréhension des règles par ces acteurs est donc cruciale pour en assurer le respect. Au cours des dernières années, nous avons toutefois constaté que les taux de participation aux formations offertes sont insuffisants et qu'il y a une forte mobilité des personnes occupant de telles charges.

Également, l'intégrité de notre système de financement politique passe inévitablement par l'imputabilité et la responsabilité de ses acteurs. Le Directeur général des élections a déjà recommandé que les rapports produits par un représentant ou un agent officiel soient accompagnés d'une déclaration attestant la conformité et le respect des actes posés en lien avec leur rôle et leurs responsabilités édictées dans les lois électorales. Nous accueillons favorablement la recommandation de la Commission visant à accroître l'imputabilité des chefs de parti, des députés indépendants et des candidats par la signature d'une

déclaration dans le rapport financier annuel d'une entité politique et dans le rapport sur les dépenses électorales quant au respect des règles de financement.

Enfin, je tiens à vous garantir que le Directeur général des élections utilisera tous les moyens mis à sa disposition pour assurer le respect des règles en matière de financement politique. Pour ce faire, il s'engage à maintenir les standards élevés des activités de contrôle par l'utilisation des pouvoirs et leviers qui lui sont accordés. Il poursuivra également ses efforts afin de déceler l'apparition de nouveaux stratagèmes pouvant mener à des contraventions aux lois électorales. À cet effet, j'entends entreprendre des démarches auprès de l'Agence du revenu du Québec afin d'obtenir des renseignements supplémentaires qui permettront à l'institution de développer de nouveaux indicateurs de risques.

Enfin, à partir de 2017, le Directeur général des élections s'engage à faire un bilan annuel de l'application des règles de financement politique aux paliers provincial et municipal et, le cas échéant, à faire les recommandations appropriées visant à assurer leur respect.

2.3. En matière de participation électorale et de vie démocratique

Je termine cette allocution par des enjeux qui me tiennent particulièrement à cœur, la participation électorale et l'éducation à la démocratie. Comment mieux faire connaître notre système démocratique? Comment intéresser les électeurs, le plus grand nombre possible, dans l'acte le plus fondamental de leur démocratie?

Comment entretenir l'échange démocratique entre deux élections générales? Je pense qu'il est essentiel que nous nous posions ensemble ces questions.

Le Directeur général des élections veut participer au développement de saines habitudes de vie démocratique. C'est pourquoi l'institution a l'intention de poursuivre ses efforts en matière d'éducation à la démocratie pour sensibiliser les Québécoises et les Québécois à l'importance d'exercer leur droit de vote, mais aussi à l'importance de s'engager dans la vie citoyenne.

Nous considérons également de première importance d'encourager et de valoriser le fait de se porter candidate ou candidat aux élections. Il faut le dire et le souligner, se porter candidate ou candidat est un acte présentant un très haut niveau d'engagement envers la démocratie et envers la société. C'est un acte qui doit susciter le respect.

Mon équipe et moi désirons jouer un rôle dans une plus grande mobilisation en faveur de la démocratie, mais nous ne pouvons agir seuls. Notre démocratie mérite que tous les acteurs y travaillent ensemble dans un esprit non partisan.

Je vous remercie de votre attention.

