

20
16

intégrité
transparence
équité
impartialité
indépendance
compétence
intégrité
transparence
équité
impartialité
indépendance
compétence
intégrité
transparence

équité
impartialité
indépendance
compétence
intégrité
transparence

FINANCEMENT POLITIQUE : BILAN ET PERSPECTIVES

Exercice terminé le 31 décembre 2016



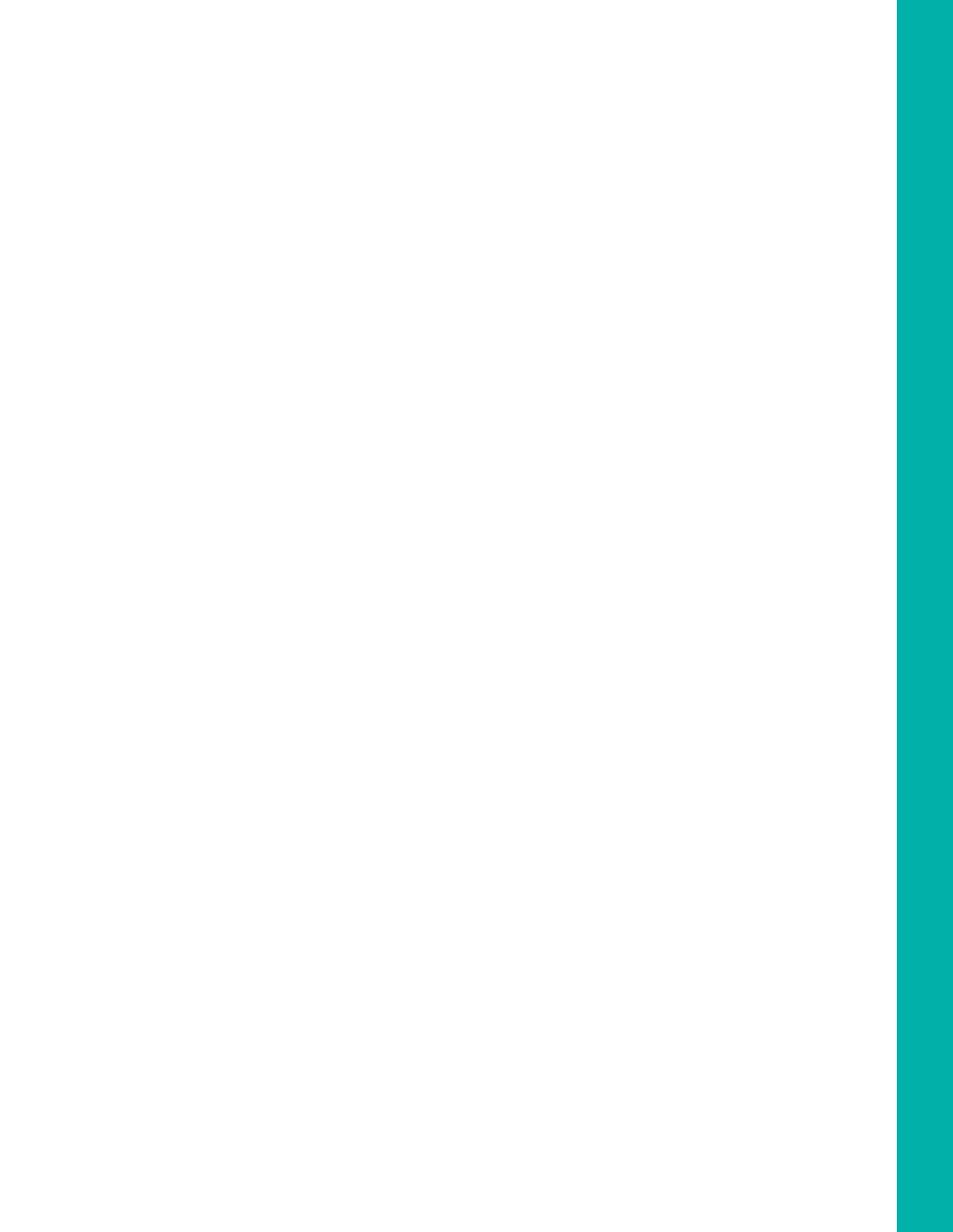
LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

© Directeur général des élections du Québec, 2017
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-77747-2 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-77748-9 (version PDF)

Table des matières

Mot du directeur général des élections	3
Notre rôle en matière de financement politique ...	5
Notre bilan 2016	7
Nos défis pour 2017	15
Conclusion.....	17
Annexes	
I - Résumé des modifications législatives en matière de financement politique adoptées le 10 juin 2016	19
II - Détail des contributions non conformes réclamées aux partis politiques	23



Mot du directeur général des élections

Le financement politique constitue une pierre angulaire du système électoral québécois. Il est directement lié à la confiance de la population envers celui-ci.

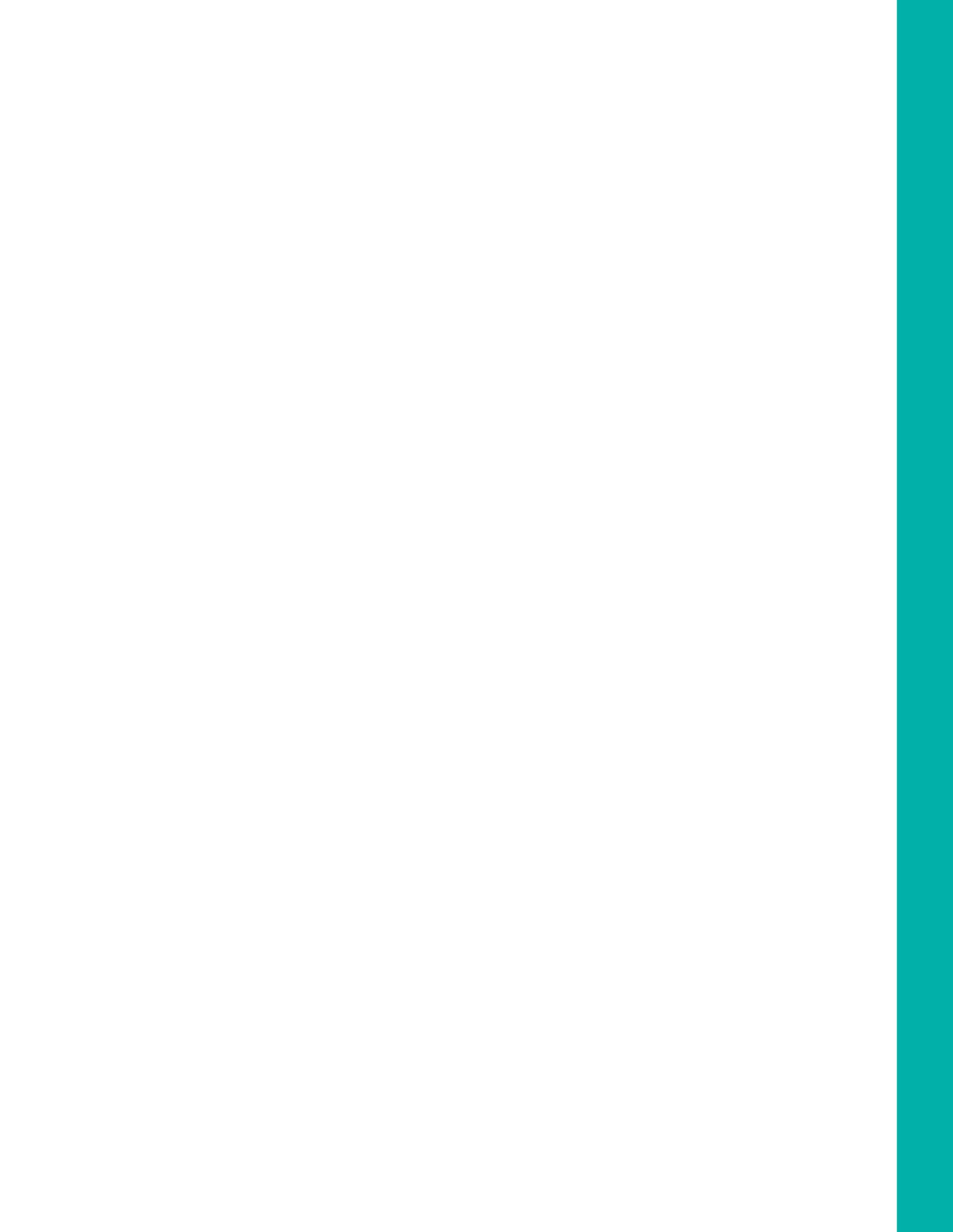
Les principes d'équité, d'intégrité et de transparence sur lesquels doit reposer notre système de financement politique guident nos actions qui visent à ce que les règles soient connues, comprises et appliquées.

Au cours de la dernière année, nous avons usé de rigueur et de détermination afin d'exercer une surveillance et un contrôle toujours plus serrés en matière de financement politique. Concrètement, nous avons obtenu de nouveaux pouvoirs en juin 2016 qui, combinés aux modifications introduites depuis les cinq années précédentes, viennent augmenter notre capacité à veiller à ce que le financement politique se fasse dans le respect des règles.

Dans ce premier bilan annuel sur le financement politique, vous serez en mesure d'en constater les répercussions. Il pose non seulement un regard sur l'année qui vient de se terminer, mais il met aussi en lumière les défis d'aujourd'hui pour préserver l'intégrité du financement politique et ainsi répondre aux attentes de la population à cet égard.

Le directeur général des élections,

Pierre Reid



Notre rôle

en matière de financement politique

En matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales, les lois électorales nous confient un double rôle d'éducateur et de contrôleur, et ce, aux paliers provincial, municipal et scolaire.

En tant qu'éducateur, nous sensibilisons le public à l'égard des règles de financement politique et nous nous assurons que les candidats et les partis politiques connaissent et comprennent ces règles afin qu'ils s'y conforment. Par exemple, nous accompagnons les différents acteurs par des formations touchant à différentes sphères du financement politique.

En ce sens, dès juin 2016, nous avons entrepris les travaux nécessaires en vue de rendre accessible en ligne la formation destinée aux représentants et agents officiels du palier

municipal devenue obligatoire le 1^{er} janvier 2017. Nos spécialistes en financement ont également poursuivi leurs efforts en élaborant et offrant des formations sur divers thèmes tels que la production d'un rapport financier ou le contrôle des dépenses électorales, tout en préparant les différents intervenants à leurs rôles et responsabilités à l'égard du financement de leur entité politique. Ainsi, en 2016, plus de 100 intervenants, notamment des chefs de partis, des représentants officiels et des agents officiels ont été formés à l'occasion de 14 séances de formation.

Par l'entremise de notre rôle de contrôleur, nous veillons à ce que les entités politiques se conforment aux règles en matière de financement en vigueur. À ce titre, nous sommes responsables de l'autorisation des partis et des candidats indépendants, ainsi que de la vérification de leur rapport financier et de leur rapport de dépenses électorales.

**Au 31 décembre 2016,
372 entités politiques
étaient autorisées
pour le palier provincial
tandis que 258 l'étaient
au municipal.**

Par entité politique, on entend les partis politiques, leurs instances, les candidats et députés indépendants autorisés. Nous analysons aussi les contributions politiques, recevant même celles destinées aux partis et candidats provinciaux pour en vérifier la conformité avant de leur verser.

Il est à noter qu'aux paliers municipal et scolaire, nous pouvons compter sur la collaboration des trésoriers municipaux et des directeurs généraux des commissions scolaires qui agissent sous notre autorité en matière de financement politique.

Nous avons également un rôle de poursuivant public. Nous pouvons, de notre propre initiative ou à la suite de la demande de toute personne, faire enquête, notamment pour s'assurer du respect des règles encadrant le financement politique. Nous intentons des poursuites pénales devant les tribunaux compétents pour toute infraction énoncée aux lois électorales.

Notre bilan

20
16

Notre détermination constante à garantir l'intégrité, la transparence et l'équité du financement politique au Québec s'est traduite, au cours de la dernière année, par des gestes concrets. Celle-ci témoigne, entre autres, de notre volonté que toute contribution n'ayant pas été versée conformément aux règles en matière de financement et qui est détenue par une entité politique autorisée nous soit retournée pour être versée au fonds consolidé du revenu pour le palier provincial et au fonds général de la municipalité concernée pour le palier municipal.

Le financement sectoriel

Au cours des dernières années, nous avons procédé à la vérification de plusieurs contributions politiques versées au cours des années 2006 à 2011, lesquelles ont démontré la présence de financement sectoriel dans quatre secteurs d'affaires ciblés, soit le génie-conseil, la construction routière, la comptabilité et le droit.

Ces travaux ont pu être menés à terme grâce au pouvoir accordé en 2010 qui nous

permet d'obtenir, aux fins de vérification, d'examen et d'enquête, certains renseignements contenus dans les dossiers fiscaux des donateurs. Plus spécifiquement, l'adoption de la Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections¹ et la signature d'une entente administrative avec l'Agence du revenu du Québec constituent un outil essentiel à nos actions en matière de financement sectoriel.

1. L.Q. 2010, c. 35

Rappelons que le financement sectoriel réfère à une concentration de donateurs au sein d'une même entreprise ou d'un même groupe d'affaires. Bien que le financement sectoriel puisse sembler en apparence tout à fait légitime, il est souvent intimement lié à l'usage de prête-noms. En effet, le donateur peut avoir reçu, en échange de sa contribution, un remboursement, une compensation ou une contrepartie, ce qui contrevient aux lois électorales.

Nos travaux de vérification en cette matière ont d'ailleurs abouti au cours des dernières années au dépôt de 353 constats d'infraction. De ces constats, plus de 73 % se sont conclus par l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité ou un jugement de culpabilité. Un montant de 824 644 \$ en amendes a été réclamé auprès des contrevenants.

Nos poursuites s'assortissent de sanctions pénales, soit des amendes dont les objectifs sont la punition, la dissuasion et l'exemplarité. Bien qu'elles remplissent adéquatement leur rôle, il importe de rappeler que le fait d'intenter une poursuite contre un contrevenant ne permet pas de récupérer les contributions non conformes détenues par les entités politiques autorisées visées.

De surcroît, les poursuites pénales sont soumises à une prescription de cinq ans, ce qui fait en sorte que de nombreuses contributions illégales répertoriées lors de nos enquêtes n'ont pu être sanctionnées, la prescription de cinq ans étant acquise depuis leur versement.

**353 constats
d'infraction et
824 644 \$
en amendes réclamées
auprès des contrevenants.**

Les lois électorales prévoyaient également une mesure administrative visant l'obligation, pour les entités politiques autorisées, de remettre toute contribution ou partie de contribution faite contrairement aux règles en matière de financement politique. À l'instar d'une poursuite pénale, cette sanction administrative était sujette à la même prescription de cinq ans suivant le versement de la contribution, limitant de ce fait nos actions en vue de récupérer de nombreuses contributions non conformes détenues par les entités politiques autorisées.

Une nouvelle avenue : le réexamen des dossiers d'enquête en financement sectoriel

Dès le début de l'année 2016, nous avons jugé opportun de procéder à un réexamen de l'ensemble des dossiers d'enquête en matière de financement sectoriel. Malgré l'impossibilité de contraindre les entités politiques autorisées à procéder au remboursement des contributions non conformes dont la prescription de cinq ans était acquise, cette démarche avait pour objectif de les aviser que nous détenions une preuve convaincante de non-conformité concernant certaines de leurs contributions. Dès le départ, nous souhaitons que le fruit de ces travaux soit rendu public.

Ces travaux ont nécessité le réexamen de 76 dossiers comportant une imposante preuve documentaire et testimoniale et représentant l'analyse de plus de 3 900 contributions.

Le portrait du financement sectoriel obtenu par cet exercice ne se limite toutefois qu'à une portion des contributions versées au cours des années 2006 à 2011 par des donateurs liés aux seuls quatre secteurs d'affaires ciblés.

**Plus de
3 900 contributions
analysées**

Or, les constats issus des travaux de vérification et d'enquête au regard de ces secteurs d'affaires ont accentué notre volonté de dresser un portrait plus complet du financement politique au Québec. Nos travaux de l'époque avaient en effet permis de lever le voile sur certaines pratiques illégales en matière de financement politique.

Un constat : des modifications législatives devenaient nécessaires

Pour assurer l'équité en matière de financement politique, il devenait impératif d'accroître nos pouvoirs en matière de vérification et d'enquête. De nombreuses modifications législatives ont été proposées afin de doter nos équipes de vérification et d'enquête de nouveaux outils leur permettant d'accomplir plus efficacement leur mandat de surveillance et de contrôle du financement politique.

C'est ainsi que, le 10 juin 2016, l'Assemblée nationale adoptait deux projets de loi majeurs en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales^{2,3}. Ces modifications législatives, dont on trouve un résumé en **annexe I**, visaient trois principaux objectifs :

- répondre aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) en matière de financement politique;
- accroître les pouvoirs de vérification et d'enquête du Directeur général des élections;

- instaurer un régime permanent de financement politique au palier municipal.

Parmi ces modifications législatives, soulignons que certaines d'entre elles ont donné un tout autre sens au réexamen des rapports d'enquête en matière de financement sectoriel qui avait été amorcé antérieurement. En effet, ces modifications prévoient :

- l'abolition de la prescription de cinq ans pour procéder à la réclamation d'une contribution faite contrairement aux règles en matière de financement politique;
- la création d'un recours civil afin d'imposer à une entité politique la remise d'une contribution au Directeur général des élections;
- la diffusion sur notre site Web des réclamations adressées aux entités politiques autorisées.

2. Projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique (L.Q., 2016, c. 17).

3. Projet de loi n° 101, Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique (L.Q., 2016, c. 18).

Un nouveau levier pour assurer l'intégrité du financement : la réclamation des contributions non conformes

Depuis le 10 juin, nous sommes dorénavant dotés d'un véritable pouvoir permettant de réclamer aux entités politiques autorisées la remise de toute contribution pour laquelle nous détenons une preuve convaincante indiquant qu'elle a été faite contrairement aux règles en matière de financement, et ce, sans égard au délai écoulé depuis le versement de cette contribution. Un mandat clair nous a ainsi été dévolu par le législateur : celui de voir à récupérer ces sommes auprès des entités politiques autorisées.

Un processus administratif a été mis en place en vue de fournir aux entités politiques autorisées un traitement équitable, ainsi que la possibilité de faire valoir leurs arguments. Ainsi, chacune des contributions non conformes ciblées dans le cadre de notre réexamen fait l'objet d'un avis d'intention que nous adressons aux entités politiques autorisées visées.

L'envoi d'un avis d'intention permet d'informer l'entité politique autorisée des motifs justifiant notre intention de réclamer le

remboursement de contributions jugées non conformes. L'entité politique autorisée qui reçoit un tel avis bénéficie d'un délai raisonnable, variant en fonction des circonstances propres à cet avis, afin de prendre connaissance de la preuve que nous détenons et de nous faire part, le cas échéant, de ses arguments. En tenant compte de leur argumentation, une réclamation formelle leur est alors adressée.

Conformément aux lois électorales, dans un délai de 30 jours suivant la réception de la réclamation par l'entité politique autorisée, nous devons dorénavant procéder à la diffusion, sur notre site Web, de la réclamation. Par souci de transparence et d'information du public, le montant remboursé par l'entité y est également affiché. Nous nous adressons aux tribunaux par l'entremise du nouveau recours civil prévu par le législateur pour exiger le remboursement d'une contribution non conforme, si l'entité n'a fait valoir aucun motif valable justifiant le retrait de celle-ci au moment de l'envoi de ses arguments.

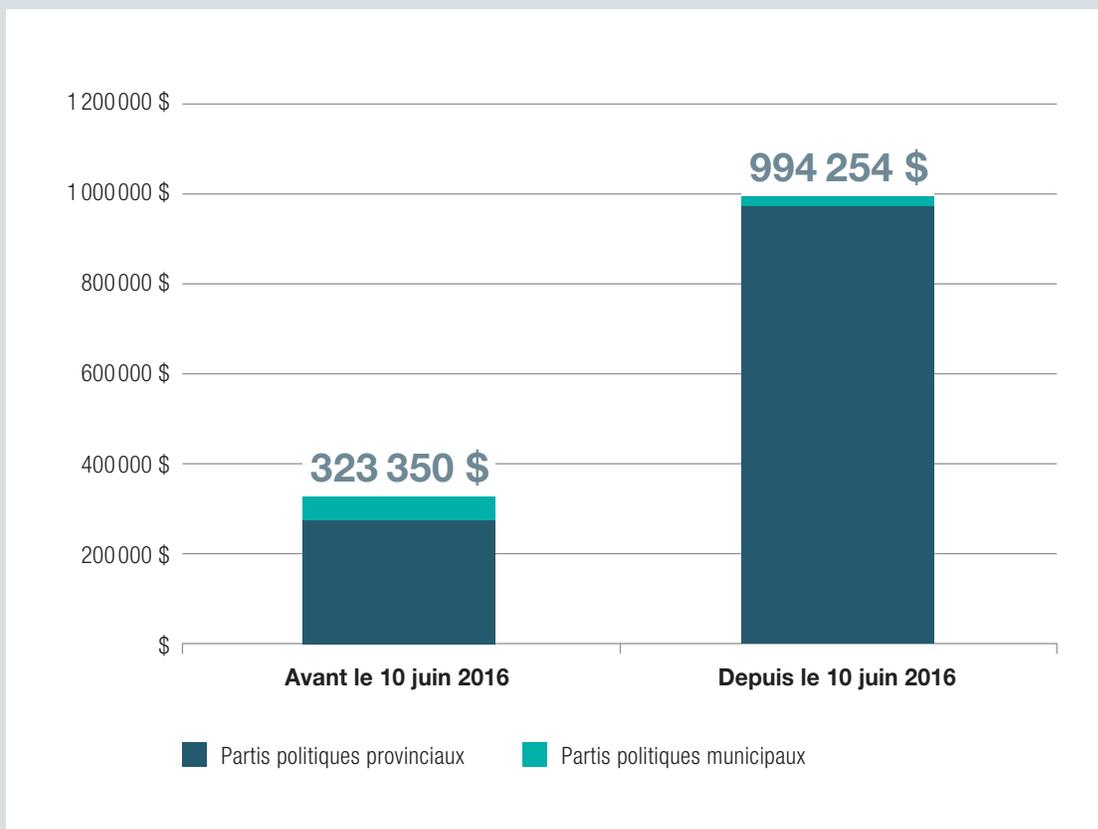
Le graphique qui suit démontre l'incidence de l'abolition du délai de prescription de cinq ans sur les réclamations faites en matière de financement sectoriel. De plus,

on retrouve, en **annexe II** de ce rapport, le détail des réclamations adressées aux partis politiques provinciaux et municipaux.

GRAPHIQUE 1

Financement sectoriel

Contributions non conformes réclamées aux entités politiques depuis 2013



Contributions non conformes réclamées au 31 décembre 2016 relativement aux dossiers de financement sectoriel.

**Depuis le 10 juin 2016,
les modifications législatives
permettent la réclamation de
contributions non conformes
sans égard à la date
de leur versement :
424 contributions
en lien avec le financement
sectoriel ont été recensées,
pour une valeur totale
de 994 254 \$.**



**Ceci représente
75,5 %
du total
des contributions
réclamées aux entités
politiques depuis 2013.**

Au 31 décembre 2016, les partis politiques provinciaux et municipaux ont remboursé 80,4 % des sommes réclamées (799 304 \$).

Deux réclamations faisaient l'objet d'un refus de la part du Parti québécois. Une procédure judiciaire a donc été instituée afin qu'il procède à la remise d'une somme de 159 800 \$, visant 68 contributions politiques versées au cours des années 2006 à 2009.

Il est également à noter que les réclamations ne peuvent s'adresser qu'aux entités politiques toujours autorisées au moment des réclamations. Ainsi, certaines contributions versées aux entités politiques municipales n'ont pu être réclamées, celles-ci ne détenant plus d'autorisation du Directeur général des élections du Québec. Précisons qu'à la suite de la liquidation des actifs d'un parti qui cesse d'être autorisé, les sommes restantes sont versées au fonds consolidé du revenu pour le palier provincial et au fonds général de la municipalité pour le palier municipal.

Un pas de plus en matière de vérification : le mandat spécial 1996-2016

En avril 2016, à l'Assemblée nationale, des échanges portant sur le financement politique des 20 dernières années nous ont menés à entreprendre un mandat spécial de vérification 1996-2016. Cet exercice, parallèlement au réexamen de l'ensemble de nos rapports d'enquête en matière de financement sectoriel, témoigne de notre détermination à dresser un portrait plus complet du financement politique provincial.

Dans ce contexte, nous avons mandaté nos équipes de vérification afin d'établir la conformité des contributions versées aux quatre partis représentés à l'Assemblée nationale au cours des années 1996 à 2016.

Un tel mandat revêt un caractère particulier en raison de son ampleur et de l'importante quantité d'informations à colliger. Dès le départ, nous étions conscients que nous serions tributaires de la conservation et de la disponibilité de la documentation essentielle à l'accomplissement de notre mandat.

C'est ainsi qu'au cours du mois de juin 2016, nous avons déployé nos équipes de vérification auprès des partis politiques visés par notre mandat. Cette intervention consistait notamment à réaliser l'inventaire de l'ensemble de la documentation disponible, de manière à obtenir une appréciation globale des documents détenus par les partis.

Le travail effectué à ce jour a démontré une absence d'uniformité relativement à la conservation et la disponibilité des documents détenus par les partis. Cette disparité se manifeste non seulement d'un parti à un autre, mais également selon les périodes visées à l'intérieur de notre mandat couvrant deux décennies.

Devant ce constat, nos équipes de vérification poursuivront leurs efforts dans la collecte de renseignements au cours des prochains mois. En effet, les instances des partis politiques revêtent une grande importance dans l'exercice. Ainsi, d'autres démarches devront être entreprises, notamment dans le but de répertorier la documentation détenue et disponible auprès des instances de partis qui auront préalablement été identifiées.

Nos défis

pour 2017

En vue de garantir l'équité entre les différents partis politiques, le financement sectoriel demeurera l'une de nos préoccupations au cours de la prochaine année.

À ce jour, nos travaux démontrent que 25 % des contributions sont concentrées dans les quatre secteurs d'affaires ciblés lors du premier examen soit : le génie-conseil, la construction routière, la comptabilité et le droit.

Pour brosser un portrait plus complet du financement sectoriel, nous souhaitons maintenant étendre nos travaux de vérification aux autres secteurs d'affaires au Québec. La collaboration de l'Agence du revenu du Québec s'avère essentielle afin d'obtenir des résultats aussi concluants que ceux que nous avons obtenus pour les quatre premiers secteurs d'affaires vérifiés.

Nous poursuivrons évidemment le mandat spécial de vérification du financement 1996-2016 auprès des quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. En plus de la documentation que nous aurons répertoriée auprès des partis politiques concernés et de leurs instances, cet exercice nécessitera le croisement d'une grande quantité de données à l'égard des contributions politiques.

Nos efforts prodigués dans les différents mandats entrepris permettront de démontrer l'évolution des pratiques en matière de financement depuis les importantes modifications législatives apportées en 2010. Tournés vers l'avenir, nous avons comme objectif de faire le point sur les récentes réformes législatives, mais surtout de constamment améliorer nos connaissances et façons de faire en la matière.

Notons que les prochaines élections générales municipales auront lieu le 5 novembre 2017. À la suite de la récente adoption du projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique⁴, et de la mise en place d'un nouveau cadre de financement de la Loi sur les élections et les référendums

dans les municipalités⁵, nous agissons de façon à faire connaître les règles et en assurer leur application. La formation obligatoire pour tout représentant officiel et ses délégués, ainsi que pour tout agent officiel et ses adjoints, favorisera certainement une exécution optimale des fonctions qui leur sont dévolues dans le respect des règles applicables.

4. L.Q., 2016, c. 17

5. RLRQ, c. E-2.2

Conclusion

L'année 2016 a été une année marquante en matière de financement politique.

En six mois seulement, nous avons procédé à la réclamation de 75,5 % des contributions non conformes par rapport au total réclamé depuis 2013.

Ce sont les modifications législatives de juin 2016 qui ont permis d'aborder cette question sous un nouvel angle afin d'atteindre notre objectif de toujours agir selon le principe de l'équité.

L'aboutissement de l'ensemble de nos travaux réalisés à ce jour depuis 2013 et liés au financement sectoriel s'est concrétisé par un total de 1,3 M \$ en contributions non conformes réclamées aux différentes entités politiques. Des amendes représentant 824 644 \$ ont été réclamées à la suite de poursuites judiciaires menées à l'égard des contrevenants en matière de financement sectoriel.

Des actions apportant des résultats aussi concrets sauront certainement contribuer, à terme, à renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions démocratiques.

Conclusion

En matière de contrôle et de surveillance du financement politique, nous sommes conscients que de nouveaux stratagèmes sont susceptibles d'être décelés. Nous demeurons à l'affût et invitons toute personne souhaitant nous faire part d'un fait ou d'une situation qui lui paraît irrégulière au regard du financement politique à communiquer avec nous par l'entremise de notre **ligne dénonciation** en composant le 1 855 644-9529 ou le 418 644-9529. Nous garantissons que les informations reçues seront traitées en toute confidentialité et sécurité.

Nous entendons utiliser tous les moyens mis à notre disposition pour assurer le respect des règles de financement politique et ainsi assumer un leadership en la matière.

Il importe ainsi de poursuivre nos travaux et d'agir dans la recherche de solutions visant l'application ainsi que le respect des règles qui encadrent le financement politique, autant aux paliers provincial, municipal que scolaire. Nous visons à ce que nos règles soient **connues, comprises et appliquées.**

Annexe I

Résumé des modifications législatives en matière de financement politique adoptées le 10 juin 2016

Nouveaux pouvoirs octroyés au DGE

Vérification

- L'accès aux lieux où sont gardés les documents permettant de vérifier l'application des lois électorales ainsi que tous les lieux où se tient une activité dans un domaine visé par les lois électorales ou par les règlements applicables.
- La demande péremptoire en vue d'exiger la production de tout renseignement ou de tout document permettant de vérifier l'application des lois électorales ou des règlements applicables.
- L'ordonnance judiciaire forçant l'accès aux lieux ou le respect d'une demande péremptoire.

Enquête

L'ordonnance de communication en vue d'obtenir des renseignements ou des documents fournissant une preuve de la perpétration d'une infraction aux lois électorales.

Réclamation des contributions non conformes

- Abolition de la prescription de cinq ans pour la réclamation;
- Retour de la contribution réclamée au ministre des Finances⁶ (plutôt qu'au donateur);
- Création d'un recours civil si la contribution n'est pas retournée;
- Diffusion sur notre site Web des réclamations de contributions.

Infractions

Nouvelles infractions pénales introduites dans la loi en lien avec un manquement lié à l'un de nos nouveaux pouvoirs.

6. Aux paliers municipal et scolaire, les sommes sont remises respectivement au trésorier qui les verse dans le fonds général de la municipalité et au directeur général de la commission scolaire qui les dépose dans le fonds général de la commission scolaire.

Modifications applicables à la Loi électorale et à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

Formation obligatoire pour tout représentant officiel et ses délégués, ainsi que pour tout agent officiel et ses adjoints.

L'acte de prêt ou l'acte de cautionnement doit comporter une déclaration signée de l'électeur à l'instar de la fiche (ou du reçu) de contribution.

Tout rapport produit devra être signé par le chef ou le candidat en plus d'être accompagné d'une déclaration d'imputabilité.

Rehaussement du délai de prescription pénale de cinq à sept ans.

Rehaussement du délai de conservation des pièces au soutien du rapport financier de cinq à sept ans.

Production annuelle par le DGE d'un rapport sur l'application des règles en matière de financement politique.

Modification applicable seulement à la Loi électorale

Le rapport financier devra être accompagné d'une liste des personnes désignées pour solliciter et recueillir des contributions politiques pendant l'exercice financier visé par le rapport.

Modifications applicables seulement à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

Prolongation de l'autorisation d'un candidat indépendant :

- À compter du 1^{er} janvier de l'année précédant celle où doivent se tenir les élections générales;
- Jusqu'au 31 décembre de la deuxième année civile suivant celle de l'élection en vue d'acquitter toutes les dettes contractées durant son autorisation.

Nécessité pour le copropriétaire indivis d'un immeuble ou le cooccupant d'un établissement d'entreprise de détenir une procuration dans laquelle il est dûment désigné pour verser une contribution politique.

Diminution de la contribution maximale pouvant être versée par les électeurs.

Instauration d'un financement public complémentaire (revenu d'appariement) pour les municipalités de 20 000 habitants ou plus.

Instauration d'une allocation aux partis politiques autorisés dans une municipalité de 20 000 habitants ou plus.⁷

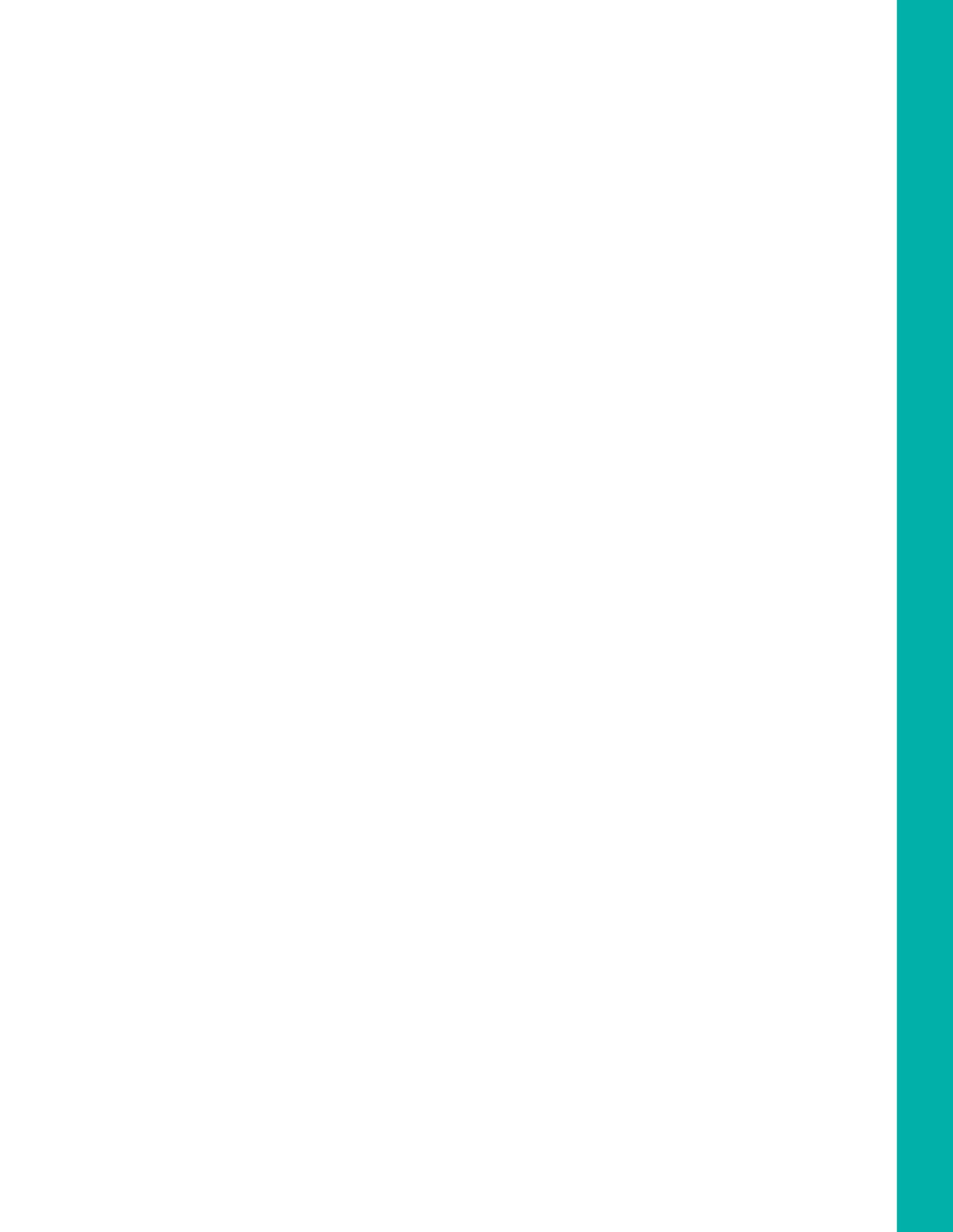
Instauration d'une avance sur le versement du financement public complémentaire et sur le remboursement des dépenses électorales.

Majoration du taux de remboursement des frais d'audit du rapport financier.

Chapitre XIV (municipalités de moins de 5 000 habitants)

Tout candidat doit maintenant transmettre au trésorier un rapport des dépenses ayant trait à son élection.

7. Auparavant, seuls les partis politiques autorisés dans les villes de Montréal et de Québec pouvaient bénéficier d'une telle allocation.



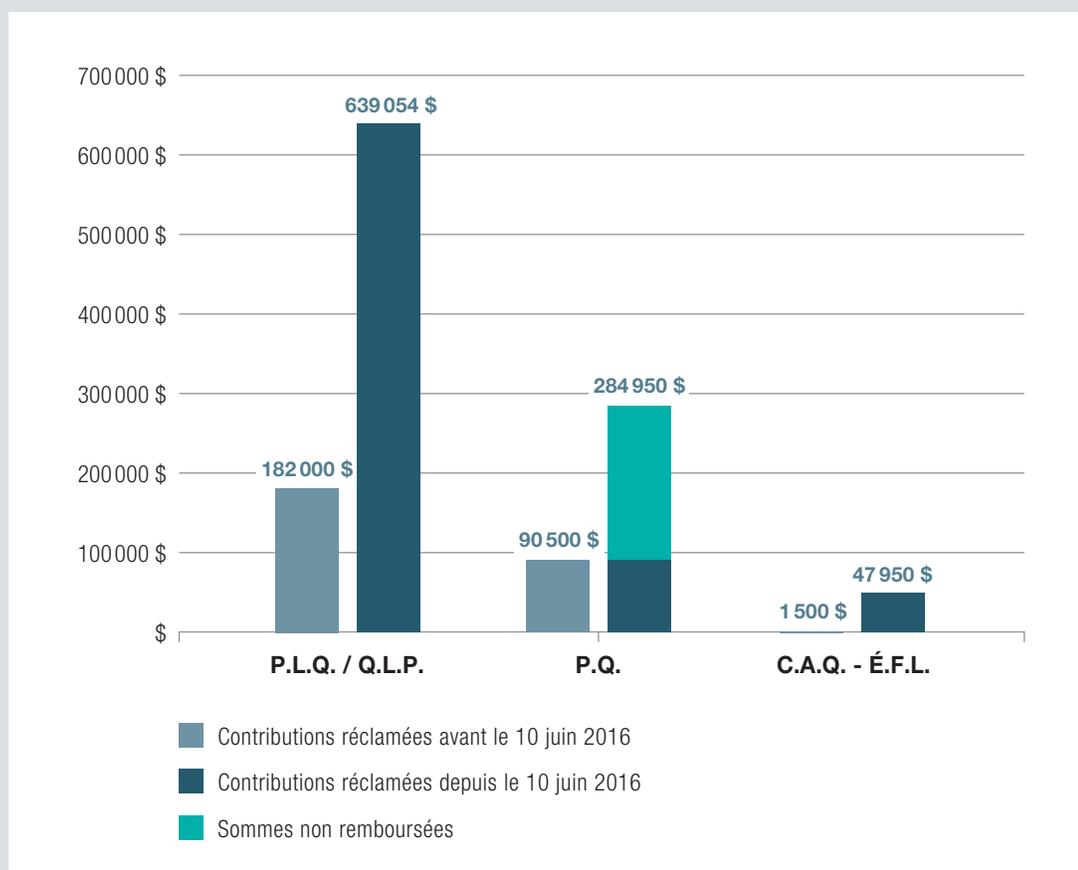
Annexe II

Détail des contributions non conformes réclamées aux partis politiques

GRAPHIQUE 2

Financement sectoriel

Contributions non conformes réclamées aux partis politiques provinciaux au 31 décembre 2016



GRAPHIQUE 3

Financement sectoriel

Contributions non conformes réclamées aux partis politiques municipaux
au 31 décembre 2016

