

Financement politique

Bilan et perspectives | 2017



Exercice terminé le 31 décembre 2017

© Directeur général des élections du Québec, 2018
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-80467-3 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-80468-0 (version PDF)



Financement politique

Bilan et perspectives | 2017

Exercice terminé le 31 décembre 2017

Table des matières

Mot du directeur général des élections.....	5
Nos actions en matière de financement politique....	7
Notre bilan 2017	9
La conformité des contributions.....	9
La réclamation des contributions non conformes aux entités politiques.....	9
Le réexamen des dossiers d'enquête en financement sectoriel....	10
Le mandat spécial de vérification 1996-2016.....	11
Les élections générales municipales 2017.....	12
La collaboration avec nos partenaires municipaux	12
La formation obligatoire : la technologie au service du savoir.....	13
Le soutien quotidien aux entités politiques.....	15
Une présence sur le terrain.....	16
L'application de nouvelles mesures de financement public	17
Nos défis pour 2018.....	19
Deux élections générales en l'espace de quelques semaines.....	19
La conformité du financement et des dépenses électorales au palier municipal.....	20
Les travaux de vérification	21
Conclusion.....	23



Mot du directeur général des élections

Une démocratie forte repose, entre autres, sur des principes de transparence, d'intégrité et d'équité qui soutiennent les règles de financement politique. C'est dans cet esprit que nous exerçons deux rôles majeurs auprès des acteurs politiques québécois : celui d'éducateur et celui de contrôleur. Nous agissons ainsi pour que les lois et règlements soient connus, compris et appliqués.

Dans ce deuxième rapport sur l'application des règles de financement politique, vous serez en mesure de constater la portée de notre travail. Vous y trouverez un état de la situation pour l'année 2017 et un aperçu des défis de demain qui sont liés à la préservation de l'intégrité du financement politique. Que nous fassions le bilan de nos réalisations ou que nous jetions un regard vers l'avenir, une constante demeure : notre volonté de renforcer la confiance des citoyennes et des citoyens envers leur système électoral.

A stylized, handwritten signature in black ink, reading "Pierre Reid".

Pierre Reid

Nos actions

en matière de financement politique

Notre mandat de veiller au respect des règles sur le financement politique nous amène à endosser simultanément des rôles d'éducateur et de contrôleur. Les lois électorales nous confient ces rôles aux paliers provincial, municipal et scolaire.

Marquée par la tenue des élections générales municipales, l'année 2017 a particulièrement mis de l'avant notre rôle d'éducateur. Par l'entremise de ce rôle, nous visons à faire connaître et comprendre les règles aux personnes candidates et aux partis politiques ainsi qu'à leurs équipes, de sorte que toutes et tous soient en mesure de les appliquer. À cette fin, nous accompagnons ces différents acteurs en leur offrant, entre autres, des outils d'information, de la formation et du soutien téléphonique.

En janvier 2017, l'entrée en vigueur de nouvelles règles de financement politique découlant de l'adoption des projets de loi n^{os} 83¹ et 101² nous a menés à revoir l'ensemble des outils mis à la disposition des entités politiques. Nous avons notamment mis en ligne la formation obligatoire pour les représentants officiels et les agents officiels des entités politiques municipales, formation prévue au projet de loi n^o 83.

-
1. Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique (LQ, 2016, c. 17).
 2. Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique (LQ, 2016, c. 18).

Tout au long de l'année, le soutien offert aux acteurs politiques et à nos partenaires municipaux a joué un rôle prédominant pour nous permettre d'assurer une diffusion efficace de l'information et de maintenir un suivi personnalisé auprès d'eux.

Nous jouons également un rôle de contrôleur, dans le cadre duquel nous autorisons les partis politiques et les candidats indépendants et vérifions la conformité de leurs revenus et de leurs dépenses.

À la suite du réexamen des dossiers d'enquête en financement sectoriel effectué en 2016, nous avons adressé des réclamations de contributions non conformes aux entités politiques. Certaines de ces réclamations ont été transmises au cours de l'année 2017. Nous avons aussi poursuivi notre mandat spécial de vérification 1996-2016. Ces actions traduisent notre volonté de maintenir l'intégrité, la transparence et l'équité du financement politique au Québec.



Notre bilan 2017

Si 2016 a été une année charnière en ce qui a trait au financement politique, l'année 2017 s'est présentée comme la continuité de travaux majeurs entamés en matière de surveillance et de contrôle du financement politique.

Nos équipes ont de plus soutenu un ensemble important d'acteurs dans le contexte des élections générales municipales qui ont eu lieu à l'automne.

La conformité des contributions

La réclamation des contributions non conformes versées aux entités politiques

Tout au long de l'année, nous vérifions la conformité des contributions versées aux entités politiques. D'entrée de jeu, rappelons que la prescription de cinq ans pour réclamer une contribution non conforme après son versement a été abolie en 2016. Cela nous permet dorénavant de procéder à la réclamation de toute contribution non conforme, peu importe le moment de son versement.

Ainsi, nous réclamons toute contribution pour laquelle nous détenons une preuve convaincante qu'elle a été faite contrairement aux règles de financement politique, et ce, sans égard à la date de son versement. Trente jours suivant la réception de notre avis de réclamation par l'entité

concernée, nous rendons publics, sur notre site Web, entre autres, la date de la réclamation et le nombre de contributions et de donateurs visés, ainsi que les montants réclamés et remboursés.

En 2017, nos vérifications de conformité ont permis de cibler 198 contributions non conformes et de réclamer aux entités politiques des sommes totalisant 19 032 \$. De ce montant, 3 334 \$ ont été réclamés à des partis politiques provinciaux, alors que 15 698 \$ ont été réclamés à des partis municipaux et à des candidats indépendants autorisés de ce palier.

Les sommes plus élevées au palier municipal s'expliquent par la différence qui existe entre les deux paliers en ce qui concerne les modalités encadrant le versement des contributions. Au palier municipal, les contributions sont versées directement aux partis et aux candidats, qui nous transmettent par la suite la documentation requise pour nous permettre d'en vérifier la conformité.

À l'inverse, au palier provincial, les contributions effectuées par chèque ou carte de crédit nous sont versées. Une fois leur conformité établie selon certains critères, elles sont remises aux partis, aux députés ou aux candidats indépendants visés. Lorsque des contributions sont jugées non conformes, elles ne sont tout simplement pas versées à l'entité politique visée. Ainsi, nous n'avons pas à procéder à leur réclamation.

Le réexamen des dossiers d'enquête en financement sectoriel

En 2016, nous avons procédé à un réexamen de l'ensemble des dossiers d'enquête en matière de financement sectoriel. À la suite de cet exercice, nous avons adressé des réclamations aux partis politiques provinciaux et municipaux pour obtenir le remboursement des contributions non conformes. Nous faisons état de cet exercice dans notre rapport *Financement politique 2016 : bilan et perspectives*.

En 2017, certaines réclamations ont été adressées aux partis politiques, s'ajoutant à celles déjà transmises aux entités politiques l'année précédente. Les sommes réclamées se sont élevées à 474 985 \$, relativement à 303 contributions non conformes. Au total, une somme d'environ 1,47 M\$ a ainsi été réclamée à des partis politiques provinciaux et municipaux en raison de ce réexamen des dossiers d'enquête en financement sectoriel.

Si 86,3 % de cette somme a été remboursée, une procédure judiciaire a toutefois été instituée afin que le Parti québécois procède à la remise d'un montant de 159 800 \$ relatif à deux réclamations transmises en novembre 2016. L'audition en Cour supérieure du Québec a été fixée au 12 mars 2018. Rappelons que nous pouvons demander au tribunal de rendre une ordonnance pour que les contributions non conformes réclamées nous soient remises.

Le mandat spécial de vérification 1996-2016

Nous avons entrepris, en 2016, une vérification du financement des quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale du Québec pour les années 1996 à 2016.

Cette année, nous avons lancé un processus d'appel d'offres dans le but de mandater une firme externe pour qu'elle réalise, dans les meilleurs délais, le travail d'envergure que représentait la collecte de la documentation détenue par les partis et 55 de leurs instances. Le mandat visait notamment à effectuer une vérification sur la base de la documentation recueillie.

Au cours de l'automne, la firme a procédé à la cueillette de la documentation et de l'information détenue par les partis politiques, en plus de réaliser plusieurs entrevues.

La firme a terminé ses travaux sur le terrain au mois de novembre 2017, pour ensuite entamer la phase d'analyse et de rédaction des rapports de vérification. Ces rapports nous seront remis en 2018.

Les élections générales municipales 2017

La collaboration avec nos partenaires municipaux

Comme mentionné, l'année a été marquée par la tenue d'élections générales municipales dont le scrutin a eu lieu le 5 novembre 2017. Cet événement important nous a menés à réaliser diverses activités pédagogiques pour bien faire comprendre les règles en matière de financement politique.

Il importe de préciser qu'au palier municipal, nous partageons la responsabilité de l'application de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités³ (ci-après « LERM ») avec le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Il nous revient de veiller à l'application des règles en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales, règles prévues aux chapitres XIII et XIV du titre I de la LERM (ci-après « chapitre XIII » et « chapitre XIV »).

En vue de réaliser notre mandat, nous travaillons de concert avec les trésoriers et trésorières de l'ensemble des municipalités du Québec, lesquels effectuent un travail de la plus grande importance en matière de financement politique. Ils guident et encadrent les partis politiques et les candidats indépendants de leur municipalité. Nous nous assurons donc qu'ils possèdent l'ensemble des informations et qu'ils peuvent accéder aux différents outils mis à leur disposition pour accomplir ces fonctions.

À cet effet, au cours des mois de juin et d'août, l'équipe responsable de la coordination en financement politique, qui travaille en collaboration avec les trésoriers, a formé plus de 280 personnes provenant de 182 des 186 municipalités assujetties au chapitre XIII et des 16 municipalités régionales de comté élisant leur préfet au suffrage universel. Quant

3. RLRQ, c. E-2.2.

aux trésoriers des municipalités assujetties au chapitre XIV, l'équipe de la coordination leur a offert un soutien individualisé.

Rappelons que le chapitre XIII présente les règles qui encadrent le financement politique dans les municipalités de 5 000 habitants ou plus, alors que les règles du chapitre XIV encadrent le financement politique dans les municipalités de moins de 5 000 habitants.

La formation obligatoire : la technologie au service du savoir

L'une des modifications majeures apportées à la LERM par le projet de loi n° 83 est l'obligation, pour tous les représentants officiels et les agents officiels, ainsi que leur délégué ou adjoint, le cas échéant, de suivre une formation concernant les règles de financement politique et de contrôle des dépenses électorales prévues au chapitre XIII. Cette formation a été mise en ligne au début du mois de janvier 2017 et se décline en trois versions : une pour le représentant officiel d'un parti, une pour l'agent officiel d'un parti et une pour l'agent et représentant officiel d'un candidat indépendant autorisé.

Nous avons privilégié une formation se donnant en ligne pour en faciliter l'accès et permettre à toutes et à tous de la suivre dans le respect des délais prescrits. La Loi prévoit qu'un représentant officiel d'un parti autorisé doit suivre cette formation dans les 30 jours suivant sa nomination, alors que ce délai est de 10 jours pour l'agent officiel d'un parti ou l'agent et représentant officiel d'un candidat indépendant autorisé. Bien que seuls les agents officiels et les représentants officiels ainsi que leurs adjoints et délégués aient cette obligation en vertu des nouvelles dispositions de la Loi, la formation peut être consultée par d'autres intervenants au sein des entités politiques, soit les chefs de partis, les dirigeants et les candidats indépendants.

La formation est fractionnée en trois ou quatre modules selon le ou les rôles occupés. Chaque module comporte plusieurs capsules relatives aux différentes règles de financement politique ou de contrôle des dépenses électorales. La personne qui suit la formation peut donc le faire à son rythme, sur plusieurs jours et selon ses disponibilités. Enfin, elle doit se soumettre à un test permettant de vérifier ses connaissances et de certifier sa participation.

Par ailleurs, une mention indiquant si la formation a été suivie ou non est inscrite au Registre des entités politiques autorisées du Québec, lequel est accessible au public sur notre site Web.

À la suite de la mise en ligne de cette formation, nous avons observé un fort taux de participation des agents officiels et des représentants officiels d'entités politiques. En effet, entre le 1^{er} janvier 2017 et le 5 novembre 2017, jour du scrutin, 96,4 % des 2 358 agents officiels et représentants officiels avaient terminé leur formation. Pour la même période, 28 chefs et 36 dirigeants de partis autorisés en ont suivi au moins une, alors que 65 candidats indépendants autorisés n'étant pas leur propre agent et représentant officiel ont fait de même.

Précisons que, quelques jours avant l'expiration du délai prévu par la Loi pour suivre la formation, un avis de rappel est transmis par courriel à l'agent officiel ou au représentant officiel qui ne l'aurait toujours pas terminée. À l'expiration de ce délai, nous leur transmettons également un avis de retard.

Le soutien quotidien aux entités politiques

Outre la formation obligatoire, nous mettons plusieurs outils à la disposition des acteurs politiques municipaux pour leur permettre d'acquérir les connaissances requises et d'avoir en leur possession tous les moyens pour s'acquitter de leurs responsabilités et obligations. Ce soutien est accru au cours d'une année durant laquelle se tiennent des élections générales.

Le nombre d'entités politiques autorisées en vertu du chapitre XIII dépasse largement les seuls partis politiques. Nous accompagnons également les candidats indépendants autorisés, qui étaient au nombre de 2 096 à travers le Québec en 2017. Ces derniers se sont ajoutés aux 155 partis politiques autorisés, dont 48 ont obtenu leur autorisation au cours de l'année.

Pour faciliter la diffusion des informations auprès de tous ces acteurs, nous avons mis en place un extranet pour les entités politiques municipales. Cette plateforme Web regroupe une multitude de ressources et d'outils destinés aux partis politiques et aux candidats indépendants. Ils y trouvent notamment des guides vulgarisant les règles en matière de financement politique, des directives quant à l'application de celles-ci et des formulaires standardisés pour simplifier la production de pièces justificatives. Des applications Web y sont également offertes pour faciliter la production des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales.

Au cours des mois de septembre à novembre 2017, 2 856 visites uniques⁴ ont été effectuées en moyenne mensuellement sur cet extranet.

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

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

Un soutien est également fourni aux candidats des municipalités de moins de 5 000 habitants, pour lesquelles, rappelons-le, des règles particulières sont prévues au chapitre XIV. Ce chapitre prévoit des règles de financement simplifiées concernant les dons reçus par les candidats, alors qu'en ce qui concerne leurs dépenses, seule la divulgation de celles-ci dans un rapport est requise.

Dans le cadre des élections générales municipales tenues à l'automne, 9 264 candidats étaient soumis à ces règles dans 918 municipalités à travers le Québec.

Une présence sur le terrain

L'adoption du projet de loi n° 101 en juin 2016 nous a octroyé de nouveaux pouvoirs en matière de vérification. L'un de ces pouvoirs permet à notre équipe de vérificateurs d'avoir accès à tout lieu où se tient une activité dans un domaine visé par les lois électorales et non seulement aux lieux où se trouvent les livres comptables d'une entité.

Ainsi, au cours de la période électorale municipale, notre équipe du Service de la conformité en financement politique a effectué des démarches sur le terrain en visitant des locaux électoraux de plusieurs partis politiques. À cette occasion, nous avons visité les locaux de 61 partis dans 25 municipalités. Cela représente près de 40 % des partis qui étaient autorisés au cours de la dernière campagne électorale municipale et plus de 30 % des municipalités dans lesquelles au moins un parti politique était autorisé.

Par ces visites, nous souhaitons, d'une part, faciliter le travail des agents officiels lors de la rédaction de leur rapport de dépenses électorales, tout en leur proposant des façons de faire et de bonnes pratiques en matière de gestion des dépenses électorales. Il s'agissait aussi d'une occasion pour les acteurs présents d'échanger en personne avec les membres de notre équipe de vérificateurs et de leur poser des questions.

D'autre part, cette démarche s'inscrit dans nos activités de vérification liées à notre rôle de contrôleur du financement politique. Les vérificateurs ont pu dresser un inventaire des équipements se trouvant dans les locaux des partis politiques et colliger tout renseignement utile aux fins de la vérification ultérieure des rapports de dépenses électorales, notamment quant à l'évaluation de la valeur des biens utilisés par les partis.

Rappelons que le coût de tout bien utilisé en période électorale par un candidat ou un parti politique constitue une dépense électorale qui doit être comptabilisée et inscrite au rapport de dépenses électorales du candidat ou du parti concerné. Ces dépenses sont sujettes à la limite prévue par la Loi, limite qui vise à assurer l'équité entre tous les candidats et partis d'une même municipalité.

Cette démarche ajoute ainsi une dimension à notre travail, laquelle est basée sur la volonté d'avoir une approche proactive sur le terrain en collaboration avec les partis politiques municipaux. Il n'est pas exclu qu'une telle démarche soit réalisée dans le cadre de futurs événements électoraux ou à l'occasion de différentes activités de financement politique.

L'application de nouvelles mesures de financement public

Le projet de loi n° 83 a également instauré de nouvelles règles de financement public au palier municipal. Toute municipalité de 20 000 habitants ou plus offre désormais une allocation aux partis autorisés ayant obtenu au moins 1 % des votes lors des dernières élections générales. Celle-ci sert au remboursement des dépenses liées à l'administration courante d'un parti autorisé, à la diffusion de son programme politique et à l'appui de l'action politique de ses membres.

Dans ces mêmes municipalités, un financement public complémentaire (revenus d'appariement) est maintenant offert aux partis politiques et aux candidats indépendants autorisés. Ce financement est versé au courant de l'année durant laquelle sont tenues des élections générales ou en période électorale lors d'élections partielles. Les revenus d'appariement sont calculés en fonction de chaque dollar reçu à titre de contribution par tout parti politique ou candidat indépendant autorisé, le tout jusqu'à concurrence du montant maximal prévu par la Loi.

La LERM prévoit également la possibilité d'obtenir une avance sur le versement de ces revenus d'appariement ainsi que sur le remboursement des dépenses électorales.

Ces dispositions entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2017, nous avons fait connaître les différentes directives et procédures élaborées afin d'encadrer le versement de ces sommes. Il devenait primordial pour nous de diffuser ces directives pour faciliter la compréhension et l'application de ces règles par les acteurs concernés. À ce sujet, nous accompagnons aussi les trésoriers de ces municipalités, lesquels sont responsables du versement de ces sommes.



Nos défis pour 2018

Nos principaux défis en 2018 s'articuleront certainement autour des élections générales provinciales et scolaires. Au cours de la prochaine année, nous continuerons également à concentrer nos actions afin de faire connaître les règles en matière de financement politique et d'en assurer l'application.

Deux élections générales en l'espace de quelques semaines

Au palier provincial, l'automne 2018 viendra clore le premier cycle d'élections générales à date fixe. Un deuxième événement électoral, cette fois au palier scolaire, mobilisera également nos équipes, puisque des élections générales se tiendront à ce palier à l'automne. Les deux périodes électorales se chevaucheront alors durant quelques semaines.

Ce faisant, nous devons assurer, au même moment, le soutien des acteurs politiques de ces deux paliers électifs. Alors que la formation des acteurs politiques provinciaux se fera essentiellement par l'entremise de la formation rendue obligatoire par le projet de loi n° 101, laquelle se donne sur une plateforme Web, des formations en salle et sur le Web seront conçues au palier scolaire. De plus, l'équipe responsable de la coordination en financement politique rencontrera les partis politiques provinciaux et offrira un soutien téléphonique à l'ensemble des acteurs politiques des deux paliers électifs.

Par ailleurs, lors de ces deux événements électoraux, l'utilisation des technologies de l'information en période électorale sera un enjeu auquel nous porterons particulièrement attention, surtout en ce qui concerne la diffusion de publicités sur le Web et les médias sociaux. À ce sujet, il importe de rappeler que le coût de toute publicité effectuée pendant la période électorale et qui, notamment, favorise ou défavorise un candidat ou un parti constitue une dépense électorale qui doit être payée et autorisée par un agent officiel. Cette exigence doit être respectée, et ce, peu importe le moyen utilisé pour diffuser la publicité.

Certains défis se poseront également sur le plan des communications publiques, les règles de financement politique n'étant pas les mêmes aux deux paliers. Par exemple, le montant maximal de contribution est de 200 \$ par électeur par entité autorisée au palier provincial au cours de l'année durant laquelle se tiennent des élections générales. Au palier scolaire, ce montant est plutôt de 300 \$ par électeur par candidat autorisé au cours de l'exercice financier.

Enfin, les élections générales provinciales étant les premières qui se tiendront à date fixe, ce sera pour nous l'occasion, à l'approche de la période électorale, de documenter les enjeux concernant les dépenses préélectorales.

La conformité du financement et des dépenses électorales au palier municipal

Au palier municipal, nos équipes se concentreront sur la conformité des contributions, des dépenses électorales et des rapports que transmettront les agents officiels et les représentants officiels des entités politiques autorisées des municipalités de plus de 5 000 habitants. Nous recevrons aussi une importante quantité de listes de donateurs et de rapports de dépenses, lesquels doivent être transmis par tous les candidats des municipalités de moins de 5 000 habitants.

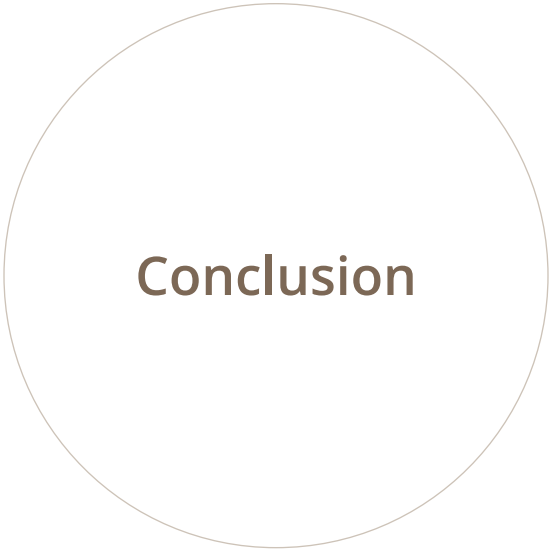
Tous ces rapports doivent être transmis aux trésoriers des municipalités dans les 90 jours qui suivent un scrutin. Dans le cas présent, ils doivent être transmis au plus tard le 5 février 2018, soit le premier jour ouvrable suivant l'expiration de ce délai.

Les travaux de vérification

Après la tenue des élections générales provinciales et scolaires, nous poursuivrons nos activités de vérification dans le cadre du mandat de vérification 1996-2016, notamment à l'aide des rapports de la firme externe. L'analyse de cette firme nous permettra de déterminer les orientations qui guideront nos actions dans les prochaines années, notre volonté demeurant d'assurer l'intégrité et l'équité du financement politique. La détermination des orientations à prendre devra nécessairement tenir compte de la disponibilité de la documentation recueillie auprès des partis concernés.

Par ailleurs, en matière de financement politique, nos équipes sont toujours à l'affût de nouveaux stratagèmes qui viseraient à contourner les règles prévues aux lois électorales.





Conclusion

Un constat se dégage de nos dernières réalisations et des défis qui nous attendent : il nous faut maintenir un équilibre entre notre rôle d'éducateur et celui de contrôleur. S'il est essentiel d'assurer un respect constant des règles de financement politique, il importe de ne pas dissuader celles et ceux qui souhaitent s'impliquer en politique.

Il nous revient donc d'orienter nos actions afin de conserver cet important équilibre, en vue d'assurer à la fois l'intégrité de notre système électoral et la vitalité de notre démocratie.