CI – 027M
C.G. – P.L. 78
Représentation électorale
et règles de financement
des partis politiques

Distinguer réforme de la carte électorale de celle du financement des partis politiques

Mémoire présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations sur le projet de loi n^{o} 78, *Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives*

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Février 2010

CSQ

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente quelque 175 000 membres, dont près de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent environ 230 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 33 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Les élections constituent un des éléments clés de notre démocratie représentative. Au fil des années, l'Assemblée nationale a adopté des réformes qui visaient à épurer les pratiques électorales de manière à favoriser l'équité de traitement entre les partis politiques. À cet égard, la plus importante réforme est survenue en 1977 avec l'adoption de la Loi régissant le financement des partis politiques, loi qui est souvent citée en modèle par d'autres États.

Tout aussi importante soit-elle, cette Loi n'a pas permis d'éviter certains dérapages dans les pratiques électorales, entachant ainsi le caractère démocratique du processus électoral. Devant les pressions de plus en plus fortes, le gouvernement n'a eu d'autre choix que de présenter le projet de loi n^{o} 78 qui vise à modifier la Loi actuelle. La Centrale des syndicats du Québec a toujours participé aux consultations publiques sur la Loi électorale afin de défendre certains principes fondamentaux, dont l'équité et la transparence dans le processus électoral. Aujourd'hui, nous soumettons de nouveau un mémoire devant cette Commission parlementaire. Celui-ci contient deux orientations majeures, soit une réelle réforme du mode de scrutin qui permettait une véritable refonte de la carte électorale et un plus grand resserrement du financement des partis politiques. Ces orientations se déclinent en recommandations que nous expliquons dans le texte et qui se trouvent nommément énoncées en conclusion.

La refonte de la carte électorale : un abus de pouvoir

Le projet de loi déposé le 25 novembre dernier comprend principalement deux volets, soit une refonte de la carte électorale et de nouvelles règles de financement des partis politiques. Nous avons été extrêmement surpris de constater que le gouvernement profitait de l'occasion d'assainir les règles de financement des partis politiques pour procéder à une réforme de la carte électorale. Nous avons été surtout choqués du recours à ce processus, d'autant plus que le Directeur général des élections (DGE) s'apprêtait à déposer ses propres recommandations concernant la carte électorale.

Faut-il rappeler au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques que :

> La responsabilité d'établir la délimitation des circonscriptions électorales est confiée à la Commission qui dresse la carte électorale après avoir procédé à des consultations publiques dans différentes régions du Québec et après avoir entendu les commentaires des élus. Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission jouit d'un pouvoir décisionnel[1].

[1] COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC (2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009,* p. 6.

Certes, le processus qui mène à l'établissement d'une carte électorale est encadré par la Loi électorale du Québec, mais depuis mars 2007, le DGE mène des travaux sur la question. Il a déposé un rapport préliminaire en mars 2008 et tenu des audiences publiques au cours du printemps 2008. Il se disait prêt à présenter son rapport à la Commission de l'Assemblée nationale afin de poursuivre ses travaux, mais le gouvernement ne l'a jamais convoqué. Plus encore, c'est cette démarche que le gouvernement a interrompue par le dépôt du projet de loi n^{o} 78. Nous considérons que le gouvernement doit respecter la loi, permettre à la Commission de l'Assemblée nationale d'entendre le DGE et conduire un vrai débat sur la refonte de la carte électorale.

En conséquence, nous demandons au gouvernement québécois de scinder son projet de loi et de retirer la partie concernant la refonte de la carte électorale.

La réforme du mode de scrutin s'impose

La CSQ est parfaitement consciente qu'au fil des années, les données démographiques des régions du Québec ont évolué. Comme le fait remarquer le rapport de gestion de la Commission de la représentation électorale :

> Entre les mois de novembre 2007 et de juillet 2009, les sept circonscriptions d'exception de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de la Chaudière-Appalaches ont toutes vu leur situation se dégrader et une huitième circonscription, celle de Kamouraska-Témiscouata, s'est ajoutée aux exceptions négatives[2] dans l'est du Québec. Parallèlement, le nombre d'exceptions positives[3] au pourtour de l'île de Montréal est passé de six à dix au cours de la même période. En résumé, le Québec compte désormais 11 circonscriptions en situation d'exception positive et 16 en situation d'exception négative pour un total de 27 exceptions. De plus, 15 circonscriptions sont actuellement à moins de 5 % d'une telle situation. Ces données confirment le fait que les inégalités de représentation n'ont fait que s'accentuer au Québec depuis 2007[4].

C'est à cause de ce déséquilibre démographique appréhendé que le DGE se devait de trouver une solution conforme à l'esprit de la Loi électorale. C'est pourquoi il avait recommandé de supprimer trois circonscriptions dans l'Est-du-Québec (Beauce-Nord, Gaspé et Kamouraska-Témiscouata) et de doter la région de Montréal de trois nouvelles circonscriptions (Laval, Lanaudière et Montérégie).

---

2 Il s'agit de circonscriptions où le nombre d'électeurs est inférieur au seuil minimal de - 25 % par rapport à la moyenne nationale.

3 Il s'agit de circonscriptions où le nombre d'électeurs est supérieur au seuil minimal de + 25 % par rapport à la moyenne nationale.

4 COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC (2009). p. 12 et 13.

Cette proposition avait soulevé un tollé de protestations à l'époque. Mais la réalité commandait tout de même une réflexion qui, malheureusement, n'a pas eu lieu.

Aujourd'hui, nous sommes mis en face d'un projet de loi qui ne règle en rien la question des écarts démographiques croissants entre les régions. De quoi s'agit-il ? Essentiellement, de ne plus utiliser le territoire national comme critère de référence pour découper la carte électorale. En effet, la proposition Béchard vise à utiliser les régions administratives comme critère de référence. Ainsi, chaque région se voit attribuer par le projet de loi un nombre minimal de circonscriptions, peu importe son nombre d'électrices et d'électeurs. Par la suite, selon un mode de calcul énoncé par le projet de loi, une région pourrait se voir attribuer un nombre supplémentaire de circonscriptions. Cette manière de remanier la carte électorale nie un principe fondamental en démocratie, soit la recherche d'égalité de vote des électrices et des électeurs partout sur le territoire national.

L'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés stipule que « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Ce droit de vote lui permet de choisir la personne qui, de son point de vue, est la plus apte à le représenter au sein de l'Assemblée nationale ou de la Chambre des communes. Ce droit de vote consacré dans la Charte garantit le droit à une « représentation effective » tel qu'elle est définie par un arrêt[5] de la Cour suprême en 1991. Selon cet arrêt, la parité du pouvoir électoral, bien qu'étant la condition centrale au respect du droit de vote, n'est pas la seule. D'autres conditions peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes, le but ultime étant la poursuite d'une représentation plus effective. Ainsi, d'autres conditions peuvent être prises en considération, notamment les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts d'une collectivité (ou d'une région) ainsi que la représentation des groupes minoritaires. Une condition qui ne tendrait pas vers une représentation plus effective ne serait pas acceptable. Ce concept de représentation effective doit donc guider l'élaboration de la carte électorale qui, tout en cherchant à atteindre la parité du pouvoir électoral entre les personnes ayant le droit de vote, permet à toutes les citoyennes et à tous les citoyens d'avoir une voix auprès du gouvernement et de s'adresser directement à sa députée ou à son député.

Pour la CSQ, la seule manière de respecter ce principe de représentation effective est le recours à une démarche qui soit vraiment démocratique et indépendante des humeurs politiciennes. À notre avis, nous ne pouvons plus faire l'économie de lier la refonte de la carte électorale et la réforme du mode de scrutin. En effet, comme nous l'avons exprimé à plusieurs reprises, et particulièrement dans notre mémoire déposé en décembre 2005, nous croyons qu'il est temps que le Québec se dote d'un mode de scrutin qui nous permette de rejoindre certains principes fondamentaux chers à notre organisation syndicale : un processus de votation simple, la traduction du pluralisme politique de la société québécoise, le maintien du

[5] Renvoi : circonscriptions électorales provinciales (Sask.) [1991] 2 R.C.S. 158.

lien entre l'électeur et son député, le reflet le plus fidèle possible de la volonté populaire et la traduction de l'importance des régions dans la réalité québécoise. Plus encore, une réforme du mode de scrutin permettrait aussi d'élaborer les mécanismes assurant d'atteindre la parité de représentation entre les femmes et les hommes, de favoriser l'équité de représentation pour les minorités ethniques et d'accorder une voix politique aux autochtones.

Un système mixte, inspiré du modèle écossais ou néo-zélandais, nous apparaît comme la voie désignée. Ce système mixte, par sa nature compensatoire, permettrait d'atteindre une proportionnalité finale des résultats tout en maintenant le lien entre l'électeur et son député de circonscription quelle que soit la région et s'inscrirait en continuité avec l'évolution que connaît le Québec. Comme il semble que le gouvernement souhaite que les résultats des élections reflètent une représentation équilibrée des régions naturelles du Québec, la réforme du mode de scrutin nous semble la voie indiquée. En effet, elle permettrait l'établissement d'une représentation régionale et la réduction des conflits possibles entre le rôle des intérêts de la communauté et la ligne de parti, et ce, dans le respect des besoins de la région quant à la gestion des affaires de l'État.

Le temps presse ! Le recours à des subterfuges ne contribue qu'à délégitimer l'exercice et à entretenir le cynisme dans la population. Les personnes qui vivent dans les régions en crise démographique méritent mieux qu'un débat bâclé, voire noyé dans un projet de loi omnibus.

En conséquence, nous demandons au gouvernement québécois de compléter la démarche concernant la réforme du mode de scrutin dans les plus brefs délais.

Le financement des partis politiques : un effort supplémentaire est possible

Le Québec s'est doté, en 1977, de la Loi régissant le financement des partis politiques, celle-ci a fortement contribué à rendre les pratiques de financement plus démocratiques.

> L'équité, l'intégrité et la transparence étaient les principes sous-jacents à la loi. Elle poursuivait, et elle poursuit toujours, les objectifs suivants :
>
> - Permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques (interdiction formelle aux personnes morales de contribuer à un parti) ;
> - Assurer le contrôle de ce financement par la divulgation des revenus et des dépenses des partis politiques ;
> - Encourager les contributions modestes et diversifiées ;
> - Susciter la collaboration des partis politiques ;

- Investir le Directeur général des élections d'un double rôle : contrôle et information[6].

Toutefois, au fil des ans, force a été de constater que le dévoilement de pratiques ayant cours lors de campagnes électorales que ce soit aux niveaux fédéral, provincial ou municipal est venu entacher la confiance du public quant aux partis politiques. Ces pratiques concernent particulièrement le versement de contributions à des partis politiques, spécialement en ce qui concerne le recours à des prête-noms, et ce, en contravention avec les règles prévues à la Loi.

Le projet de loi n^{o} 78 propose quelques modifications au financement des partis politiques et des députés indépendants ainsi qu'à la direction d'un parti politique. Les propositions du projet de loi constituent une avancée sérieuse dans le financement des pratiques électorales. Ainsi, la CSQ salue le fait que ce projet de loi confirme la nécessité du financement public des partis politiques et, conséquemment, propose de hausser le financement public d'une campagne électorale de 0,50 $ à 0,82 $. Le maintien de ce principe et l'augmentation des sommes contribueront, d'une part, à permettre aux tiers partis de bénéficier de ressources publiques nécessaires à leur fonctionnement et, d'autre part, à « protéger » l'indépendance de tous les partis quant aux pressions externes.

Pour ce qui est du montant des contributions que peut verser une personne ayant qualité d'électrice ou d'électeur au cours d'une même année civile à chacun des partis, des députés indépendants et des candidats indépendants, nous constatons qu'il demeure inchangé, soit 3 000 $. Comme le signalait le DGE, au Québec, « malgré qu'on puisse parler d'un financement privé et populaire, il faut néanmoins avouer que celui-ci est plutôt élitiste[7] ».

Le rapport du DGE publié en 2007 rappelait à juste titre le principe suivant : « Contribuer à un parti politique est légitime et conforme aux libertés fondamentales de tout électeur[8]. » Plus encore, le rapport signalait l'importance de la divulgation générale des mouvements de fonds en politique qui « offre aussi à l'ensemble des citoyens la possibilité de connaître toute information pertinente sur les finances d'un parti, comme de l'ensemble des partis politiques au Québec ».

Nous appuyons aussi l'ajout d'une précision à la loi qui stipule que toute contribution doit être volontaire et ne pas faire l'objet de compensation, de contrepartie ou, encore, d'un quelconque remboursement. Cette précision vient renforcer l'esprit de la loi qui veut que seuls les électeurs et les électrices soient habilités à verser des contributions à des partis politiques.

---

6 DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS (2007). ***Rapport*** *du groupe de réflexion sur le* ***financement*** *des partis politiques,* p. 9.

7 DGE (2007). p. 33.

8 DGE (2007). p. 14.

Dans cet esprit, la CSQ aurait souhaité que le projet de loi renforce la loi actuelle en inscrivant nommément que tous les partis politiques devraient avoir l'obligation de rendre publics les dons et les donateurs, et ce, pendant les campagnes électorales. Cela exigerait des partis politiques une réelle transparence tout au long d'une campagne électorale en permettant au public de savoir rapidement qui appuie financièrement tel ou tel parti. Mais cela ne saurait suffire pour véritablement éviter le recours aux prête-noms par des entreprises désireuses d'appuyer un parti politique ou une personne en particulier. Aussi, la CSQ demande que le projet de loi prévoie des mesures qui interdisent explicitement ce stratagème.

Par contre, la CSQ appuie les modifications reliées aux amendes. Leur augmentation[9] ainsi que l'interdiction de contrat public, pendant une période de cinq ans, à toute personne physique ou morale coupable d'infraction à la loi devraient permettre de contribuer à assainir les pratiques de financement des partis politiques.

Finalement, la CSQ constate qu'en ce qui concerne la reddition de comptes et la transparence, le projet de loi ne profite pas de l'occasion de mettre en œuvre certaines des recommandations du DGE formulées en 2007. Quelques-unes visaient l'harmonisation de la présentation des renseignements contenus dans les rapports financiers des différents partis politiques en obligeant ces derniers à recourir aux mêmes conventions comptables. Le rapport demandait aussi que l'information financière concernant les instances de parti (par exemple, les organisations dans les circonscriptions) soit présentée de façon plus claire et que les travailleurs d'élection rémunérés présentent une facture en bonne et due forme, pour services rendus, à l'agent officiel du parti. Toutefois, nous reconnaissons les efforts du législateur pour mieux encadrer le financement d'une campagne à la direction d'un parti politique. Aussi, la CSQ, sans avoir de recommandations particulières à cet égard, demande au ministre responsable que le gouvernement appuie les recommandations du DGE et favorise leur mise en œuvre.

Conclusion

Depuis des mois, les scandales politiques entourant certaines pratiques électorales douteuses ont fait la manchette des médias. Fondés ou non, ces renseignements ont fortement ébranlé la confiance des électrices et des électeurs à l'égard du processus électoral et laissé sous-entendre que le Québec serait revenu aux pratiques douteuses, voire illégales, d'avant la réforme du financement des partis politiques. En réponse à toutes ces allégations, le gouvernement a choisi de déposer un projet de loi qui vise à resserrer les règles de financement des partis

[9] Pour une personne physique, une amende de 1 000 $ à 10 000 $ pour une première infraction et de 2 000 $ à 20 000 $ pour toute récidive dans les cinq ans. Pour une personne morale, une amende de 5 000 $ à 30 000 $ pour une première infraction et de 10 000 $ à 60 000 $ pour toute récidive dans les cinq ans.

politiques. La CSQ peut souscrire à une telle initiative. Toutefois, notre Centrale syndicale s'inscrit en faux à l'égard de la stratégie mise en place par le gouvernement et qui vise à profiter de la révision de la loi pour modifier la carte électorale. En conséquence, la CSQ émet les recommandations qui suivent.

Recommandations de la CSQ

La CSQ recommande au gouvernement :

1. De scinder son projet de loi et de retirer la partie concernant la refonte de la carte électorale ;
2. De compléter la démarche concernant la réforme du mode de scrutin dans les plus brefs délais ;
3. De prévoir un mécanisme permettant de vérifier si un contributeur a pu obtenir un remboursement par son employeur ;
4. D'obliger la publication des dons et des donateurs pendant les campagnes électorales ;
5. De reconnaître comme infraction le fait qu'une personne morale tolère, dans ses lieux, une publicité illégale qui constitue une dépense électorale ou qui influence un de ses employés ou employées à effectuer des dépenses interdites en période électorale.

Annexe 1

Le nombre de sièges et la carte électorale[10]

Le Québec compterait 77 circonscriptions uninominales élues sous le mode majoritaire à un tour que l'on connaît et 50 sièges compensatoires élus selon une compensation nationale ou régionale, pour un total de 127 sièges. Les observateurs politiques s'entendent sur le ratio 60-40 entre les sièges de circonscription et les sièges de compensation. Ce ratio permet un juste équilibre entre la représentation territoriale du vote majoritaire et la proportionnalité introduite par la compensation du deuxième vote.

Le territoire des 77 circonscriptions serait le même que les 75 circonscriptions fédérales, plus deux petites circonscriptions, les Îles-de-la-Madeleine et le Nunavik. Les circonscriptions fédérales possèdent plusieurs avantages majeurs : elles sont déjà existantes, le découpage est très égalitaire en termes d'électeurs par circonscription et elles permettent une plus grande cohérence pour l'électeur qui vote au sein de la même circonscription au palier fédéral et provincial. La plupart des observateurs estiment que le total de 127 députés est un nombre à ne pas dépasser.

[10] CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2005). *La réforme de la Loi électorale et du mode de scrutin au Québec : pour que chaque vote compte*, Mémoire présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale en vue de l'étude de l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale, (décembre), p.19, D11630.

D12096
Février 2010

Communications