



Mémoire de la Fédération des travailleurs et des
travailleuses du Québec

présenté à la
Commission des Institutions

concernant la représentation électorale
et les règles de financement des partis politiques
(Projet de loi n° 78)

Le 1^{er} février 2010

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8000
Télécopie : 514 383-8001
Site Web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2010
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-093-9

Table des matières

Introduction	4
Première partie — La représentation électorale	5
1.1 Oui à une réforme majeure	5
1.2 Non aux propositions du projet de loi n° 78	6
1.3 Les propositions de la FTQ.....	9
Deuxième partie – Le financement des partis politiques	11
2.1 Les objectifs du projet de loi	11
2.2 Contre le financement illégal provenant de personnes morales	12
2.3 Des règles contribuant à améliorer la représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles au sein de l'Assemblée nationale	16
Troisième partie – Améliorer le débat démocratique : permettre les dépenses par des tiers	18
3.1 Pour véritablement communiquer avec l'électorat	18
3.2 La notion de dépense électorale.....	19
3.3 Le droit de réponse.....	20
3.4 La limite de dépenses permises	20

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec regroupe près de 550 000 travailleurs et travailleuses qui sont aussi des citoyennes et des citoyens engagés et intéressés. À ce titre, nous sommes souvent intervenus dans les débats touchant la *Loi électorale*, surtout lorsque nous sentions que les enjeux étaient majeurs.

Nous croyons que telle est la situation avec le projet de loi n^o 78, et ce, à double titre. Le gouvernement y propose une réforme majeure des fondements de la représentation électorale par une redéfinition des critères de découpage des circonscriptions ainsi qu'un resserrement des règles de financement des partis politiques.

Nous sommes cependant fort étonnés du traitement qui est fait à la première composante du projet de loi, la représentation électorale. Nous croyons qu'il faut prendre le temps de faire toutes les analyses nécessaires avant de précipiter son adoption et qu'il faut aussi mettre cette analyse en perspective avec les consultations qui l'ont précédée, notamment pour évaluer la pertinence d'un mode de scrutin proportionnel.

Nous osons espérer que la précipitation actuelle ne vise pas à camoufler l'importance des modifications à la représentation électorale, dans un contexte politique où, après les élections municipales de novembre dernier, les regards sont principalement dirigés vers le financement des partis politiques. Espérons aussi qu'il ne s'agit pas d'un coup de force gouvernemental parce que le rapport final de la Commission de la représentation électorale déplaît. Justement, la Commission, un organisme indépendant dont le rôle est de revoir la carte électorale selon une échéance et un processus précis et en fonction de critères prévus dans la loi, a été créée en 1979 pour dépolitiser de telles décisions, à cause du danger que les députés n'utilisent leur influence pour bloquer des changements pertinents qui les toucheraient personnellement.

En ce qui concerne les règles de financement des partis politiques, la FTQ souhaite pour l'essentiel l'adoption rapide des modifications proposées et de quelques autres que nous trouvons tout aussi pertinentes.

Afin de respecter les dynamiques différentes des deux parties du projet de loi n^o 78, nous demandons qu'il soit scindé : les articles 1 à 8 sur la représentation électorale; les articles 9 et suivants sur le financement des partis politiques. Cette demande nous conduit à présenter le présent mémoire en deux parties bien distinctes dont les conclusions sont tout aussi distinctes. Dans une troisième partie, bien que cette réflexion n'ait pas été retenue dans le projet de loi, nous proposons d'autres amendements à la *Loi électorale* pour un assouplissement des règles des dépenses électorales engagées par des tiers, règles qui interpellent nos organisations au premier chef.

Première partie — La représentation électorale

1.1 Oui à une réforme majeure

Avant de nous prononcer sur le contenu même de la première partie du projet de loi n° 78, nous tenons à préciser quels sont les choix qui s'offrent quant à la révision de la carte électorale. Nous croyons que seules deux avenues sont possibles.

Le gouvernement pourrait laisser **l'application de la loi actuelle** suivre son cours. En vertu du processus actuel, les premières étapes de la révision de la carte électorale sont faites : la Commission de la représentation électorale du Québec a déposé un premier rapport préliminaire¹ en mars 2008 (étape 1); elle a tenu des audiences publiques dans les six mois qui ont suivi, notamment en juin 2008 (étape 2); selon plusieurs observateurs, son rapport final est prêt et les consultations ont conduit à des changements qui pourraient répondre aux préoccupations alors exprimées. C'est le gouvernement qui en empêche le dépôt puisque cela enclencherait alors le processus de l'adoption d'une nouvelle carte électorale, soit un débat à l'Assemblée nationale (étape 3) puis l'établissement définitif des limites des circonscriptions électorales par la Commission et leur publication dans la Gazette officielle (étape 4).

La **nécessité d'une réforme en profondeur** pourrait être reconnue, à cause notamment des changements démographiques et de la mobilité territoriale de la population québécoise. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le Québec fait face à une telle nécessité. Cela s'est déjà produit à au moins deux reprises dans notre histoire récente. Ces deux réformes avaient entraîné une augmentation importante du nombre de circonscriptions. Ainsi, en 1965, on était passé de 95 à 108 circonscriptions puis, en 1980, de 110 à 122 circonscriptions. En 1965, il s'agissait d'un précédent historique puisque, pour la première fois, la carte électorale était issue du travail d'une commission indépendante de l'Assemblée nationale. C'est en 1979 qu'un organisme décisionnel permanent est créé, la Commission de la représentation électorale du Québec, à qui l'on confie la tâche de délimiter les circonscriptions en tenant compte de l'égalité de vote (plus tard de la représentation effective de l'électeur) et de différents critères. Peut-être est-il temps aujourd'hui de procéder à une nouvelle réforme en profondeur? D'accepter que le nombre de circonscriptions ou de députés augmente? Que de nouveaux critères interviennent?

Pour la FTQ, les indices de la nécessité d'une réforme d'importance sont nombreux. En premier lieu, on constate une difficulté grandissante pour la Commission de définir des circonscriptions dans le cadre actuel. Le respect du principe de la représentation effective de l'électeur permet quand même une variation de plus ou moins 25 % d'écart du nombre d'électeurs dans chaque circonscription par rapport au nombre moyen d'électeurs (qu'on appelle les seuils minimal et maximal)². Or, selon les données du rapport préliminaire de la

¹ Commission de la représentation électorale du Québec, *La population bouge, La carte électorale change, Étape 1 : Proposition de délimitation, Rapport préliminaire*, mars 2008, 162 pages.

² *Ibid.*, page 22. Les calculs de la Commission sont les suivants : 45 207 électeurs comme moyenne provinciale; 33 905 comme seuil minimal (- 25 %); 56 509 comme seuil maximal (+ 25 %).

Commission, le non-respect de cette règle est élevé : 20 circonscriptions dépassent les seuils, 7 en exception positive et 13 en exception négative; 16 autres circonscriptions sont en situation critique, si près du seuil minimal ou maximal qu'on doit croire qu'elles se retrouveront très rapidement en situation d'exception positive (10) ou négative (6).

En deuxième lieu, sont encore bien présentes des réclamations de différentes communautés ou régions du Québec pour une répartition différente des pouvoirs malgré la création de diverses structures supralocales décisionnelles ou consultatives, les municipalités régionales de comté (MRC) ou les conférences régionales des élus (CRÉ) par exemple. Ces revendications se font encore plus bruyantes lorsqu'il s'agit de revoir la carte électorale même si elles n'ont pas toujours de liens directs avec elle.

Enfin, durant la décennie 2000, les débats ont été nombreux, ici et ailleurs au Canada, pour une réforme du mode de scrutin visant à contrer les distorsions de notre système actuel par l'introduction d'un principe de proportionnalité.

Entre les deux choix, la FTQ se prononce en faveur d'une réforme majeure qui, comme les précédentes, doit être conduite par un organisme indépendant. Il faut que des analyses aussi précises que possible soient faites et que des consultations aient lieu sur des propositions concrètes dont les conséquences sont bien définies et bien comprises.

1.2 Non aux propositions du projet de loi n° 78

La première partie du projet de loi n° 78 est une réforme en profondeur, mais son contenu ne répond pas à nos attentes. La FTQ ne croit pas non plus très opportun d'adopter à la vapeur de telles modifications dont les conséquences n'ont pas fait l'objet d'évaluations. Cependant, il faut s'intéresser aux enjeux soulevés parce que ceux-ci pourraient faire partie des analyses précises que l'on demanderait à un organisme indépendant de faire, afin de justifier ses choix.

1.2.1 Le système actuel

La loi actuelle, à l'article 14, prévoit que la représentation effective des électeurs est un principe de base pour la délimitation des circonscriptions. « *Le Québec est divisé en circonscriptions électorales délimitées de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs. Les circonscriptions, dont le nombre ne doit pas être inférieur à 122 ni supérieur à 125, sont délimitées en tenant compte de l'égalité du vote des électeurs.* »

Ce principe est cependant nuancé par diverses considérations prévues à l'article 15. « *La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration du territoire, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales* ».

Ces considérations doivent cependant s'inscrire à l'intérieur d'un écart mathématique précis, la règle du plus ou moins 25 % prévue à l'article 16³. La loi permet aussi à la Commission de s'écarter exceptionnellement de cette règle mathématique en motivant sa décision par écrit dans chaque cas (article 17), ce qu'elle fait pour la circonscription de l'Ungava depuis 1988, celle des Îles-de-la-Madeleine étant prévue nommément dans la loi⁴.

C'est depuis 1991, suite à un jugement de la Cour suprême⁵, que le principe de la représentation effective de l'électeur a été introduit dans la loi. Les nuances de la règle du plus ou moins 25 % ainsi que les considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique ont été reconnues comme permettant d'assurer cette représentation effective qui est différente de l'égalité du pouvoir électoral.

C'est cet encadrement qui a soutenu la rédaction du rapport préliminaire de la Commission. À la lecture de ce rapport, on comprend que la liste des critères de l'article 15 n'est pas limitative et que la Commission a aussi tenu compte le plus possible du découpage des régions administratives et des municipalités régionales de comté (MRC). Faut-il pour autant que des changements soient apportés à la loi pour obliger la Commission à tenir encore plus compte des réalités régionales?

1.2.2 Un renversement de perspective

Le projet de loi n^o 78 propose de reconnaître le nombre actuel de circonscriptions dans chaque région administrative comme étant le minimum à respecter. La nouvelle méthode de calcul proposée augmente sensiblement le nombre total de circonscriptions⁶. Pire, cette méthode continue à creuser les écarts entre la population de chaque circonscription et la moyenne provinciale, ces écarts n'étant plus contenus par la loi. En effet, l'écart mathématique de plus ou moins 25 % ne s'applique plus entre toutes les circonscriptions québécoises, mais bien seulement au sein de chacune des régions.

Ces modifications correspondent selon nous à un renversement de perspective. Il accorde à la représentation des régions un poids prépondérant par rapport à celui de la représentation effective de l'électeur en accordant un nombre minimal de circonscriptions pour chaque région administrative, ce nombre correspondant à la situation actuelle qui, rappelons-le, ne respecte pas les critères de la loi ni d'ailleurs aucun autre critère d'équité. Du moins, c'est ainsi que nous nous sentons obligés d'interpréter l'absence de justification du nombre minimal proposé pour chacune des régions.

La FTQ ne peut être d'accord avec un tel renversement de perspective. En premier lieu, il est loin d'être assuré qu'il soit constitutionnellement acceptable que les écarts actuels dans le

³ Le Québec n'est évidemment pas la seule province qui fait face à des considérations territoriales de faible peuplement. Ainsi, la règle du plus ou moins 25 % s'applique aussi au fédéral, en Ontario, en Colombie-Britannique, etc. Quelques provinces appliquent un écart plus faible, plus ou moins 10 % (ex. : Nouveau-Brunswick) ou plus ou moins 5 % (ex. : Saskatchewan).

⁴ Ces deux circonscriptions sont en situation d'exception négative avec un écart avec la moyenne provinciale de - 47,3 % pour l'Ungava et - 76,6 % pour les Îles-de-la-Madeleine.

⁵ Revoir : Circonscriptions électorales provinciales (Sask.) [1991] 2 R.C.S. 158, N^o du greffe 22345, 1991; 29, 30 avril 1991; 1991 : 6 juin.

⁶ Selon les estimations des différents partis politiques, le nombre total de circonscriptions varierait entre 128 et 150.

poids des électeurs grandissent et assurent de moins en moins le respect du principe de la représentation effective de l'électeur reconnu par la Cour suprême.

À cette question constitutionnelle, s'ajoute celle d'un découpage adéquat des régions. Le gouvernement agit de manière assez cavalière en accréditant les divisions administratives actuelles qui n'ont aucun ancrage politique. Ce découpage administratif a évolué au fil du temps et, surtout, il est loin d'être universellement appliqué. Par exemple, certains ministères adoptent des découpages fort différents les uns des autres.⁷ En 2003, le gouvernement lui-même n'a pas retenu ce découpage lorsqu'il a créé une structure à saveur politique, les conférences régionales des élus (CRÉ).⁸ Plus encore, il n'y a pas d'uniformité dans la compréhension de ce qu'est une région. Les régions moins peuplées et plus éloignées des grands centres considèrent être les « vraies » régions, ne reconnaissant pas ce statut particulièrement aux régions en périphérie de Montréal. Si l'on voulait déterminer un découpage politique, sur ce seul sujet, une consultation serait nécessaire.

Par ailleurs, lorsque les « régions » disent ne pas vouloir perdre de pouvoirs ou lorsqu'elles en demandent plus, généralement par le biais des élus locaux, la réponse ne se trouve pas nécessairement ou automatiquement dans le découpage de la carte électorale québécoise. Si le gouvernement québécois souhaite donner un pouvoir politique plus conséquent au niveau régional ou supralocal, il lui faut explorer la gamme de tous les moyens de le faire sans nier ou minimiser la représentation effective de l'électeur. Dans d'autres pays, il existe un autre niveau de gouvernance où les régions peuvent être surreprésentées en fonction de leur population. Au Canada et aux États-Unis, par exemple, c'est le sénat qui joue ce rôle. Au Québec, ce pourrait être un autre lieu politique qui n'existe pas actuellement, mais qui pourrait être développé, là aussi après des consultations en profondeur.⁹

1.2.3 Un élément de proportionnelle

Il n'est pas en soi illogique d'augmenter le nombre de députés ou de circonscriptions avec l'augmentation d'une population qui, de plus, n'est pas répartie également sur l'ensemble du territoire. Cependant, le nombre de députés n'est pas nécessairement la même chose que le nombre de circonscriptions. En effet, la logique de la représentation effective de l'électeur pourrait aussi être bien servie par une réforme du mode de scrutin allant vers une forme proportionnelle parce qu'on ne s'intéresserait plus seulement au poids de l'électeur dans le choix d'un député de circonscription, mais aussi dans une répartition des sièges plus respectueuse de la pluralité des partis politiques. Ainsi, s'il peut être opportun d'augmenter le nombre de députés à l'Assemblée nationale, peut-être serait-il intéressant de garder cette marge de manœuvre pour une nouvelle forme de représentation proportionnelle.

⁷ Par exemple, au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), on reconnaît 13 régions en faisant des regroupements : Montréal-Laval-Lanaudière; Abitibi-Témiscamingue-Nord-du-Québec; Outaouais-Laurentides (mais deux secteurs); Saguenay-Lac-St-Jean-Côte-Nord; deux secteurs pour la Montérégie (est et ouest). Au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), c'est 10 régions avec des regroupements : Capitale-Nationale-Chaudières-Appalaches; Mauricie-Centre-du-Québec; Estrie-Montréal-Montérégie-Laval-Lanaudière-Laurentides.

⁸ Le gouvernement a créé 21 conférences régionales des élus (CRÉ) : 1 par région pour 15 régions; 3 pour chacune des régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec.

⁹ Sans donner notre accord à quelque réforme que ce soit, on peut penser à une évolution du rôle des MRC, des CRÉ ou de toute autre structure.

Le gouvernement prétend que la population n'est pas prête pour un tel changement en s'appuyant notamment sur les deux consultations de la dernière décennie. Mais peut-être que le meilleur moyen de tuer une réforme est de proposer une formule qui ne correspond aux objectifs ni des uns ni des autres et ne permet donc pas de dégager un consensus. Selon nous, c'est ce qui a été fait avec le dépôt d'un avant-projet de loi peu convaincant en 2004 pour lequel les consultations ont eu lieu en 2006.

À cette époque, devant la Commission spéciale sur l'avant-projet de loi sur la *Loi électorale*, la FTQ affirmait qu'au Québec le terrain était mûr pour une réforme électorale d'importance. Cette réforme, nous la souhaitons prudente et avons alors fait des propositions pour une proportionnelle « modérée ».

« De prime abord, on ne peut que se réjouir de l'introduction d'un élément de proportionnalité susceptible d'améliorer la représentativité de la volonté de la population à l'Assemblée nationale. Toutefois, notre analyse des modalités proposées dans l'avant-projet de loi concernant le mode de scrutin proportionnel mixte ne nous permet pas de conclure qu'il améliorera l'expression de la volonté populaire ni une meilleure représentation du pluralisme politique. Bien que nous soyons en faveur de plusieurs autres articles contenus dans cet avant-projet de loi, les dispositions concernant le mode de scrutin ne répondent pas à nos attentes.

« Nous nous présentons devant votre Commission pour chercher à améliorer les modalités du système électoral proposé. Voilà une belle opportunité pour le Québec de se doter d'un mode de scrutin qui favoriserait une plus grande diversité de représentation tout en conservant un juste équilibre entre les valeurs de justice et d'efficacité de la gouvernance. »¹⁰

Nombreux ont été les intervenants qui, lors de cette consultation, ont fait des propositions qu'un organisme indépendant pourrait reprendre dans ses analyses.

1.3 Les propositions de la FTQ

Nous sommes inquiets. Si le gouvernement fonce tête baissée dans cette réforme d'importance, nous craignons une perte majeure sur le plan de la démocratie par une diminution de la représentation effective de l'électeur, ce qui ne peut qu'entraîner un cynisme croissant. Et tout cela, sans que nous soyons convaincus que cette réforme réponde aux revendications des régions québécoises pour une meilleure répartition des pouvoirs. Qui plus est, l'augmentation du nombre de circonscriptions, difficile à quantifier, mais qui pourrait éventuellement être importante et continue, pourrait limiter toute marge de manœuvre pour une future réforme du mode de scrutin.

Plus encore, le processus retenu est inacceptable pour conduire une réforme majeure. Nos propositions visent donc à encadrer le processus de réforme. Et nous souhaitons ici que tous

¹⁰ FTQ, *Mémoire présenté à la Commission parlementaire spéciale sur la Loi électorale sur l'avant-projet de loi sur la Loi électorale*, 13 janvier 2006, pages 4-5.

les partis politiques prennent un engagement ferme en faveur d'une obligation de résultat même s'il y a changement de gouvernement. Depuis trop longtemps avons-nous vu l'opposition officielle prôner des changements pour ensuite les contenir lorsqu'elle accède au gouvernement.

RECOMMANDATIONS

LA FTQ DEMANDE :

Le retrait des articles 1 à 8 du projet de loi n° 78 qui modifient les articles 14 à 30 de la *Loi électorale*.

Le dépôt du rapport final de la Commission électorale du Québec afin que le processus actuel de la *Loi électorale* suive son cours. Une nouvelle carte électorale qui respecterait le principe de la représentation effective de l'électeur serait ainsi adoptée et en opération pour la prochaine élection.

Le dépôt et l'adoption d'une résolution donnant le mandat à la Commission de la représentation électorale du Québec ou à toute autre commission spéciale de développer un projet de réforme selon un échéancier qui permettrait des changements pour l'élection subséquente. La résolution doit inclure des paramètres de travail dont nécessairement : le respect du principe de la représentation effective de l'électeur; l'évaluation de l'intérêt à préciser des critères de représentation territoriale, les territoires n'étant pas définis à l'avance; des propositions pour une représentation proportionnelle des partis politiques. D'autres paramètres de travail pourraient être inclus sans entrer en contradiction avec les trois ici définis.

Deuxième partie – Le financement des partis politiques

2.1 Les objectifs du projet de loi

La FTQ salue l'initiative du gouvernement d'entreprendre une amélioration générale des règles de financement des partis politiques même si, comme nous l'expliquons plus loin, nous considérons que le projet de loi n° 78 ne va pas assez loin.

Il est grand temps, selon nous, que les règles de financement des partis politiques soient revues afin de rassurer la population sur deux des qualités essentielles de notre démocratie, soit la transparence des sources de financement et l'équité des moyens lors des campagnes électorales. Cette révision des règles devrait, de plus, garantir un financement suffisant aux différents partis, qui sont un rouage important de cette même démocratie, et contribuer à ce que la composition de l'Assemblée nationale reflète mieux la diversité de la société québécoise.

Lorsque René Lévesque avait fait adopter le cadre légal toujours en vigueur, le Québec avait bénéficié d'un assainissement notable des pratiques de financement politique et avait redoré sa réputation internationale à ce sujet. Les grands principes qui organisent ce cadre légal sont les suivants :

- seuls les électeurs sont habilités à faire des contributions financières privées et, corollaires, les contributions provenant de personnes morales (entreprises ou organismes sans but lucratif) sont interdites;
- par souci d'équité et de transparence, les dépenses électorales sont plafonnées et strictement contrôlées;
- l'État participe largement au financement des partis et soutient, par le biais de la fiscalité, la participation du plus grand nombre à la vie partisane;
- puis, afin d'assurer leur intégrité, les finances des partis sont soumises à une vérification minutieuse et publique.

Malgré cela, des révélations gênantes au sujet du financement des partis politiques s'accumulent depuis trop longtemps. En effet, la décennie, qui avait commencé avec l'odeur troublante de trafics d'influence au sein du gouvernement du Parti québécois (affaire « Oxygène 9 »), a été fortement marquée par le scandale des commandites du Parti libéral fédéral et s'achève dans un climat de suspicion généralisée à l'ensemble de la classe politique en raison de liens douteux entre des entreprises, des élus municipaux et du Parti libéral du Québec.

S'il faut trouver un seul point commun à tous ces scandales, on doit alors pointer la facilité apparente avec laquelle des intérêts commerciaux ou d'une autre nature semblent monnayer un rapprochement avec nos élus en contribuant à leur caisse électorale. C'est donc précisément pour son efficacité à bloquer cette possibilité que le projet de loi doit être jugé.

2.2 Contre le financement illégal provenant de personnes morales

Contre le financement illégal provenant de personnes morales devrait donc être le principal objectif de ce projet de loi n° 78. À ce sujet, la FTQ tient à préciser qu'elle est en total désaccord avec ceux et celles qui pensent que cela est impossible et que, comme cette pratique existera toujours, il vaut mieux autoriser et encadrer le financement provenant des personnes morales. Nous pensons, au contraire, que le Québec doit réaffirmer son choix historique de ne pas permettre ce type de financement, tout à fait contraire à la philosophie qui sous-tend notre régime électoral.

Cela étant dit, nous croyons que si le problème existe, c'est parce qu'il y a, d'une part, des problèmes importants de financement des partis politiques et d'autre part, un problème d'ordre culturel, c'est-à-dire des pratiques établies qui, malgré l'existence des lois, n'ont pas disparues.

Le projet de loi n° 78 constitue une reconnaissance de la part du gouvernement actuel qu'il est devenu nécessaire d'agir sur ces enjeux en modifiant la *Loi électorale du Québec*. Cependant, la timidité des mesures proposées en regard de l'importance du défi à relever risque de transformer cette initiative louable en une occasion historique ratée.

À la FTQ, nous avons identifié quatre grands leviers d'action qui permettraient, s'ils sont tous actionnés en même temps, d'améliorer la santé démocratique du Québec et de redonner confiance à la population :

- augmenter les pouvoirs et les moyens du Directeur général des élections (DGE);
- améliorer l'indépendance financière des partis;
- durcir les sanctions prévues pour les contrevenants;
- améliorer la transparence du financement des partis.

2.2.1 Augmenter les pouvoirs et les moyens du Directeur général des élections (DGE)

Lorsque les dispositions d'une loi sont contournées, on remarque généralement que les autorités compétentes manquent de pouvoirs ou de moyens ou des deux pour la faire respecter. Les syndicats sont bien au fait de cette réalité lorsque vient le temps, par exemple, de faire respecter les règlements en santé et sécurité du travail. Il n'en va pas autrement en ce qui concerne les règles de financement des partis politiques.

C'est pourquoi nous considérons que le projet de loi n° 78 manque sa cible en ne renforçant pas les pouvoirs et les moyens du DGE. Celui-ci doit pouvoir enquêter de façon plus systématique. Sur le plan des pouvoirs, il serait, par exemple, utile que cette institution puisse avoir accès à des données fiscales ou qu'elle ait le pouvoir d'assigner à comparaître. Sur le plan des moyens, il est urgent de lui donner plus de ressources humaines et financières afin de mener à bien cette mission.

Dans cet ordre d'idées, nous sommes en accord avec la proposition d'inclure dans la loi l'encadrement des dépenses liées aux courses à la chefferie de tous les partis (incluant les

paliers municipal et scolaire), mais nous demandons que cette mesure soit également accompagnée des ressources supplémentaires nécessaires à l'accomplissement de la mission du DGE dont le champ de compétence serait élargi.

Enfin, considérant que la problématique qui nous préoccupe comporte une forte dimension culturelle, la FTQ demande que des ressources supplémentaires soient consacrées à la sensibilisation périodique du public québécois sur l'importance du respect des règles de financement des partis politiques. Ce mandat pourrait, de toute évidence, revenir au Directeur général des élections.

RECOMMANDATIONS

LA FTQ DEMANDE QUE :

- le projet de loi n^o 78 permette de renforcer les pouvoirs d'enquête et les moyens du DGE et que le gouvernement du Québec lui alloue plus de ressources financières afin de systématiser les enquêtes;
- les dépenses liées aux courses à la chefferie de tous les partis (incluant les paliers municipal et scolaire) soient légalement encadrées et que cette mesure soit accompagnée de ressources supplémentaires pour le DGE;
- le public québécois soit périodiquement sensibilisé à l'importance du respect des règles de financement des partis politiques.

2.2.2 Améliorer l'indépendance financière des partis

Agir à la source du problème exige d'admettre que le financement des partis constitue une problématique collective importante et névralgique pour la santé de notre système politique. Trois moyens principaux permettent d'améliorer la capacité des partis à ne pas dépendre de contributeurs aussi intéressés que généreux :

- augmenter le financement public des partis politiques;
- améliorer les incitatifs au financement populaire;
- abaisser le plafond des dépenses électorales.

Le temps est venu, à notre avis, de renforcer l'esprit initial de la loi de René Lévesque qui visait à donner la priorité au financement populaire des partis, tout en assurant un financement public complémentaire afin de leur garantir des budgets suffisants pour affronter les importantes dépenses liées aux campagnes électorales.

Les trois moyens mentionnés sont reliés comme des vases communicants. Augmenter le financement public, tout en améliorant les incitatifs au financement populaire, comme le propose ce projet de loi, permettrait aussi de stabiliser le plafond des dépenses électorales qui ne cesse d'augmenter – ce que le projet de loi n^o 78 ne fait pas.

Pour bien comprendre le lien entre ces trois outils, il faut savoir qu'il n'est pas aisé d'amasser des fonds pour mener des campagnes électorales atteignant ou s'approchant du plafond actuel de dépenses électorales (fixé à 1,17 \$ par électeur inscrit dans la circonscription, ce qui

représente en moyenne plus de 50 000 \$). En effet, ce n'est pas la collecte des petites contributions (par exemple, 30 \$) qui permet à une association locale d'un parti d'amasser de tels montants. Ces associations se trouvent donc dans l'obligation d'organiser des événements de financement dont les prix d'entrée atteignent des sommets de plus en plus étonnants (les médias mentionnent des billets de plus de 1 000 \$ pour assister à certains de ces coquetels...). Ainsi, plus le plafond des dépenses électorales est élevé, plus l'incitation est grande à recourir à des formules de financement moins « populaires », c'est-à-dire davantage axées sur les gros donateurs.

Par conséquent, la FTQ considère qu'il est important d'agir sur ces trois fronts plutôt que de ne privilégier que les deux premiers comme le fait le projet de loi n° 78. Certes, ces trois moyens ne sont pas absolument indissociables, mais ils créent ensemble un équilibre sain et favorable à une participation équitable du plus grand nombre.

- Sur le premier point, le projet de loi n° 78 propose d'améliorer le financement public des partis en faisant passer de 0,50 \$ à 0,82 \$ par électeur inscrit la subvention annuelle distribuée au prorata des votes obtenus par les partis.

La FTQ est en accord avec cette proposition, mais nous estimons qu'à l'instar du palier fédéral cette portion du financement public pourrait être beaucoup plus élevée (elle approche actuellement 2 \$ par électeur au palier fédéral). Il serait également pertinent que le texte prévoie une méthode d'indexation afin que la valeur de ce montant, en termes réels, ne diminue pas année après année. De plus, à la suite des révélations embarrassantes concernant plusieurs municipalités du Québec, nous considérons nécessaire que les montants soient également revus à la hausse pour les partis politiques municipaux autorisés.

- En augmentant ainsi l'allocation annuelle des partis, il deviendrait plus aisé d'améliorer les incitatifs au financement populaire. Outre les augmentations de crédits d'impôts proposées¹¹ dans le projet de loi n° 78 avec lesquelles nous sommes en accord, il serait aussi possible d'abaisser le plafond des contributions personnelles qui, à 3 000 \$ par an, est largement supérieur à la capacité réelle de contribuer de la vaste majorité des citoyens et des citoyennes. Une mesure complémentaire serait d'étendre le crédit d'impôt à des montants plus élevés que 400 \$, tout en demeurant à l'intérieur de limites raisonnables correspondantes à la capacité financière réelle de la majorité de la population.

Enfin, une mesure supplémentaire serait de plafonner le prix exigible pour participer à une activité de financement politique à un montant (à déterminer) entre 100 \$ et 200 \$ afin d'éviter que des événements inaccessibles à la grande majorité des électeurs ne deviennent la principale source de financement des partis politiques.

¹¹ Le projet de loi n° 78 offre d'augmenter le crédit d'impôt pour les dons de moins de 100 \$ tout en maintenant le maximum à 400 \$ au provincial et d'augmenter le crédit d'impôt pour les dons de moins de 35 \$ tout en maintenant le maximum à 140 \$ au palier municipal.

- Sur le troisième point, et bien que le projet de loi n° 78 n'en fasse pas mention, abaisser le plafond des dépenses électorales par circonscription est sans aucun doute un des moyens les plus efficaces pour limiter la pression actuelle sur les finances des partis. Ceci permettrait d'augmenter l'équité de la compétition que ceux-ci se livrent lors des campagnes électorales. Or, le plafond actuel subit une double augmentation puisqu'il est indexé chaque année par le DGE et que le nombre d'électeurs enregistrés augmente également annuellement. La FTQ est favorable à ce que l'augmentation de ce plafond soit contenue. Un moyen simple de le faire serait d'abolir l'indexation prévue dans la *Loi électorale* à l'article 426 pour ne laisser en vigueur que l'augmentation par la population, une forme d'indexation naturelle pertinente et suffisante.

RECOMMANDATIONS

LA FTQ DEMANDE QUE :

- le financement public des partis politiques calculé selon un montant annuel par électeur inscrit soit augmenté à un niveau similaire à celui qui a cours au palier fédéral;
- le projet de loi n° 78 prévoit une méthode d'indexation de l'allocation annuelle aux partis;
- le projet de loi n° 78 prévoit une augmentation du financement public des partis politiques municipaux;
- les crédits d'impôts pour les contributions aux partis politiques soient étendus au-delà des limites actuelles;
- l'abaissement du plafond des contributions personnelles fasse partie du projet de loi n° 78;
- la création d'une limite au prix exigible pour participer à une activité de financement politique fasse partie du projet de loi n° 78;
- l'augmentation du plafond des dépenses électorales prévu à l'article 426 de la *Loi électorale* soit contenue.

2.2.3 Durcir les sanctions prévues pour les contrevenants

Durcir les sanctions susceptibles de frapper les contrevenants aux règles sur le financement des partis est évidemment un outil important à la disposition du gouvernement. À cet égard, les propositions contenues dans le projet de loi n° 78 nous semblent aller dans le bon sens et sont susceptibles d'améliorer le niveau de confiance de la population.

RECOMMANDATIONS

LA FTQ DEMANDE DE :

- préciser dans la loi qu'une contribution doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie et ne peut faire l'objet d'un remboursement;
- augmenter les amendes prévues à la loi en cas de contravention aux règles de financement par les personnes physiques;

- créer des amendes en cas de contravention aux règles de financement par les personnes morales et leurs dirigeants;
- interdire à toutes personnes ou entreprises ayant commis une infraction aux règles de financement de contracter avec l'État pendant cinq ans; et,
- créer des sanctions lors de contraventions à la *Loi électorale* pour les administrateurs et les officiers des partis.

2.2.4 Améliorer la transparence du financement des partis

Enfin, plusieurs propositions incluses dans le projet de loi n° 78 sont susceptibles d'améliorer la transparence du financement politique, telles que le fait d'interdire les dons anonymes, d'améliorer et d'uniformiser les rapports financiers des partis ou d'étendre de 2 à 5 ans la période pendant laquelle les pièces justificatives doivent être conservées par le DGE. Ce sont toutes des mesures pertinentes avec lesquelles la FTQ est en accord.

Nous pensons, par ailleurs, qu'avec l'essor de l'accès à Internet, il est nécessaire d'examiner la pertinence et la faisabilité d'obliger les partis politiques à publier systématiquement sur leur site web la liste nominale des contributeurs les plus importants, sans attendre que le DGE publie sa liste annuelle. Car il faut bien convenir que le but recherché par la publication annuelle de cette liste n'est pas atteint à l'heure actuelle parce qu'elle accuse toujours une année de retard sur la réalité. En obligeant les partis à publier rapidement la liste des contributeurs, la transparence du financement des partis s'en trouverait grandement renforcée, en particulier en période électorale.

RECOMMANDATIONS

LA FTQ DEMANDE QUE :

- les dons anonymes soient interdits;
- la pertinence et la faisabilité d'obliger les partis politiques à publier systématiquement sur leurs sites web la liste nominale des contributeurs les plus importants soient évaluées.

2.3 Des règles contribuant à améliorer la représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles au sein de l'Assemblée nationale

La FTQ partage sans réserve l'objectif d'accroître le nombre de femmes et de personnes issues des communautés ethnoculturelles élues à l'Assemblée nationale. Nous croyons, comme l'ont déjà suggéré plusieurs intervenants, dont le gouvernement du Parti libéral lui-même, que les règles de financement des partis peuvent être un puissant outil pour contribuer à atteindre cet objectif.

Déjà en 2004, l'avant-projet de loi déposé par le ministre Jacques Dupuis¹² prévoyait plusieurs formules intéressantes, comme la majoration des allocations annuelles aux partis ou un remboursement plus élevé des dépenses électorales, pour les partis qui feraient élire plus de femmes ou qui présenteraient plus de candidatures issues des communautés ethnoculturelles.

Lors des consultations entourant cet avant-projet de loi, la FTQ avait exprimé son avis à l'effet qu'en fixant à 30 % le seuil à partir duquel les bonifications s'appliquent (par exemple, 30 % de femmes élues), le gouvernement avait fixé la barre trop bas. En effet, les deux principaux partis, le Parti libéral du Québec et le Parti québécois avaient respectivement 30,3 % et 35,6 % de femmes élues dans leurs rangs. Par conséquent, pour créer une incitation réelle à faire mieux, il nous paraissait essentiel de relever le seuil à un niveau plus élevé; nous suggérons qu'il soit à 35 %.

RECOMMANDATION

- La FTQ est en faveur d'un financement public des partis politiques qui inclurait des incitatifs financiers pour améliorer la représentation des femmes et des personnes issues des communautés ethnoculturelles. Ces sommes additionnelles devraient être remises à l'instance nationale du parti politique.

¹² Assemblée nationale du Québec, « Avant-projet de loi, *Loi électorale* », déposé par M. Jacques P. Dupuis, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, Éditeur officiel du Québec, 2004, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Av-projets/04-fAVPL_LE.htm].

Troisième partie – Améliorer le débat démocratique : permettre les dépenses par des tiers

Comme indiqué dans la première partie de ce mémoire, la FTQ déplore que cette énième occasion de modifier la *Loi électorale* passe sous silence des problématiques importantes — dont le scrutin proportionnel n'est pas le moindre — sur lesquelles le Québec a débattu, mais n'a rien résolu.

Une problématique semblable est celle de l'interdiction qui est faite aux tiers¹³ d'engager des dépenses pendant la période électorale. En effet, les dispositions actuelles de la *Loi électorale*¹⁴ empêchent, tout compte fait, tout intervenant qui ne serait pas un parti politique d'effectuer des dépenses pour faire valoir un point de vue particulier au cours d'une campagne électorale.

3.1 Pour véritablement communiquer avec l'électorat

Tout en réaffirmant son adhésion indéfectible à la philosophie qui sous-tend le régime électoral actuel et qui impose de maintenir un contrôle sur les dépenses électorales, la FTQ estime que la loi actuelle brime la liberté d'expression d'une façon excessive et compromet sérieusement le débat démocratique.

L'expérience vécue par la FTQ lors des élections générales de 2003 a été déterminante dans l'opinion que nous nous faisons des dispositions actuelles. À cette occasion, l'Action démocratique du Québec a entrepris de faire campagne, entre autres, sur le dénigrement et la simplification du rôle joué par les syndicats dans la société et l'économie québécoises. À juste titre, nous avons entrepris d'informer nos propres membres des enjeux de l'élection, des positions des différents partis et de leurs conséquences possibles, d'un point de vue syndical. Or, l'ADQ a plaidé auprès du DGE qu'il s'agissait de dépenses électorales illégales faites à son détriment.

C'est pourquoi, à l'automne 2004, la FTQ a pris l'importante décision de porter cette cause devant les tribunaux (celle-ci se trouve actuellement devant la Cour supérieure du Québec). Depuis, nous avons remarqué que le rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques, chapeauté par le DGE et rendu public en 2007¹⁵, a recommandé de maintenir l'interdiction qui est actuellement faite aux tiers d'effectuer des dépenses en cours de campagne électorale sans toutefois apporter d'arguments nouveaux.

¹³ Le terme n'existe pas dans la *Loi électorale du Québec*, mais si l'on se réfère à la loi fédérale, un tiers est toute personne ou tout groupe (syndicats, associations commerciales ou groupes de personnes ayant un but commun), à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription d'un parti enregistré qui intervient publiquement pendant une campagne électorale.

¹⁴ *Loi électorale*, titre IV, chapitre VI, Contrôle des dépenses électorales, sections I.

¹⁵ Rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques, DGEQ, 2007, [http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/reflexion_financement.pdf].

Les limitations imposées au droit des tiers d'effectuer des dépenses électorales ont été historiquement justifiées au motif qu'il fallait s'assurer, en démocratie, que le discours de chacun puisse être entendu, que tous les points de vue puissent être diffusés de façon égale, et que personne ne puisse, grâce à son pouvoir économique, dominer le débat électoral. En somme, l'objectif du régime est de permettre une campagne équitable, favorisant l'expression d'une pluralité de points de vue.

Or, l'expérience des années montre des résultats contradictoires. Les partis politiques, les candidats et en particulier les chefs des grands partis occupent littéralement toute la place pendant une campagne électorale. Victime collatérale de cette loi restrictive, le point de vue des tiers est presque complètement occulté.

Ce phénomène résulte, de toute évidence, de l'effet combiné de deux facteurs : le fait, d'une part, que les partis dépensent des sommes importantes en publicité et que les médias accordent aux chefs de parti une couverture à peu près exclusive et, d'autre part, l'impossibilité pour les tiers de pouvoir véritablement communiquer avec l'électorat de façon utile. En voulant éviter que le débat politique soit dominé par les mieux nantis, on a fait en sorte qu'il soit dominé par les grands partis politiques et par les médias de masse, dont la propriété est concentrée de façon inquiétante dans les mains de seulement quelques grandes entreprises aux intérêts économiques très divers.

Par conséquent, la FTQ propose des modifications importantes s'articulant autour de trois axes principaux :

- revoir la notion de dépenses électorales pour en exclure certaines activités (articles 402, 403 et 404 de la *Loi électorale*);
- permettre un droit de réponse à toute personne ou tout organisme et, à cette fin, permettre d'engager des dépenses raisonnables de publicité par la tenue de conférences de presse ou par des annonces dans les médias, pour répondre aux commentaires, déclarations ou programme d'un candidat ou d'un parti portant sur des questions qui concernent directement cette personne ou cet organisme;
- permettre à toute personne ou tout organisme d'engager des dépenses électorales pour promouvoir ses opinions, le montant de telles dépenses ne devant pas dépasser une limite raisonnable, mais réaliste, c'est-à-dire un plafond qui permette véritablement de communiquer des messages de façon utile; la limite de 150 000 \$ que comporte la loi fédérale constitue, à cet égard, un point de repère.

3.2 La notion de dépense électorale

La définition très large de ce que constitue une dépense électorale et l'interdiction d'effectuer une telle dépense font en sorte qu'en pratique, seuls les partis politiques, les candidats et les médias peuvent exprimer leur opinion sur les enjeux électoraux pendant la campagne électorale. Aucun autre message ne peut atteindre l'électorat (sans le filtre des médias). Cet état de choses est malsain en ce qu'il confine le débat politique aux seuls intérêts des partis politiques en présence.

La FTQ propose donc d'ajouter un certain nombre d'exclusions à la liste déjà existante de certaines activités qui ne sont pas considérées comme engageant des dépenses électorales. Ainsi, ne devraient pas être considérées comme une dépense électorale, les sommes dépensées aux fins suivantes pendant une campagne électorale :

- la tenue de congrès ou d'assemblée par des tiers dans le but de débattre des enjeux électoraux et d'adopter une position;
- la communication avec des membres par voie de lettres, courriels, dépliants, brochures, bulletins ou communiqués pour transmettre des informations ou des opinions sur les enjeux électoraux;
- la communication d'informations ou d'opinions sur les enjeux électoraux sur un site web déjà existant.

La FTQ est d'avis que ces quelques changements ne peuvent que favoriser la circulation des idées et élargir le débat politique, notamment en permettant à un plus grand nombre de personnes d'y participer et d'avoir accès à un plus large éventail de points de vue. La démocratie ne peut que s'en trouver enrichie.

3.3 Le droit de réponse

Dans l'état actuel des choses, une personne, un organisme ou même une entreprise qui est victime d'une attaque de la part d'un candidat ou d'un parti est pratiquement privé du droit fondamental de pouvoir répondre et se défendre. En effet, une telle réponse serait nécessairement considérée comme une dépense électorale dès qu'une somme quelconque aura été engagée pour la communiquer, ne serait-ce que le prix d'un timbre.

La FTQ estime que tous doivent avoir le droit de pouvoir répondre adéquatement aux commentaires défavorables dont ils peuvent faire l'objet de la part d'un candidat ou d'un parti.

Ce droit de réponse doit s'étendre de la même façon à l'égard des commentaires défavorables qui visent les valeurs, les principes et les objectifs soutenus par un organisme ou une institution. La FTQ suggère donc qu'une autre exception soit apportée à la notion de dépense électorale : ne doivent pas être considérées comme une dépense électorale, les sommes dépensées pour exercer son droit de réponse.

3.4 La limite de dépenses permises

Bien que l'objection de la FTQ en soit une de principe, nous sommes tout à fait conscients du fait que la *Loi électorale* doit imposer des limites strictes aux dépenses des tiers. Mais l'Assemblée nationale doit finir par admettre que la limite de 300 \$ de dépenses pour un « intervenant particulier autorisé » (article 404) n'est ni raisonnable ni acceptable pour des

groupes ou des syndicats. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'avant-projet de loi déposé par le ministre Jacques Dupuis en 2004 prévoyait de faire passer cette limite à 3 000 \$¹⁶.

C'est également pour cette raison que la *Loi électorale* du Canada prévoit un plafond de 150 000 \$ (périodiquement indexé) aux dépenses effectuées par des tiers. Cette limite, faut-il le souligner, a été jugée raisonnable par la majorité des juges de la Cour suprême. Par conséquent, la FTQ estime que le Québec ne ferait pas fausse route en adoptant un plafond de dépenses similaire.

RECOMMANDATIONS

LA FTQ DEMANDE QUE :

- le projet de loi n° 78 soit modifié afin d'ajouter à la liste des activités exclues de la définition des dépenses électorales la tenue de congrès ou d'assemblée par des tiers visant à débattre des enjeux électoraux et à adopter une position; la communication avec des membres (dans le cas des tiers constitués de membres) par voie de lettres, courriels, dépliants, brochures, bulletins ou communiqués pour transmettre des informations ou des opinions sur les enjeux électoraux; la communication d'informations ou d'opinions sur les enjeux électoraux sur un site web déjà existant; et les sommes dépensées pour exercer un droit de réponse.
- le projet de loi n° 78 soit modifié afin que la *Loi électorale* contienne un « droit de réponse pour les tiers » assorti d'une autorisation d'engager des dépenses raisonnables de publicité (conférences de presse, annonces dans les médias, etc.) pour répondre aux commentaires, déclarations ou programme d'un candidat ou d'un parti portant sur des questions qui les concernent directement.
- Le projet de loi n° 78 soit modifié afin de permettre à toute personne ou tout organisme d'engager des dépenses électorales pour promouvoir ses opinions, le montant de telles dépenses ne devant pas dépasser une limite raisonnable, mais réaliste, semblable à celle contenue dans la *Loi électorale* du Canada.

¹⁶ Assemblée nationale du Québec, « Avant-projet de loi, *Loi électorale* », déposé par M. Jacques P. Dupuis, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, Éditeur officiel du Québec, 2004, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Av-projets/04-fAVPL_LE.htm].