



Mémoire

Action démocratique du Québec

Projet de loi 78

*Loi modifiant la Loi électorale
concernant la représentation
électorale et les règles de
financement des partis
politiques et modifiant d'autres
dispositions législatives*

Février 2010

Table des matières

Introduction	1
Financement des partis politiques	2
Représentation électorale	7
Un ménage à faire, une démocratie à revitaliser	9
Conclusion	10
Sommaire des recommandations	11

Introduction

L'ADQ souhaite apporter sa contribution au débat soulevé par bon nombre d'experts, de groupes de la société civile et de citoyens préoccupés par l'état de notre démocratie. Le projet de loi 78 est une suite logique à bien des travaux effectués par le Directeur général des élections du Québec, notamment le rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques.

Comme le projet de loi reprend l'essentiel des recommandations de ce rapport produit en 2007, on ne doit pas se surprendre de l'accueil favorable qu'il a globalement reçu en ce qui a trait au financement des partis politiques. Cependant, ce n'est pas le cas pour la partie traitant de la représentation électorale. Nous annonçons d'entrée de jeu notre intention de demander la scission du projet de loi pour que les dispositions relatives à la représentation électorale soient étudiées indépendamment de celles relatives au financement des partis.

Nous ferons donc part de nos commentaires face à ce qui est proposé dans le projet de loi 78, ainsi que des pistes de solutions supplémentaires pour améliorer nos institutions démocratiques.

Financement des partis politiques

Nous constatons tout d'abord que le rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques a inspiré largement la partie du projet de loi portant cette question. Le 1^{er} novembre 2007, le DGE rendait public ce rapport suite à un examen en profondeur de la Loi électorale fait en collaboration avec des représentants des trois partis représentés à ce moment à l'Assemblée nationale. Il est donc normal que les changements relatifs au financement des partis politiques obtiennent un accueil favorable de la part de l'ensemble des élus à l'Assemblée nationale.

Souvenons-nous que le groupe de réflexion avait été mis sur pied dans la foulée de révélations faites lors de la commission d'enquête présidée par le juge John Gomery. Celle-ci remettait en cause certaines règles de financement qui n'auraient pas été respectées et a conduit, entre autres choses, à un rapport d'enquête de Me Jean Moisan.

Nous devons également nous rappeler le contexte dans lequel a été déposé le projet de loi 78. Pendant que des élections municipales se tenaient partout au Québec, des allégations de conflit d'intérêts, de corruption et de malversations touchant des élus municipaux venaient ternir l'image de notre démocratie. Caisses occultes, dons anonymes, liens douteux entre élus et entrepreneurs, irrégularités dans les appels d'offres et l'octroi des contrats, manipulation du processus électoral : tous des éléments pour accroître le cynisme de la population à l'égard de l'ensemble de la classe et de la chose politique.

Le gouvernement n'avait donc plus le choix : deux ans après le dépôt du Groupe de travail mené par le DGE, il devait agir. Les élus de l'Assemblée nationale avaient le devoir de poser des gestes concrets pour regagner la confiance des citoyens du Québec. Nous estimons que les dispositions concernant le financement des partis politiques contenues dans le projet de loi 78 constituent un pas dans la bonne direction.

Financement public des partis

L'ADQ est en accord avec les changements que le projet de loi apporte. Faire passer l'allocation déterminée par le DGE de 0,50\$ à 0,82\$ par électeur, notamment en enlevant un poste de préposé aux listes électorales au cours d'une élection, donnera l'opportunité aux partis politiques qui récoltent moins de financement privé de mieux faire connaître leurs idées.

Cependant, même si le but recherché est de diminuer la pression du financement populaire sur les partis politiques, nous croyons qu'il faille d'autres moyens pour atteindre cet objectif.

Recommandation 1 : Que l'allocation publique versée aux partis politiques soit augmentée tel que le prévoit le présent projet de loi.

Dons anonymes

La majorité des experts et des citoyens s'entendent sur la nécessité de cesser cette pratique douteuse. Les différentes allégations qui ont été entendues lors des dernières élections municipales ont inquiété beaucoup de citoyens.

Même si les dons anonymes constituent une partie importante du financement de certains partis municipaux, nous sommes d'avis, comme bien des experts d'ailleurs, que cette mesure aura une portée très limitée au niveau provincial. Néanmoins, l'ADQ croît qu'il y a lieu de légiférer, car tout don anonyme en est un qui soulève des questions d'éthique et de transparence.

Recommandation 2 : Que soit interdit pour tout parti politique, municipal ou provincial, de recueillir des dons anonymes.

Financement d'une campagne à la direction d'un parti politique

Il est tout à fait approprié d'appliquer les règles de financement générales des partis politiques à leurs campagnes à la direction. L'ADQ considère qu'elles sont des événements très importants de la démocratie québécoise et que les citoyens du Québec sont très interpellés lorsqu'elles surviennent.

Tant au niveau provincial que municipal, les candidats à une course au leadership d'un parti doivent solliciter de l'argent non seulement des membres existants du parti, mais également de ceux qui le deviennent. L'ampleur de la tâche est colossale et les possibilités d'erreurs sont indéniables. Même si l'ADQ a toujours été très stricte à ce chapitre, nous devons nous donner des outils législatifs forts pour éviter que des dérives ne surviennent lors de courses au leadership.

Recommandation 3 : Que les règles de financement des partis politiques soient également étendues à leurs campagnes à la direction afin de mieux les encadrer

Nécessité de peines plus sévères

Les peines relatives à des contraventions à la Loi électorale ne sont pas, à l'heure actuelle, assez dissuasives. Nous avons vu de nombreux cas de condamnations dont l'effet punitif était trop peu important face à la faute commise. Cela doit changer.

L'autre argument militant en faveur d'une augmentation substantielle des peines consiste à envoyer un message clair à tous les citoyens du Québec, qui qu'ils soient : les entorses aux règles de financement des partis politiques ne seront pas tolérées et les conséquences seront graves. Toujours dans le but de revitaliser notre démocratie, une telle approche aura pour effet de dissuader un certain nombre de personnes qui seraient tentées de contourner les règles.

Dans la même veine, les histoires des derniers mois nous ont montré que, même si la Loi électorale ne permet pas le financement des partis politiques par des personnes morales, il en est autrement en réalité. Des infractions à la Loi par des entreprises et des administrateurs d'entreprises ont été constatées, sans que leurs activités avec l'État en soient affectées.

Nous croyons que, pour remédier à ce problème persistant, toute personne physique ou morale déclarée coupable d'une infraction relative au financement des partis politiques devrait se voir retirer le droit d'obtenir des contrats de tout organisme relevant du gouvernement du Québec ou d'une municipalité. Il en va de l'intégrité de nos institutions comme d'un processus juste et rigoureux d'octroi de contrats publics.

Recommandation 4 : Que soient augmentées de façon substantielle les amendes pour les contraventions aux règles de financement de la Loi électorale afin de rendre les peines plus dissuasives

Recommandation 5 : Que toute personne physique ou morale reconnue coupable d'une infraction aux règles de financement des partis politiques ne puisse obtenir de contrats du gouvernement du Québec ou d'un organisme municipal

Le financement des entreprises

Les questionnements relatifs au contournement de la Loi électorale par des personnes morales cherchant à financer les partis politiques ont conduit à une proposition qui était une recommandation du Rapport Moisan : permettre aux entreprises de contribuer au financement des partis politiques. L'ADQ estime qu'il est tout à fait légitime de se poser

la question dans un contexte où tous savent pertinemment que cette pratique existe, mais par des moyens détournés.

Lorsque tous les administrateurs d'une même entreprise donnent le maximum prévu par la Loi électorale au cours d'une même année à un parti politique, il est permis de se poser de sérieuses questions. Lorsque cette entreprise reçoit de lucratifs contrats publics des différents organismes du gouvernement, il devient de plus en plus difficile de croire à un simple hasard. Le rapport du juge Jean Moisan était, à cet effet, assez éloquent.

Invoquant la nécessité d'un « sain réalisme », le juge Moisan, comme plusieurs experts aujourd'hui, suggère d'autoriser les personnes morales à contribuer au financement des partis politiques. L'ADQ est d'avis que, même s'il est aisé pour des personnes morales de financer un parti politique par le biais de ses administrateurs et/ou de ses employés, nous ne devrions pas ouvrir la Loi électorale au financement par les personnes morales.

Une entreprise qui décide de financer un parti politique tendra à le faire à la hauteur de ses moyens, que cela lui soit permis ou non. C'est un constat partagé tant par le juge Moisan que la majorité des experts entendus dans le cadre du jury citoyen les 16 et 17 janvier dernier. Si une entreprise dispose de 100 000\$ à donner aux différents partis politiques, elle contribuera sans égard au montant maximal qui serait prévu par la Loi si elle en avait le droit.

Il ne reste donc que l'argument de la transparence qui a comme prémisse le fait qu'il s'agit d'une pratique qui existe déjà, et que nous pourrions alors mieux identifier les entreprises donatrices. À cela, l'ADQ préfère de loin voir le DGE combattre plus farouchement le fléau des prête-noms en lui donnant plus de moyens pour faire son travail. Il faut revenir à la base de ce qu'est le financement électoral : celui des citoyens, non celui des entreprises.

Nous voulons donc qu'avec plus de moyens, le DGE multiplie ses vérifications et ses enquêtes sur les donateurs. La meilleure façon de l'aider à cet effet serait de permettre de faire plus de recoupement d'information en lui donnant accès à des renseignements détenus par Revenu Québec. Plutôt que de seulement procéder par plaintes, le DGE pourrait alors, de sa propre initiative, faire des vérifications sur les donateurs et mieux faire respecter la Loi électorale.

<p>Recommandation 6 : Ne pas permettre le financement des partis politiques par les personnes morales</p>
--

Recommandation 7 : Augmenter de façon significative les moyens mis à la disposition du Directeur général des élections du Québec (DGEQ), notamment en lui donnant accès à des renseignements que possède Revenu Québec dans le cadre de ses vérifications sur les donateurs.

Réduire les dépenses électorales

Entre autres par l'augmentation du financement public, le but recherché par les actuelles propositions de changements à la Loi électorale est de réduire la pression du financement populaire sur les partis politiques et de mieux lutter contre les contraventions aux règles de financement. Pour ce faire, il faut bien entendu regarder les revenus des partis politiques, mais également s'attaquer aux dépenses électorales.

À l'ADQ, nous croyons que les plafonds de dépenses électorales actuellement en vigueur dans la Loi électorale sont beaucoup trop élevés et que ceci crée une pression indue sur les partis politiques pour aller chercher du financement. Nous proposons donc de couper de 50 % le plafond des dépenses électorales afin de diminuer cette pression et de permettre aux partis de concentrer le plus d'efforts possibles sur ce qui compte réellement pour la démocratie : les idées et la mobilisation citoyenne.

Est-il nécessaire de dépenser 1 \$ par électeur dans une circonscription pour bien faire connaître ses idées? Par expérience, nous sommes convaincus que non. Est-il nécessaire pour un parti politique de dépenser 0,60 \$ par électeur à l'échelle du Québec afin qu'il fasse valoir son programme? Non croyons aussi que la réponse est non. Ainsi, un candidat pourrait dépenser jusqu'à un maximum de 0,50 \$ par électeur dans sa circonscription et un parti pourrait dépenser 0,30 \$ par électeur à l'échelle québécoise. Nous croyons que ce changement aurait des effets bénéfiques autant sur le financement des partis que sur l'équilibre des forces entre le parti au pouvoir, les partis d'opposition et les petits partis qui tentent de se tailler une place sur l'échiquier politique.

Cette proposition appelle non seulement à un changement de nos pratiques, mais également une évolution profonde, en tant qu'acteurs politiques majeurs de la société québécoise, de notre rapport à l'argent. L'exercice de la démocratie ne doit pas seulement se limiter à des campagnes de financement et à des dépenses électorales extravagantes. Il doit être centré sur des débats d'idées qui mobilisent les citoyens et qui font avancer le Québec.

Recommandation 8 : Abaisser de 50 % le plafond des dépenses électorales permises afin de diminuer la pression sur les partis politiques dans leur recherche de financement

Représentation électorale

D'entrée de jeu, l'ADQ exige que les dispositions concernant la représentation électorale soient étudiées indépendamment de celles concernant le financement des partis politiques. Nous trouvons indécent l'intention du gouvernement de vouloir traiter de deux questions qui n'ont pas du tout le même niveau de sensibilité dans la population. Comme nous l'avons déjà dit, les propositions relatives au financement des partis politiques ont reçu un accueil très favorable ; c'est tout le contraire de celles relatives à la représentation électorale, où même le DGE a fait connaître son mécontentement.

D'ailleurs, l'attitude du gouvernement face au travail du DGE est plutôt cavalière. En déposant le projet de loi 78, il a rejeté le fruit de 23 jours d'audiences dans 13 villes et la réflexion de 310 intervenants qui ont déposé 288 mémoires lors des travaux tenus par la Commission de la représentation électorale.

Le DGE avait déjà accepté de revoir certains éléments de sa proposition de refonte de la carte électorale et il est aujourd'hui disposé à présenter la nouvelle mouture de son projet de carte électorale. Nous croyons qu'il est du devoir de l'Assemblée nationale de l'entendre dans les plus brefs délais, car toute action unilatérale du gouvernement dans ce dossier est un triste désaveu de l'institution que constitue le Directeur général des élections.

L'ADQ croît fermement que ce n'est pas seul au gouvernement de fixer les critères de la représentation électorale, mais bien plus à un organisme indépendant et impartial comme le DGE. Si les changements qu'il propose suscitent des réactions et même des réticences chez les partis politiques comme chez les électeurs, ce ne doit pas être un prétexte pour tout rejeter du revers de la main.

Le projet du gouvernement ne tient d'ailleurs pas la route. Les changements proposés ouvrent à une explosion du nombre de circonscriptions : en fixant comme critère un minimum de circonscriptions par région avec la possibilité d'en ajouter suivant l'augmentation de la population, on envoie un très mauvais message à la population du Québec. Pendant qu'il lui demande de se serrer la ceinture, la classe politique ne juge pas bon de faire de même et se permet d'augmenter le nombre d'élus comme bon lui semble.

L'ADQ ne cautionnera pas la démarche du gouvernement à cet effet, pas plus que notre parti tolérera la politisation d'un enjeu qui ne devrait pas être entre les seules mains des élus. Jumeler dans un même projet de loi deux enjeux différents en prétextant qu'ils font partie de la même loi ne tient pas la route. Afin de nous donner un cadre de travail intelligent qui respecte ce qui a été accompli par le DGE, nous exigeons la scission du projet de loi.

Recommandation 9 : Que soit scindé le projet de loi afin d'étudier d'un côté les articles traitant de la représentation électorale et de l'autre ceux concernant le financement des partis politiques

Recommandation 10 : Qu'avant toute action des élus concernant la représentation électorale, soit instituée une Commission parlementaire spéciale pour permettre au Directeur général des élections de présenter la nouvelle mouture de son projet de carte électorale aux élus de l'Assemblée nationale

Un ménage à faire, une démocratie à revitaliser

Nous traversons une période de crise de confiance majeure envers nos institutions et de cynisme sans précédent face aux représentants de la classe politique. La dernière élection générale provinciale est d'ailleurs passée à l'histoire comme étant celle du plus bas taux de participation depuis 1927. Les élections municipales de l'automne 2009 ont été marquées par des scandales et des allégations de corruption de toutes sortes, ce qui a jeté une ombre sur l'exercice démocratique.

Plus récemment encore, le milieu de la construction a été l'objet d'allégations de collusion, de malversations et de corruption qui ont retenties très fort à l'Assemblée nationale. Tous ces événements minent gravement l'intérêt que les citoyens portent envers leurs institutions démocratiques et suscitent une grogne que les élus doivent entendre.

Le constat que l'ADQ fait est assez évident : notre démocratie est malade. Il est de la responsabilité de tous les élus de travailler afin d'y trouver des remèdes à court, à moyen et à long terme. Légiférer pour resserrer les règles de financement des partis politiques est un geste concret qui vise à redorer le blason de notre démocratie, mais nous ne devons pas nous arrêter là. Déclarer que le gouvernement du Québec traite avec des entreprises honnêtes pour l'octroi de contrats publics va de soi, mais il faut aller bien plus loin.

Si nous voulons aller au fond des choses et mettre fin à ce qui est le plus dommageable pour la démocratie québécoise, il faut poser un geste fort qui envoie un message clair à la population. C'est pourquoi l'ADQ demande depuis bientôt un an qu'une large commission d'enquête publique soit instituée afin de faire toute la lumière sur les allégations de collusion, de corruption et de malversations dans le domaine de la construction et sur l'octroi de contrats par le gouvernement du Québec et les organismes municipaux.

La population réclame la tenue d'une telle enquête pour que le ménage soit fait là où il y a de sérieuses sources de cynisme des citoyens envers l'ensemble de leurs institutions. Nous exigeons que le gouvernement pose ce geste de la plus haute importance non seulement pour faire toute la lumière sur ce que nous entendons depuis des mois, mais également pour que tous les élus du Québec confirment leur rôle de défenseurs de l'intégrité de nos institutions.

Bien entendu, d'autres actions doivent être posées pour que notre démocratie se porte mieux, mais nous croyons qu'il y a là le premier geste logique et concret à poser le plus rapidement possible.

Recommandation 11 : Dans le but de rétablir la confiance des citoyens envers notre démocratie et nos institutions, qu'une large commission d'enquête publique soit instituée afin de faire toute la lumière sur les allégations de collusion, de corruption et de malversations dans le domaine de la construction et sur l'octroi de contrats par le gouvernement du Québec et les organismes municipaux.

Conclusion

En conclusion, l'ADQ réitère la nécessité, avant toutes choses, de scinder le projet de loi 78. Invoquer que la représentation électorale et le financement des partis politiques font partie de la même loi pour justifier le fait de les étudier ensemble est un manque de respect pour l'intelligence des citoyens.

Ayons du respect pour le travail que le Directeur général des élections a accompli jusqu'à maintenant et ne l'excluons pas des travaux qui auront lieu ici. Surtout, laissons la partisanerie de côté et agissons tous ensemble pour le mieux-être de notre démocratie et des citoyens du Québec.

Sommaire des recommandations

Financement des partis politiques

Recommandation 1 : Que l'allocation publique versée aux partis politiques soit augmentée tel que le prévoit le présent projet de loi.

Recommandation 2 : Que soit interdit pour tout parti politique, municipal ou provincial, de recueillir des dons anonymes.

Recommandation 3 : Que les règles de financement des partis politiques soient également étendues à leurs campagnes à la direction afin de mieux les encadrer

Recommandation 4 : Que soient augmentées de façon substantielle les amendes pour les contraventions aux règles de financement de la Loi électorale afin de rendre les peines plus dissuasives

Recommandation 5 : Que toute personne physique ou morale reconnue coupable d'une infraction aux règles de financement des partis politiques ne puisse obtenir de contrats du gouvernement du Québec ou d'un organisme municipal

Recommandation 6 : Ne pas permettre le financement des partis politiques par les personnes morales

Recommandation 7 : Augmenter de façon significative les moyens mis à la disposition du Directeur général des élections du Québec (DGEQ), notamment en lui donnant accès à des renseignements que possède Revenu Québec dans le cadre de ses vérifications sur les donateurs.

Recommandation 8 : Abaisser de 50 % le plafond des dépenses électorales permises afin de diminuer la pression sur les partis politiques dans leur recherche de financement

Représentation électorale

Recommandation 9 : Que soit scindé le projet de loi afin d'étudier d'un côté les articles traitant de la représentation électorale et de l'autre ceux concernant le financement des partis politiques

Recommandation 10 : Qu'avant toute action des élus concernant la représentation électorale, soit instituée une Commission parlementaire spéciale pour permettre au Directeur général des élections de présenter la nouvelle mouture de son projet de carte électorale aux élus de l'Assemblée nationale

Un ménage à faire, une démocratie à revitaliser

Recommandation 11 : Dans le but de rétablir la confiance des citoyens envers notre démocratie et nos institutions, qu'une large commission d'enquête publique soit instituée afin de faire toute la lumière sur les allégations de collusion, de corruption et de malversations dans le domaine de la construction et sur l'octroi de contrats par le gouvernement du Québec et les organismes municipaux.