

JURY CITOYEN

SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

COMMISSION DES INSTITUTIONS

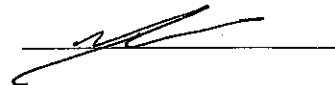
Déposé le :

16 février 2010

No. :

CI-41

Secrétaire :



VERDICT ET RECOMMANDATIONS

31 JANVIER 2010

Nous, les 12 membres du jury citoyen convoqué par le Directeur général des élections du Québec, après avoir entendu des experts et des représentants des partis politiques et après avoir délibéré, avons adopté un verdict unanime en réponse à la question suivante :

Faut-il ouvrir le financement des partis politiques aux contributions des compagnies ou de tout autre regroupement ? Oui ou non ?

Notre réponse est non.

Il ne faut pas permettre aux compagnies ni aux autres regroupements de contribuer au financement des partis politiques.

Notre conclusion s'appuie sur des raisons fondamentales et s'accompagne de plusieurs recommandations pour améliorer le système actuel.

Le pouvoir appartient au peuple

Le pouvoir politique appartient au peuple. Lui seul peut choisir ses représentants lors des élections et ce pouvoir doit demeurer entre ses mains.

Ce pouvoir implique une responsabilité : celle de soutenir et de financer les partis. Seuls les électeurs votent et seuls les électeurs doivent pouvoir financer les partis politiques, que ce soit par l'entremise de l'État ou directement, par le financement populaire.

Nous voulons, par ce verdict unanime, mettre en valeur la noblesse de l'action politique, la grandeur de l'acte qui consiste à contribuer à la vitalité politique de notre société. La politique souffre d'une image négative. En ouvrant le financement des partis à la contribution des compagnies ou d'autres groupes d'intérêt, nous ne ferions rien d'autre que d'entretenir la méfiance des électeurs. Nos concitoyens ne nous le pardonneraient jamais.

En permettant à des compagnies ou à des regroupements bien organisés de financer les partis politiques, on créerait un déséquilibre, une inégalité des forces en présence. La capacité financière des individus ne pourra jamais rivaliser avec celle des compagnies.

Nous ne voulons pas prendre le risque que les partis deviennent dépendants de la contribution financière des entreprises ou des autres regroupements, car l'influence des entreprises sur les décisions de notre gouvernement serait encore plus importante qu'elle ne l'est aujourd'hui. Or,

une entreprise agit d'abord en fonction de ses intérêts et les intérêts des entreprises ne correspondent pas toujours à ceux de la population.

Il est particulièrement important de prendre conscience de ce danger à l'ère de la mondialisation. Une entreprise peut faire des affaires au Québec mais appartenir à des intérêts étrangers. En permettant aux entreprises de financer les partis politiques, nous permettrions à des étrangers qui n'ont pas le droit de vote au Québec d'exercer une influence directe et non souhaitable auprès de nos gouvernants. Nous refusons que des intérêts étrangers financent ceux que nous allons élire pour prendre des décisions en notre nom.

Le débat sur le financement des partis politiques a été ravivé ces derniers mois par des allégations de corruption dans l'attribution de certains contrats. Nous ne voulons pas minimiser l'importance de ces informations. Il se peut que pour obtenir des faveurs du gouvernement, des organisations essaient d'acheter l'appui de décideurs politiques.

Notre inquiétude est plus grande encore lorsque l'on regarde en avant. Par exemple, nous serons confrontés à des décisions importantes quant à l'exploitation de nos ressources naturelles ou énergétiques, notamment celle de l'eau présente sur notre territoire. Nous croyons crucial de préserver l'indépendance de nos élus à l'égard des intérêts privés, qu'ils soient étrangers ou québécois, lorsque ces décisions devront être prises. Nous voulons qu'elles soient adoptées en fonction des intérêts de l'ensemble de la population du Québec et non pas dans le but de satisfaire l'appétit de quelque multinationale.

Nous voulons conserver le pouvoir de décider de notre avenir.

Un remède trompeur

Certains affirment qu'en ouvrant le financement des partis politiques aux compagnies ou à d'autres regroupements, nous pourrions mieux contrôler le phénomène du contournement de la loi actuelle. À notre avis, il s'agit là d'un remède trompeur.

Même avec des balises, des plafonds et des limites, rien ne prouve que ceux qui veulent contourner la loi ne continueraient pas de le faire pour préserver leur anonymat. Nous optons plutôt pour un renforcement des contrôles et des sanctions afin de faire face aux situations qui posent problème.

Le fondement de la loi actuelle, c'est-à-dire l'interdiction du financement politique par les personnes morales, correspond à nos valeurs. Nous refusons donc de légaliser une pratique qui serait contraire à nos valeurs.

Nous rejetons également les scénarios proposant de permettre à des compagnies ou à des regroupements de financer indirectement les partis politiques par le biais d'un fonds géré par le Directeur général des élections ou autrement. Nous ne voyons pas quel serait l'intérêt pour une compagnie ou un regroupement de donner de l'argent à un fonds dont une partie serait redistribuée à des adversaires politiques.

De plus, nous ne voyons pas pourquoi nous devrions permettre de faire indirectement ce que nous ne voulons pas voir fait directement.

Si des compagnies ou des regroupements veulent financer l'éducation à la participation civique et à la démocratie, nous ne nous y opposerons pas. Ce financement devra toutefois être désintéressé et être versé à une ou des organisations indépendantes dont le mandat est précisément de promouvoir la participation des citoyens à la vie politique de façon non partisane. Nous avons d'ailleurs formulé une recommandation à ce sujet.

Aucune variante de financement des partis politiques par des compagnies ou d'autres regroupements n'obtient notre appui. Nous sommes persuadés que quelque ouverture que ce soit aurait pour effet de miner davantage la confiance des électeurs envers la politique. Nous craignons également que les partis deviennent paresseux et se tournent davantage vers les entreprises que vers les citoyens pour financer leurs activités.

Or, nous voulons le contraire.

Promouvoir la participation civique et la démocratie

Nous croyons que le problème fondamental auquel fait face notre système politique est l'augmentation du cynisme et de la désaffection des citoyens à l'égard de la vie politique et des institutions démocratiques.

Nous déplorons le fait que le nombre de personnes qui financent les partis politiques, qui en deviennent membres et qui votent aux élections soit en baisse constante depuis plusieurs années.

Au-delà des questions de financement et de participation électorale, nous affirmons l'urgence d'agir pour promouvoir et encourager la participation des citoyens à la vie politique.

Faire de la politique ne doit pas être considéré comme une maladie. On doit changer les perceptions au sein de la population. Il est important de travailler dans une perspective à long terme et de ne pas restreindre la communication politique aux périodes électorales.

Il faut faire prendre conscience à la population que c'est par l'action politique que l'on peut, comme société, résoudre des problèmes et mettre en œuvre de grands projets bénéfiques pour l'ensemble de la société.

La part de responsabilité des politiciens

La vie politique souffre d'une image négative. Nous interpellons les élus, les femmes et les hommes politiques de tous les partis et de tous les paliers de gouvernement, afin qu'ils prennent conscience de ce problème fondamental.

La désaffection du public envers la vie politique est un danger pour la démocratie.

Les femmes et les hommes politiques doivent prendre conscience de leur part de responsabilité.

Nous les invitons entre autres à réfléchir sur le contenu et le style de leurs discours. Le dénigrement stérile et la publicité négative nous semblent prendre de plus en plus de place dans la communication des partis politiques. Nous croyons que les électeurs attendent plutôt des partis qu'ils livrent au public des projets stimulants et des propositions concrètes et constructives pour améliorer le sort de la population.

Les partis politiques ont aussi une responsabilité dans l'éducation à la vie démocratique. Il leur revient de mettre en place des activités de formation et d'information, de mieux faire connaître les lois, les institutions et les droits politiques reconnus aux citoyens. Une part du financement qu'ils récoltent chaque année devrait être consacrée à cette mission éducative.

Une responsabilité partagée

La responsabilité de l'éducation politique ne peut pas incomber uniquement aux partis, cela va de soi. On sait que l'école, les organismes communautaires, les institutions et la famille ont un rôle à jouer. On parle souvent des lacunes dans l'enseignement de l'histoire. Or, on ne peut pas comprendre où l'on va comme collectivité si on ne sait pas d'où l'on vient.

Nous pensons spontanément à certains publics cibles à ne pas négliger : les jeunes et les Québécois issus de l'immigration, par exemple. Mais il ne faut pas négliger la profondeur du désabusement de certaines générations plus âgées qui ont décroché de l'action politique.

Nous savons que plusieurs organismes existants font de l'éducation politique mais leur impact pourrait être augmenté et leurs publics élargis. Une meilleure coordination des efforts est nécessaire.

Une partie de la mission du DGEQ consiste à faire de l'éducation à la démocratie, mais les moyens qu'il peut y consacrer sont-ils suffisants ? De plus, il ne faut pas confondre les rôles. Le rôle premier du DGEQ est d'organiser les élections et de veiller de manière impartiale à l'application des lois sous sa responsabilité. On ne peut pas élargir son mandat de façon inconsidérée sans risquer de le placer en conflit d'intérêts ou de missions. En outre, son travail est relié à l'activité électorale et ne porte pas sur les différentes formes de participation civique.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous en sommes venus à formuler une proposition qui permettrait d'affirmer l'importance de la participation civique et de la démocratie par un geste concret.

RECOMMANDATION 1 :

Une organisation indépendante pour promouvoir la participation civique et la démocratie

Nous recommandons au gouvernement :

D'étudier la possibilité de créer une organisation indépendante chargée de promouvoir la participation civique et la démocratie, à tous les paliers, et ce au-delà du processus électoral. Notamment, de faire le bilan des initiatives existantes et d'identifier les besoins non comblés.

Cette organisation relèverait de l'Assemblée nationale.

Elle aurait pour fonction de :

- promouvoir et encourager la participation civique;
- promouvoir le pluralisme des idées politiques;
- sensibiliser les citoyens aux enjeux de la vie démocratique;
- informer la population sur le système politique, les droits politiques, les lois et les institutions;
- éduquer à la démocratie;
- valoriser les initiatives existantes et soutenir leur rayonnement;
- faire de la recherche.

Au moins tous les cinq ans, cette organisation consulterait des citoyens sur les progrès accomplis.

Le financement d'une telle organisation devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie. Néanmoins, nous jugeons intéressante l'idée de permettre un financement provenant de diverses sources: l'État, les partis politiques, les citoyens et également les personnes morales désireuses de contribuer à l'éducation à la démocratie puisque cette organisation ne servirait pas d'intérêts partisans.

Modifier les règles de financement

Au-delà de l'éducation politique, il est nécessaire de modifier certaines règles de financement des partis politiques pour restaurer la confiance des citoyens envers le processus électoral.

Nous appuyons toutes les mesures susceptibles de créer réellement plus de transparence dans le financement des partis politiques, plus d'égalité de participation et de contribution entre les électeurs et plus de rigueur dans le contrôle des règles en vigueur.

Nous nous opposons par contre à toute mesure qui aurait pour effet de créer des lourdeurs administratives inutiles et de nourrir de fausses illusions quant au financement des partis politiques.

L'une des règles que nous croyons intéressant de modifier est celle relative à l'application du crédit d'impôt pour contribution politique. Nous nous inspirons d'une recommandation formulée en 2007 par le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques.

RECOMMANDATION 2 :

Un Crédit de reconnaissance à la démocratie

- remplacer le Crédit d'impôt pour contributions politiques par un Crédit de reconnaissance à la démocratie (CRD) géré entièrement par le Directeur général des élections du Québec.

Le donateur réclamerait au DGEQ le crédit auquel il a droit et ce tout au long de l'année. Le montant de crédit appliqué serait le même que celui en vigueur pour le crédit d'impôt actuel.

Le donateur devrait attester par écrit que la contribution pour laquelle il réclame un crédit a été faite à partir de ses propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie et qu'elle ne fera pas l'objet d'un quelconque remboursement. La demande de crédit pourrait aussi être acheminée par l'entremise de la permanence d'un parti politique.

En procédant au versement du crédit, le DGEQ adresserait au donateur une lettre de remerciement pour sa contribution à la vie démocratique en lui rappelant l'importance d'exercer ses droits civiques et de respecter les règles en matière de financement politique.

Les modalités d'application et les conditions de mise en oeuvre (coûts, gestion, contrôle des plafonds applicables, etc.) devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

La mise en oeuvre de cette proposition aurait pour effet :

- de resserrer les contrôles du DGEQ sur le financement politique en lui permettant d'obtenir plus rapidement l'information relative aux contributions et de procéder à des recoupements entre l'information provenant des demandes de crédit et les déclarations des partis politiques (principe de transparence) ;
- d'instaurer une voie de communication directe et constante entre le DGEQ et les donateurs, les agents officiels des partis et leurs solliciteurs et avec les permanences des partis politiques ;

- de permettre à tous les citoyens qui font des contributions à des partis politiques d'obtenir le CRD, même si leurs revenus se situent sous le seuil minimal d'imposition (principe d'équité) ;
- de sensibiliser et de responsabiliser les donateurs face à l'importance de respecter les règles du financement des partis politiques;
- d'encourager les électeurs à participer à la vie politique et à contribuer au financement des partis ;
- d'augmenter la visibilité du DGEQ auprès des électeurs.

RECOMMANDATION 3 :

Indexer les allocations annuelles

Les partis politiques doivent avoir accès à un financement suffisant pour réaliser leurs activités. Nous souscrivons au principe d'un financement public raisonnable.

Aussi, nous recommandons :

- d'augmenter l'allocation annuelle accordée à un parti politique et de l'indexer par la suite chaque année en fonction de la variation du coût de la vie. Nous laissons au législateur le soin d'établir le niveau de l'augmentation approprié.

RECOMMANDATION 4 :

Maintenir le crédit d'impôt ou le CRD, si adopté, au niveau actuel

Cependant, le financement public ne doit pas venir atténuer la responsabilité des citoyens. Il faut éviter de déresponsabiliser ceux-ci.

Pour cette raison, nous recommandons :

- de maintenir à 75 % des premiers 400 \$ le crédit d'impôt pour contribution aux partis politiques.

L'augmentation à 85 % des premiers 100 \$ visant à favoriser les plus petits dons aurait, selon nous, un effet symbolique marginal (à peine 10 \$ de différence) et entraînerait un coût immédiat considérable pour l'État. En outre, nous estimons raisonnable qu'un électeur désirant faire une contribution à un parti politique assume au moins le quart du montant de sa contribution.

RECOMMANDATION 5 :

Resserrer les règles de financement et les sanctions en cas d'infraction

Nous considérons que les problèmes liés au financement des partis politiques sont moins liés aux fondements de la loi elle-même qu'à son application. Pour cette raison, nous ne sommes pas partisans de multiplier les nouvelles règles. L'important est que les règles en vigueur soient appliquées et que le Directeur général des élections dispose des moyens nécessaires et ait accès à toute l'information dont il a besoin pour appliquer la loi.

Dans cet esprit, nous recommandons :

- d'interdire tout don en argent comptant d'une valeur supérieure à 50 \$;
- d'abolir les dons anonymes;
- d'uniformiser la présentation des rapports annuels remis par les partis politiques au DGEQ;
- de donner au DGEQ la possibilité de demander des comptes aux partis politiques sur leurs revenus et leurs dépenses à un rythme plus fréquent s'il le juge nécessaire à l'accomplissement de son mandat;
- de publier les noms des électeurs qui font des contributions supérieures à 200 \$ le plus rapidement possible après que la contribution ait été versée;
- de soumettre les campagnes à la direction d'un parti politique aux règles de financement s'appliquant en période électorale;
- de permettre au DGEQ de vérifier auprès d'un échantillon de donateurs si leurs contributions ont été faites à partir de leurs propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie et ne faisant pas l'objet d'un quelconque remboursement (**si la proposition de créer un CRD n'est pas retenue**).

Pour leur effet dissuasif, nous sommes en accord avec les recommandations du projet de loi numéro 78 visant :

- l'augmentation des amendes en matière de contributions illégales;
- l'application des dispositions concernant les règles de financement d'un parti politique et le contrôle des dépenses aux dirigeants d'un parti qui se rend coupable d'une infraction.

Sanction par interdiction d'obtenir des contrats publics :

Appui de principe, mise en garde sur une modalité

Le projet de loi numéro 78 prévoit une sanction sévère : empêcher une personne physique ou morale d'obtenir des contrats publics pendant une période de cinq ans si elle est déclarée coupable d'une infraction aux règles de financement.

Nous approuvons le principe d'une telle sanction. Nous comprenons son effet dissuasif, mais mettons en garde les décideurs politiques quant à la formulation retenue dans le projet de loi.

La portée de la disposition, telle que proposée au paragraphe 2° de l'article 564.2, nous semble excessive. Nous craignons qu'une entreprise, et par conséquent tout son personnel et ses autres dirigeants, soient sévèrement punis du simple fait qu'un dirigeant, un administrateur ou un associé se soit rendu coupable d'une infraction dont il est le seul responsable. Nous recommandons une révision de cet article.

RECOMMANDATION 6 :

Application au palier municipal

Les villes auront à l'avenir un rôle de plus en plus important à jouer dans la vie des citoyens. Leurs responsabilités tendent à s'élargir et l'impact de leurs décisions se fait davantage sentir sur des questions comme l'environnement, le développement économique, social et culturel.

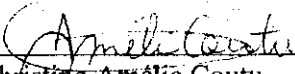
De plus, après les fusions municipales, la taille des municipalités a augmenté. Il faut aussi considérer le fait qu'aucune règle de financement politique appropriée ne s'applique aux municipalités de moins de 5 000 habitants.

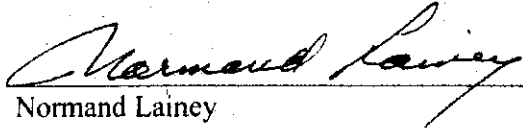
Pour toutes ces raisons, nous recommandons :

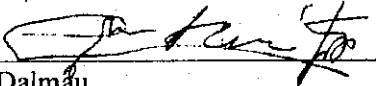
- d'adapter puis d'appliquer au niveau municipal les grands principes de financement politique applicables au palier provincial, ainsi que nos recommandations, en tenant compte de la taille des municipalités;
- d'étendre progressivement l'application de ces principes aux municipalités de moins de 5 000 habitants;
- d'accorder une allocation annuelle aux partis politiques municipaux de toutes les municipalités de 100 000 habitants et plus, plutôt qu'uniquement à Québec et à Montréal comme c'est le cas actuellement.

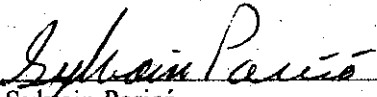
Le texte présenté dans ce document a fait l'objet d'une révision linguistique. La version corrigée de ce texte remplace *de facto* la version originale et est réputée avoir la même valeur.

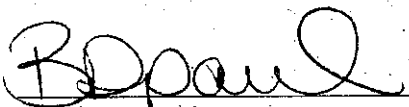
Adopté et remis à Me Marcel Blanchet, Directeur général des élections, le 31 janvier 2010, à Québec, par :

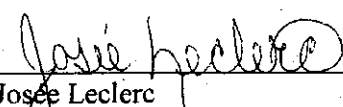

Christine-Amélie Coutu

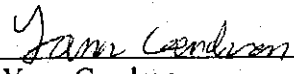

Normand Lainey

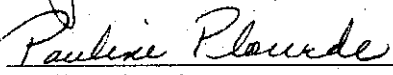

José Luis Dalmáu

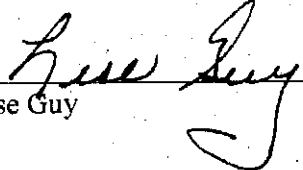

Sylvain Parisé

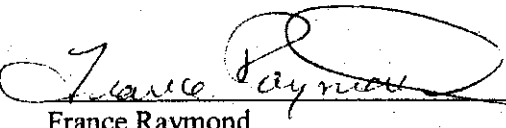

Bianka Dupaul


Josée Leclerc

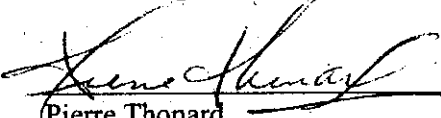

Yann Gendron


Pauline Plourde


Lise Guy


France Raymond


Lionel Hervieux


Pierre Thonard