

**PRÉSENTATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS ET
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE**

MONSIEUR JACQUES DROUIN

DEVANT LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**À L'OCCASION DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES
SUR LE PROJET DE LOI N^o 26,
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES ÉLECTIONS ET LES RÉFÉRENDUMS
DANS LES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT**

**QUÉBEC
LE 9 AVRIL 2013**

Madame la Présidente, mesdames et messieurs les Députés,

Je tiens à remercier les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de leur invitation à prendre part aux auditions publiques sur le projet de loi n° 26, Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement.

Je suis accompagné aujourd'hui de mon adjoint et directeur du financement des partis politiques, M. Denis Lafond, et de la directrice des affaires juridiques, M^e Lucie Fiset. Je souhaite également souligner la présence d'autres personnes de mon équipe que je pourrai consulter au besoin.

Je tiens à souligner, d'entrée de jeu, mon appui à l'égard de toute mesure qui a pour effet de concourir à l'intérêt supérieur de la vie démocratique et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques. Je crois que le projet de loi n° 26 va dans ce sens et rejoint les attentes actuelles des citoyens, quant à l'urgence d'agir avant les prochaines élections générales municipales.

Je désire également partager aux membres de la Commission ma satisfaction au regard des nombreuses et importantes dispositions qui ont modifié substantiellement le régime québécois de financement politique au cours des deux dernières années. Il s'agit, sans contredit, de la plus grande réforme en cette matière depuis 1977. Je souligne particulièrement les leviers supplémentaires qui m'ont été accordés pour mieux faire respecter la Loi. Les pratiques soulevées récemment par l'institution concernant le financement sectoriel des partis en sont un bel exemple.

Je salue donc l'initiative du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de poursuivre cette réforme avec de nouvelles mesures dites transitoires. Il aurait, toutefois, été préférable que les modifications du projet

de loi n° 26 puissent entrer en vigueur beaucoup plus tôt en cette année d'élections générales pour ne pas créer une situation d'iniquité, j'y reviendrai plus tard. Aussi, je suis grandement reconnaissant au ministre d'avoir déjà prévu une consultation publique à grande échelle sur une réforme permanente du financement politique municipal. Le Directeur général des élections participera à cette réflexion et alimentera les travaux en cours à partir de son expérience et de son expertise.

Les démarches que l'institution a mises en place pour arriver aux constats sur le financement sectoriel, ainsi que les allégations et les révélations de corruption et de financement illégal, mises en lumière par les médias et la commission Charbonneau, illustrent à quel point il est nécessaire de poursuivre les efforts en vue de renforcer les mesures de la Loi pour contrer des phénomènes comme des élections clés en main, le financement occulte (circulation d'argent comptant) et le recours aux prête-noms.

Rappelons que, lorsque la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités a été élaborée et mise en application en 1988, c'était dans un souci de cohérence avec la législation électorale provinciale. L'équité et la transparence constituaient à l'époque deux grands principes sous-jacents à cette réforme électorale qui caractérise l'encadrement légal du financement politique au Québec depuis 1977. Toute volonté de changement dans le système de financement des partis politiques doit viser le respect de ces acquis fondamentaux.

L'équité confère à un système électoral un caractère véritablement démocratique. En ce qui a trait au financement politique, l'équité consiste à fournir à chacun les moyens de faire entendre sa voix et à imposer des limites rigoureuses pour préserver un certain équilibre des chances : je parle ici de l'équité entre les partis et entre les candidats, favorisée notamment par le

plafond des contributions politiques ainsi que par le contrôle des dépenses électorales et leur remboursement partiel.

La transparence est assurée par l'obligation de reddition de comptes et le caractère public des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales. Les partis et les candidats doivent rendre compte de leurs activités, tant en ce qui concerne leurs sources de financement que leurs dépenses électorales.

Je suis conscient de la lourde tâche que représente la définition de mesures adéquates, au palier municipal, qui respectent ces principes, surtout celui de l'équité. Il ne s'agit pas de calquer les règles du palier municipal sur celles du palier provincial, mais plutôt de les adapter à la réalité du milieu municipal. Pensons seulement à la forte présence de candidats indépendants autorisés lors des élections de 2009, il y en avait 1 787 à ce moment, comparativement à une quarantaine aux dernières élections provinciales. Ils sont tout aussi nombreux que les 1 766 candidats affiliés à des partis, des partis plus nombreux aussi, puisqu'on en trouvait 171 au sein des 173 municipalités de 5 000 habitants ou plus aux élections de 2009. Nous en comptons actuellement 127, mais leur nombre ne cesse de croître à nouveau depuis le début de l'année. À titre comparatif, 71 partis ont vu le jour en 2009. Bref, les élections générales municipales amènent un très fort renouvellement des partis politiques et des candidats.

À l'image de ce qui a été adopté au palier provincial, le projet de loi n° 26 propose de réduire de 1000 \$ à 300 \$ le montant maximal d'une contribution qui peut être versée par un même électeur d'une municipalité. Or, en contrepartie d'une baisse substantielle de la limite des contributions par électeur, le projet de loi n° 2, récemment adopté, a du même coup rehaussé de façon très importante le financement public. En fait, nous estimons que sur un cycle de quatre ans, plus de 70 % du financement des partis provinciaux proviendra dorénavant des fonds de l'État.

Cela dit, je crains qu'une telle modification, prenant effet au milieu d'une année d'élections générales, n'affecte l'équité tant recherchée à travers ce processus démocratique. En fait, les 127 partis politiques actuellement autorisés par le DGE et ceux qui le deviendront d'ici le 30 juin 2013 profiteront d'une limite de contribution à 1 000 \$ par électeur. Ainsi, les partis et les candidats indépendants qui seront autorisés après le 1^{er} juillet se verront, eux, limités à recueillir des contributions à un maximum de 300 \$ par électeur. Lors des élections générales 2009, 52 partis politiques et 1 696 candidats indépendants, soit près de 95 % de ces derniers, ont obtenu une autorisation après le 1^{er} juillet 2009.

Par ailleurs, en posant l'hypothèse que tous les électeurs ayant versé une contribution en 2009 donnent à nouveau cette année, nous pouvons estimer que la nouvelle limite imposera un manque à gagner de 3,8 M\$. C'est un peu moins de la moitié (46,2 %) des contributions versées en 2009 par 24 320 contributeurs.

Bien que la valeur moyenne des contributions apparaît être de 341 \$, celle-ci est de 783 \$ pour 33 % des donateurs, soit ceux qui versent des contributions de plus de 300 \$. Il est ici pertinent de noter que 75 % de la valeur des contributions recueillies en 2009 provient de ces donateurs. La valeur moyenne pour les autres 67 % de donateurs qui versent moins de 300 \$ est de 126 \$. Je crois aussi pertinent de mentionner qu'en 2009, 48 % de la valeur totale des contributions provenait des donateurs ayant contribué le maximum prévu par la Loi.

La réalité du financement municipal semble démontrer qu'avec le régime actuel, il est déjà difficile pour certains candidats indépendants et partis politiques d'obtenir du financement. Dans ce contexte, une diminution si importante de la limite des contributions pourrait soulever d'autres problèmes :

- D'abord, une tendance possible à l'endettement, lequel pourrait avoir des effets collatéraux au regard soit de l'inéligibilité à se représenter ou de l'incapacité d'un élu à siéger lorsque les dettes découlant de la campagne ne pourront être remboursées au 31 décembre 2014.
- Deuxièmement, une tendance à l'usage de prête-noms due à la difficulté que pourraient rencontrer certains candidats à trouver du financement, surtout dans le contexte où le financement sectoriel identifié au municipal risque, à l'instar du provincial, d'amener un retrait important de ces donateurs. D'ailleurs, les contributions totales de l'année 2012, année préélectorale, sont inférieures de 1 M\$ par rapport à 2008 (une baisse de 47 %).
- Et finalement, il n'est pas trop hypothétique d'appréhender un financement occulte que l'on espérerait, au contraire, éradiquer.

Même si la cohérence législative entre les règles actuellement en vigueur au provincial semble une prémisse à la mise en place du régime transitoire et, éventuellement, du régime permanent, notamment par un abaissement important des contributions par électeur, cette réflexion devrait être accompagnée, à notre avis, d'un rehaussement équivalent du financement public, comme ce fut le cas au palier provincial avec l'adoption du projet de loi n° 2.

J'accueille positivement la réduction du plafond des dépenses électorales. Bien que la plupart des candidats n'atteignent pas cette limite imposée par la Loi, je considère que cette mesure pourrait contribuer à l'atteinte du principe d'équité, surtout pour les nouveaux partis politiques et les candidats indépendants qui n'auront pas le temps d'atteindre le niveau du financement des partis déjà en place.

Par ailleurs, je crois que la réduction des limites des dépenses électorales aura pour effet de diminuer la pression sur la sollicitation des contributions

nécessaires à l'engagement de telles dépenses qui s'élèvent à 12,8 M\$ en 2009 sur des limites totalisant 31,1 M\$. Globalement, les dépenses électorales réelles représentent donc 41 % des limites fixées par la Loi. Ce pourcentage est toutefois variable selon la taille des municipalités soit : 37,4 % dans les municipalités de 5 000 à 20 000 habitants; entre 54,2 % à 57,9 % dans les municipalités de 20 000 habitants et plus (excluant Montréal et Québec). En prenant les données de 2009 pour cible, c'est environ 1,3 M\$ de dépenses électorales qui ne pourront plus être engagées. C'est, par conséquent, des économies de 650 000 \$, au titre de remboursement de dépenses électorales par les municipalités, qui seraient générées. Je comprends que ces disponibilités financières permettront, à coût nul pour les municipalités, d'ajouter 10 % au titre de remboursement des dépenses électorales pour situer positivement ce taux à 60 %.

Selon nos analyses préliminaires, la mise en vigueur des mesures proposées par le projet de loi n° 26 provoquerait, toutefois, un manque à gagner global d'environ 1,9 M\$, un manque à gagner qui ne serait pas comblé par un apport supplémentaire d'un financement public. Si l'on souhaite rester dans la même logique que celle du projet de loi n° 2, je suis d'avis qu'il faudrait injecter plus de fonds publics ou appliquer un autre scénario comme celui d'abaisser à 300 \$ la somme maximale d'une contribution par un électeur, sauf lorsqu'il s'agit du candidat lui-même, pour lequel sa contribution pourrait demeurer à 1 000 \$. Dans un tel scénario, il n'y aurait presque pas de manque à gagner. Il est pertinent ici de noter que chaque candidat indépendant fournit en moyenne 638 \$ à sa propre campagne électorale.

Au cas contraire, le financement populaire à 300 \$ ne pourra combler l'ensemble des besoins financiers des partis politiques et des candidats indépendants autorisés, notamment pour leur permettre de soutenir des campagnes électorales et d'information à l'électeur. En conséquence, nous estimerions donc qu'un financement public additionnel constituerait une mesure propre à

soustraire les partis politiques et les candidats indépendants à l'influence indue d'intérêts privés. En raison de l'importance des enjeux économiques et financiers au palier municipal, notamment dans le cas des grandes villes, la même logique qui s'applique au palier provincial devrait y prévaloir.

Après vous avoir entretenu du principe d'équité, je crois que le principe de la transparence devrait aussi occuper une place centrale dans la définition du régime de financement politique, même transitoire soit-il.

Des mesures comme la diffusion obligatoire des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales, de même que la diffusion des contributions sur le site Web du MAMROT ou du DGEQ, représentent à notre avis des actions qui peuvent être mises en place à court terme et qui permettraient d'assurer cette transparence et, ainsi, une meilleure vigilance par les différents intervenants politiques, les médias et les citoyens.

Sans l'introduction de mesures garantissant le principe de transparence, on pourrait se demander, par exemple, en quoi les dispositions actuelles et celles du projet de loi n° 26 peuvent restreindre le phénomène des élections clés en main.

Aussi, gérer la circulation de l'argent comptant est complexe et cette situation interpelle tout autant le DGE que plusieurs autres institutions publiques telles l'Agence de revenu, l'UPAC et la commission Charbonneau. Les revenus versés en argent comptant constituent une brèche importante dans les lois électorales, ne laissant pour ainsi dire aucune trace vérifiable. L'usage de prête-noms peut alors en être facilité. Au municipal, la circulation potentielle de l'argent comptant représentait un peu plus de 1,7 M\$ pour le cycle électoral de 2008 à 2011. Bien que les dons anonymes sont maintenant abolis, il y aurait lieu de limiter les contributions en argent comptant à une somme n'excédant pas 20 \$ pour atténuer cette faiblesse inhérente à la loi.

En ce qui concerne les municipalités de moins de 5 000 habitants, le fait de fixer la limite d'une contribution à 300 \$, et particulièrement pour le candidat lui-même, va certainement créer un grand impact. Pour le DGE, il s'agit de bien informer près de 9 000 candidats de 940 municipalités qui devront dresser des listes de contributeurs pour les remettre aux trésoriers et, subséquemment, au DGE. Il va sans dire qu'à quelques mois des prochaines élections générales, cela constitue un défi de taille pour l'institution qui devra faire appliquer et respecter ces nouvelles dispositions.

Par ailleurs, je profite de la tribune qui m'est offerte afin de sensibiliser le ministre à la distinction qui existe entre les divers paliers électifs quant à la « qualité d'électeur » qui permet le versement d'une contribution politique. Je propose qu'une réflexion soit amorcée à cet effet.

En ce qui a trait aux dispositions pénales, le projet de loi n° 26 prévoit des modifications donnant suite à des demandes du DGE. Toutefois, il faut rappeler qu'en décembre 2011, à la suite de l'adoption du projet de loi n° 120, Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques, plusieurs amendes prévues à la Loi électorale pour des infractions en matière de scrutins ont été augmentées. Il n'avait pas été possible, par manque de temps, d'amender les infractions similaires de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Les nouvelles amendes prévues à la Loi électorale étaient applicables lors des élections provinciales de septembre 2012. Dans un souci de cohérence, il serait important que les amendes de la LERM soient harmonisées le plus rapidement possible, afin que les mêmes sanctions s'appliquent lors des élections générales municipales de novembre 2013.

Comme l'institution l'a souligné à maintes reprises, les règles de financement politique facilitent l'activité politique et encouragent la participation active des citoyens à la vie démocratique. Ces règles visent aussi à favoriser l'égalité des chances entre les citoyens qui se portent candidats. Elles assurent, en outre, une

transparence par la divulgation de toutes les sources de financement et une reddition de compte.

Je tiens à insister sur l'importance d'instaurer un régime de financement municipal permanent, fruit d'une réflexion conduite en collaboration avec les différents acteurs concernés. La consultation publique lancée récemment par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire contribuera, sans l'ombre d'un doute, à la définition de ce régime permanent de financement politique dans le respect des caractéristiques spécifiques du milieu municipal. En ce sens, j'aimerais aussi saluer l'initiative du ministre de mettre en place un comité de travail sur le financement politique municipal et je me permets de lui proposer d'étudier la possibilité de donner à ce comité un caractère permanent, à l'image du comité consultatif qui existe en vertu de la Loi électorale.

Sachez que vous pouvez toujours compter sur l'entière collaboration du Directeur général des élections.

Avant de conclure, j'aimerais rappeler deux points qui me semblent essentiels dans la définition d'un modèle de financement municipal permanent. D'une part, dans la poursuite de l'objectif d'adapter la législation électorale aux paliers provincial, municipal et scolaire, l'institution a proposé à différentes occasions ces dernières années, notamment dans son rapport annuel de gestion, d'étendre aux municipalités de moins de 5 000 habitants les règles de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

Le fait que des règles de financement politique s'appliquent entièrement aux paliers provincial et scolaire, mais qu'une proportion importante des municipalités du Québec ne soit toujours pas assujettie, laisse planer une certaine confusion parmi les électeurs. À la confusion s'ajoute l'iniquité d'un tel régime. En effet, les candidats aux élections dans ces municipalités de moins de 5 000 habitants ne

peuvent pas profiter d'un remboursement partiel de leurs dépenses électorales. Les équipes de candidats, tout comme les candidats indépendants dans les municipalités de moins de 5 000 habitants, assument personnellement, pour la grande majorité, toutes les dépenses ayant trait à leur élection.

D'autre part, selon les données disponibles, sur un cycle de 4 ans, 43 % du financement des partis politiques provient des allocations aux partis et du remboursement des frais de recherche et de secrétariat et ce pourcentage grimpe à plus de 60 % dans les années non électorales. Comme ces dispositions sont inscrites dans la Loi sur les cités et villes et non dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, il importe de préciser à nouveau qu'elles échappent actuellement au devoir de surveillance du DGE.

Je terminerai ma présentation en réitérant l'appui et la collaboration entière du Directeur général des élections à toute mesure susceptible d'améliorer l'application de la législation électorale québécoise, dans un souci d'équité, de justice et de transparence.

J'accueillerai maintenant avec plaisir vos questions et vos commentaires relativement à mon propos.