

**Allocution de la directrice générale des élections et présidente
de la Commission de la représentation électorale**

M^e Lucie Fiset

devant la Commission des institutions

**à l'occasion des consultations particulières
sur le projet de loi n° 26, *Loi visant principalement la
récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de
manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics***

**Québec
le 16 janvier 2015**

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés,

Je tiens à remercier les membres de la Commission des institutions d'avoir accepté que nous puissions participer aux consultations particulières tenues dans le cadre du projet de loi n° 26, *Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*.

Je suis accompagnée aujourd'hui du directeur des affaires juridiques par intérim, M^e Benoît Coulombe, de mon adjointe à titre de présidente de la Commission de la représentation électorale et secrétaire générale du Directeur général des élections, madame Catherine Lagacé, ainsi que de mon adjoint et directeur du financement des partis politiques, monsieur Denis Lafond.

Je précise en débutant que mon intervention se limitera aux modifications législatives proposées à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (ci-après LCOP) énoncées aux articles 26 à 29 du projet de loi n° 26 et qu'elle n'a pas pour objectif de commenter ces modifications. Mon propos a davantage pour but d'éclairer la Commission quant à leur application au regard des lois électorales qui prévoient un cadre législatif distinct quant à l'interdiction de conclure un contrat public lors de la commission de certaines infractions énoncées à la *Loi électorale* (ci-après LE) à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (ci-après LERM) et à la *Loi sur les élections scolaires* (ci-après LES).

Les lois électorales

En décembre 2010, la *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales* (2010, chapitre 32) a été adoptée. Cette loi s'inscrivait dans la foulée de l'adoption de différents projets de loi dans le cadre de la réforme des lois électorales en matière de financement politique, visant à renforcer la confiance de la population envers notre système démocratique.

La LE (articles 564.3, 564.4, 564.5 et 564.6), la LERM (articles 641.2, 641.3, 641.4 et 641.5) et la LES (articles 221.1.2, 221.1.3, 221.1.4 et 221.1.5) ont ainsi été modifiées afin d'y ajouter des dispositions qui prévoient une interdiction de conclure un contrat public avec une personne physique ou morale reconnue coupable d'une infraction pénale visant le versement de contributions politiques illégales.

Le législateur a également prévu que le Directeur général des élections doit tenir un registre des personnes non admissibles à l'obtention d'un contrat public en vertu de ces dispositions.

La *Loi sur les contrats des organismes publics*

La LCOP a été modifiée en 2011 et en 2012 afin d'y ajouter des dispositions qui encadrent l'octroi de certains contrats publics et énonce également certaines interdictions. Le chapitre VI du projet de loi n° 26 prévoit des modifications législatives à la LCOP visant principalement la suppression de l'interdiction automatique à

contracter d'une entreprise reconnue coupable de l'une des infractions mentionnées à l'annexe I de cette loi. Aucune modification législative n'est prévue au regard des lois électorales. Vous comprendrez ainsi les raisons qui motivent notre intervention auprès de la présente Commission, la cohérence législative devant être privilégiée au profit des administrés.

La LCOP prévoit présentement deux registres. Le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (ci-après RENA) et le Registre des entreprises autorisées (ci-après REA).

Le RENA indique la liste des entreprises ayant été déclarées coupables, en vertu d'un jugement définitif, d'une infraction énoncée à l'annexe I de la LCOP (articles 21.1 et 21.6). Les infractions visées proviennent notamment des lois suivantes : le *Code criminel*, la *Loi sur la concurrence*, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur l'administration fiscale*.

Je vous rappelle que les infractions aux lois électorales ne sont pas mentionnées à l'annexe I, le cadre législatif applicable en matière électorale se retrouvant en totalité dans celles-ci et étant totalement indépendant des dispositions de la LCOP. Le registre tenu par le Directeur général des élections, soit le Registre des personnes non admissibles aux contrats publics, possède une vocation similaire au RENA.

Il importe de souligner que la LCOP énonce des critères différents de ceux stipulés aux lois électorales au regard de l'interdiction des contrats publics. Soulignons les deux principaux. D'une part, l'interdiction de conclure un contrat public prévu aux lois électorales vise toute personne physique ou personne morale ayant commis une infraction concernant le versement d'une contribution illégale. Au niveau de la LCOP, les contrevenants visés par l'interdiction de contrats publics sont les personnes morales de droit privé, les sociétés en nom collectif, en commandite ou en participation, et les personnes physiques qui exploitent une entreprise individuelle. Nous constatons donc une distinction quant à l'identification des contractants visés. Précisons toutefois que lorsqu'un dirigeant à l'emploi d'un contractant a été déclaré coupable d'une infraction visée à l'annexe I de la LCOP, ce contractant est visé par une interdiction de conclure un contrat public.

D'autre part, nous constatons une distinction quant aux contrats visés par les interdictions. Les lois électorales prévoient une interdiction pour tout contrat public, peu importe sa nature, alors que la LCOP spécifie les types de contrats qui sont visés (article 3).

Quant au REA prévu à la LCOP, une entreprise qui désire conclure un contrat avec un organisme public, d'une valeur égale ou supérieure à 5 millions de dollars, doit détenir une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (ci-après l'AMF) et être inscrite sur le REA. Selon l'article 21.26 de cette même loi, cette autorisation ne peut être accordée notamment si l'entreprise a été déclarée coupable

d'une infraction prévue à l'annexe I ou d'une infraction prévue aux lois électorales.

Afin de déterminer si une autorisation peut être délivrée dans les autres cas, des critères d'intégrité devant être considérés lors de l'analyse de la demande d'autorisation sont énoncés à l'article 21.28 de la LCOP.

Les dispositions du projet de loi n° 26

Nous comprenons que l'objectif des modifications législatives proposées dans le projet de loi n° 26 est d'accorder toute la latitude nécessaire à l'AMF dans le but d'éliminer l'application automatique de l'interdiction de conclure des contrats publics et ainsi accorder une prédominance au processus d'habilitation de l'AMF. Nous soumettons que cet objectif pourrait être compromis si les lois électorales ne sont pas modifiées selon ce que je proposerai plus loin.

Nous notons que l'Assemblée nationale s'est prononcée positivement sur l'opportunité d'éliminer le RENA par le biais de l'article 9 de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (2012, chapitre 25), adoptée en décembre 2012, et le projet de loi n° 26 propose maintenant de modifier la LCOP afin d'accorder le pouvoir à l'AMF de délivrer une autorisation ou de la maintenir malgré :

- qu'une infraction ait déjà été commise et que l'entreprise soit inscrite au RENA;
- qu'une infraction soit commise en cours de processus d'une demande d'autorisation;
- qu'une infraction soit commise après l'obtention d'une autorisation.

Évidemment, l'entreprise devrait alors répondre aux critères d'intégrité énoncés à la loi et apporter les correctifs nécessaires pouvant être demandés par l'AMF, le cas échéant. L'orientation qui semble donc se dessiner serait de permettre à une firme de poursuivre ses activités auprès des organismes publics à la suite de l'obtention d'une autorisation à ce titre par l'AMF, malgré qu'elle puisse faire l'objet d'une déclaration de culpabilité pour une infraction prévue à l'annexe I.

Dans les suites du dépôt du projet de loi n° 26, nous avons procédé à une analyse des dispositions actuelles de la LCOP en lien avec les modifications législatives à cette même loi proposées dans le projet de loi n° 26 et les dispositions des lois électorales concernant l'interdiction des contrats publics. Cette analyse a révélé une incohérence législative que nous nous devons de souligner.

Nous avons notamment constaté que malgré l'obtention d'une autorisation auprès de l'AMF et l'inscription au REA d'une entreprise, donc après une enquête quant à l'intégrité de l'entreprise et après des correctifs, le cas échéant, requis par l'AMF aux fins d'obtenir l'autorisation, un seul jugement de culpabilité à la suite d'une poursuite pénale intentée par le Directeur général des élections contre cette même entreprise entraînerait le retranchement de cette inscription au REA et éliminerait par conséquent la possibilité pour cette entreprise de conclure tout contrat public pour une période de trois ans. Il n'y aurait aucune possibilité de réhabilitation de cette entreprise pour une durée de trois ans.

Compte tenu des modifications législatives proposées au projet de loi n°26 où le processus d'habilitation de l'AMF prend une plus grande importance, vu les pouvoirs qui lui seront accordés quant à la délivrance d'une autorisation malgré la commission d'une infraction énoncée à l'annexe I de la LCOP, il nous apparaît opportun de proposer des modifications législatives afin que les contraventions visées aux lois électorales reçoivent le même traitement.

Advenant le maintien des dispositions actuelles aux lois électorales à la suite de l'adoption des modifications législatives envisagées à la LCOP, nous ferions face à la situation suivante. Seules les infractions énoncées à la LE, à la LERM et à la LES constitueraient un obstacle absolu et incontournable à l'obtention d'une autorisation de l'AMF, sans oublier une interdiction totale de conclure tout contrat public, peu importe le type de contrat ou les montants en jeu.

De même, alors que le Législateur a cru opportun de confier à un organisme particulier, soit l'AMF, le pouvoir d'évaluer l'intégrité d'une entreprise, qu'il a accordé à cet organisme les moyens pour ce faire et qu'il lui a confié la responsabilité de voir à délivrer une autorisation aux seules entreprises rencontrant ses exigences, la discrétion de poursuivant public du Directeur général des élections mettrait en péril tout ce processus d'autorisation et affecterait les pouvoirs de l'AMF.

Dans le cadre de notre réflexion, nous ne pouvons par ailleurs écarter le fait que les emplois d'un nombre important de travailleurs québécois peuvent être mis en péril par les agissements d'une ou de quelques personnes oeuvrant au sein d'une entreprise, d'autant que l'AMF peut, notamment, exiger le départ de ces dirigeants afin que celle-ci puisse obtenir une autorisation.

Nous souscrivons entièrement à l'idée que la réhabilitation d'une entreprise est une orientation qui doit être privilégiée à celle de sanctionner des comportements antérieurs de certains dirigeants d'une firme. Les modifications législatives à la LCOP apportées par le projet de loi n° 26 en sont une démonstration. Il ne fait cependant aucun doute pour nous que le maintien des dispositions actuelles des lois électorales ne permettrait pas d'atteindre cet objectif.

Recommandations

Ainsi, afin de s'inscrire dans la même logique que les orientations gouvernementales proposées au projet de loi n° 26 et ainsi favoriser une cohérence législative au regard de l'interdiction de conclure des contrats publics, nous soumettons à la Commission que des modifications législatives devraient être apportées aux lois concernées. La conséquence de ces modifications serait en définitive de confier à une seule et même autorité, soit l'AMF, la responsabilité de l'application des mesures ayant trait à l'interdiction des contrats publics.

Ces modifications seraient notamment les suivantes :

- L'abrogation des articles 564.3, 564.4, 564.5 et 564.6 de la *Loi électorale*;
- L'abrogation des articles 641.2, 641.3, 641.4 et 641.5 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*;
- L'abrogation des articles 221.1.2, 221.1.3, 221.1.4 et 221.1.5 de la *Loi sur les élections scolaires*;
- L'abrogation du paragraphe 5^o de l'article 21.26 de la LCOP; ce paragraphe réfère aux dispositions des lois électorales qui énoncent l'interdiction de contrats publics pour les entreprises coupables des infractions aux lois électorales. Ces entreprises se voient refuser automatiquement l'autorisation de l'AMF ou le renouvellement de leur autorisation et font l'objet, le cas échéant, d'une révocation de leur autorisation;

- Un ajout des dispositions créant les infractions aux lois électorales pour des contributions illégales à l'annexe I de la LCOP.

Je tiens à vous préciser que le Comité consultatif a été informé des propositions de modifications que nous vous présentons aujourd'hui.

Je terminerai ma présentation en vous assurant notre entière collaboration à toute mesure susceptible d'améliorer l'application de la législation électorale québécoise.

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