

Mandat de vérification de conformité des contributions politiques versées aux partis représentés à l'Assemblée nationale

Bilan et conclusion | 1996-2016



**Mandat de vérification de
conformité des contributions
politiques versées
aux partis représentés
à l'Assemblée nationale**

Bilan et conclusion | 1996-2016



Introduction

Le 20 avril 2016, les chefs des différents partis politiques représentés à l'Assemblée nationale¹ ont publiquement exprimé leur accord pour que le directeur général des élections procède à la vérification du financement de leurs partis respectifs dans le but d'examiner la conformité des contributions politiques qui leur ont été versées sur une période de vingt ans.

Dans ce contexte, le directeur général des élections a amorcé, le 25 mai 2016, un mandat spécial de vérification portant sur la conformité des contributions politiques recueillies par ces quatre partis au cours des années 1996 à 2016.

1. Le Parti libéral du Québec/Quebec Liberal Party (PLQ), le Parti québécois (PQ), la Coalition avenir Québec — L'équipe François Legault (CAQ, qui a fusionné avec l'Action démocratique du Québec [ADQ] en 2012) et Québec solidaire (QS).

Le mandat

Le mandat visait deux principaux objectifs. Le premier consistait à nous assurer du respect des règles encadrant le versement des contributions politiques selon la *Loi électorale*², les directives et les bulletins en vigueur ainsi que de la divulgation de ces contributions dans les rapports financiers des partis politiques. Le second visait l'évaluation du cadre de gestion et de contrôle interne des partis politiques afin de leur fournir des commentaires, le cas échéant, et de les sensibiliser aux bonnes pratiques, principalement en matière de conservation des documents.

La collaboration de tous les acteurs concernés était cruciale pour que nous puissions atteindre ces objectifs. Nous avons requis l'entière collaboration de chaque chef et de chaque représentant officiel des partis afin de faciliter nos échanges avec les personnes clés ou en autorité œuvrant ou ayant œuvré au sein du parti ou de leurs instances au cours de la période vérifiée et de nous assurer de l'accessibilité de la documentation pertinente.

Un tel mandat revêtait un caractère spécial, considérant l'ampleur de la tâche ainsi que l'importante quantité de renseignements à colliger, à répertorier et à analyser. En conséquence, nous avons d'abord dressé l'inventaire de la documentation disponible au sein de chacun des partis politiques afin de circonscrire l'ampleur des travaux de vérification.

2. RLRQ, c. E-3.3.

L'inventaire

Nous devons obtenir de chaque parti politique les livres, comptes, registres comptables, entre autres, ainsi que tout autre document se rapportant aux affaires financières du parti et couvrant la période de 1996 à 2016. Nous savions que nous étions tributaires des pratiques de conservation des documents des partis pour accomplir notre mandat.

Au cours des semaines du 13 et du 20 juin 2016³, nos équipes de vérification se sont déplacées dans les bureaux permanents des partis afin de dresser l'inventaire des documents qu'ils détenaient.

Nous avons distingué deux périodes importantes couvertes par le mandat de vérification.

Les années 1996 à 2010

- Les partis politiques n'étaient plus tenus de conserver les pièces justificatives permettant de vérifier la conformité des contributions politiques recueillies pendant cette période. La plupart des partis ne disposaient d'ailleurs plus de la documentation correspondante. Rappelons qu'avant 2011, la *Loi* exigeait que le représentant officiel d'un parti ou d'une instance conserve pendant deux ans les pièces justificatives permettant de vérifier le respect des dispositions législatives.

Les années 2011 à 2016

- Le représentant officiel devait conserver les pièces justificatives permettant de vérifier le respect des dispositions en matière de versement des contributions politiques pendant cette période. En effet, entre le 1^{er} mai 2011 et le 10 juin 2016, la période de conservation des documents était de cinq ans après la date de production du rapport financier⁴.

3. Les 14, 15 et 16 juin 2016 pour le PQ et QS; les 14, 15, 16, 21 et 22 juin 2016 pour la CAQ; et les 20, 21 et 22 juin 2016 pour le PLQ.

4. Ce délai a été prolongé à sept ans à compter du 10 juin 2016.

- Au cours de cette période, la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*⁵ a confié à Élections Québec une responsabilité additionnelle : la réception des contributions des électrices et des électeurs ainsi que des fiches de contribution devant les accompagner. Ce cadre de versement des contributions nous permet de vérifier leur conformité avant qu'elles ne soient versées aux entités politiques. Auparavant, nous devions attendre la réception des rapports financiers pour le faire. Ainsi, depuis le 1^{er} mai 2011 :
 - nous recevons toutes les fiches de contribution, qui doivent être remplies et signées par l'électrice ou l'électeur, qui atteste ainsi la conformité de la contribution;
 - nous encaissons certaines contributions au nom du directeur général des élections⁶. Chacune des contributions politiques que nous recevons doit être accompagnée d'une fiche de contribution et fait systématiquement l'objet d'une vérification de conformité.
- Pendant cette période, le financement des partis politiques a considérablement changé : alors qu'il provenait essentiellement d'électrices et d'électeurs, il est devenu majoritairement étatique. En effet :
 - le montant maximal annuel d'une contribution politique est passé de 3 000 \$ à 1 000 \$ en 2011, puis de 1 000 \$ à 100 \$ en 2013;
 - des modifications législatives ont permis d'augmenter le financement étatique pour compenser la diminution du montant maximal que peuvent verser les électrices et les électeurs à titre de contribution.
- Finalement, si nous trouvions des cas d'infraction à la *Loi électorale* pendant cette période, nous pouvions intenter une poursuite pénale jusqu'à cinq ans⁷ à partir de la date de la perpétration de l'infraction.

5. LQ 2010, c. 35.

6. Les contributions de 100 \$ ou plus et, depuis le 1^{er} janvier 2013, celles de plus de 50 \$.

7. Ce délai a été prolongé à sept ans depuis le 10 juin 2016.

Modification de la portée du mandat

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que la documentation détenue n'était pas uniforme, d'un parti politique à l'autre, pour les années antérieures à 2011. Nous n'aurions donc pas été en mesure d'effectuer une vérification probante des livres des partis qui nous aurait permis de nous prononcer sur la conformité ou la non-conformité des contributions politiques sur la période complète et initiale du mandat.

En conséquence, nous avons décidé d'établir la portée de la vérification sur une période au cours de laquelle chacun des partis avait conservé suffisamment de documentation pour que nos vérifications soient probantes. Cette période est comprise entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2016.

Les travaux de vérification

Devant le travail d'envergure que représentaient la collecte et l'analyse de la documentation et considérant notre capacité organisationnelle, nous avons décidé de faire appel à un prestataire de services externe afin de réaliser ces travaux. Le 16 juin 2017, nous avons publié un appel d'offres public à cet effet. Le prestataire de services retenu devait, entre autres, évaluer la conformité des contributions politiques en fonction de la documentation détenue par les entités politiques visées. Le contrat avec la firme Samson & Associés CPA/Consultation inc. a débuté le 18 juillet 2017 et s'est terminé le 16 novembre 2018.

La firme a planifié une visite auprès des quatre partis politiques et a tenu des entrevues avec les représentants des entités afin de prendre connaissance des politiques et des contrôles internes permettant de vérifier la conformité des contributions recueillies.

Ces travaux de vérification ont été effectués entre le 11 septembre et le 15 décembre 2017.

Les constats

Cette vérification nous a permis de dégager six constats.

1. Bien que les partis politiques suivent les prescriptions prévues à la *Loi électorale* en matière de conservation des documents liés aux contributions politiques, un seul d'entre eux — le Parti québécois — possède une politique écrite sur la conservation et l'archivage des documents.

Nous recommandons que tous les partis politiques établissent un plan de classification et un calendrier de conservation des documents qui respectent les délais de conservation légaux et qui expliquent la procédure à suivre pour détruire de manière sécuritaire les renseignements personnels y figurant.

2. Les partis politiques n'ont pas conservé tous les certificats de solliciteur pour la période vérifiée.

Depuis l'exercice financier 2016, une liste annuelle des sollicituses et solliciteurs autorisés doit accompagner le rapport financier d'un parti politique.

Nous recommandons que les partis développent une procédure concernant l'émission et la conservation des certificats de solliciteur et qu'ils la communiquent à toutes les personnes concernées.

3. La firme externe n'a formulé aucune conclusion de non-conformité après l'examen de la documentation détenue par les partis politiques et les vérifications qu'elle a effectuées à partir d'échantillonnages de contributions politiques versées.

Les résultats obtenus à la suite de cet exercice confirment que les mesures de contrôle utilisées par nos équipes de vérification au regard du cadre de versement des contributions politiques sont adéquates.

4. Les sommes recueillies à titre de contributions politiques ont été correctement déclarées dans les rapports financiers des quatre partis vérifiés.
5. L'état des résultats inclus dans le rapport financier des entités de trois partis sur quatre ne présente pas les informations requises à l'article 114 de la *Loi électorale*, notamment le détail des sommes recueillies comme revenus accessoires ainsi que la nature, le lieu et la date de l'activité politique ou de l'activité de financement, conformément au paragraphe 6.1° du deuxième alinéa de l'article 88 de la *Loi électorale*. Seul le Parti libéral du Québec respecte cette obligation.

Nous sensibiliserons les partis politiques concernés à l'importance de présenter les informations demandées dans l'état des résultats afin de respecter le principe de transparence qui sous-tend le financement politique.

6. Les rapports financiers de tous les partis présentent l'information énoncée à l'article 115 de la *Loi électorale*, notamment le nom et l'adresse complète du domicile de chaque électrice ou électeur ayant versé une ou plusieurs contributions ainsi que le montant total de celles-ci.

Par ailleurs, les entrevues menées auprès des représentants officiels des instances visées révèlent que la diminution de la contribution maximale annuelle, qui est passée à 100 \$ par électeur par parti, aurait modifié sensiblement la façon dont les instances sollicitent des contributions politiques.

En effet, selon les représentants officiels sondés, les activités de financement des instances locales semblent moins importantes depuis 2014. La sollicitation serait davantage axée vers les contributions versées en ligne sur le site Web d'Élections Québec. En 2012⁸, près de 30 % de la valeur totale des contributions transitait par notre site transactionnel, alors qu'en 2016, c'était plus de 41 %.

8. La première année complète du cadre de versement des contributions politiques.

Conclusion

Rappelons que le mandat initial de vérification visait la période de 1996 à 2016, mais que cette période a été réduite aux années 2011 à 2016, considérant la disponibilité de la documentation pertinente auprès des entités visées.

Cette période coïncide avec la mise en place du cadre de versement des contributions politiques, qui nous permet maintenant de vérifier les contributions *a priori* plutôt qu'*a posteriori*. De cette façon, Élections Québec s'assure du caractère conforme des contributions politiques avant qu'elles ne soient versées aux entités politiques, notamment quant aux aspects suivants :

- la déclaration signée de l'électrice ou de l'électeur sur sa fiche de contribution attestant que sa contribution est faite à même ses propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie, et qu'elle n'a pas fait ni ne fera l'objet d'un quelconque remboursement;
- la qualité d'électeur de la donatrice ou du donateur;
- le respect de la limite annuelle des contributions pouvant être versées;
- la conformité du mode de paiement de la contribution.

Les résultats obtenus à la suite du mandat de vérification auprès des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale confirment que les mesures de contrôle utilisées par nos équipes de vérification au regard du cadre de versement des contributions politiques sont adéquates. L'exercice de la firme externe ne constituait toutefois pas un audit des activités d'Élections Québec en cette matière.

Considérant les travaux déjà réalisés au sein d'Élections Québec afin de garantir l'intégrité, la transparence et l'équité du financement politique au cours de la période couverte, en définitive, par le mandat, d'une part, et les résultats des travaux menés par la firme externe, d'autre part, le directeur général des élections a décidé de mettre fin au présent mandat de vérification.

Au cours des dernières années, nous avons agi de sorte que toute contribution politique n'ayant pas été versée conformément aux règles en vigueur et portée à notre connaissance soit réclamée auprès des partis politiques. Nos travaux en matière de financement sectoriel et le réexamen des dossiers d'enquête font état de nos efforts en cette matière⁹. Rappelons que notre bilan est plus que positif à cet égard : nous avons remis plus de 350 constats d'infraction et réclamé près de 825 000 \$ en amendes auprès des contrevenants et 1,8 M\$ à titre de contributions non conformes auprès des partis politiques.

L'intégrité du financement politique contribue à maintenir la confiance de la population québécoise en ses institutions démocratiques. Nos actions des dernières années témoignent de l'importance que nous accordons à cet objectif. Les électrices et les électeurs s'attendent à ce que nous mettions en œuvre des moyens pour nous assurer de l'intégrité du financement politique.

Nos équipes continueront d'être à l'affût de tout nouveau stratagème de contournement des lois électorales et elles interviendront auprès des contrevenants, le cas échéant. Nous agissons ainsi pour que les lois et les règles soient connues, comprises et appliquées, puisqu'il en va de la confiance de la population à l'égard de la démocratie québécoise.

9. Au début de l'année 2016, nous avons jugé opportun de réexaminer l'ensemble des dossiers d'enquête en matière de financement sectoriel. Cette démarche avait pour objectif d'aviser les partis politiques que nous détenions une preuve convaincante de non-conformité concernant certaines de leurs contributions, le cas échéant. Elle a nécessité le réexamen de 76 dossiers comportant une imposante preuve documentaire et testimoniale au sujet de l'analyse de plus de 3 900 contributions versées au cours des années 2006 à 2011. Pour plus de détails à ce sujet, nous vous invitons à consulter le document **Financement politique 2016 : Bilan et perspectives**.

