



**Mémoire déposé dans le cadre de l'étude du
Projet de loi n° 83**

**Loi modifiant diverses dispositions
législatives en matière municipale
concernant notamment le financement
politique**

25 février 2016

À propos de Démocratie Québec

Résultat de la fusion de quatre formations politiques en 2013, Démocratie Québec présenta, dès sa première élection à l'automne 2013, une équipe de 21 candidats. Trois conseillers municipaux furent élus et le Parti devint alors l'opposition officielle au Conseil municipal de la Ville de Québec. Comme son nom l'exprime, Démocratie Québec place la démocratie au premier rang des valeurs qui l'animent.

Introduction

Le 1^{er} décembre dernier, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire présentait le projet de loi 83 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*.

Démocratie Québec s'explique difficilement l'objectif visé par le projet de loi 83. Après analyse, nous sommes d'avis que certaines dispositions, plutôt que de favoriser la vitalité démocratique et les bonnes pratiques dans les municipalités, risquent d'affaiblir la démocratie municipale. Démocratie Québec craint que différentes dispositions du projet de loi puissent rendre la tâche encore plus difficile pour les partis politiques municipaux, ainsi que pour les candidats indépendants, et que ces mesures risquent de décourager la venue de nouveaux partis politiques. Concrètement, les partis d'opposition structurés pourraient être appelés à disparaître si ce projet de loi est adopté tel que présenté.

D'une part, le projet de loi ne facilite en rien pour les partis la constitution de fonds propres ni l'accès aux fonds nécessaires pour mener une campagne électorale. Le projet de loi risque donc de favoriser le maintien des administrations en place au détriment de la saine alternance du pouvoir et de la vitalité démocratique.

D'autre part, le projet de loi prive les conseillers municipaux de ressources essentielles pour assumer les responsabilités qui incombent à leurs fonctions. Un conseiller municipal se doit de représenter ses concitoyens et de défendre leurs intérêts. Il doit également participer à la définition d'une vision d'avenir pour sa communauté, que ce soit en matière d'aménagement du territoire, de transport, de services de proximité, d'environnement, d'économie, de loisir ou de

culture. Les conseillers municipaux participent également à divers comités. Un budget de recherche et de soutien substantiel devient une condition essentielle.

Financement des partis municipaux

Les ressources financières sont un facteur important lors d'une campagne électorale et leur disponibilité est essentielle à la vie démocratique. C'est donc un élément névralgique, particulièrement au palier municipal. Pour ces raisons, c'est avec étonnement que nous constatons que le projet de loi 83 rend encore plus difficile le financement d'une campagne électorale et la capacité d'un parti autorisé ou d'un candidat indépendant à se faire connaître.

Montant des contributions

Par l'article 46 du projet de loi 83, le législateur entend abaisser la contribution financière maximale d'un électeur de 300 \$ à 100 \$. Lors d'une année électorale, un électeur peut verser un 100 \$ supplémentaire.

Démocratie Québec comprend l'intention du gouvernement de vouloir harmoniser le financement politique des municipalités avec ce qui a été fait au niveau provincial. Si nous sommes favorables à des réformes quant au financement politique afin d'assainir les mœurs, de lutter contre la corruption et d'assurer une plus grande transparence dans l'exercice démocratique, cette mesure nous semble mal avisée et pourrait avoir comme conséquence un effet contraire à celui désiré.

Rappelons qu'à partir du 1^{er} janvier 2013, la réforme du financement politique provincial a fait passer de 1 000 \$ à 100 \$ le maximum permis auquel pouvait contribuer un électeur à un parti autorisé ou un candidat. Cette réforme faisait suite aux cas de prête-noms dans le financement politique. Les autorités devaient agir pour endiguer ce problème et elles l'ont fait.

Cependant, on ne peut pas appliquer une réforme identique au municipal puisque la mobilisation citoyenne et les campagnes de financement sont plus difficiles. Le taux de participation aux élections illustre cette réalité. Au niveau provincial, ce taux se situe généralement au-dessus de 70 % (hormis le creux historique de 57,4 % à l'élection de 2008) et, à la Ville de Québec, c'est autour de 50 %.

Afin d'améliorer le taux de participation, Démocratie Québec est d'avis qu'il faille plutôt donner aux partis autorisés et aux candidats indépendants municipaux les moyens financiers de faire campagne. Ainsi, cela permettrait de susciter un plus grand intérêt en raison de la présence de candidats sous des bannières différentes dans l'espace public. Il faut donc accroître la capacité financière des partis et des candidats pour accroître la participation citoyenne. Or, en abaissant le plafond maximal des contributions, on rendra encore plus difficile le financement des candidats et des partis politiques municipaux.

Nous jugeons que le plafond actuel de 300 \$ limite en grande partie les possibles cas de prête-noms et empêche l'influence pernicieuse des collecteurs de fonds. À défaut d'une mobilisation importante en nombre, le maximum de 300 \$ permet aux partis et aux candidats d'aller chercher des fonds auprès d'électeurs afin de mener leurs activités politiques et leurs campagnes électorales.

Donc, la réduction de la contribution financière maximale d'un électeur de 300 \$ à 100 \$, tel que stipulé à l'article 46 du projet de loi 83 avec la possibilité d'un 100 \$ supplémentaire lors d'une année électorale, coupera l'herbe sous le pied des partis d'opposition et des candidats indépendants. Comme il a été dit, s'il est déjà difficile d'effectuer du financement au niveau municipal, c'est encore plus difficile lorsqu'on est dans l'opposition. Le parti au pouvoir bénéficie d'un net avantage pour financer son action politique. En réduisant le montant maximum des contributions, le projet de loi favoriserait la réélection des administrations en place puisqu'il serait plus difficile pour les partis d'opposition et les candidats indépendants de faire campagne.

Si l'objectif de l'article 46 est celui, tout à fait louable et justifié, d'assainir la vie démocratique comme ce fut le cas en 2012 et 2013, nous croyons qu'il pourrait avoir un effet contraire et nuire à la vitalité démocratique.

Comme nous l'avons mentionné, nous appuyons toute action pour assainir la vie démocratique et lutter contre les malversations et les prête-noms. Est-ce que réduire les contributions de 300 \$ à 100 \$ enrayerait définitivement ce problème ? Pour Démocratie Québec, il serait nettement plus pertinent de modifier la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* afin d'obliger la divulgation publique de l'identité des solliciteurs des partis politiques. Une telle mesure devrait favoriser une plus grande transparence dans le financement des partis politiques.

Recommandations :

- **Que l'article 46 du projet de loi 83 soit abrogé et que le montant maximum de 300 \$ soit maintenu.**
- **Que soit modifiée la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* afin d'obliger la divulgation publique de l'identité des solliciteurs des partis politiques.**

Divulgation de certaines contributions électorales

À l'article 61, alinéas 5 et 19, le projet de loi modifierait le montant donnant lieu à la publication du nom des contributeurs, le faisant passer de 100 \$ à 50 \$. Comme chacun sait, un certain nombre de contributeurs ne souhaitent pas que leur nom soit publiquement associé à un parti politique; souvent, il s'agit de personnes du milieu des affaires qui veulent éviter la pression ou le harcèlement que peut entraîner cette information. Encore une fois, cette modification aura pour effet de rendre toujours plus difficile le financement des partis politiques d'opposition.

Recommandation :

- **Que les alinéas 5 et 19 de l'article 61 du projet de loi 83 soient abrogés et que soit maintenue l'obligation de divulguer le nom et l'adresse des donateurs de 100 \$ et plus.**

Financement public complémentaire et remboursement des dépenses électorales

L'article 46 du projet de loi réduirait les contributions maximales mais l'article 49 accorderait un financement public complémentaire de 2,50 \$ pour chaque dollar reçu à titre de contribution. Par contre, pour une ville comme Québec, ce financement serait limité à 5 000 \$ pour le poste à la mairie et 1 000 \$ pour un poste de conseiller, pour un total de 26 000 \$. Quant aux conditions requises pour avoir droit à ce financement complémentaire, elles soulèvent de sérieuses questions quant à l'objectif recherché.

En effet, l'article 49 ajoute l'article 442.4. à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, stipulant que le « trésorier verse en même temps que le remboursement des dépenses électorales les montants » prévus comme financement public complémentaire.

En offrant le financement public complémentaire qu'après les élections, on n'aide d'aucune façon les candidats indépendants et les partis politiques municipaux à avoir accès à des liquidités pour mener à bien une telle campagne. En plus de réduire les contributions maximales, il serait inutile de recevoir une compensation plusieurs mois après une élection : un candidat ou un parti doit avoir accès à ces liquidités lors d'une campagne électorale.

Ce faisant, un parti ou un candidat doit souvent recourir à l'endettement s'il veut mener convenablement une campagne électorale. Or, nous pensons que ce recours à l'endettement aura un effet dissuasif sur la capacité des citoyens à se présenter à une élection. Conséquemment, cela pourrait contrevenir au principe d'équité.

De plus, ce financement public complémentaire n'aiderait en rien les partis politiques puisque l'article 52 du projet de loi prévoit un pourcentage moindre du remboursement des dépenses électorales qui passerait de 70 % à 60 %. En fixant le financement public complémentaire à 2,50 \$ pour chaque dollar reçu et en réduisant le remboursement des dépenses électorales à 60 %, nous croyons que certains pourraient ne pas y trouver leur compte. Ajoutons que dans de même article 52, alinéa 2° il est indiqué que le *«trésorier doit soustraire du montant des dépenses électorales inscrites au rapport le montant auquel a droit, en vertu des articles 442.1 et 442.3 un parti pour son candidat au poste de maire ou de maire d'arrondissement et pour son candidat à chaque poste de conseiller.»* Pour Démocratie Québec, il va de soi qu'il est plus avantageux de conserver le remboursement des dépenses électorales à 70 % que de réduire le taux de remboursement de dépenses électorales diminué du montant du financement public complémentaire. Nous pouvons comprendre que les présentes dispositions du projet de loi 83 puissent être avantageuses pour d'autres partis politiques. C'est pourquoi, nous croyons que le projet de loi devrait prévoir un mécanisme de retrait (opting out) pour le parti ou le candidat qui n'y trouve pas son compte. Une telle disposition conférerait plus de souplesse et permettrait aux partis de choisir la méthode la plus avantageuse pour eux.

Recommandations :

- **Que l'article 49 du projet de loi 83 soit modifié afin de permettre l'obtention du remboursement public complémentaire avant la tenue d'une élection générale municipale.**
- **Que le projet de loi 83 inclut un mécanisme de retrait pour le financement public complémentaire en échange du maintien du remboursement des dépenses électorales à 70 %.**

Allocation aux partis autorisés

Globalement, Démocratie Québec accueille favorablement les dispositions de l'article 50 qui traite de l'allocation aux partis autorisés, haussée de 0,35 \$ à 0,85 \$ par électeur, pour couvrir les dépenses quant à l'administration courante d'un parti autorisé, la diffusion du programme politique et l'appui des actions politiques des membres. Par cette majoration de l'allocation, outre qu'elle constitue un ajustement à la réalité du coût de la vie, on reconnaît l'importance des partis politiques comme institution de concertation et de mobilisation citoyenne. Par ailleurs, étant donné que l'allocation provient de fonds publics, il doit y avoir transparence dans l'organisation et la gestion des partis politiques.

Par contre, la nouvelle allocation ne pourrait pas servir à couvrir les intérêts d'un emprunt dont le produit a été versé dans le fonds électoral. Considérant la difficulté pour un parti d'opposition de recueillir les fonds nécessaires pour réaliser une campagne électorale, celui-ci doit parfois emprunter. Démocratie Québec a dû le faire pour sa campagne de 2013.

Quel objectif cherche-t-on à atteindre par cette restriction ? À noter qu'aucun parti n'a avantage à abuser des emprunts puisque les intérêts à verser le pénalisera dans son fonctionnement en réduisant les sommes disponibles pour se faire connaître auprès des citoyens.

Recommandation :

- **Que l'article 50 du projet de loi 83 sur l'allocation aux partis autorisés permette de couvrir les intérêts d'un emprunt dont le produit a été versé dans le fonds électoral.**

Budget de recherche et de soutien

Nous expliquons difficilement l'article 75 du projet de loi 83 qui ajoute des dispositions à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* quant au remboursement des dépenses de recherche et de soutien aux conseillers municipaux.

Présentement, l'article 474.0.1 de la *Loi sur les cités et les villes* stipule que les budgets d'une municipalité de plus de 50 000 habitants doivent comprendre un crédit égal ou supérieur à 1/15 de 1 % du budget de la Ville pour le versement de sommes destinées au remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers. En gros, cela représente environ 43 000 \$ en 2016 pour un conseiller municipal à la Ville de Québec.

Or, l'article 75 du projet de loi insérerait un chapitre à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* et réduirait considérablement le montant maximal auquel aurait droit un conseiller, lequel serait de 17 000 \$ pour une municipalité comme Québec. De plus, la valeur serait de 65 % du montant alloué si le conseiller est membre d'un parti. Nous comprenons aussi difficilement pourquoi il y aurait un traitement discriminatoire pour un conseiller municipal membre d'un parti autorisé par rapport à un conseiller indépendant.

Ainsi, en vertu du projet de loi 83, un conseiller municipal de Démocratie Québec aurait droit à un budget de recherche et de soutien de 11 000 \$ plutôt que du 43 000 \$ comme c'est le cas actuellement.

À titre comparatif, un député de l'Assemblée nationale du Québec reçoit des montants d'argent afin d'assumer ses fonctions dans sa circonscription¹ : un député reçoit 58 200 \$ pour la location et le fonctionnement de son local de circonscription, en plus de disposer de 167 807 \$ en masse salariale pour la rémunération de son personnel. Également, à titre comparatif, le nombre d'électeurs par circonscription de la région de la Capitale-Nationale se situe entre 45 000 (dans le cas de Louis-Hébert) et 56 000 (Vanier—Les-Rivières)². Un district électoral de la Ville de Québec regroupe entre 16 000 et 22 000 électeurs.

¹ <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/indemnites-allocations.html#Local>

² Nombre d'électeurs par circonscription : Taschereau, 49 582 électeurs; Jean-Lesage, 46 643 électeurs; Jean-Talon, 46 172 électeurs; Louis-Hébert, 44 887 électeurs; Vanier—Les-Rivières, 56 404 électeurs; Charlesbourg, 52 879 électeurs.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple du district électoral de Saint-Louis—Sillery et de la circonscription québécoise de Jean-Talon. Ce district compte 19 685 électeurs alors que la circonscription compte 45 172 électeurs; la différence est un peu plus que le double d'électeurs. Pourtant, pour assumer des responsabilités similaires auprès des citoyens, le conseiller municipal recevrait 11 000 \$ alors que le député a droit à 20 fois plus, soit 226 007 \$. Nous expliquons mal pourquoi, toute proportion gardée, il y aurait un tel écart entre un conseiller municipal et un député provincial quant aux budgets de soutien et de recherche qui leur sont alloués.

Rappelons qu'en 2002, à la suite de la fusion municipale, la Ville de Québec comptait 37 élus. En 2008, le gouvernement du Québec a permis la réduction à 27 conseillers. Puis, en 2011, ce nombre est passé à 21 conseillers municipaux. Le nombre de conseillers municipaux a diminué de 43 % alors que la croissance démographique de la Ville de Québec a été de près de 50 000 personnes, passant de 491 140 en 2006 à 540 994 en 2016³, soit une augmentation de 10,1 %.

Ainsi, la charge de travail d'un élu est de plus en plus lourde, mais, au lieu d'augmenter le budget pour le soutenir dans la préparation des différents dossiers sous sa responsabilité, le projet de loi prévoit au contraire couper drastiquement les ressources allouées à un élu. Ce qui est en jeu, c'est la capacité d'un conseiller municipal à assumer adéquatement ses fonctions de représentant d'électeurs, incluant la défense de leurs intérêts. Ils ont aussi le mandat d'éclairer le conseil municipal sur des sujets particuliers. Ils peuvent siéger sur des commissions ou des comités. Bref, les conseillers doivent assumer un éventail de responsabilités, toujours en gardant un lien de proximité avec le citoyen et doivent pouvoir compter sur un budget substantiel de recherche et de soutien pour y arriver.

En réduisant drastiquement les sommes allouées aux conseillers municipaux, au titre de la recherche et du soutien, l'article 75 du projet de loi 83 diminue dans la même proportion la capacité d'un élu municipal à assumer ses fonctions auprès des électeurs.

Cela est particulièrement vrai pour les conseillers municipaux de l'opposition qui ne peuvent compter sur le même accès aux employés municipaux pour les épauler dans leurs devoirs et responsabilités. Conséquemment, cette disposition instaurerait une iniquité encore plus grande

³ Décret de population 2016, MAMROT. En ligne <<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/decret-de-population/>>

entre les conseillers municipaux appartenant au parti au pouvoir et les conseillers de l'opposition membre d'un parti ou indépendant.

Également, pour Démocratie Québec, il apparaît justifié, dans le cadre du projet de loi 83, de présenter une mesure de mitigation qui permettrait à un conseiller municipal de continuer à avoir accès au budget de recherche et de soutien s'il fait le choix de devenir indépendant en cours d'année.

En somme, nous y voyons là une mesure qui affecterait négativement la vie démocratique municipale. En n'accordant pas au conseiller municipal les ressources nécessaires afin de défendre adéquatement les citoyens qu'il représente, cette mesure porte atteinte au lien entre le citoyen et son élu. Pour Démocratie Québec, il est impératif que les sommes allouées au remboursement des dépenses de recherche et de soutien aux conseillers municipaux soient maintenues au niveau actuel.

Recommandation :

- **Que soit abrogé l'article 75 du projet de loi 83 visant la réduction des budgets de recherche et de soutien aux conseillers municipaux.**

Activités de nature partisane

Des dispositions du projet de loi 83 visent la libéralisation des activités de nature partisane auxquelles peut se livrer un fonctionnaire ou un employé municipal. En effet, les articles 43 et 44 permettraient dorénavant aux employés municipaux de participer, sous condition, à des activités de nature partisane sans risque de représailles de la part de leur employeur.

Démocratie Québec salue cette libéralisation qui redonne aux employés municipaux la possibilité de s'impliquer pleinement à titre de citoyen au sein de leur communauté, et ce, de façon partisane, s'ils le désirent.

Une telle disposition est conforme avec l'esprit d'un jugement de la Cour suprême du Canada. En effet, en 1991, la Cour suprême avait rendu inopérantes des dispositions de la *Loi sur la fonction publique* qui interdisait aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat. Selon le jugement de la Cour, « *le fait qu'un fonctionnaire assiste à une réunion politique ou*

contribue financièrement à la caisse d'un candidat ou d'un parti politique ne constitue pas à lui seul un manquement »⁴ aux articles qui interdisaient une telle pratique pour cause de loyauté à l'égard de l'employeur. La Cour a ajouté que « *le bon sens entre en jeu. Une règle absolue interdisant toute participation et discussion publique par tous les fonctionnaires aurait pour effet d'interdire des activités qu'aucune personne sensée dans une société démocratique ne voudrait interdire* »⁵.

Nous sommes également d'accord avec le législateur quant aux conditions à respecter pour se livrer à des activités dites partisans. D'une part, la participation à une telle activité par un employé ne doit pas porter atteinte à l'exercice de ses fonctions et à son impartialité. D'autre part, il est justifié que les hauts fonctionnaires, tels que définis au deuxième alinéa de l'article 43, soient exclus de cette disposition. Ces derniers, par les fonctions qu'ils occupent, doivent demeurer complètement impartiaux aux débats politiques afin d'assurer une neutralité absolue des institutions qu'ils représentent.

Sommaire des recommandations :

- **Que l'article 46 du projet de loi 83 soit abrogé et que le montant maximum de 300 \$ soit maintenu.**
- **Que soit modifiée la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* afin d'obliger la divulgation publique de l'identité des solliciteurs des partis politiques.**
- **Que les alinéas 5 et 19 de l'article 61 du projet de loi 83 soient abrogés et que soit maintenue l'obligation de divulguer le nom et l'adresse des donateurs de 100 \$ et plus.**
- **Que le projet de loi 83 inclut un mécanisme de retrait pour le financement public complémentaire en échange du maintien du remboursement des dépenses électorales à 70 %.**
- **Que l'article 50 du projet de loi 83 sur l'allocation aux partis autorisés permette de couvrir les intérêts d'un emprunt dont le produit a été versé dans le fonds électoral.**

⁴ Osborne c. Canada (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69

⁵ Osborne c. Canada (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69

- **Que l'article 49 du projet de loi 83 soit modifié afin de permettre l'obtention du remboursement public complémentaire avant la tenue d'une élection générale municipale.**
- **Que soit abrogé l'article 75 du projet de loi 83 visant la réduction des budgets de recherche et de soutien aux conseillers municipaux.**