



L'ÉTAT ET LES PARTIS POLITIQUES : UNE RELATION À REDÉFINIR

Essai présenté par
Vincent Boulay
Boursier stagiaire 2017-2018

Assemblée nationale du Québec
29 juin 2018

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
REMERCIEMENTS.....	2
INTRODUCTION.....	3
I. Le rôle grandissant de l'État dans le financement des partis politiques.....	6
A. Québec.....	6
B. Canada.....	10
C. International.....	13
II. L'encadrement des partis politiques: un déséquilibre clair.....	18
A. Le contrôle du financement : une hausse des moyens de surveillance.....	19
B. L'encadrement du financement des partis politiques : aller plus loin.....	23
C. La qualification des partis politiques : un encadrement minime.....	25
D. Propositions pour un encadrement des partis politiques moderne.....	31
E. L'enjeu de la modernisation de la <i>Loi électorale</i>	34
CONCLUSION.....	37
BIBLIOGRAPHIE.....	39

SOMMAIRE

Les partis politiques sont aujourd'hui des acteurs centraux de la politique québécoise. Ils ont beaucoup évolué au cours des dernières années tant au niveau de leur structure que de leur fonctionnement. Ces changements ont été grandement guidés par la population. Dans le cadre de cet essai, nous nous pencherons sur les derniers changements ayant mené à une redéfinition de la relation entre l'État et les partis politiques. Ces transformations ont été causées par une désaffection de la population à l'endroit des partis politiques, ce qui les a forcés à revoir leur mode de financement. L'État est alors intervenu et est aujourd'hui devenu l'une des plus grandes sources de financement des partis politiques. Nous examinerons donc cette nouvelle dimension tant au Québec, qu'au Canada et à l'international. Nous examinerons également les modifications qui ont dû suivre quant aux balises régulant le financement des partis politiques. Nous analyserons aussi les limites entourant le fonctionnement des partis politiques, qui a grandement évolué en Occident alors que le Québec ne semble pas avoir suivi cette évolution. Finalement, nous examinerons le processus permettant de réformer l'encadrement des partis politiques. Cet essai se veut une analyse, appuyée par des exemples de différents pays, de la relation entre l'État et les partis politiques au cours de laquelle nous soulèverons quelques propositions permettant d'actualiser le modèle québécois.

REMERCIEMENTS

La rédaction de ce genre de texte représente une somme importante de travail. Il est nécessaire de mentionner que ce travail n'aurait pu être réalisé sans l'apport de nombreuses personnes que je tiens à remercier ici. Merci à Claudette Robillard, meilleure bibliothécaire de l'Assemblée nationale, pour son travail efficace et son talent indéniable pour la recherche. Merci à Krystal McLaughlin, coordonnatrice des stages, pour son accompagnement et son soutien tout au long de l'année. Merci à Christian Blais, superviseur des essais, pour les nombreuses rencontres qui m'auront permis de garder ce projet en tête et pour les recommandations constructives. Merci à Magali Paquin et Julien Tremblay, membres du comité de lecture, pour leurs points de vue pertinents m'ayant permis d'ajouter à ce travail des dimensions auxquelles je n'avais pas pensé. Ce travail est aujourd'hui beaucoup plus complet grâce à vous. Merci à mes collègues boursiers, Isabelle Bélanger, Philippe Brassard, Maxime Huot-Couture et Justine Lalande pour vos lectures, vos commentaires et les discussions qui auront enrichi cet essai et mes réflexions. Finalement, un immense merci à mes proches, et plus particulièrement ma conjointe Marilène, pour leur soutien indéfectible qui fut essentiel tout au long de l'année.

INTRODUCTION

Les partis politiques, acteurs centraux de notre système politique, sont aujourd'hui en crise¹. En effet, ceux-ci sont maintenant perçus par de nombreuses franges de la population comme des regroupements en déclin ne réussissant plus à rejoindre de nombreux groupes de la population². Dans le cadre d'une enquête menée par la revue *L'Actualité* sur les partis politiques, Alec Castonguay mentionne :

L'augmentation de la participation citoyenne est visible dans toutes les tranches d'âge et toutes les sphères d'activité... sauf en politique. « De 2003 à 2013, la participation des Canadiens à des activités politiques autres que le vote est demeurée stable ou a diminué », écrit l'analyste Martin Turcotte dans l'étude de Statistique Canada. À peine 4 % des Canadiens sont membres d'un parti³.

Les partis politiques semblent donc rejoindre de moins en moins la population, ce qui entraîne de nombreux problèmes, notamment pour ce qui est du financement, qui doit aujourd'hui s'adapter à cette réalité.

Alors que l'implication financière de la population au sein de ces entités politiques est en déclin, tant au niveau des adhésions que des contributions⁴, on constate une présence accrue de l'État quant au financement des partis politiques⁵. Afin de limiter l'influence des individus ayant davantage de moyens financiers sur les partis politiques et de lutter contre la corruption, le législateur est venu encadrer le financement politique au Québec⁶. D'un système basé sur des donations privées non balisées par rapport au montant, le système est aujourd'hui fondé sur un financement

¹ Alec, CASTONGUAY. « Les partis politiques sont-ils tous dépassés ? ». *L'Actualité*, vol. 42, n° 5 (2017), p. 20 ; Antoine ROBITAILLE. « Crise démocratique au Québec - Faudrait-il abolir les partis politiques? ». *Le Devoir*, 24 septembre 2011, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/332178/crise-democratique-au-quebec-faudrait-il-abolir-les-partis-politiques> (Page consultée le 18 novembre 2017); André, LAROCQUE, « La démocratie au Québec: les partis contre les citoyens ». *L'Action nationale*, vol. 103, n° 1 (2013), p. 106.

² Alec, CASTONGUAY. *Loc. cit.*, à la p. 22.

³ *Ibid.*

⁴ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Portrait sur le financement des partis politiques provinciaux-Exercice financier clos le 31 décembre 2016*. 2016, [En ligne]. <https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6355-17-06.pdf> (Page consultée le 18 novembre 2017).

⁵ Thomas POGUNTKE et Susan E SCARROW. « Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century ». *Party Politics*, vol. 22, n° 6 (2016), p. 661, à la p. 665.

⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE. *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1ère sess., 40e légis., 5 décembre 2012, « Adoption- Projet de loi n° 2 », p. 1548 (Bernard Drainville).

public de plus en plus important et des donations balisées de façon importante. Si l'on examine le tout en détail, le contraste est encore plus flagrant. Nous sommes passés de donations privées pouvant atteindre 3 000 \$ par personne par année pour l'ensemble des partis politiques en 1977⁷, à des donations privées ne pouvant dépasser 100 \$ par parti politique annuellement, sauf en cas d'élections générales. Par exemple, lors de la campagne électorale de 2014, un 100 \$ supplémentaire pouvait être versé⁸. Pour ce qui est du financement public, nous sommes passés d'une absence de financement public avant 1963⁹ à un financement public atteignant 14,4 % du financement en 2006¹⁰ et 73,8 % en 2016¹¹. Cette hausse marquée du financement public s'explique principalement par une augmentation des diverses allocations versées par l'État aux partis politiques¹². L'État est ainsi devenu le principal donateur des partis politiques.

Il serait légitime de penser que cette transformation du rôle de l'État s'accompagnerait d'une augmentation de son contrôle sur les partis politiques. Après tout, ceux-ci reçoivent de plus en plus de fonds publics et les organismes publics bénéficiant d'avantages monétaires de l'État sont généralement soumis à des obligations importantes à l'égard de celui-ci¹³. Cependant, bien qu'une hausse des contrôles à propos du financement privé des partis politiques puisse être observée¹⁴, les moyens de contrôle de l'État concernant les autres sphères d'activité des partis politiques demeurent limités. Il suffit d'observer la *Loi électorale* pour constater que les

⁷ Maude BENOÎT. *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*. Québec, Mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec, Québec, 2007, 80 p., à la p. 31.

⁸ *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q., 2012, c. 26.

⁹ Maude BENOÎT. *Op. cit.*, à la p. 19.

¹⁰ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Loc. cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Anika, GAUJA et Marian SAWER. « Party rules: The regulatory " gap " » dans Anika GAUJA et Marian SAWER (dir.). *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*. Acton, AU: Australian National University Press, 2016, p. 197, à la p. 206.

¹⁴ Pierre-Luc TURGEON. *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties : perspectives comparées*. Québec : Directeur général des élections du Québec, 2012, 141 p., à la p. 99.

prérequis nécessaires pour être reconnu comme un parti politique enregistré sont limités¹⁵. Imposer plus de prérequis serait une façon pour l'État d'imposer certains comportements aux partis politiques. Par exemple en Nouvelle-Zélande, les lois prévoient que les partis politiques doivent mettre en place un processus démocratique de sélection des candidats¹⁶.

Le présent travail présentera tout d'abord l'évolution du financement politique au Québec, au Canada et à l'international. Cela nous permettra d'observer le rôle de l'État concernant le financement des partis politiques dans une perspective comparative afin de voir si cette transformation s'observe seulement au Québec. Par la suite, toujours dans un objectif de comparaison, les divers moyens de contrôle mis en place au sein de ces démocraties occidentales concernant les partis politiques seront analysés. Pour cette partie, le travail se concentrera sur l'encadrement du financement politique et sur les moyens de contrôle liés à la qualification des partis politiques. Nous en profiterons également pour proposer des réformes potentielles des balises entourant les partis politiques au Québec. Cela permettra d'aborder des éléments comme la place des femmes au sein des partis politiques et la sélection des candidats aux élections. Nous concluons en proposant un nouveau processus permettant d'établir les réformes à mettre en place à l'égard des partis politiques.

¹⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 47-49.

¹⁶ Anika, GAUJA. « State regulation and the internal organisation of political parties: The impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom ». *Commonwealth & Comparative Politics* vol. 46, n° 2(2008), p. 244.

I. Le rôle grandissant de l'État dans le financement des partis politiques

Tout d'abord, nous allons exposer l'évolution du rôle de l'État à l'égard du financement des partis politiques. Qu'en est-il du financement des partis politiques fédéraux et provinciaux? Cette situation est-elle également présente dans d'autres pays ? C'est ce que nous tenterons d'analyser. Avant d'aller plus loin, il est important de noter que nous entendons par financement public le financement public direct, qui regroupe l'ensemble des sommes publiques versées directement aux partis ou aux candidats en fonction de critères établis dans une loi¹⁷. Nous commencerons par nous pencher sur la situation du financement des partis politiques au Québec pour ensuite analyser la situation au Canada et à l'international.

A. Québec

Bien qu'une législation encadrant les dépenses électorales fut mise en place dès 1875¹⁸, il faudra attendre jusqu'en 1963 pour que le gouvernement de Jean Lesage instaure une loi limitant les dépenses électorales et accordant un rôle à l'État en matière de financement¹⁹. Cette législation prévoyait, entre autres, un remboursement partiel des dépenses électorales pour les candidats ayant obtenu au moins 20 % du vote dans la circonscription²⁰. Le rôle de l'État en matière de financement ira ensuite en grandissant. En 1975, le gouvernement libéral de Robert Bourassa ajoute aux responsabilités de l'État le versement d'une allocation annuelle aux partis politiques en se basant sur les résultats des suffrages²¹. Un montant initial de 400 000 \$ est alors réparti entre les partis politiques ayant obtenu minimalement 20 % des votes valides. Alors que ce sont initialement les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale qui peuvent bénéficier de cette allocation, le législateur agit de nouveau en 1989 en

¹⁷ Pierre-Luc TURGEON. *Loc. cit.*, à la p. 25.

¹⁸ Réjean PELLETIER et Éric MONTIGNY. « Le financement des partis : quand l'argent est le nerf de la guerre » dans Réjean, PELLETIER (dir.). *Les partis politiques québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2012, p. 41, à la p. 44.

¹⁹ *Loi électorale de Québec*, L.Q. 1963, c. 13.

²⁰ Réjean PELLETIER et Éric MONTIGNY. *Op. cit.*, à la p. 44.

²¹ *Loi concernant le financement des partis politiques modifiant la Loi électorale*, L.Q. 1975, c. 9.

autorisant le versement de l'allocation annuelle à l'ensemble des partis autorisés²². On assistera à une augmentation graduelle du plafond des dépenses électorales, jusqu'à une baisse récente, et du remboursement partiel de celles-ci, de même qu'une augmentation de l'allocation annuelle pour pallier l'augmentation des coûts de fonctionnement des partis politiques²³.

Depuis les réformes menées dans la deuxième moitié du XX^e siècle, le paysage politique québécois a subi de nombreuses transformations en ce qui concerne le financement des partis politiques. Alors que les grandes réformes du XX^e siècle étaient basées sur le citoyen comme acteur central du financement des partis, on peut remarquer qu'au cours des dernières décennies, le nombre de citoyens finançant les partis politiques a diminué constamment. Par exemple, le nombre de dons faits au Parti québécois est passé de 153 918 dons en 1980 à 21 055 en 2009 alors que les dons faits au Parti libéral sont passés de 103 337 dons en 1980 à 23 418 en 2009²⁴. Pour pallier à cette baisse du financement, les partis politiques se sont tournés vers l'État²⁵ plutôt que vers les personnes morales comme les entreprises, bannies du financement politique en 1977²⁶. Ces changements ont mené à l'adoption d'importantes réformes en 2010 et en 2012. Ces deux réformes découlent de la même volonté de transformation du modèle de financement des partis politiques que les réformes menées dans la deuxième moitié du XX^e siècle par les gouvernements du Parti libéral du Québec et du Parti québécois.

En 2010, le gouvernement du Parti libéral du Québec est venu augmenter à nouveau l'allocation annuelle versée aux partis politiques. Dans le cadre de la *Loi concernant le financement des partis politiques*, le législateur a augmenté le montant de l'allocation annuelle qui est passée de 0,50 \$ à 0,82 \$ par électeur inscrit sur les listes

²² Réjean Pelletier et Éric MONTIGNY. *Op. cit.*, à la p. 44.

²³ *Ibid.*, à la p. 46.

²⁴ *Ibid.*, à la p. 57.

²⁵ *Ibid.*, à la p. 53.

²⁶ *Loi régissant le financement des partis politiques*, L.Q. 1977, c. 11.

électorales²⁷. Le gouvernement a également adopté la *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales* qui est venue établir à 1000 \$, plutôt que 3000 \$, le montant maximum pouvant être donné à des partis politiques par un électeur annuellement²⁸.

La dernière réforme, celle de 2012, réalisée par le Parti québécois, a modifié tant le financement privé des partis politiques que leur financement public. Pour ce qui est du financement privé, la *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec* est venue réduire à 100 \$ la limite des contributions aux différents partis politiques²⁹. Pour ce qui est du financement public, la loi a grandement rehaussé le montant de l'allocation annuelle qui est passée de 0,82 \$ à 1,50 \$ par électeur inscrit sur les listes électorales, tout en prévoyant le versement d'une autre allocation lors des élections générales³⁰. De plus, la loi a instauré ce que l'on appelle des revenus d'appariements, qui sont des sommes que le Directeur général des élections (DGEQ) verse en fonction des contributions faites aux différents partis politiques par les donateurs privés³¹.

Ces changements majeurs à l'égard des sommes versées par l'État aux partis politiques, combinés à la baisse du nombre de donations mentionnée plus tôt, ont mené à un basculement du financement du privé vers le public. Le *Graphique n°1* illustre parfaitement cette transformation s'étant déroulée au cours des dix dernières années.

²⁷ *Loi concernant le financement des partis politiques*, L.Q. 2010, c. 36, art. 1.

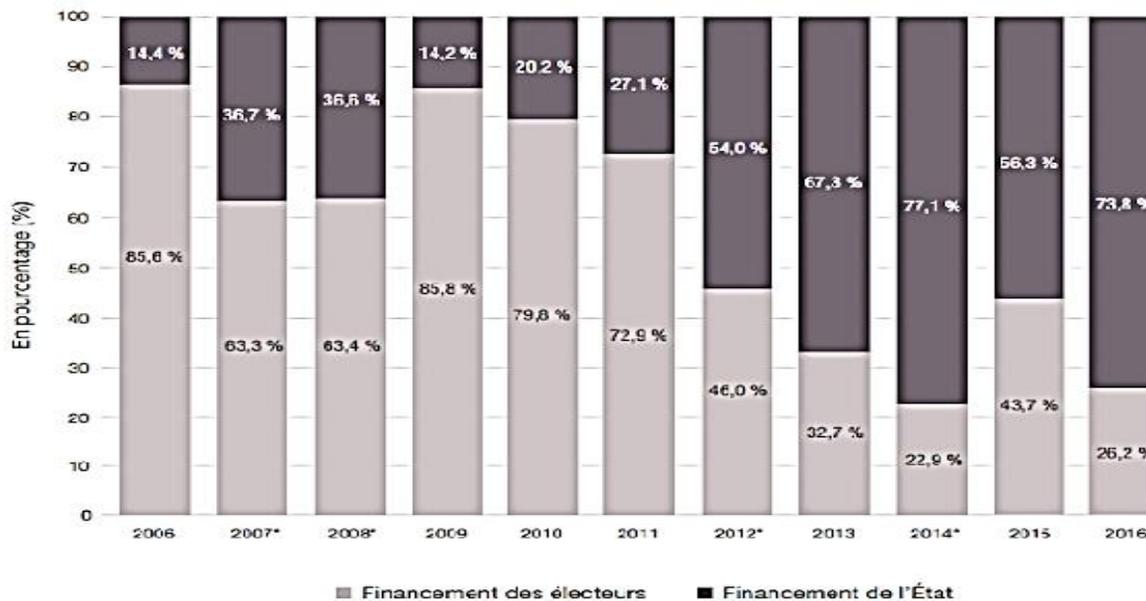
²⁸ *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32, art. 4.

²⁹ *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q. 2012, c. 26, art. 8.

³⁰ *Ibid.*, art. 2.

³¹ *Ibid.*, art. 3.

Graphique 1: Évolution des sources de financement des partis politiques provinciaux



*Année d'élections générales

Source : DGEQ

À l'aide de ce graphique, nous constatons un inversement des proportions du financement des partis politiques québécois, du privé vers le public. Alors que la part du financement de l'État s'élevait à 14,4 % du financement en 2006, elle s'élève à 56,3 % en 2015 et à 73,8 % en 2016. Il est cependant important d'ajouter certaines précisions. Tout d'abord, pour l'année 2015, où nous observons une diminution importante de la portion de financement public, il y a eu des revenus importants pour le Parti libéral du Québec s'expliquant par la vente de son siège social pour plus de 6 millions de dollars³², ce qui a entraîné une entrée d'argent substantielle qui est comptabilisée dans le financement des électeurs en 2015³³. Également, nous constatons lors des années

³² Maxime BERGERON. « Le siège social du PLQ vendu pour 6,3 millions ». *La Presse*, 24 septembre 2015, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/immobilier/201509/24/01-4903425-le-siege-social-du-plq-vendu-pour-63-millions.php> (Page consultée le 18 novembre 2017)

³³ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Portrait sur le financement des partis politiques provinciaux-Exercice financier clos le 31 décembre 2015*. 2016, [En ligne]. <https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6355-16-06.pdf> (Page consultée le 18 novembre 2017).

2007, 2008, 2012 et 2014 des bonds importants quant à la part de financement provenant de l'État. Cela s'explique en partie par le fait qu'il s'agit d'années électorales entraînant l'octroi de sommes plus importantes de la part du DGEQ aux partis politiques. Nous pouvons tout de même noter, pour les années lors desquelles il n'y avait pas de campagne électorale, une hausse soutenue du financement provenant de l'État. Cette hausse se justifie par l'augmentation de l'allocation annuelle, la création de revenus d'appariement et l'augmentation des sommes versées par l'État aux partis politiques. Nous constatons donc que l'État joue un rôle prédominant en matière de financement des partis politiques alors que ce rôle était mineur il y a seulement 50 ans.

B. Canada

Le financement des partis politiques québécois est donc aujourd'hui fortement axé sur le financement étatique. Est-ce aussi le cas au niveau fédéral? C'est ce sur quoi nous allons maintenant nous pencher.

Comme au provincial, le financement des partis politiques fédéraux a connu d'importants changements dans la deuxième moitié du XX^e siècle. C'est en 1974 que les premières balises apparaissent avec l'adoption de la *Loi électorale du Canada*³⁴. Cette première loi d'importance vient limiter les dons faits aux partis politiques ainsi que les dépenses faites par ces derniers. Cette loi instaura aussi un remboursement pour certaines contributions sous forme de crédit d'impôt. En 2004, une autre réforme importante a lieu. Elle mènera à l'instauration d'un important financement public sous la forme d'une allocation annuelle offerte aux différents partis politiques et d'un remboursement de dépenses électorales augmenté. Cette hausse du financement public est combinée à l'instauration de balises en matière de financement privé, avec l'établissement d'un nouveau plafond pour les contributions privées³⁵. Cette réforme sera complétée en 2006 par le gouvernement conservateur de l'époque qui à la suite du scandale des commandites, vient limiter encore davantage les contributions privées et

³⁴ *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, c. 9.

³⁵ Pierre-Luc, TURGEON. *Loc. cit.*, à la p. 106.

viendra interdire toutes les contributions provenant de personnes morales. Il s'agit de modifications majeures, car avant cette réforme, le seul financement disponible pour les partis politiques entre les élections était le financement des caucus parlementaires³⁶. Le tableau suivant illustre la part importante du financement public dans les finances des partis politiques canadiens à la suite de la réforme de 2004.

Tableau 1: Financement des partis politiques au Canada

		Bloc québécois	Parti conservateur du Canada	Parti libéral du Canada	Parti vert du Canada	Nouveau Parti démocratique	TOTAL
2007	Revenus totaux	3 467 804 \$	27 882 075 \$	13 313 809 \$	2 290 552 \$	9 105 418 \$	56 059 658 \$
	Financement public direct	3 027 079 \$	10 473 681 \$	8 730 063 \$	1 294 220 \$	5 046 940 \$	28 571 983 \$
	Part du financement public direct	87,3 %	37,6 %	65,6 %	56,5 %	55,4 %	51 %
2008	Revenus totaux	6 250 114 \$	41 876 487 \$	22 061 726 \$	4 366 586 \$	19 070 288 \$	93 625 201 \$
	Financement public direct	5 527 563 \$	20 415 870 \$	16 173 094 \$	2 732 529 \$	13 585 498 \$	58 434 554 \$
	Part du financement public direct	88,4 %	48,8 %	73,3 %	62,5 %	71,2 %	62,4 %
2009	Revenus totaux	3 363 341 \$	28 053 272 \$	16 280 509 \$	2 986 250 \$	9 006 713 \$	59 690 085 \$
	Financement public direct	2 742 215 \$	10 351 071 \$	7 219 593 \$	1 863 155 \$	4 998 192 \$	27 174 226 \$
	Part du financement public direct	81,5 %	36,9 %	44,3 %	62,4 %	55,5 %	45,5 %
TOTAL 2007-2009	Revenus totaux	13 081 259 \$	97 811 834 \$	51 656 044 \$	9 643 388 \$	37 182 419 \$	209 374 944 \$
	Financement public direct	11 296 857 \$	41 240 622 \$	32 122 750 \$	5 889 904 \$	23 630 630 \$	114 180 763 \$
	Part du financement public direct	86,4 %	42,2 %	62,2 %	61,1 %	63,6 %	54,5 %

Source : Lisa YOUNG et Harold J. JANSEN, « Cartels, Syndicates, and Coalitions: Canada's Political Parties after the 2004 Reform », dans Lisa YOUNG et Harold J. Jansen (dir.), Money, Politics and Democracy : Canada's Party Finance Reforms, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2011, p. 87-89.

Nous constatons donc que pour le Parti vert du Canada, le Parti libéral du Canada et le Nouveau parti démocratique, le financement public représente environ 60% du financement. Pour le Parti conservateur du Canada et le Bloc québécois, nous pouvons

³⁶ *Ibid.*

observer des approches complètement différentes des autres partis. Le Parti conservateur souhaitait alors recevoir le moins possible de fonds publics, ce qui explique pourquoi le financement public représentait uniquement 40 % du financement du parti. De son côté, le Bloc québécois dépendait presque uniquement du financement public alors que ce financement représentait 86 % des sommes totales perçues par le parti. La moyenne canadienne quant au financement public demeure malgré tout autour de 55 %, mais si nous considérons uniquement les partis ayant des approches qui ne favorisent pas le financement public ou privé, la part de financement public est de 60 %.

D'autres réformes ont eu lieu depuis et elles ont eu pour effet de réduire le financement public des partis politiques. De 2012 à 2016, le gouvernement conservateur de Stephen Harper a réduit les allocations annuelles accordées aux partis politiques dans le but de mettre fin progressivement à ces allocations³⁷. Le Canada continue cependant de fournir une certaine forme de financement aux partis politiques fédéraux à l'aide du remboursement des dépenses électorales et du remboursement des frais de vérification liés aux états financiers des différents partis politiques³⁸.

Il est possible de noter que le Canada a suivi l'exemple du Québec sur de nombreux aspects au début du XXI^e siècle. Plusieurs réformes ont été mises en place pour pallier la diminution du financement privé des partis politiques qui s'accroissait³⁹. On souhaitait également augmenter la participation électorale en faisant dépendre le financement des partis politiques du nombre de vote obtenus⁴⁰. Cependant, le faible impact de la réforme du financement de 2004 sur le taux de participation, combiné à l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur ont mené à un retour à un modèle davantage hybride où les contributions privées demeurent importantes et se combinent à un financement public en des proportions similaires. Lors, de la dernière élection fédérale

³⁷ *Ibid.*, à la p. 37.

³⁸ *Ibid.*, à la p. 39.

³⁹ Éric MONTIGNY et Katryne VILLENEUVE-SICONNELLY. « Le financement des partis politiques : une revue systématique de littérature ». *Cahier de recherche de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*, n° 14 (Janvier 2018), 45 p, à la p. 33.

⁴⁰ *Ibid.*

en 2015, les principaux partis politiques ont obtenu plus de 60 millions de dollars grâce au remboursement des dépenses électorales⁴¹. Ainsi, bien que le modèle canadien se soit quelque peu éloigné du modèle québécois, nous pouvons tout de même noter que le financement public est très présent.

C. International

Les constats étant faits quant à la situation du financement public au Québec et au Canada, qu'en est-il dans les différents pays? Pouvons-nous dresser les mêmes conclusions que celles que nous venons de poser?

Dans le cadre d'un de ses récents rapports, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) mentionne: « Public funding sustains the institutionalisation of political parties in democracies as they benefit from the necessary financial support to conduct their daily activities. It also reduces their dependence on private funding. Such support strengthens the capacity of political parties and to level the electoral playing field.⁴² ». Il semble donc y avoir un certain consensus des acteurs internationaux pour ce qui est l'utilité du financement public. Ces conclusions sont également cohérentes avec la situation que nous avons observée au Québec et au Canada en termes de financement. Cependant, au-delà de ce consensus, est-ce que ces conclusions se traduisent par une hausse de la présence de financement public dans les divers pays?

Le *Réseau du savoir électoral ACE* soulignait que l'on retrouvait ce type de financement dans 130 pays, ce qui équivaut à 58,8 % des pays recensés par le

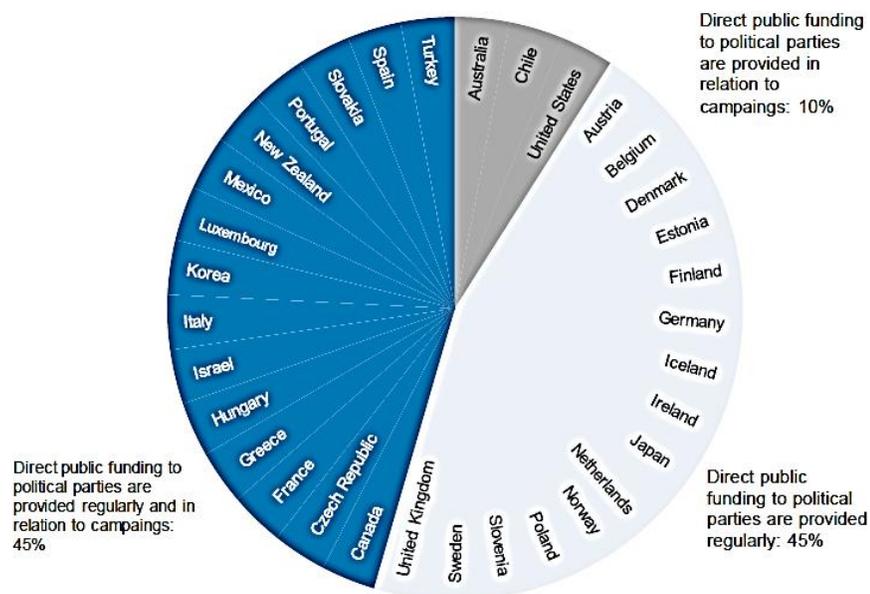
⁴¹ ÉLECTION CANADA. « Total des dépenses d'élection payées et remboursements, par parti politique enregistré – élection générale 2015 ». *Élections Canada*, 2016, [En ligne]. http://www.elections.ca/content.aspx?section=fin&dir=oth/pol/remb&document=table1_15&lang=f (Page consultée le 15 mars 2018).

⁴² Julio Bacio TERRACINO et Yukihiro HAMADA. « Financing democracy: Supporting better public Policies and Preventing Policy capture ». OCDE, 2014, [En ligne]. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf (Page consultée le 12 avril 2018).

réseau⁴³. De plus, lorsque nous regardons la liste des pays où il est possible de trouver du financement public direct, nous constatons que dans l'ensemble de l'Amérique du Nord et dans la majorité des pays membres de l'Union européenne, un financement public direct est présent.

Si l'on regarde plus spécifiquement les membres de l'OCDE, il est intéressant de mentionner que la majorité des pays membres offre aux partis politiques certaines formes de financement public⁴⁴. De façon plus précise, le financement public des partis politiques est présent à l'intérieur de tous les pays impliqués dans l'OCDE à l'exception de la Suisse⁴⁵. Par la suite, nous remarquons certaines différences à l'égard de la façon selon laquelle les sommes sont allouées. Le diagramme suivant illustre bien les différents choix faits par les pays membres de l'OCDE pour financer les partis politiques.

Diagramme 1: Financement public direct des partis politiques



Source: IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

⁴³ RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL. « Données comparatives-Les partis reçoivent-ils du financement public direct/indirect? ». *Réseau du savoir électoral*, [En ligne]. <http://aceproject.org/epic-fr/CDTable?question=PC012> (Page consultée le 18 avril 2018).

⁴⁴ ÉRIC MONTIGNY et Katryne VILLENEUVE-SICONNELLY. *Loc. cit.*, à la p. 14.

⁴⁵ Julio Bacio TERRACINO et Yukihiko HAMADA. *Loc. cit.*

Nous observons ainsi que dans 10 % des cas, le financement public est octroyé uniquement lors des campagnes électorales. Dans 45 % des pays membres de l'OCDE, un financement public est fourni aux partis politiques de manière régulière, ce qui exclut une forme de financement public supplémentaire à l'occasion des campagnes électorales. Finalement, dans 45 % des cas, un financement public est fourni aux partis politiques durant les campagnes électorales et de façon régulière⁴⁶.

Nous pouvons en conclure que le financement public est aujourd'hui présent dans la majorité des pays occidentaux. Il faut cependant déterminer l'importance de ce financement, de même que son évolution récente. Pour y arriver, nous pouvons utiliser les données provenant de la *Political Party Database* qui permettent de recenser les sources de revenus des partis politiques de plusieurs pays.

Tableau 2: Sources de revenus des partis politiques par pays (1990-2012)

Country	Membership fees		State subsidies		Private donations		Total income	No. of parties	Year(s)
	€M	%	€M	%	€M	%	€M		
Austria	7.61	12.2	46.22	73.8	1.56	2.5	62.61	5	2010
Belgium	2.65	3.1	64.76	76.8	0.45	0.5	84.29	12	2012
Canada	31.90	41.0	21.11	27.1	–	–	77.82	5	2011
Czech Rep.	2.65	6.3	16.98	40.3	5.75	13.7	42.13	5	2011
Denmark	2.98	10.6	12.95	46.1	10.66	38.0	28.08	8	2011
France	15.87	13.0	53.06	43.6	28.79	23.6	121.78	2	2012
Germany	181.37	41.7	137.57	31.6	53.55	12.3	434.92	7	2011
Hungary	0.75	8.0	7.48	79.3	0.90	9.6	9.44	4	2011
Ireland	0.75	5.9	9.31	73.2	2.57	20.2	12.71	5	2010–12
Israel	0.04	0.1	18.60	75.7	–	–	24.56	10	2011
Italy	30.47	21.1	107.04	74.3	3.95	2.7	144.14	5	2011
Netherlands	19.63	42.9	13.36	29.2	0.80	1.8	45.74	11	2012
Norway	7.94	10.2	53.33	68.3	6.28	8.0	78.08	7	2011
Poland	1.09	3.9	16.17	58.3	0.94	3.4	27.71	6	2011
Portugal	14.09	33.1	28.53	66.9	–	–	42.62	6	2011
Spain	35.85	13.5	211.28	79.8	5.23	2.0	264.92	5	2011
Sweden	2.12	3.0	47.08	64.6	1.95	2.7	72.93	8	2010–11
UK	13.24	14.9	10.09	11.3	39.13	44.0	88.97	7	2012–13
Mean		15.8		56.5		9.4			N=118

Note: Reported are the most recent figures (2011–13) from the PPDB database, expressed both in absolute numbers (million euros) and as a percentage of total party income. 'Other' sources of income are not reported separately but are included in the 'total income'. It should be noted that, in the cases of Austria, Canada, Denmark, Hungary, Ireland, Netherlands, Sweden, and UK the PPDB data relates to income for the national head office party only, and in all other cases to total income, including sub-national parts of the organization.

Source: Ingrid VAN BIEZEN et Petr KOPECKY. « The Paradox of Party Funding the limited impact of state subsidies on party membership » dans Susan SCARROW, Paul

⁴⁶ *Ibid.*

WEBB et Thomas POGUNTKE. *Organizing political parties: Representation, participation and power*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 84, à la p. 87.

Grâce au *Tableau 2*, nous constatons que le financement public (ici appelé *state subsidies*) représente en moyenne 56,5 % des revenus des partis politiques. En plus d'être présente dans une majorité de démocraties occidentales, cette forme de financement représente une part importante du financement des partis politiques. Il est aussi possible de noter que les dons privés représentent une part moins importante du financement que les coûts associés aux cartes de membres des différents partis politiques. Un autre exemple de la désaffection du public à l'endroit des partis politiques.

Le *Tableau 3*, quant à lui, illustre l'évolution des différentes formes de financement au cours des 20 dernières années à partir des mêmes données que le *Tableau 2*.

Tableau 3: Évolution des sources de revenus des partis politiques par pays (1990-2012)

Country	Membership fees			State subsidies			Private donations		
	t_0	t_1	t_1-t_0	t_0	t_1	t_1-t_0	t_0	t_1	t_1-t_0
Austria	27.5	12.2	-15.3	38.2	73.8	+35.6	-	2.5	+2.5
Denmark	57.5	10.6	-46.9	22.0	46.1	+24.1	3.0	38.0	+35.0
Germany	16.3	41.7	+25.4	73.6	31.6	-41.9	7.2	12.3	+5.1
Ireland	29.2	5.9	-23.3	5.0	73.2	+68.3	58.7	20.2	-38.5
Italy	48.6	21.1	-27.5	37.2	74.3	+37.1	-	2.7	+2.7
Netherlands	56.8	42.9	-13.9	1.2	29.2	+28.0	-	1.8	+1.8
Norway	20.0	10.2	-9.8	51.4	68.3	+16.9	-	8.0	+8.0
Sweden	6.8	3.0	-3.8	43.2	64.6	+21.4	-	2.7	+2.7
UK	17.9	14.9	-3.0	-	11.3	+11.3	-	44.0	+44.0
Mean	31.2	18.0	-13.1	30.2	52.5	+22.3	n/a	14.7	n/a

Note: Figures for t_0 and t_1 denote percentages of total income.

Sources: For t_1 , see Table 1. The figures for t_0 refer to the most recent data (1989-90) reported in Katz and Mair (1992).

Source: Ingrid VAN BIEZEN et Petr KOPECKY, *Op. cit.*, à la p. 89.

Le nombre de pays représenté est plus limité vu la difficulté d'obtenir des données datant des années 1990, celles-ci n'ayant souvent pas été colligées. Cependant, nous

pouvons voir une augmentation importante de la part du financement public des partis politiques. Celle-ci s'élève à 22,3 % en 20 ans. Nous croyons important de noter que l'Allemagne représente une donnée presque aberrante en raison de son modèle très différent, basé sur davantage de financement privé. Cette donnée vient donc ralentir l'augmentation du financement public moyen des pays représentés dans le tableau. Également, le financement provenant de l'achat de cartes de membre est en baisse de 13,1 % depuis 20 ans ce qui démontre à nouveau une diminution du financement privé. On observe ainsi une baisse marquée du financement privé des partis politiques qui sera compensée par le financement public.

Nous pouvons conclure qu'il y a une présence importante du financement étatique des partis politiques dans la plupart des pays occidentaux. Ce financement est élevé et a connu une croissance importante au cours des dernières années. Une des raisons ayant mené à une hausse du financement public est la capacité de cette forme de financement à égaliser les chances des différents partis politiques tout en assurant une source de financement stable. Elle permet aussi aux petits partis politiques de bénéficier d'un financement suffisant⁴⁷. D'autres avantages découlent du financement public comme l'imposition d'une limite à l'influence des dons privés⁴⁸ et la promotion de la recherche par les partis politiques qui peuvent ainsi bénéficier de fonds entre les différentes élections pour poursuivre leurs activités⁴⁹. Une autre des raisons de l'augmentation du financement public est la baisse du financement privé que nous avons pu observer tant au Québec, qu'au Canada et dans les pays occidentaux. Le financement public est venu compenser cette diminution du financement privé, liée tant à un désintérêt de la population à l'endroit des partis politiques, qu'à une hausse des balises applicables aux donations privées.

⁴⁷ Ingrid, VAN BIEZEN. « Political Parties as public utilities ». *Party Politics*, vol. 10 n° 6 (2004), p. 701, à la p. 707.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Leslie, SEIDLE. « Public funding of political parties : The case for further reform » dans Lisa YOUNG et Harold JANSEN (dir.). *Money, politics and democracy: Canada's party finance reforms*. Vancouver: UBC Press, 2011, p. 37, à la p. 39.

Finalement, le financement public est aujourd'hui nécessaire en raison d'une hausse des coûts associés à une campagne politique. Le désengagement de la population à l'endroit des partis politiques a causé une perte financière, observable dans les montants perçus par les partis politiques par les dons privés et les cartes de membre, mais aussi une perte importante de bénévoles. Les partis politiques ont alors dû se tourner vers des employés professionnels, augmentant ainsi le coût des élections. Le financement privé étant en constante diminution, le financement public doit prendre la place⁵⁰.

II. L'encadrement des partis politiques: un déséquilibre clair

Maintenant que nous avons dressé un portrait exhaustif à l'égard du financement public des partis politiques, nous allons entamer le deuxième volet de cet essai: l'encadrement des partis politiques. Le modèle de financement des partis politiques s'est grandement transformé, passant d'un modèle où les partis fonctionnent grâce à des fonds privés à un modèle où les partis politiques fonctionnent majoritairement grâce à des fonds publics. Il s'agit d'une transformation importante qui devrait être accompagnée d'une transformation de l'encadrement. L'encadrement regroupe l'ensemble des obligations imposées aux partis politiques par les lois et les règlements les concernant. Cet encadrement peut viser le financement des partis, leur formation, leur fonctionnement interne ou plusieurs autres aspects.

De nombreux chercheurs soulèvent que l'octroi de financement public devrait s'accompagner d'obligations. Marian Sawyer mentionne que le financement public des partis politiques devrait être octroyé aux partis à condition qu'ils adoptent un fonctionnement démocratique⁵¹. Anika Gauja, chercheuse reconnue dans le domaine de l'encadrement des partis politiques, constate: « If we categorise parties as “public” institutions, receiving public resources and performing public functions such as

⁵⁰ Ingrid, VAN BIEZEN. *Loc. cit.*, à la p. 706.

⁵¹ Anika GAUJA. « Dilemmas of party regulation: Hands-on courts versus hands-off legislators? » dans Anika GAUJA et Marian SAWER (dir.). *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*. Acton, AU: Australian National University Press, 2016, p. 173, à la p. 180.

legislative recruitment, regulating both their internal activities and the way in which they compete for political power may be desirable.⁵² ». Gauja souligne la nécessité d'encadrer autant l'aspect financier des partis politiques que les règles de fonctionnement interne des partis politiques. Il faut noter que depuis quelques années, en Australie notamment, des décisions judiciaires sont rendues à l'égard des documents constitutifs des partis politiques et examinent ces documents selon des principes démocratiques qui s'appliquent généralement à la sphère publique⁵³. Il semble donc que la notion de parti politique est en constante évolution, ce qui permet de se questionner à l'endroit des obligations qui doivent leur être imposées. Ce n'est pas une question simple, surtout quand on considère que les partis politiques fonctionnent aujourd'hui majoritairement grâce à des fonds publics. Les partis politiques ont longtemps été considérés comme des associations privées, en raison d'un financement assuré par des dons privés. Nous avons démontré que ce n'est plus le cas aujourd'hui ce qui change la situation et amène son lot de questions concernant l'encadrement des partis politiques. Nous nous pencherons tout d'abord sur les balises appliquées aux finances des partis politiques, pour ensuite amener quelques propositions afin de bonifier ces règles de conduite. Nous examinerons par la suite les limites imposées aux règles de fonctionnement des partis politiques pour finalement conclure en soulevant quelques idées pour assurer un contrôle suffisant des partis politiques. Finalement, nous soulèverons une problématique liée à la façon de réformer l'encadrement des partis politiques.

A. Le contrôle du financement : une hausse des moyens de surveillance

Si le financement public a augmenté de façon importante au cours des dernières années, il n'en demeure pas moins que le financement privé est toujours présent. Avec cette augmentation du financement public, il aurait été logique de voir une augmentation équivalente de l'encadrement de cette forme de financement. L'OCDE soulignait à juste titre l'importance d'encadrer le financement des partis politiques afin

⁵² *Ibid.*, à la p. 176.

⁵³ *Ibid.*, à la p. 188.

de s'assurer que les intérêts d'un groupe ne soient pas favorisés par un parti politique à la suite du financement de ce parti par le groupe⁵⁴. Ainsi, qu'en est-il au Québec, au Canada et à l'international?

Au Québec, nous pouvons compter sur un encadrement développé, tant des dons privés que du financement public. En ce qui concerne les donations privées, René Lévesque et le gouvernement du Parti québécois de 1976 ont instauré la *Loi régissant le financement des partis politiques*⁵⁵. Il s'agit du premier jalon de l'encadrement du financement privé des partis politiques. Cette loi vient interdire les contributions provenant des personnes morales tout en exigeant la divulgation de l'identité des donateurs dépassant un certain seuil⁵⁶. Elle instaure aussi, pour la première fois, un mécanisme d'autorisation des partis politiques⁵⁷. De nos jours, la limite des dons individuels aux partis politiques est de 100 \$ par année. Les partis doivent également posséder un agent officiel pour dépenser des sommes en vue des élections et c'est lui qui est responsable de rendre des comptes au Directeur général des élections du Québec (DGEQ)⁵⁸. Le Québec possède aussi des balises en matière de dépenses électorales comme un plafond des dépenses électorales. Par exemple, en 1963, soit au moment de l'instauration des plafonds de dépenses électorales, chaque parti électoral pouvait dépenser l'équivalent de 0,25 \$ par citoyen présent dans une circonscription où le parti présente un candidat. Ce montant a augmenté à 0,50 \$ par électeur en 1992, et 0,71 \$ par électeur en 2011 avant d'être réduit à 0,66 \$ par électeur en 2012⁵⁹. Cette évolution du plafond des dépenses électorales, permet de constater une tendance à la hausse des dépenses électorales jusqu'à 2012, où l'on a réduit pour la première fois la limite des dépenses autorisées par parti. Le graphique ci-dessous illustre cette transition. Le plafond des dépenses électorales est un des exemples que le Québec compte sur un encadrement touchant à plusieurs aspects du financement électoral.

⁵⁴ Julio Bacio TERRACINO et Yukihiro HAMADA. *Loc. cit.*

⁵⁵ *Loi régissant le financement des partis politiques*, L.Q. 1977, c. 11.

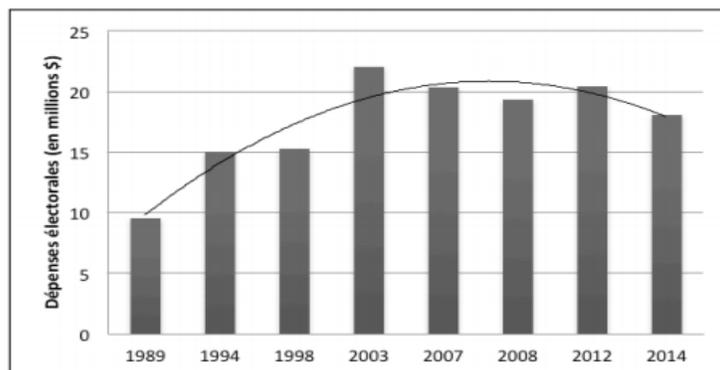
⁵⁶ Réjean PELLETIER et Éric MONTIGNY. *Op. cit.*, à la page 45.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 402,405 et 413.

⁵⁹ François, GÉLINEAU, Éric, MONTIGNY, Mickael TEMPORAO, Myriam, LANGLOIS et François PLANTE. « Analyse des dépenses des partis politiques en période de campagnes électorales au Québec ». *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, n° 10 (2015), 56 p., à la p. 2.

Graphique 2 : Dépenses électorales totales au Québec depuis 1989



Source: François, GÉLINEAU, Éric, MONTIGNY, Mickael TEMPORAO, Myriam, LANGLOIS et François PLANTE. « Analyse des dépenses des partis politiques en période de campagnes électorales au Québec ». *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, n° 10 (2015), 56 p., à la p. 13.

Pour ce qui est du Canada, nous pouvons compléter les constats faits précédemment en mentionnant les mesures spécifiques concernant l'encadrement du financement. Tout d'abord, c'est en 1974 que l'on voit apparaître des limites quant aux dépenses des partis politiques et aux dons perçus par ceux-ci⁶⁰. En 2004, le législateur abaisse le plafond des dons privés et vient poser une certaine forme de limite aux dons provenant des entreprises et des syndicats⁶¹. Cette modification est quant à elle amplifiée en 2006, alors que le gouvernement de l'époque vient interdire complètement les dons provenant des entreprises et des syndicats tout en diminuant à nouveau la limite de dons pouvant être faits à des partis politiques par des individus⁶². Les partis politiques canadiens sont également soumis à d'autres obligations telles que les obligations de divulgation financière, concernant l'identité de donateurs dépassant un seuil de 200 \$ et les limites des dépenses des candidats et des partis lors des élections qui s'élèvent à 0,73 \$ par électeur présent dans les circonscriptions où le parti présente

⁶⁰ Eric MONTIGNY et Katryne VILLENEUVE-SICONNELLY. *Loc. cit.*, à la p. 32

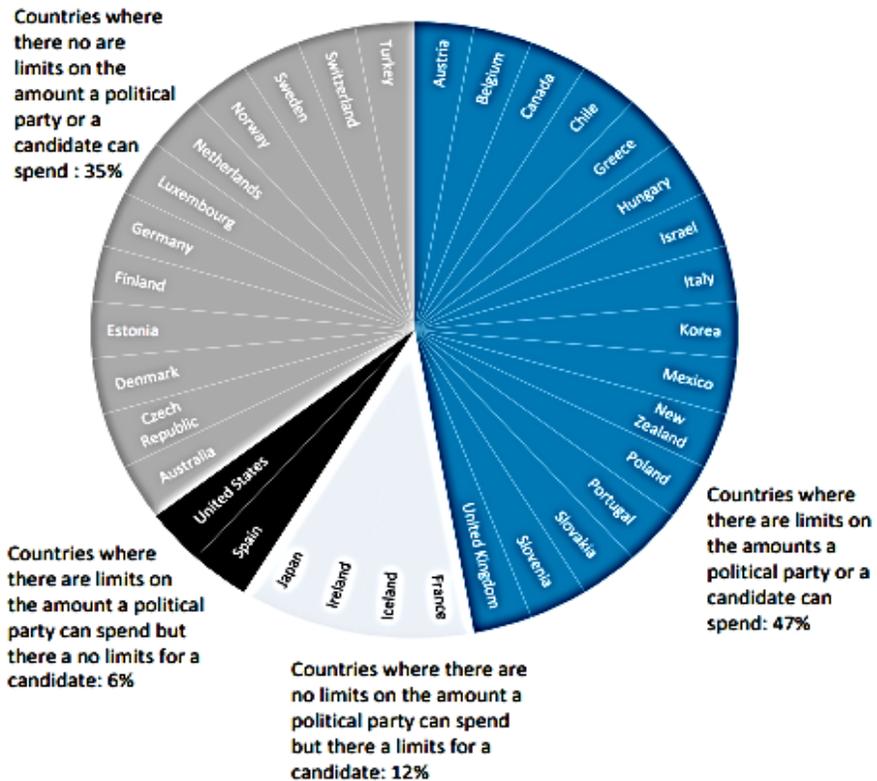
⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

un candidat⁶³. On observe donc que le Canada, tout comme le Québec, compte sur un encadrement du financement des partis politiques assez étendu qui permet de couvrir autant le financement provenant de la population que celui provenant du gouvernement.

Sur la scène internationale, il est important de souligner qu'une forme d'encadrement a également été instaurée dans plusieurs pays à la suite de l'augmentation du financement public des partis politiques.

Diagramme 2 : Limite de dépenses des candidats et partis politiques au sein des pays de l'OCDE



Source: IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance

⁶³ Harold, JANSEN. « Financement des partis politiques au Canada ». *Encyclopédie canadienne*, 14 décembre 2016, [En ligne]. <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/partis-politiques-financement-des/> (Page consultée le 12 avril 2018).

Dans le diagramme, nous constatons que dans 47 % des pays membres de l'OCDE, on retrouve des limites à l'endroit des sommes pouvant être dépensées s'appliquant autant aux candidats qu'aux partis politiques. Dans 18 % des cas, des limites sont établies à l'endroit des partis politiques ou des candidats. On constate donc que seulement 35 % des pays membres de l'OCDE n'ont aucune balise à l'égard des sommes pouvant être dépensées. Parmi ces pays, on retrouve notamment la Norvège, la Suisse et l'Allemagne. Nous pouvons ainsi convenir que sur le plan international, un encadrement du financement des partis politiques a également suivi l'augmentation du financement public des partis politiques pour une majorité des pays présents au sein de l'OCDE.

B. L'encadrement du financement des partis politiques : aller plus loin

Après le constat de l'existence d'un encadrement développé tant au Québec, au Canada et dans plusieurs pays occidentaux, nous allons soulever quelques possibilités d'améliorations. Ces propositions pourraient guider les prochaines mises à jour visant à moderniser le cadre réglementaire concernant le financement des partis politiques.

Le financement public des partis politiques vise présentement à égaliser les chances des différents partis en leur fournissant des sommes suffisantes. Cependant, certains experts soulèvent que le financement pourrait être un moyen de modifier certaines pratiques des partis que ceux-ci ne modifieraient pas de leur propre initiative.⁶⁴ Pour encourager ces changements, il serait possible de rendre l'octroi des sommes conditionnelles à l'atteinte d'objectifs liés à la gouvernance des partis politiques ou à l'atteinte de cibles en termes de représentativité de la classe politique.

Parmi les éléments que nous souhaitons proposer, mentionnons l'instauration de quotas. Un quota est un pourcentage déterminé que l'on peut imposer. Au niveau politique, un exemple de quota pourrait concerner la parité homme-femme au niveau des candidatures des partis politiques, ce qui reviendrait à imposer un quota de 50% de femmes. On pourrait envisager le versement de certaines sommes lorsque les quotas

⁶⁴ Anika GAUJA. *Op. cit.*, à la p. 194.

prévus par la *Loi électorale* sont respectés. L'importance d'accorder une place suffisante aux femmes en politique est d'ailleurs reconnue comme nécessaire par de nombreux acteurs sur la scène internationale. Prenons simplement comme exemple le fait qu'une convention des Nations-Unies porte sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'endroit des femmes et exprime le souhait de voir les états prendre des mesures suffisantes pour s'assurer que les partis politiques ne soient pas discriminatoires à l'endroit des femmes⁶⁵. L'analyse de divers rapports internationaux démontre également le souhait de voir les partis politiques encourager une présence suffisante de femmes en politique⁶⁶. Plusieurs exemples illustrent ces propos, comme la récente instauration d'une loi imposant des quotas en politique adoptée en Espagne⁶⁷. Ce type de mesure est aujourd'hui présent dans une majorité de pays de l'OCDE⁶⁸ et il semble donc logique de tendre vers cette voie qui, selon d'autres experts, est la seule façon d'atteindre une réelle parité entre les hommes et les femmes⁶⁹. Nous pourrions aussi nous inspirer des modèles irlandais et américains pour instaurer des mesures encourageant les partis politiques à présenter une équipe de candidats paritaires. En Irlande, on prévoit actuellement qu'un parti politique qui ne présente pas 30% de femmes parmi ses candidats verra son financement coupé. Lorsqu'on observe que le financement des partis irlandais provient à 92 % de l'État⁷⁰, il s'agit d'un incitatif important. Pour ce qui est des États-Unis, on retrouve un fonds permettant d'aider des femmes à se lancer en politique. Il pourrait être intéressant d'instaurer ce type de mesure au Québec et d'utiliser le financement pour atteindre un objectif de parité.

⁶⁵ Anika, GAUJA. « The legal regulation of political parties: Is there a global normative standard? ». *Election Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2016), p. 4, à la p. 11.

⁶⁶ *Ibid.*, à la p. 12.

⁶⁷ Noémi MERCIER. « Des quotas de femmes en politique: un boulet pour les partis? ». *L'Actualité*, 15 septembre 2015, [En ligne].

<http://lactualite.com/societe/2015/09/30/des-quotas-de-femmes-en-politique-un-boulet-pour-les-partis/> (Page consultée le 9 mars 2018).

⁶⁸ OCDE. « Panorama des administrations publiques 2017 ». *OCDE*, 2017, [En ligne]. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-fr.pdf?expires=1527168822&id=id&accname=guest&checksum=E2CE1F6E3F1FB4D7C2798E7D518276EC (Page consultée le 10 mai 2018).

⁶⁹ Ekaterina R. RASHKOVA et Ingrid VAN BIEZEN. « Introduction: Gender politics and party regulation, quotas and beyond ». *Representation*, vol. 49, n. 4 (2013), p. 393, à la p. 395.

⁷⁰ Anita MCSORLEY. « Here's how much money Irish political parties were in 2015 ». *Irish Mirror*, 10 janvier 2017, [En ligne]. <https://www.irishmirror.ie/news/irish-news/politics/heres-how-much-money-irish-9595856> (Page consultée le 15 juin 2018).

Ce n'est qu'un exemple de la façon que l'on pourrait réformer l'encadrement du financement des partis politiques. Il s'agit cependant d'un questionnement majeur qui découle de la question posée par Anika Gauja présentée plus tôt et qui semble donner aux partis politiques une sorte de mission publique. Nos partis politiques ont-ils une mission publique à accomplir? La chercheuse Ingrid Van Biezen affirme qu'ils ont certainement une utilité publique qu'elle définit de la façon suivante: « An agency performing a service in which the public has a special interest sufficient to justify governmental regulatory control, along with the extension of legal privileges.⁷¹ ». Les partis politiques auraient donc une utilité publique en raison du rôle qu'ils jouent au sein de notre démocratie. C'est un changement majeur dans la perception de la nature des partis politiques qui sont parfois comparés à des associations privées⁷². En vertu du financement public dont les partis bénéficient et de leur utilité publique, il me semble évident que l'État peut implanter un encadrement plus important pour moderniser notre appareil politique. L'imposition de quotas de candidatures féminines est un bel exemple de la reconnaissance du rôle que les partis politiques ont à jouer dans l'appareil public comme vecteur de changements sociétaux. Cette idée illustre également une transformation du rôle de l'État et du financement des partis politiques que le Québec devrait entamer pour moderniser la relation entre l'État et les partis politiques.

C. La qualification des partis politiques : un encadrement minime

Maintenant que nous avons abordé l'aspect du financement des partis politiques, nous allons nous pencher sur l'encadrement du fonctionnement interne. Il s'agit d'un volet important de la structure des partis politiques qui touche autant la sélection des candidats que l'élaboration de la plateforme électorale. C'est une partie importante du fonctionnement des partis politiques, car elle permet de déterminer l'influence des électeurs auprès des partis politiques, notamment en vertu du processus de sélection des candidats ou des prises de décision quant à la plateforme politique des partis. Nous nous concentrerons sur le cas du Québec, tout en offrant certains exemples

⁷¹ Ingrid VAN BIEZEN. *Loc. cit.*, à la p. 705.

⁷² Anika GAUJA. *Op. cit.*, à la p. 173.

internationaux. Soulevons le fait que, contrairement à l'encadrement du financement des partis politiques, qui est détaillé, strict et généralisé, l'encadrement du fonctionnement des partis politiques varie énormément entre les différents pays et parfois même à l'intérieur de ces pays⁷³. Nous pouvons mentionner comme exemple le fait que l'encadrement des partis politiques varie entre les différentes provinces canadiennes.

Pour ce qui est du Québec, les balises entourant la formation d'un parti politique et l'encadrement de son fonctionnement interne se retrouvent au sein de la *Loi électorale*. Nous pouvons rapidement constater que les conditions liées à la formation d'un parti politique sont minimales. Il faut fournir une liste de 100 personnes se qualifiant à titre de membres du parti politique et une somme de 500 \$, qui pourra être récupérée lors de la soumission du premier rapport financier au DGEQ⁷⁴. Il faut aussi fournir au DGEQ l'adresse du bureau du parti, où seront disponibles les états financiers, le nom du représentant officiel, l'adresse du chef et de deux dirigeants et le nom du parti⁷⁵. Le parti pourra être créé si le DGEQ autorise le nom soumis. Pour pouvoir bénéficier de l'ensemble des possibilités de financement, le parti politique doit détenir 1000 membres ou bien 500 qui proviennent d'au moins 10 régions administratives comptant chacune au moins 25 membres⁷⁶. Nous considérons que ces conditions sont très faibles et concernent uniquement l'enregistrement d'un parti politique. Pour ce qui est du fonctionnement interne, rien n'est prévu outre le fait qu'il doit maintenir au moins 100 membres⁷⁷. Cette absence de règle encadrant le fonctionnement interne des partis politiques amène de nombreuses disparités. Pour l'illustrer, nous allons examiner le mode de sélection des candidats aux élections pour les quatre principaux partis québécois : le Parti libéral du Québec, le Parti québécois, la Coalition avenir Québec et Québec solidaire.

⁷³ Anika, GAUJA. « Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy ». *Research Gate*, Avril 2006, [En ligne]. https://www.researchgate.net/publication/241042635_Enforcing_democracy_Towards_a_regulatory_regime_for_the_implementation_of_intra-party_democracy (Page consultée le 10 novembre 2017)

⁷⁴ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 47.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 48.

⁷⁶ *Ibid.*, art. 82.3.

⁷⁷ *Ibid.*, art. 51.2.

Le Parti libéral du Québec prévoit que le chef du parti ordonne la tenue d'une assemblée générale visant à sélectionner le candidat. Un scrutin aura lieu lors de cette assemblée si plus d'une personne présente sa candidature. Le chef du Parti libéral se réserve le droit de sélectionner le candidat en cas de motifs importants ou urgents qui ne sont pas définis⁷⁸.

Les statuts du Parti québécois prévoient quant à eux que les candidats officiels seront généralement déterminés par le conseil exécutif de la circonscription, si un seul candidat dépose sa candidature, ou par une assemblée d'investiture, si plus d'une personne soumet sa candidature⁷⁹. Ainsi, bien que l'exécutif national possède la capacité de déterminer le candidat officiel des circonscriptions, il est prévu que les membres du parti, via les assemblées d'investiture, puissent sélectionner les candidats officiels du parti.

Pour ce qui est de la Coalition avenir Québec, les statuts du parti accordent de leur côté une importante marge de manœuvre au chef du parti. En effet, celui-ci peut nommer les candidats officiels des circonscriptions ou déclencher une assemblée d'investiture s'il le souhaite⁸⁰.

Finalement, la sélection des candidats au sein de Québec solidaire relève quant à elle de l'association locale du parti de chacune des circonscriptions qui organise une élection pour déterminer le ou la candidate du parti⁸¹. Les seuls pouvoirs détenus par la direction du parti sont la possibilité d'imposer le sexe des candidats pour atteindre la

⁷⁸ PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. « Constitution ». *Parti Libéral du Québec*, Novembre 2015, [En ligne]. https://plq.org/app/uploads/2016/08/05_constitution_fr.pdf (Page consultée le 6 mars 2018); PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. « Règlement général ». *Parti Libéral du Québec*, Juin 2017, [En ligne]. https://plq.org/app/uploads/2016/08/reglementgeneral_plq_juin2017.pdf (Page consultée le 6 mars 2018).

⁷⁹ PARTI QUÉBÉCOIS. « Statuts du Parti Québécois ». *Parti Québécois*, [En ligne]. http://congres.pq.org/PQ_Brochure_Statuts_LR.pdf (Page consultée le 6 mars 2018).

⁸⁰ COALITION AVENIR QUÉBEC. « Constitution permanente ». *Coalition Avenir Québec*, 2015, [En ligne]. https://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2015/09/constitution_coalitionavenirquebec_v105.pdf (Page consultée le 6 mars 2018).

⁸¹ *Statuts de Québec Solidaire*. Québec: Assemblée nationale, 2016. 15 p., à la p. 6.

parité et la possibilité de démettre un candidat pour des motifs graves⁸². Nous constatons ainsi de fortes variations entre les différents modèles de sélection de candidats.

À l'international, il est possible de constater que plusieurs exemples d'encadrement existent quant au fonctionnement interne des partis politiques. Dans l'État du Queensland, en Australie, les partis politiques doivent prévoir une sélection des candidats au sein de leur constitution. Cette sélection des candidats doit être conforme aux principes d'une élection libre et démocratique⁸³. Advenant qu'un membre d'un parti doute de la méthode de sélection des candidats de son parti, il est possible pour lui de porter plainte à la commission électorale du Queensland qui enquêtera à ce sujet⁸⁴. La Finlande va encore plus loin en termes de sélection de candidats des partis politiques en rendant obligatoire la sélection des candidats par le vote des membres⁸⁵. Il n'est donc pas possible pour l'exécutif d'un parti ou le chef d'un parti de sélectionner des candidats et de les parachuter dans différentes circonscriptions. Dans des pays comme la Grèce et l'Italie, on retrouve aussi des lois exigeant aux partis politiques de sélectionner leurs candidats par un processus démocratique⁸⁶. Ce type de régulation est donc présent dans plusieurs pays de l'Occident.

Des pays comme l'Allemagne, le Portugal, la Finlande, le Népal, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande et le Nigéria sont aussi des endroits où l'encadrement du fonctionnement des partis politiques est beaucoup plus important qu'au Québec. On peut notamment y retrouver des obligations à l'endroit des partis politiques à l'intérieur

⁸² *Ibid.*

⁸³ Anika, GAUJA. « Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy ». *Research Gate*, Avril 2006, [En ligne]. https://www.researchgate.net/publication/241042635_Enforcing_democracy_Towards_a_regulatory_regime_for_the_implementation_of_intra-party_democracy (Page consultée le 10 novembre 2017)

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Anika, GAUJA. « The legal regulation of political parties: Is there a global normative standard? ». *Election Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2016), p. 4, à la p. 15.

de la constitution de ces pays⁸⁷. Par exemple, la Constitution des États-Unis et celle de l'Allemagne prévoient chacune une définition de ce qu'est un parti politique. L'Allemagne précise que l'organisation interne des partis politiques doit être conforme aux principes démocratiques et que les partis politiques doivent rendre des comptes quant à leur financement et leur utilisation de ce financement⁸⁸. L'Espagne et le Portugal s'inscrivent aussi dans cette tendance en prévoyant que les partis politiques doivent être soumis à des règles de fonctionnement assurant un processus démocratique au sein de leurs constitutions respectives⁸⁹.

Ces observations nous permettent de constater des différences importantes en matière d'encadrement des partis politiques. Il en ressort cependant que l'encadrement a pris de l'ampleur au cours des dernières années au sein des démocraties occidentales⁹⁰. Il devient par la suite nécessaire de déterminer si nous devons venir encadrer davantage les partis politiques et, si nous faisons ce choix, pour quels motifs nous le faisons. Voici donc quelques arguments soutenant l'hypothèse selon laquelle nous devons réformer l'encadrement des partis politiques au Québec pour le rendre plus contraignant.

Tout d'abord, il est possible de soulever le concept d'intégrité électorale. Qu'est-ce que ce concept? Il s'agit de normes universelles qui s'appliquent durant l'ensemble du cycle électoral, incluant la campagne, la précampagne et la période entre les élections. Parmi ces normes, il est possible d'en soulever certaines provenant de la Déclaration universelle des droits de l'homme: « the will of the people shall be the basis of the authority of government: this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret

⁸⁷ Gabriela, BORZ. « Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis ». *International Political Science Review*, vol. 38, n° 1 (2017), p. 99, à la p. 99.

⁸⁸ Anika, GAUJA. « The legal regulation of political parties: Is there a global normative standard? ». *Election Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2016), p. 4, à la p. 12.

⁸⁹ *Ibid.*, à la p. 13.

⁹⁰ Anika, GAUJA. « State regulation and the internal organisation of political parties: The impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom ». *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 46, n° 2(2008), p. 244, à la p. 245.

vote or by equivalent secret procedure.⁹¹ ». William Cross, chercheur influent, mentionne que ce concept peut permettre de justifier l'encadrement des partis. Il évoque ceci en se basant sur le rôle des partis politiques en ce qui concerne les élections et l'intégrité électorale pour amener le fait que si l'on souhaite voir appliquer l'intégrité électorale aux élections, il peut être nécessaire d'implanter ce concept au sein des partis politiques⁹². Il semble donc logique et nécessaire de réformer l'encadrement si l'on souhaite vraiment mettre de l'avant une forme d'intégrité électorale que l'on peut lier à la notion de *public utility* mentionnée plus tôt.

Un autre argument plaidant en faveur d'un encadrement plus grand des partis politiques est pour s'adapter à la transformation de ceux-ci. Certains auteurs ont en effet souligné un problème important à l'égard des effets du financement public sur le fonctionnement des partis politiques. L'augmentation du financement public des partis politiques mènerait à une dépendance marquée à une source de financement externe aux membres et aux électeurs effectuant des donations. Cette transition aurait mené à un changement à l'endroit de la structure des partis politiques, réduisant l'influence des membres au profit des organisations des partis politiques⁹³. Les partis politiques seraient donc passés d'une structure *bottom-up* au sein de laquelle les membres dits « réguliers » ont une influence importante, à une structure de type *top-down* au sein de laquelle un groupe de dirigeants détermine les orientations des partis et les impose à la base⁹⁴. Cette problématique n'a rien pour convaincre les gens de s'impliquer au sein de partis politiques. Venir encadrer le fonctionnement interne des partis pour assurer un fonctionnement démocratique de ceux-ci pourrait donc amener une hausse de la participation politique de la population, qui sentirait alors qu'elle pourrait avoir un impact au sein du parti⁹⁵.

⁹¹ Anika, GAUJA. « The Legal Regulation of Political Parties: Promoting Electoral Integrity? ». *Election Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2016), p. 1, à la p. 1.

⁹² *Ibid.*, à la p. 2.

⁹³ Anika GAUJA. *Political Parties and Elections: Legislating for Representative Democracy*. Angleterre: Ashgate Edition, 2010. 235 p., à la p. 142.

⁹⁴ Ingrid VAN BIEZEN et Thomas POGUNTKE. « The decline of membership-based politics ». *Party Politics*, vol. 20, n° 2 (2014), p. 205, à la p. 205.

⁹⁵ Anika, GAUJA. « Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy ». *Research Gate*, Avril 2006, [En ligne].

Également, Anika Gauja soulève plusieurs avantages à l'augmentation de l'encadrement des partis politiques. Tout d'abord, l'encadrement des partis politiques permettrait d'égaliser les structures des partis, assurant ainsi une compétition plus saine et équitable. Aussi, l'encadrement permettrait aux membres de conserver une certaine forme de contrôle sur les partis politiques. Finalement, il permettrait de s'assurer de la qualité des débats en appliquant au sein des partis politiques les principes démocratiques régissant la tenue de débats sains⁹⁶.

Les raisons sont nombreuses pour entamer une réforme de l'encadrement des partis politiques. Cette réforme serait ainsi un reflet de la nouvelle relation s'étant établie entre l'État et les partis politiques et permettrait d'égaliser les chances tout en appliquant de manière plus importante les principes démocratiques.

D. Propositions pour un encadrement des partis politiques moderne

Maintenant que nous avons pu observer différentes possibilités pour ce qui est de l'encadrement du fonctionnement interne des partis politiques et que nous avons présenté des arguments encourageant un encadrement des partis politiques plus important, il est temps de proposer des modifications. Il nous semble clair qu'un écart frappant existe entre le Québec et plusieurs pays. C'est pourquoi nous proposons d'apporter des modifications à la *Loi électorale* pour venir y inscrire des principes et des obligations devant régir les partis politiques dans leur fonctionnement.

Il serait tout d'abord envisageable d'inclure les partis politiques québécois dans une loi à caractère constitutionnel. Maintenant que les partis sont inclus dans l'intervention étatique via un financement public plus important et vu leur rôle au sein de

https://www.researchgate.net/publication/241042635_Enforcing_democracy_Towards_a_regulatory_regime_for_the_implementation_of_intra-party_democracy (Page consultée le 10 novembre 2017)

⁹⁶ *Ibid.*

notre système politique⁹⁷, il semble nécessaire d'établir dans une loi les principes devant les guider. Cette inclusion permettrait de reconnaître le rôle que jouent aujourd'hui les partis politiques au sein de notre société et le rôle plus grand de l'État dans l'encadrement de ceux-ci⁹⁸. Cette démarche aurait pour effet de prévoir des moyens de contrôle à l'endroit des partis politiques, permettant de s'assurer que ceux-ci ne contreviennent pas à leur mission démocratique⁹⁹. Pour que cette « constitutionnalisation » des partis politiques soit conforme à la mission démocratique des partis politiques évoquée plus tôt, plusieurs principes devraient être enchâssés tels que le pluralisme des partis, la volonté de la population, l'égalité entre les partis, la participation démocratique au sein des partis et l'accès à un financement public suffisant. Le Québec devrait ainsi adopter un projet de loi statuant sur le rôle des partis politiques et établissant des principes devant gouverner les partis politiques.

Par la suite, et en tenant compte d'exemples mentionnés précédemment sur la scène internationale, il semble pertinent d'envisager la possibilité d'accroître les conditions pour la création de partis politiques. En effet, bien qu'il s'agisse initialement d'une mesure de type administrative, l'enregistrement d'un parti politique est la première étape pour tout groupe politique qui souhaite être présent à l'Assemblée nationale et permet de venir encadrer toute personne ou groupe souhaitant fonder un parti politique¹⁰⁰. La réglementation entourant la création d'un parti politique permet également de mettre de l'avant des valeurs que nous aimerions retrouver sur la scène politique¹⁰¹. Il serait donc intéressant de modifier la *Loi électorale* pour inclure divers éléments touchant au fonctionnement interne des partis politiques. Le tout prendrait la forme d'exigences quant aux aspects prévus par la constitution des différents partis politiques. Au Queensland et en Nouvelle-Zélande, on prévoit par exemple qu'un parti

⁹⁷ Gabriela BORZ. « Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis ». *International Political Science Review*, vol. 38, n° 1 (2017), p. 99, à la p. 100.

⁹⁸ Anika, GAUJA. « State regulation and the internal organisation of political parties: The impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom ». *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 46, n° 2(2008), p. 244, à la p. 247.

⁹⁹ Gabriela BORZ. *Loc. cit.*, à la p. 104.

¹⁰⁰ Anika, GAUJA. « Building competition and breaking cartels? The legislative and judicial regulation of political parties in common law democracies ». *International Political Science Review*, vol. 35, n° 3 (2014), p. 339, à la p. 340.

¹⁰¹ *Ibid.*, à la p. 340.

politique doit procéder à une sélection démocratique des candidats¹⁰². Nous pourrions également exiger des partis politiques qu'un processus démocratique quant aux prises de positions des partis soit prévu et détaillé au sein de la constitution du parti. Nous pourrions également nous inspirer de l'Australie en demandant aux partis politiques de prévoir au sein de leur constitution les objectifs du parti¹⁰³. Les modifications que nous venons d'évoquer sont simples à instaurer. La *Loi électorale* prévoit déjà l'encadrement des partis politiques. Nous devrions modifier les dispositions concernant l'autorisation d'un parti et ajouter l'obligation pour un groupe souhaitant créer un parti de prévoir un processus démocratique de sélection des candidats et de prises de positions¹⁰⁴. Pour le volet financement, nous pourrions venir ajouter un article à la *Loi électorale*, à la suite de l'article principal concernant le financement, établissant les sommes versées ou retenues à l'égard des partis politiques en vue d'obtenir une parité en ce qui concerne les candidats¹⁰⁵. Nous aurions aussi la possibilité d'élargir le mandat de la Commission de la représentation¹⁰⁶, organe neutre qui a aujourd'hui comme mission de réviser la loi électorale, pour en faire une commission électorale semblable à ce que l'on retrouve dans différents pays et qui ajouterait au paysage politique un organe de surveillance quant à la gouvernance des partis politiques.

Les possibilités semblent donc multiples. Cependant, une constante demeure: il est nécessaire de revoir l'encadrement des partis politiques au Québec. Cette transformation est essentielle pour qu'au moins, les partis politiques codifient davantage leur manière de fonctionner¹⁰⁷ et se conforment aux principes démocratiques que l'on applique à la politique en général¹⁰⁸.

¹⁰² QUEENSLAND LEGISLATION. « Electoral Act 1992 », Queensland (Australie). *Office of the Queensland Parliamentary Counsel*, [En ligne]. <https://www.legislation.qld.gov.au/view/pdf/inforce/current/act-1992-028> (Page consultée le 15 novembre 2017); Anika, GAUJA. « State regulation and the internal organisation of political parties: The impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom », *Commonwealth & Comparative Politics* vol. 46, n° 2(2008) p. 244, à la p. 252.

¹⁰³ *Ibid.*, à la p. 250.

¹⁰⁴ Loi électorale, RLRQ, c. E-3.3, art. 48.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 82.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 532.

¹⁰⁷ Anika, GAUJA. « Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy ». *Research Gate*, Avril 2006, [En ligne].

E. L'enjeu de la modernisation de la *Loi électorale*

Nous avons établi un portrait général de la relation entre l'État et les partis politiques et conclu qu'il était nécessaire de revoir l'encadrement de ceux-ci. Cependant, un problème demeure : comment le réformer. Bien que nous ayons évoqué des modifications pouvant permettre de revoir l'encadrement, nous devons espérer que les acteurs politiques acceptent de se soumettre à de nouvelles règles. Des craintes ont été soulevées à l'égard de ce type de réformes et quant à la possibilité que les partis politiques acceptent de les implanter. C'est sur ce point que nous allons maintenant nous pencher.

Plusieurs auteurs soulignent ce problème lié à l'implantation d'une telle réforme: ce sont les députés eux-mêmes qui votent les lois qui viennent encadrer les partis politiques. Nous nous retrouvons donc avec des acteurs qui sont juges et parties. Michael Kang, chercheur en science politique, exprime bien cette difficulté: « Party leaders and their allies have every incentive to foster a regulatory environment that benefits them. Party regulation, as a result, often represents politically motivated modification of the legal landscape to the calculated advantage of certain party actors and to the disadvantage of others.¹⁰⁹ ». Pour appuyer l'affirmation de Michael Kang, nous évoquerons la réforme de la *Loi électorale* réalisée en 2012.

Lors de cette réforme, plusieurs modifications ont été apportées. Parmi celles-ci, certaines sont venues réduire le fardeau imposé aux partis politiques en termes de transparence. Deux articles de la *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de*

https://www.researchgate.net/publication/241042635_Enforcing_democracy_Towards_a_regulatory_regime_for_the_implementation_of_intra-party_democracy (Page consultée le 10 novembre 2017)

¹⁰⁸ Anika GAUJA. « Dilemmas of party regulation: Hands-on courts versus hands-off legislators? » dans Anika GAUJA et Marian SAWER (dir.). *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*. Acton, AU: Australian National University Press, 2016, p. 173, à la p. 179.

¹⁰⁹ Michael KANG. « The hydraulics and politics of Party regulation ». *Iowa Law Review*, vol. 91 (2005), p. 160.

rehausser le financement public des partis politiques du Québec, sont venues éliminer des balises entourant le versement de fonds publics¹¹⁰. Avant ces modifications, les partis politiques pouvaient se faire rembourser des frais associés à des activités établies de manière précise dans la loi. Les parlementaires sont venus ajouter le mot « notamment » à l'article concerné de la *Loi électorale*¹¹¹, permettant ainsi aux partis politiques de pouvoir obtenir des remboursements de frais sans que l'utilisation de ces fonds ne soit aussi clairement établie. Le projet de loi est également venu éliminer l'obligation de présenter une pièce justificative pour obtenir un remboursement des dépenses. Durant la commission parlementaire, les députés présents ont soulevé cet enjeu et ont semblé plaider pour une plus grande confiance à l'endroit des partis politiques et ont évoqué le fait qu'advenant une mauvaise utilisation des fonds publics par un parti, il revenait aux partis d'opposition et aux médias de soulever cette contravention et d'ainsi « pénaliser » les fautifs¹¹². Il s'agit d'un changement qui fut notamment souligné par le DGEQ qui y voyait une particularité par rapport aux tendances générales et souhaitait voir instaurer un contrôle *a priori* du versement des allocations¹¹³. Éric Montigny, professeur de sciences politiques, soulevait également que ces modifications pouvaient porter atteinte au principe de transparence¹¹⁴.

Ces débats permettent d'illustrer un enjeu lié à notre façon de réformer l'encadrement des partis politiques. Bien que nous devons avoir confiance en nos législateurs pour l'adoption des projets de loi, des balises doivent exister lorsque les

¹¹⁰ *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q., 2012, c. 26, art. 4-5.

¹¹¹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 83.

¹¹² Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 2, *Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques*. *Journal des débats de la Commission des institutions*, Séance du 28 novembre 2012, 1^{ère} session, 40^e législature.

¹¹³ Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 2, *Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques*. *Journal des débats de la Commission des institutions*, Séance du 21 novembre 2012, 1^{ère} session, 40^e législature.

¹¹⁴ Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 2, *Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques*. *Journal des débats de la Commission des institutions*, Séance du 20 novembre 2012, 1^{ère} session, 40^e législature.

personnes votant les lois sont autant concernées par celles-ci. C'est l'ensemble de la classe politique qui doit réfléchir sur la meilleure façon de réformer la relation entre l'État et les partis politiques tout en s'assurant que cette démarche soit neutre. Soulevons l'idée d'un panel d'experts¹¹⁵ ou d'une commission indépendante. Le Québec a su faire ce choix à l'égard de la carte électorale du Québec dont la réforme est aujourd'hui confiée à une commission indépendante. Nous suggérons fortement aux élus de choisir un de ces deux modes pour moderniser l'encadrement de nos partis politiques.

¹¹⁵ Anika, GAUJA et Marian SAWER. « Party rules: The regulatory " gap " » dans Anika GAUJA et Marian SAWER (dir.). *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*. Acton, AU: Australian National University Press, 2016, p. 197, à la p. 213.

CONCLUSION

Après cette analyse de la relation entre l'État et les partis politiques, nous pouvons constater que les rapports se sont grandement transformés dans les dernières années. Ce lien a dû évoluer suite à une désaffection de la population à l'endroit des partis menant à des problématiques concernant leur financement. Les partis ont par la suite dû trouver de nouvelles sources de financement et comme nous l'avons souligné, cette nouvelle source de financement est l'État.

L'État, à l'aide du financement public, est devenu la source majoritaire de financement des partis politiques. Nous avons soulevé différents exemples d'encadrement des partis concernant le financement tout en soulignant qu'il pourrait être pertinent de le lier à l'atteinte de certaines conditions comme le respect de quotas ou de conditions concernant le fonctionnement interne du parti. Le financement passerait alors de moyen de subsistance à outil de réforme démocratique.

Un volet de cet essai concernait l'encadrement du fonctionnement interne des partis politiques, aspect sur lequel le Québec accuse un retard. Cependant, à sa défense, plusieurs experts soulignent que bien que les partis politiques bénéficient de davantage de financement public, ils ont réussi à limiter les obligations leur étant demandées dans plusieurs pays occidentaux¹¹⁶. Le Québec semble ainsi avoir suivi la tendance de certains États. Plusieurs pays occidentaux ont cependant commencé à encadrer le fonctionnement interne des partis politiques afin d'assurer leur conformité aux principes démocratiques qui gouvernent leurs pays respectifs. Nous avons donc proposé quelques pistes de solutions pouvant mener à une reconnaissance législative du rôle des partis politiques dans la politique québécoise, de même que l'imposition du respect de certains principes démocratiques.

¹¹⁶ Anika, GAUJA. « State regulation and the internal organisation of political parties: The impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom ». *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 46, n° 2(2008), p. 244, à la p. 244.

Nous avons conclu en abordant un problème lié à la façon de réformer la relation entre l'État et les partis politiques. Ceux-ci se retrouvent à agir comme juge et partie pour ce qui est de la modernisation des lois concernant leur encadrement, ce qui peut mener à des modifications qui ne sont pas faites dans l'intérêt de l'ensemble de la population. Pour ces raisons, nous avons proposé de revoir la façon dont nous établirons l'encadrement des partis politiques pour que cela soit fait par des acteurs neutres.

Nous espérons que ce travail de recherche pourra amener les acteurs politiques à entamer une réflexion quant à l'encadrement des partis politiques. Il n'en demeure pas moins que, peu importe la façon dont sera développée la réforme, la relation entre l'État et les partis politiques doit être modernisée. La tenue d'une élection représente une occasion pour nos partis politiques de réfléchir au fonctionnement de nos institutions et d'entamer d'importantes réformes. Nous pouvons souhaiter que l'enjeu exposé par le présent travail fasse partie de ces réflexions en raison de son importance pour notre système démocratique.

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS

- BENOÎT, Maude. *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*. Québec, Mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec, Québec, 2007, 80 p
- BERGERON, Maxime. « Le siège social du PLQ vendu pour 6,3 millions ». *La Presse*, 24 septembre 2015, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/immobilier/201509/24/01-4903425-le-siege-social-du-plq-vendu-pour-63-millions.php> (Page consultée le 18 novembre 2017)
- BORZ, Gabriela. « Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis ». *International Political Science Review*, vol. 38, n° 1 (2017), p. 99.
- CASTONGUAY, Alec. « Les partis politiques sont-ils tous dépassés ? ». *L'Actualité*, vol. 42, n° 5 (2017), p. 20.
- COALITION AVENIR QUÉBEC. « Constitution permanente ». *Coalition Avenir Québec*, 2015, [En ligne]. https://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2015/09/constitution_coalitionavenirquebec_v105.pdf (Page consultée le 6 mars 2018)
- GAUJA, Anika. « Building competition and breaking cartels? The legislative and judicial regulation of political parties in common law democracies ». *International Political Science Review*, vol. 35, n° 3 (2014), p. 339.
- GAUJA, Anika. « Dilemmas of party regulation: Hands-on courts versus hands-off legislators? » dans Anika GAUJA et Marian SAWER (ed.), *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*, Acton, AU: Australian National University Press, 2016, p. 173.
- GAUJA, Anika. « Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy ». *Research Gate*, Avril 2006, [En

ligne].

https://www.researchgate.net/publication/241042635_Enforcing_democracy_Towards_a_regulatory_regime_for_the_implementation_of_intra-party_democracy (Page consultée le 10 novembre 2017)

GAUJA, Anika. « State regulation and the internal organisation of political parties: The impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom ». *Commonwealth & Comparative Politics* vol. 46, n° 2(2008), p. 244.

GAUJA, Anika. « The legal regulation of political parties: Is there a global normative standard? ». *Election Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2016), p. 4.

GAUJA, Anika et Marian SAWER. « Party rules : The regulatory " gap " » dans Anika GAUJA et Marian SAWER (dir.). *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*. Acton, AU: Australian National University Press, 2016, p. 197.

GAUJA, Anika. « The Legal Regulation of Political Parties: Promoting Electoral Integrity? ». *Election Law Journal* vol. 15, n° 1 (2016), p. 1.

GÉLINEAU, François, Éric, MONTIGNY, Mickael TEMPORAO, Myriam, LANGLOIS et François PLANTE. « Analyse des dépenses des partis politiques en période de campagnes électorales au Québec ». *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, n° 10 (2015), 56 p.

JANSEN, Harold. « Financement des partis politiques au Canada ». *Encyclopédie canadienne*, 14 décembre 2016, [En ligne]. <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/partis-politiques-financement-des/> (Page consultée le 12 avril 2018).

KANG, Michael. « The hydraulics and politics of Party regulation ». *Iowa Law Review*, vol. 91 (2005), p. 160.

LAROCQUE, André. « La démocratie au Québec: les partis contre les citoyens ». *L'Action nationale*, vol. 103, n° 1 (2013), p. 106.

- MERCIER, Noémi. « Des quotas de femmes en politique: un boulet pour les partis? ». *L'actualité*, 15 septembre 2015, [En ligne]. <http://lactualite.com/societe/2015/09/30/des-quotas-de-femmes-en-politique-un-boulet-pour-les-partis/> (Page consultée le 9 mars 2018).
- MCSORLEY, Anita. « Here's how much money Irish political parties were in 2015 ». *Irish Mirror*, 10 janvier 2017, [En ligne]. <https://www.irishmirror.ie/news/irish-news/politics/heres-how-much-money-irish-9595856> (Page consultée le 15 juin 2018)
- MONTIGNY, Éric et Katryne VILLENEUVE-SICONNELLY. « Le financement des partis politiques : une revue systématique de littérature ». *Cahier de recherche de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*, n° 14 (Janvier 2018), 45 p.
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. « Constitution ». *Parti Libéral du Québec*, Novembre 2015, [En ligne]. https://plq.org/app/uploads/2016/08/05_constitution_fr.pdf (Page consultée le 6 mars 2018).
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. « Règlement général ». *Parti Libéral du Québec*, Juin 2017, [En ligne]. https://plq.org/app/uploads/2016/08/reglementgeneral_plq_juin2017.pdf (Page consultée le 6 mars 2018).
- PARTI QUÉBÉCOIS. « Statuts du Parti Québécois ». *Parti Québécois*, [En ligne]. http://congres.pq.org/PQ_Brochure_Statuts_LR.pdf (Page consultée le 6 mars 2018).
- PELLETIER, Réjean et Éric MONTIGNY. « Le financement des partis : quand l'argent est le nerf de la guerre » dans Réjean, PELLETIER (dir.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2012, p. 41.

- POGUNTKE, Thomas et Susan E SCARROW. « Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century ». *Party Politics*, vol. 22, n° 6 (2016), p. 661, à la p. 665.
- RASHKOVA, Ekaterina R. et Ingrid VAN BIEZEN. « Introduction: Gender politics and party regulation, quotas and beyond ». *Representation*, vol. 49, n° 4 (2013), p. 393.
- RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL. « Données comparatives-Les partis reçoivent-ils du financement public direct/indirect? ». *Réseau du savoir électoral*, [En ligne]. <http://aceproject.org/epic-fr/CDTable?question=PC012> (Page consultée le 18 avril 2018).
- ROBITAILLE, Antoine. « Crise démocratique au Québec - Faudrait-il abolir les partis politiques? ». *Le Devoir*, 24 septembre 2011, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/332178/crise-democratique-au-quebec-faudrait-il-abolir-les-partis-politiques> (Page consultée le 18 novembre 2017).
- SEIDLE, Leslie. « Public funding of political parties : The case for further reform » dans Lisa YOUNG et Harold JANSEN (dir.). *Money, politics and democracy: Canada's party finance reforms*. Vancouver: UBC Press, 2011, p. 37.
- VAN BIEZEN, Ingrid. « Political Parties as public utilities ». *Party Politics*, vol. 10, n° 6 (2004), p. 701.
- VAN BIEZEN, Ingrid et Thomas POGUNTKE. « The decline of membership-based politics ». *Party Politics*, vol. 20, no° 2 (2014), p. 205.
- VAN BIEZEN, Ingrid et Petr KOPECKY. « The Paradox of Party Funding the limited impact of state subsidies on party membership » dans Susan SCARROW, Paul WEBB et Thomas POGUNTKE. *Organizing political parties: Representation, participation and power*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 84.

OUVRAGES

GAUJA, Anika. *Political Parties and Elections: Legislating for Representative Democracy*. Angleterre: Ashgate Edition, 2010. 235 p.

Statuts de Québec Solidaire. Québec: Assemblée nationale, 2016. 15 p.

DOCUMENTS LÉGISLATIFS ET PARLEMENTAIRES

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 2, Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques. *Journal des débats de la Commission des institutions*, Séance du 20 novembre 2012, 1^{ère} session, 40^e législature.

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 2, Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques. *Journal des débats de la Commission des institutions*, Séance du 21 novembre 2012, 1^{ère} session, 40^e législature.

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 2, Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques. *Journal des débats de la Commission des institutions*, Séance du 28 novembre 2012, 1^{ère} session, 40^e législature.

Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales, L.Q. 2010, c. 32, art. 4.

Loi concernant le financement des partis politiques modifiant la Loi électorale, L.Q. 1975, c. 9.

Loi concernant le financement des partis politiques, L.Q. 2010, c. 36, art. 1.

Loi électorale de Québec, L.Q. 1963, c. 13.

Loi électorale, RLRQ, c. E-3.3.

Loi électorale du Canada, L.C. 2000, c. 9.

Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec, L.Q., 2012, c. 26.

Loi régissant le financement des partis politiques, L.Q. 1977, c. 11.

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1^{ère} sess., 40^e légis., 5 décembre 2012, « Adoption-Projet de loi n° 2 », p. 1548 (Bernard Drainville).

QUEENSLAND LEGISLATION. « Electoral Act 1992 ». Queensland (Australie). *Office of the Queensland Parliamentary Counsel*, [En ligne]. <https://www.legislation.qld.gov.au/view/pdf/inforce/current/act-1992-028> (Page consultée le 15 novembre 2017).

RAPPORTS

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Portrait sur le financement des partis politiques provinciaux-Exercice financier clos le 31 décembre 2015. 2016.* [En ligne]. <https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6355-16-06.pdf> (Page consultée le 18 novembre 2017).

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Portrait sur le financement des partis politiques provinciaux-Exercice financier clos le 31 décembre 2016. 2016,* [En ligne]. <https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6355-17-06.pdf> (Page consultée le 18 novembre 2017).

OCDE. « Panorama des administrations publiques 2017 ». OCDE, 2017, [En ligne]. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-

fr.pdf?expires=1527168822&id=id&accname=guest&checksum=E2CE1F6E3F1FB4D7C2798E7D518276EC (Page consultée le 10 mai 2018).

TERRACINO, Julio Bacio et Yukihiko HAMADA. « Financing democracy: Supporting better public Policies and Preventing Policy capture ». *OCDE*, 2014, [En ligne]. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/working_group4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf (Page consultée le 12 avril 2018).

TURGEON, Pierre-Luc. *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties : perspectives comparées*. Québec : Directeur général des élections du Québec, 2012, 141 p.