

Malgré nos efforts, ce document pourrait comporter des obstacles à l'accessibilité. Si vous éprouvez des difficultés à le lire, n'hésitez pas à communiquer avec nous par téléphone, au 418 528-0422 ou, sans frais, au 1 888 353-2846 ; ou par courriel, à l'adresse info@electionsquebec.qc.ca.



Pour une nouvelle vision de la *Loi électorale*

**Document de
consultation**

NOTE

Pour faciliter la lecture, les pages blanches contenues dans le document imprimé ont été retirées de la version PDF, et ce, sans que la pagination soit modifiée. La pagination est donc conforme à celle de la version papier.

© Directeur général des élections du Québec, 2023

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-95906-9 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-95907-6 (version PDF)

Table des matières

LE MOT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS	1
Un contexte en évolution	1
La <i>Loi électorale</i> depuis 1989	2
Notre démarche	3
Notre document de consultation	3
CHAPITRE 1 Le droit de vote	5
MISE EN CONTEXTE	6
La qualité d'électeur	6
L'inscription sur la liste électorale	7
Le vote et ses modalités d'exercice	8
L'organisation du scrutin	9
ENJEUX ET PRINCIPAUX CONSTATS	10
1 L'accès au vote, l'égalité et l'intégrité du processus	10
L'inscription sur la liste électorale et la modification de ses renseignements	11
Les jours, les heures et les modalités de vote	12
L'emplacement et l'organisation des lieux de vote	14
2 L'intégrité et l'efficacité dans l'organisation des scrutins	16
Le déclenchement des élections et le calendrier électoral	16
Le recrutement du personnel électoral	17
VERS DES AMÉLIORATIONS À LA LOI ÉLECTORALE	19
L'inscription sur la liste électorale	20
Proposition 1 Convertir l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale en service numérique	20
Proposition 2 Permettre l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale lors du vote par anticipation et le jour du scrutin	21
Proposition 3 Exiger que les électrices et les électeurs soient inscrits sur la liste électorale de la section de vote de leur domicile au moment du vote	21
Le vote	22
Proposition 4 Adopter la file unique dans les lieux de vote	22
Proposition 5 Ouvrir des centres de vote par anticipation dans des lieux fréquentés	23
Proposition 6 Permettre l'essai de modalités de vote à distance	24
L'organisation des scrutins	26
Proposition 7 Prévoir des élections partielles à date fixe	26
Proposition 8 Élargir le bassin de recrutement du personnel électoral	26
Pour mener la réflexion plus loin	27
Revaloriser le jour du scrutin comme moment civique fort	27

CHAPITRE 2	Le droit de se présenter à une élection	31
MISE EN CONTEXTE		32
	L'éligibilité et la mise en candidature	33
	L'autorisation des entités politiques	33
ENJEUX ET PRINCIPAUX CONSTATS		35
1	L'égalité dans la diversité	35
	Le rôle des partis politiques	37
	Les ressources financières	39
	Les difficultés liées à l'engagement public	40
2	La protection des droits fondamentaux, du pluralisme politique et de l'ordre démocratique	42
	La vocation politique et électorale des partis politiques	43
	La préservation de l'ordre public et démocratique	45
VERS DES AMÉLIORATIONS À LA LOI ÉLECTORALE		46
	Les candidates et candidats aux élections	47
	Proposition 1 Encourager les partis politiques à rendre compte de leurs objectifs et des résultats atteints en matière de parité et de diversité des candidatures	47
	Proposition 2 Évaluer la possibilité de prévoir un régime distinct pour le remboursement de certaines dépenses liées aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap	48
	L'autorisation des entités politiques	50
	Proposition 3 Ajouter des critères visant à s'assurer de la vocation politique et électorale d'une entité politique pour l'obtention et le maintien d'une autorisation	50
	Proposition 4 Veiller à ce que <i>Loi électorale</i> reflète les valeurs de notre société pour éviter qu'une entité qui incite à la haine ou à la violence puisse bénéficier de l'autorisation et de ses privilèges	53
	Proposition 5 Ajouter des motifs de refus et de retrait d'autorisation liés aux obligations financières et administratives des partis politiques	54
	Pour mener la réflexion plus loin	56
	Pour un climat sain et respectueux au sein de nos institutions et de nos processus démocratiques	56
CHAPITRE 3	Le financement politique et les dépenses électorales	61
MISE EN CONTEXTE		62
	Le financement public	62
	Le financement autonome	63
	Le contrôle des dépenses électorales	64

ENJEUX ET PRINCIPAUX CONSTATS	66
1 La transparence et l'intégrité du financement politique	66
La réforme du régime de financement politique depuis 2010	67
L'évolution des sources de financement politique	70
2 L'égalité des chances et la transparence en contexte d'élections à date fixe	72
Le rôle de l'agent officiel	73
La limite de dépenses électorales	73
Le rapport de dépenses électorales	74
Le remboursement partiel des dépenses électorales	75
Une hausse des dépenses préélectorales	75
3 Les dépenses préélectorales des tiers	77
4 Les dépenses de l'État en période préélectorale	79
VERS DES AMÉLIORATIONS À LA LOI ÉLECTORALE	81
Le contrôle des dépenses	82
Proposition 1 Créer un mécanisme visant à renforcer la transparence des activités préélectorales des tiers	82
Proposition 2 Clarifier, réviser et diffuser les règles et les normes liées à l'utilisation des ressources parlementaires et gouvernementales	83
Pour mener la réflexion plus loin	85
Le financement politique à l'heure des bilans	85
L'encadrement des dépenses électorales en contexte d'élections à date fixe	87
ANNEXE 1	89
ANNEXE 2	91
CHAPITRE 4 L'information électorale et politique	93
MISE EN CONTEXTE	94
Le rôle d'information du directeur général des élections	94
Le rôle des médias	95
Le rôle de mobilisation des partis politiques et des personnes candidates	96
ENJEUX ET PRINCIPAUX CONSTATS	97
1 L'information, la confiance et la participation	97
L'information sur les élections et l'éducation à la démocratie	100
L'information sur les partis politiques et sur les personnes candidates	101
2 La fiabilité de l'information et la transparence des communications en ligne en contexte électoral	103
La désinformation et la mésinformation en contexte électoral	104
Les campagnes électorales en ligne	106



Le mot du directeur général des élections

La *Loi électorale* québécoise célébrera ses 35 ans en avril 2024. Plusieurs de ses dispositions trouvent leur origine plus loin encore, dans des lois précédentes. Notre législation électorale a souvent été à l'avant-garde, s'inspirant des meilleures pratiques dans le monde. Encore aujourd'hui, notre régime prévoit des mesures exemplaires, notamment en matière de représentation électorale, de financement politique et de gouvernance électorale. Néanmoins, aucune loi ne peut résister à l'usure du temps.

À titre de directeur général des élections, j'ai la responsabilité de garantir l'exercice des droits électoraux et d'administrer les élections provinciales en m'assurant du respect de la *Loi électorale*. Le moment est venu d'actualiser cette loi, dans son ensemble.

Un contexte en évolution

Au tournant des années 1990, lors de la dernière révision de la *Loi*, la participation aux élections provinciales québécoises oscillait entre 75 % et un peu plus de 80 %. Deux partis dominaient la scène politique québécoise. La proportion de candidates et d'élues atteignait à peine 20 %. Le régime de financement politique reposait majoritairement sur des fonds privés versés par des électrices et des électeurs. Dans le monde, un mouvement historique semblait favoriser la démocratie et ses idéaux. Le Web faisait tout juste son apparition ; les médias sociaux étaient encore inexistants.

La situation a bien changé, depuis. De nos jours, les électrices et les électeurs sont moins nombreux à se rendre aux urnes : le taux de participation était d'un peu plus de 66 % lors des deux dernières élections générales. Le paysage politique s'est transformé : quatre partis siègent à l'Assemblée nationale et plusieurs nouveaux partis ont fait leur apparition. En matière de représentation, la diversité a progressé, tant sur le plan des opinions politiques que du genre et des origines des candidatures. L'attachement partisan est moins marqué ; les citoyennes et les citoyens choisissent souvent d'autres formes d'engagement, plus ponctuelles. L'État est devenu la principale source de financement des entités politiques.

Les technologies de l'information ont entraîné de profonds changements dans nos façons d'interagir, de travailler, de s'engager. Ces technologies ont un fort potentiel démocratique, mais elles ont contribué à accentuer des tendances et phénomènes qui menacent, paradoxalement, la démocratie. La désinformation et les manifestations qui ont affecté les élections dans certains pays, au cours des dernières années, nous rappellent qu'il faut protéger la confiance envers les institutions démocratiques, que les processus électoraux doivent être aussi robustes que transparents, y compris en ce qui a trait au financement politique, et que la démocratie doit sans cesse se renouveler, s'améliorer. L'époque nous oblige aussi à agir de manière responsable et à repenser nos façons de faire afin de mieux préserver les personnes et les ressources, que l'on sait épuisables, puisque la rareté de la main-d'œuvre, des produits, des services et des espaces ébranle plusieurs secteurs.

La *Loi électorale* depuis 1989

Depuis une trentaine d'années, la *Loi électorale* n'est pas demeurée inchangée. Au contraire, de nombreuses modifications, dont plusieurs d'envergure, y ont été apportées au fil du temps. La liste électorale permanente a été créée en 1997 ; les modalités de vote ont été élargies au début des années 2000 ; de grandes réformes du financement politique ont eu lieu dans les années 2010 ; et les élections à date fixe ont été adoptées en 2013. Tous ces changements ont eu des effets importants, non seulement sur les comportements des électrices et des électeurs, qui sont de plus en plus nombreux à voter par anticipation, mais aussi sur les pratiques des partis politiques et des personnes candidates, qui se manifestent plus tôt dans la campagne et qui ont modifié leurs rapports avec l'électorat. Ces changements ont aussi influencé la façon dont s'organisent les élections.

Ces différentes mesures ont été introduites pour répondre à des objectifs liés à l'accès au vote, à l'assainissement du financement politique, à l'intégrité du processus électoral ou à son équité. Il s'agissait de changements ciblés, ne s'intéressant qu'à certains volets spécifiques de la *Loi*. Aucune réflexion en profondeur, portée par une vision cohérente, structurée et concertée, n'a été menée à propos de la *Loi électorale* dans son ensemble depuis bientôt 35 ans. Considérant l'importance des enjeux auxquels la démocratie électorale fait face, de même que l'ampleur des modifications qui ont été apportées à la *Loi* depuis son adoption, une telle réflexion nous semble essentielle pour permettre à la *Loi* d'évoluer tout en respectant les droits individuels et les principes démocratiques qui en sont le fondement.

Notre démarche

Nous souhaitons engager une réflexion sur la *Loi électorale* et sur ses principes. Ce document de consultation se veut un levier pour susciter des discussions sur les enjeux auxquels notre système électoral est confronté et sur les changements qui pourraient lui être apportés. Nous voulons faire évoluer la *Loi* pour mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyennes et des citoyens ainsi que pour garantir et pour faciliter l'exercice de leurs droits électoraux, tout en préservant, ou en actualisant, les principes qui sont le fondement de notre système électoral.

Nous espérons, bien entendu, porter cette réflexion auprès du ministre responsable des institutions démocratiques et auprès des élus de l'Assemblée nationale, étant donné leur rôle de législateur et leur engagement unique envers notre démocratie. Nous souhaitons également, dans une logique aussi démocratique, faire cheminer cette réflexion à l'extérieur des murs de l'Assemblée, convier les citoyennes et les citoyens à la discussion, de même que les groupes intéressés par la démocratie et les élections ainsi que les spécialistes du domaine.

Lorsqu'il est question de réforme électorale, le mode de scrutin s'impose souvent à l'esprit. Là n'est pas l'objet de notre démarche. À titre d'administration électorale, nous avons toujours pris soin d'éviter de nous prononcer sur l'opportunité d'une telle réforme, afin de préserver notre impartialité. Le mode de scrutin ne sera donc pas abordé dans ce document. Il n'y sera pas non plus question de la *Loi sur la consultation populaire* ni de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, même si elles mériteraient aussi une révision en profondeur. Nous demeurons, cependant, disponibles pour apporter notre expertise en ces matières.

Notre document de consultation

Le présent document est composé de six chapitres qui explorent les différents domaines de la *Loi électorale* : le droit de vote ; le droit de se présenter aux élections ; le financement politique et les dépenses électorales ; l'information électorale et politique ; la gouvernance électorale ; et la carte électorale.

Chaque chapitre commence par une mise en contexte rappelant les principales dispositions de la *Loi* de même que les principes et les droits démocratiques qui les sous-tendent. Nous exposons ensuite les grands enjeux auxquels la *Loi* fait face en ces matières et nous émettons certains constats quant aux principales difficultés à surmonter pour rendre la *Loi* plus pertinente et plus efficace dans le Québec d'aujourd'hui. Nous terminons chaque chapitre en formulant des propositions pour améliorer la *Loi* sur la base des travaux que nous avons menés jusqu'ici. À plusieurs occasions, nous poussons la réflexion un peu plus loin, en soumettant des pistes de solution inspirées d'exemples canadiens ou internationaux.

Les propositions que nous formulons dans ce document sont préliminaires. Elles ne constituent pas des prises de position officielles d'Élections Québec. Elles ont plutôt pour objectif de nourrir les réflexions et de servir d'assises aux consultations que nous mènerons. Ces consultations nous permettront de recueillir l'avis des différentes parties prenantes au processus électoral, de dégager les idées générant la plus grande adhésion, et de parvenir, à la fin de nos travaux, à émettre des recommandations officielles qui pourront contribuer à l'élaboration d'une loi électorale actualisée.

Je vous invite à prendre connaissance du document et à nous faire part de vos idées. Notre consultation en ligne « Pour une nouvelle vision de la *Loi électorale* » sera lancée au cours de l'automne 2023.

A handwritten signature in black ink, reading "Jean-François Blanchet".

Jean-François Blanchet

Directeur général des élections



CHAPITRE

01

Le droit de vote

Mise en contexte

Le droit de vote est un droit fondamental en démocratie. Au Québec, ce droit est protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne*¹. Le vote correspond à un droit de participer. Grâce à ce droit, les électrices et les électeurs doivent pouvoir jouer un rôle significatif dans le processus électoral et être représentés de manière effective².

Le droit de vote repose sur des principes qui lui confèrent tout son sens : l'**égalité** et l'**accessibilité** ; le **secret** et la **liberté du vote** ; ainsi que l'**intégrité** et la **transparence** du processus au cours duquel il s'exerce.

Nous faisons d'abord la synthèse des principales dispositions prévues dans la *Loi électorale* pour permettre l'exercice du vote. Nous apprécions ensuite leur efficacité au regard des principes au fondement de ce droit. Nous terminons en proposant des pistes d'amélioration.

La qualité d'électeur

(*Loi électorale*, titre I, chapitre I)

Pour être électrice ou électeur, au Québec, il faut satisfaire cinq conditions : avoir 18 ans ; avoir la citoyenneté canadienne ; être domicilié au Québec depuis six mois ; ne pas être frappé d'une incapacité de voter résultant d'un jugement rendu en vertu de l'article 288 du *Code civil du Québec*³ ; et ne pas être privé de ses droits électoraux en vertu des lois électorales du Québec (art. 1).

1. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU), 1982, c. 11, art. 3 et *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 22.
2. Renvoi : *circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 RCS 15, p. 183 (C), cité dans *Haig c. Canada* (Directeur général des élections), [1993] 2 RCS 995, p. 1031, et dans *Figueroa c. Canada* (Procureur général), [2003] 1 RCS 912, par. 25.
3. RLRQ, c. CCQ-1991. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi visant à mieux protéger les personnes en situation de vulnérabilité*, le 1^{er} novembre 2022, les personnes autrefois sous curatelle ont recouvré le droit de vote. Toutefois, si elles ne sont pas en mesure de décliner leur identité en précisant leur nom et leur lieu de résidence, elles peuvent se voir retirer ce droit par un tribunal.

La *Loi électorale* pose une condition additionnelle : les électrices et les électeurs qui veulent voter doivent être inscrits sur la liste électorale de la section de vote où ils ont leur domicile quatorze jours avant le scrutin (art. 2). Celles et ceux qui quittent temporairement le Québec après y avoir été domiciliés pendant 12 mois conservent leur droit de vote pendant deux ans, sauf exception⁴ (art. 282⁵).

L'inscription sur la liste électorale

(*Loi électorale*, titre II.1 et titre IV, chapitre III)

La majorité des électrices et des électeurs sont automatiquement inscrits sur la liste électorale sur la base des renseignements que le directeur général des élections obtient de ses partenaires⁶. Les personnes qui ne souhaitent pas y être inscrites peuvent faire retirer leurs informations de la liste ou demander une inscription temporaire pour un scrutin. Chaque électrice, chaque électeur peut ainsi choisir d'être inscrit ou non.

Les électrices et les électeurs ont la responsabilité de vérifier leur inscription et d'informer le directeur général des élections de tout changement aux renseignements qui les concernent (art. 40.5). En dehors de la période électorale, ils peuvent adresser leurs demandes de modification auprès d'Élections Québec ou par l'entremise du Service québécois de changement d'adresse. Plusieurs mises à jour s'effectuent automatiquement à partir des renseignements transmis par les partenaires du directeur général des élections ou des modifications apportées en période électorale, lors d'élections provinciales, municipales ou scolaires (art. 40.4). La commission permanente de révision, établie par le directeur général des élections, traite les cas qui requièrent une attention particulière (art. 40.12.1 et 40.12.12). Les personnes visées par une révision doivent avoir l'occasion de faire valoir leur point de vue.

4. Les électrices et les électeurs affectés à l'extérieur du Québec pour le compte du gouvernement du Québec ou du Canada ou pour le compte d'un organisme international dont le Québec ou le Canada est membre et auquel il verse une contribution conservent leur droit de vote après ce délai, tout comme leur conjointe ou conjoint et les personnes à leur charge.
5. L'article 282 de la *Loi électorale* fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux (*Bruno Gélinas-Faucher c. Procureur général du Québec et Directeur général des élections du Québec*, QCCS 500-17-121430-220). Au fédéral, la Cour suprême du Canada a invalidé, en 2019, un article de la *Loi électorale du Canada* qui limitait l'exercice du droit de vote à cinq ans à l'extérieur du pays (*Frank c. Canada* (Procureur général), [2019] 1 R.C.S. 3.).
6. La Régie de l'assurance maladie du Québec ; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada ; Élections Canada ; les centres de services scolaires francophones ; les commissions scolaires anglophones ; et le Curateur public.

En période électorale, les électrices et les électeurs peuvent aussi s'inscrire ou modifier leur inscription. Au cours de cette période, ils doivent s'adresser à l'une des commissions de révision établies par la directrice ou le directeur du scrutin de leur circonscription (art. 179). Ils doivent faire leur demande du 21^e au 4^e jour précédant le scrutin (art. 193 et 222). Certaines modalités de vote permettent de s'inscrire et de voter dans une même démarche⁷.

Le vote et ses modalités d'exercice

(Loi électorale, titre IV, chapitre V)

La *Loi électorale* établit quatre modalités de vote ouvertes à l'ensemble de l'électorat sur une période de huit jours : le vote le jour du scrutin ; le vote par anticipation ; le vote au bureau des directrices et directeurs du scrutin ; et le vote en établissement d'enseignement (art. 262). Les électrices et les électeurs qui recourent à ces deux dernières modalités peuvent voter hors de leur circonscription sans avoir à fournir de justification.

La *Loi* prévoit aussi certaines modalités réservées aux électrices et aux électeurs qui rencontrent des obstacles dans l'exercice de leur vote, souvent pour des raisons d'ordre physique ou géographique. Ces modalités particulières visent à éliminer ou à réduire la distance que ces électeurs doivent parcourir pour voter. C'est le cas, notamment, du vote en installation d'hébergement ; du vote itinérant pour les personnes incapables de se déplacer pour des raisons de santé et pour leur proche aidant ; et du vote par correspondance pour les électrices et les électeurs à l'extérieur du Québec et en établissement de détention. Le vote itinérant ou par correspondance peut également être offert en région éloignée, sur directive du directeur général des élections⁸. Certaines de ces modalités nécessitent une inscription préalable.

Enfin, d'après la *Loi électorale*, les lieux de vote, le jour du scrutin, doivent être faciles d'accès, y compris pour les personnes en situation de handicap, sauf dans des circonstances particulières (art. 303). Les lieux de vote par anticipation doivent tous être accessibles (art. 300). Des mesures sont également prévues pour les personnes qui ont un handicap visuel ou auditif (art. 348 et 349).

7. Par exemple, le vote au bureau des directrices et directeurs du scrutin ainsi que le vote en établissement d'enseignement.

8. Le directeur général des élections peut adapter les dispositions relatives, entre autres, à la révision de la liste électorale et au vote par anticipation lorsque les circonstances l'exigent, notamment en raison de la superficie de la circonscription électorale ou de l'éloignement de certains électeurs (art. 489.1).

L'organisation du scrutin

(Loi électorale, titre IV, chapitres I et II et titre VI, chapitre II)

Au Québec, les élections générales provinciales ont lieu tous les quatre ans, le premier lundi du mois d'octobre (art. 129). Elles peuvent cependant être déclenchées avant cette date, puisque le lieutenant-gouverneur a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale sur avis du premier ministre. Elles ont alors lieu le cinquième ou le sixième lundi qui suit la prise du décret (art. 131). La durée de la période électorale varie de 33 à 39 jours, selon le moment où les élections sont déclenchées. Les élections partielles ont aussi lieu le lundi ; elles doivent être déclenchées au plus tard six mois après qu'un siège est devenu vacant à l'Assemblée nationale (art. 130).

La *Loi électorale* prévoit différentes mesures pour faciliter la tenue d'un scrutin. Les municipalités, les centres de services scolaires francophones, les commissions scolaires anglophones, les établissements publics de santé et de services sociaux ainsi que les résidences privées pour aînés doivent permettre l'usage de leurs locaux, sans frais, pour l'établissement de bureaux de vote (art. 305). De plus, la *Loi* précise que le jour du scrutin est un jour de congé pour les élèves des écoles du réseau public ainsi que pour les étudiantes et étudiants qui ont le droit de vote (art. 306). La *Loi* établit aussi que les électrices et les électeurs ont droit à quatre heures consécutives pour aller voter, pendant les heures d'ouverture des bureaux de vote, le jour du scrutin. Si un employé ne peut pas disposer d'une telle période en raison de ses heures de travail, son employeur doit lui accorder un congé (art. 335).

Les 125 directrices et directeurs du scrutin sont nommés par le directeur général des élections et agissent sous son autorité. Ils sont responsables de l'application de la *Loi* et de la formation du personnel électoral dans leur circonscription (art. 512). Ils nomment une directrice adjointe ou un directeur adjoint, le personnel dont ils ont besoin pour leur bureau (art. 510) ainsi que le personnel affecté à la révision de la liste électorale et au scrutin. Ils doivent embaucher prioritairement, pour certains postes, les personnes recommandées par les partis politiques ayant terminé premier et deuxième lors des dernières élections (art. 182 et 310). Les membres du personnel électoral doivent avoir au moins 16 ans et remplir les autres conditions pour avoir le droit de vote (art. 136). Les personnes embauchées pour faire partie du personnel électoral peuvent obtenir un congé sans rémunération de leur employeur régulier, sur demande écrite (art. 144).

Enjeux et principaux constats

1 L'accès au vote, l'égalité et l'intégrité du processus

Le droit de vote n'a de sens que si les électrices et les électeurs disposent des moyens nécessaires pour l'exercer. La *Loi électorale* doit donc prévoir des mécanismes adéquats pour permettre à l'ensemble des électeurs de voter. Elle doit aussi faire en sorte que l'accès au vote soit équitable pour toutes et tous. Ainsi, des mesures adaptées peuvent être mises en place pour pallier les contraintes particulières que certaines électrices et certains électeurs sont susceptibles de rencontrer dans l'exercice de leur droit.

Le droit de vote doit s'exercer dans le cadre d'un processus démocratique intègre. Ainsi, seules les personnes qui ont le droit de voter doivent pouvoir le faire. Le processus doit permettre d'assurer l'unicité et l'inaltérabilité du vote : les électrices et les électeurs doivent disposer du seul vote que la *Loi* leur confère et il ne doit être modifié d'aucune manière. Les résultats doivent correspondre aux votes exercés. Le processus électoral doit donc conjuguer « plusieurs valeurs interreliées et parfois contradictoires⁹ », dont l'équité, l'accessibilité et les caractéristiques propres à un processus intègre et efficace.

La *Loi électorale* québécoise prévoit plusieurs modalités permettant aux électrices et aux électeurs de s'inscrire sur la liste électorale, de modifier leur inscription et de voter. De manière générale, les électeurs qui votent sont très satisfaits des services qu'ils obtiennent¹⁰. Néanmoins, d'élection en élection, des personnes qui n'ont pas voté expliquent leur abstention par des facteurs liés à la logistique électorale (p. ex., inscription sur la liste électorale, jours et heures de vote, emplacement du lieu de vote, facilité d'accès, etc.) ou encore à leurs occupations ou circonstances de vie (p. ex., manque de temps, obligations familiales, travail, absence de la région, santé, etc.)¹¹. Par ailleurs, le contexte de transmission de la COVID-19 a révélé certaines limites des processus actuels, qui se déroulent presque entièrement en personne : la plupart des électrices et des électeurs n'ont pas la possibilité de voter à distance. Ainsi, lors des élections générales de 2022, des adaptations temporaires ont été nécessaires pour permettre la tenue du vote tout en protégeant la santé de la population.

9. Les valeurs énumérées dans la décision de la Cour suprême du Canada sont la certitude, l'exactitude, l'équité, l'accessibilité, l'anonymat de l'électeur, la célérité, le caractère définitif des résultats, la légitimité, l'efficacité et le coût. (*Opitz c. Wrzesnewskyj*, 2012 CSC 55, par. 44.)

10. Lors des élections générales de 2022, les électrices et les électeurs ont évalué que leur satisfaction globale à l'égard des services offerts par Élections Québec s'élevait à 9,1/10, en moyenne (BIP Recherche, *Évaluation de la satisfaction des citoyens du Québec à la suite des élections générales du 3 octobre 2022*, 2022, p. 71).

11. Plusieurs des principales raisons invoquées par les non-votants sont d'ordre politique ou motivationnel : par exemple, ils n'aiment aucun parti, chef ou candidat ou ne leur font pas confiance ; ils n'ont pas d'intérêt ; ou ils ont l'impression que leur vote ne changerait rien (BIP Recherche, 2022, *op. cit.*, p. 50). Pour des études récentes sur le sujet, voir, entre autres, Philippe R. Dubois, Maxime Blanchard et François Gélneau, « Les déterminants individuels de la participation aux élections générales québécoises de 2018 », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 21, mars 2021 ; et André Blais et Jean-François Daoust, *The Motivation to Vote: Explaining Electoral Participation*, University of British Columbia Press, 2020.

Il est difficile de déterminer l'effet des mesures visant à faciliter le vote sur le taux de participation¹². De telles mesures peuvent néanmoins influencer sur la décision individuelle de certaines électrices et certains électeurs d'aller voter ou non. Ainsi, chaque gain sur le plan de l'accès au vote peut faire la différence pour une personne. Ces améliorations peuvent, entre autres, viser les modalités d'inscription et de vote (jours, heures et lieux).

L'inscription sur la liste électorale et la modification de ses renseignements

L'inscription sur la liste électorale est une condition *sine qua non* à l'exercice du droit de vote. Il est donc primordial que les électrices et les électeurs puissent s'inscrire et modifier leur inscription, particulièrement en période électorale. La liste électorale permanente québécoise est d'une grande qualité : la majorité des électrices et des électeurs y sont déjà correctement inscrits lorsqu'une élection est déclenchée. Le 31 mars 2022, 95,8 % des personnes qui avaient la qualité d'électeur au Québec y étaient inscrites, et 98,1 % d'entre elles l'étaient à la bonne adresse¹³. Lors des élections générales de 2022, les commissions de révision ont traité près de 83 000 demandes de changement aux listes électorales.

La *Loi modifiant la Loi électorale*¹⁴, adoptée le 10 décembre 2021, améliore le processus de révision des listes en période électorale. Désormais, les électrices et les électeurs peuvent faire une demande en ligne auprès de la commission de révision de leur circonscription. Lorsque le directeur général des élections en fera la recommandation au gouvernement, les périodes de révision ordinaire et spéciale n'en formeront qu'une, qui s'étalera du quatorzième au quatrième jour précédant le scrutin. Les règles encadrant la révision seront ainsi harmonisées, ce qui facilitera la compréhension des électrices et électeurs.

Malgré ces changements, l'inscription sur la liste électorale peut encore être un frein au vote, dans certaines circonstances. D'abord, la révision et le vote ne sont pas pleinement harmonisés. Ainsi, en fonction du jour et du moyen qu'une électrice ou un électeur choisit pour faire sa demande de révision, il peut avoir à se déplacer une deuxième fois pour voter. De plus, les personnes qui ne sont pas correctement inscrites, lors du vote par anticipation ou le jour du scrutin, se voient refuser l'exercice de leur droit. Ce refus peut être une source de démobilisation importante pour l'électrice ou l'électeur qui avait décidé de se déplacer. Lors d'élections fédérales, une personne peut s'inscrire ou modifier son inscription jusqu'au jour du scrutin, quelle que soit la modalité de vote choisie¹⁵. Cette différence entre le fédéral et le provincial peut contribuer à la confusion et à l'incompréhension des électeurs. Enfin,

12. La littérature sur le sujet ne permet pas de parvenir à une conclusion claire. Les études indiquent, au mieux, un effet faible (Holly Ann Garnett et Sean Grogan, « I Came, I Saw, I Voted: Distance to Polling Locations and Voter Turnout in Ontario, Canada », *Revue canadienne de science politique*, 2021, vol. 54, n° 2, p. 3).

13. Élections Québec, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, Québec, 2022, p. 80.

14. LQ 2021, c. 37.

15. *Loi électorale du Canada*, art. 161 et 169.

la *Loi* précise que les électrices et les électeurs doivent être inscrits sur la liste électorale de la section de vote où ils ont leur domicile quatorze jours avant le scrutin. Cette condition peut rendre le vote plus difficile pour les électeurs qui déménagent après cette date.

Les exigences relatives à l'inscription et à l'identification des électeurs sont essentielles à l'intégrité du processus électoral : elles permettent de s'assurer que les personnes sont celles qu'elles prétendent être, qu'elles ont bien le droit de vote et qu'elles ne voteront pas deux fois. Néanmoins, ces exigences ne doivent pas devenir un obstacle au vote. Des améliorations sont encore nécessaires pour faciliter cette étape du processus.

Constat n° 1

Pour certaines électrices et certains électeurs, **l'inscription sur la liste électorale peut encore représenter un obstacle au vote**. Ils peuvent avoir deux démarches à faire : l'une pour s'inscrire, et l'autre pour voter. D'autres électeurs peuvent se voir privés de l'exercice de leur droit de vote s'ils ne sont pas correctement inscrits le quatrième jour avant le scrutin. Enfin, celles et ceux qui déménagent dans les quatorze jours qui précèdent le scrutin peuvent rencontrer des difficultés supplémentaires pour voter.

Les jours, les heures et les modalités de vote

Au cours des 20 dernières années, quelques jours et modalités de vote ont été ajoutés progressivement à la *Loi électorale*, notamment pour répondre à certains enjeux populationnels : vieillissement, mobilité accrue, contraintes de temps croissantes, etc. Alors que la *Loi* de 1989 prévoyait des mesures pour faciliter le vote le jour du scrutin (p. ex., les électrices et les électeurs ont droit à quatre heures pour voter), les modifications introduites depuis le début des années 2000 ont favorisé le vote par anticipation sous toutes ses formes.

Les électrices et les électeurs apprécient cette offre de service accrue. Les jours, les heures et la possibilité de voter de différentes façons figurent d'ailleurs parmi les facteurs qui ont le plus d'influence sur la satisfaction de l'électorat¹⁶. Les électrices et les électeurs sont de plus en plus nombreux à voter avant le jour du scrutin. À la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi électorale pour favoriser l'exercice du droit de vote*¹⁷, en 2006, la part des votes par anticipation a presque doublé, passant de 8,1 %, en 2003, à 14,7 %, en 2007. Cette proportion a continué d'augmenter lors des élections suivantes ; elle s'élevait à 37,5 % des votes exercés en 2022.

16. BIP Recherche, *Évaluation de la satisfaction des citoyens du Québec à la suite des élections générales du 1^{er} octobre 2018*, 2018, p. 45.

17. LQ 2006, c. 17. Cette loi a notamment introduit le vote par anticipation sur deux jours complets ; le vote itinérant ; et le vote au bureau des directrices et directeurs du scrutin en circonscription et hors circonscription.

La *Loi électorale* n'a toutefois pas été revue pour tenir compte de ce changement d'habitude chez les électrices et les électeurs. Les modalités de vote par anticipation sont souvent conçues comme des modalités d'exception dans la *Loi*, bien qu'elles visent l'ensemble de l'électorat. La multiplicité des modalités peut aussi porter à confusion, pour certains électeurs : ils peuvent se rendre au mauvais lieu de vote ou se déplacer la mauvaise journée. De plus, des électrices et des électeurs peuvent encore rencontrer des obstacles au vote, malgré les mesures mises en place. Certains peuvent être absents ou non disponibles lors du vote par anticipation et le jour du scrutin ; avoir de la difficulté à se rendre au bureau d'une directrice ou d'un directeur du scrutin ou dans un établissement d'enseignement ; et ne pas être admissibles à certaines modalités de vote. Certains peuvent considérer que le jour du scrutin, un lundi, est lui-même un obstacle. Toutefois, une autre journée ne conviendrait peut-être pas mieux à la majorité¹⁸.

Récemment, la *Loi modifiant la Loi électorale* a permis d'apporter d'autres améliorations liées à l'accès au vote des électrices et des électeurs qui sont incapables de se déplacer pour des raisons de santé. Les personnes vivant dans des ressources en dépendance et dans des maisons de soins palliatifs ont maintenant accès au vote itinérant. La démarche pour faire une demande de vote à domicile a été simplifiée pour correspondre à celle des autres modalités de vote itinérant. L'horaire des votes par anticipation a aussi été harmonisé.

Des difficultés peuvent toutefois persister pour d'autres groupes d'électrices et d'électeurs, dont ceux qui votent par correspondance, particulièrement s'ils sont à l'extérieur du Québec. Selon l'endroit où ils se trouvent, les délais peuvent être très courts pour recevoir le matériel et pour retourner le bulletin de vote à Élections Québec avant 20 h le jour du scrutin. Après cette échéance, leur bulletin est rejeté. Ainsi, pour maximiser leurs chances, certains peuvent choisir de voter avant même que l'ensemble des personnes candidates ne soient connues dans leur circonscription. De même, les électrices et les électeurs qui sont en déplacement peuvent avoir de la difficulté à fournir une adresse pour recevoir le matériel de vote.

18. Les sondages menés à la suite des élections générales indiquent que l'électorat est partagé quant au jour du scrutin. En 2022, 55 % des répondantes et répondants se sont dits en accord avec l'idée que le vote se déroule la fin de semaine plutôt que le lundi (BIP Recherche, 2022, *op. cit.*, p. 74). Ce résultat est cohérent avec les études consultées sur le sujet (voir, notamment, André Blais, Agnieszka Dobrzynska et Peter Loewen, *Incidences potentielles de la prolongation du vote par anticipation sur la participation électorale*, Élections Canada, 2007, p. 17 ; Stephen Quinlan, « Facilitating the Electorate: A Multilevel Analysis of Election Timing, Registration Procedures, and Turnout », *Irish Political Studies*, 2015, vol. 30, n° 4, p. 493-495 ; et Serguei Kaniovski, « Turnout: Why Do Voters Vote? », *The Oxford Handbook of Public Choice*, 2019, p. 11).

Par ailleurs, des chercheurs s'interrogent sur les effets de cette tendance vers le vote par anticipation¹⁹. Selon eux, l'étalement du vote pourrait diluer l'importance du jour du scrutin comme moment civique fort où les électrices et les électeurs se retrouvent pour choisir leurs représentantes et représentants. Les chercheurs suggèrent que cette perte de sens du vote comme acte civique pourrait avoir un effet négatif sur la participation électorale, bien qu'ils ne remettent pas en question les avantages indéniables de ces modalités de vote pour l'électorat. Par ailleurs, le vote par anticipation ne favorise pas une information équitable pour tous, puisque certains électeurs votent au moins une semaine avant la fin de la campagne électorale²⁰.

Constat n° 2

La *Loi électorale* prévoit plusieurs jours et modalités de vote pour faciliter l'exercice du droit de vote, tant pour les électrices et les électeurs en général que pour les personnes ayant des besoins particuliers. Toutefois, **dans certaines circonstances, des électrices et des électeurs peuvent toujours rencontrer des difficultés d'accès** pour des raisons de santé, de disponibilité, de mobilité ou de contraintes liées à une modalité de vote elle-même.

En parallèle, l'étalement du vote lié à l'augmentation du vote par anticipation suscite des réflexions quant à la façon de concevoir cet exercice démocratique.

L'emplacement et l'organisation des lieux de vote

L'organisation des lieux de vote par anticipation et le jour du scrutin permet aux électrices et aux électeurs de voter à proximité de leur domicile. La *Loi électorale* prévoit que chaque bureau de vote dessert un nombre à peu près équivalent de personnes. Les électeurs peuvent aussi voter au bureau des directrices et directeurs du scrutin ou dans un établissement d'enseignement. Les lieux de vote doivent être faciles d'accès, y compris pour les personnes en situation de handicap²¹.

19. Voir notamment : Barry C. Burden, David T. Canon, Kenneth R. Mayer et Donald P. Moynihan, « Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Electoral Reform », *American Journal of Political Science*, 2014 et Graeme Orr, « Convenience Voting: The End of Election Day », *Alternative Journal*, 2014.

20. Graeme Orr, *op. cit.*, p. 153.

21. Certaines exceptions peuvent être autorisées par le directeur général des élections le jour du scrutin.

Ce mode d'organisation présente plusieurs avantages sur les plans de l'égalité, de l'accessibilité et de l'intégrité. En assignant les électrices et les électeurs à un bureau de vote spécifique, on peut plus facilement s'assurer qu'ils ne votent qu'une fois, puisque le marquage des votes se fait encore principalement sur des listes électorales imprimées. De manière générale, les électeurs sont satisfaits de plusieurs aspects de leur lieu de vote : sa distance par rapport à leur domicile, la facilité à le trouver, sa facilité d'accès et son aménagement pour assurer la confidentialité du vote²².

Toutefois, ce mode d'organisation est peu flexible, ce qui peut être perçu comme contraignant ou inefficace. Les électrices et les électeurs ne peuvent pas choisir l'endroit qui leur convient en fonction du déroulement de leur journée : ils doivent nécessairement se rendre au lieu qui leur a été attribué. Sur place, ils doivent voter au bureau prévu pour la section de vote de leur domicile, quel que soit le temps d'attente, même si les bureaux voisins sont inoccupés²³. Par ailleurs, les autres lieux de vote ne sont pas toujours adaptés pour recevoir un nombre important d'électrices et d'électeurs. Les bureaux des directrices et directeurs du scrutin doivent répondre à plusieurs autres besoins liés à l'organisation des élections, et les établissements d'enseignement ne sont pas toujours accessibles au grand public.

Lors des élections générales de 2022, plus de 5 000 lieux de vote ont été nécessaires pour répondre aux exigences de la *Loi électorale*. Les directrices et directeurs du scrutin ont de plus en plus de difficulté à trouver des lieux adaptés, même si la *Loi* prévoit que certains lieux sont mis à leur disposition gratuitement pour l'établissement de bureaux de vote le jour du scrutin. Dans quelques circonscriptions ou quartiers, les lieux qui respectent tous les critères d'accessibilité – ou qui peuvent facilement être aménagés pour y répondre – sont difficiles à trouver. Par conséquent, les directrices et directeurs du scrutin doivent parfois choisir des locaux moins bien situés ou qui ne sont pas pleinement accessibles. De plus, les centres de services scolaires francophones et les commissions scolaires anglophones sont de moins en moins favorables à l'utilisation des écoles comme lieu de vote. En effet, elles sont nombreuses à offrir des services de garde, le jour du scrutin, et le lundi du vote par anticipation est généralement un jour de classe. Bien que des mesures additionnelles soient prises pour assurer la sécurité des élèves, cette cohabitation n'est pas idéale.

22. Ces aspects ont obtenu une note moyenne de satisfaction d'au moins 9,4/10 lors des élections générales de 2022 (BIP Recherche, 2022, *op. cit.*, p. 67).

23. Les délais d'attente demeurent courts pour une majorité d'électeurs. En 2022, 92 % des répondants au sondage sur la satisfaction ont indiqué avoir attendu moins de 15 minutes pour voter ; 60 % des répondants ont attendu moins de 5 minutes (*Ibid.*, p. 60).

Constat n° 3

L'organisation des lieux de vote est peu flexible, tant pour les électrices et les électeurs que pour les directrices et directeurs du scrutin. Les électeurs ne peuvent pas choisir leur lieu de vote par anticipation ni le jour du scrutin. S'il y a une file d'attente à leur bureau de vote, ils doivent patienter, même si les autres bureaux sont inoccupés. Les bureaux des directeurs du scrutin ne sont pas toujours adaptés pour recevoir plusieurs électeurs et les établissements d'enseignement ne sont pas tous accessibles au grand public. Enfin, il est de plus en plus difficile de trouver tous les lieux de vote nécessaires à la tenue d'une élection.

2 L'intégrité et l'efficacité dans l'organisation des scrutins

La *Loi électorale* définit plusieurs des paramètres qui déterminent comment une élection est déclenchée et organisée au Québec. Elle précise notamment la manière dont est fixé le jour de l'élection, la durée de la période électorale, le mode d'organisation des lieux de vote, les rôles et responsabilités de chaque catégorie de personnel de même que les critères et les modes de recrutement. Ces paramètres visent, entre autres, à assurer l'intégrité du processus électoral et la confiance des parties prenantes envers celui-ci. Ils ont une incidence importante sur l'efficacité de l'organisation des élections.

L'efficacité de l'organisation électorale dépend aussi du personnel dans les bureaux d'Élections Québec et dans les circonscriptions. Ainsi, le recrutement, la formation et le degré de professionnalisme du personnel sont des dimensions clés du bon déroulement des élections.

Le déclenchement des élections et le calendrier électoral

L'un des changements les plus importants des dernières années en matière d'organisation des élections est l'adoption des élections générales à date fixe, en 2013²⁴. La prévisibilité de la date des élections comporte plusieurs avantages. D'abord, l'ensemble des acteurs politiques sont sur un pied d'égalité par rapport au moment où se déroulent les élections et au temps dont ils disposent pour préparer leur campagne. Bien que le lieutenant-gouverneur conserve le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale à la demande du premier ministre, le parti au pouvoir ne décide plus systématiquement de la date des élections. Cette prévisibilité facilite aussi la planification et l'organisation des élections pour Elections Québec et pour les 125 directrices et directeurs du scrutin.

24. Les élections générales du 1^{er} octobre 2018 ont été les premières à se tenir à la date prévue.

Il n'y a pas eu de modification équivalente en ce qui a trait aux élections partielles. Ainsi, le gouvernement a la responsabilité de déclencher une élection lorsqu'un siège devient vacant à l'Assemblée nationale ; il dispose de six mois pour le faire. L'élection peut avoir lieu à tout moment au cours de cette période.

Constat n° 4

Malgré l'adoption des élections générales à date fixe en 2013, **la date des élections partielles n'est toujours pas fixée par la Loi**. Ainsi, le gouvernement peut encore choisir le moment qui lui convient le mieux pour déclencher une élection partielle, ce qui peut désavantager les autres partis et complexifier l'organisation de l'élection, qui est moins prévisible.

Le recrutement du personnel électoral

Le succès de l'organisation électorale repose en grande partie sur les directrices et directeurs du scrutin ainsi que sur les milliers de citoyennes et citoyens qui sont membres du personnel électoral dans les 125 circonscriptions du Québec. La main-d'œuvre requise pour servir les électrices et les électeurs selon les paramètres prévus par la *Loi électorale* est considérable. La *Loi* précise les postes à pourvoir et les fonctions des personnes qui les occupent pour chaque modalité de révision et de vote. Ainsi, lors des élections générales de 2022, près de 76 000 postes ont dû être pourvus.

Cependant, il est de plus en plus difficile de recruter et de former tout le personnel électoral nécessaire. Différents facteurs peuvent expliquer cette situation : la pénurie de main-d'œuvre, le vieillissement de la population, les conditions de travail offertes, la courte durée des emplois, les heures et les jours de travail, etc. La pandémie de COVID-19 a contribué à exacerber ces difficultés, non seulement dans le domaine électoral, mais dans plusieurs autres secteurs de la société. Depuis quelques années, déjà, ailleurs au Canada, certaines administrations électorales proposent des modifications législatives et révisent leurs processus pour réduire leurs besoins en main-d'œuvre²⁵.

25. En Ontario, la loi a été modifiée en 2016 pour permettre l'adoption d'un nouveau modèle d'organisation des lieux de vote basé sur l'utilisation des technologies. Ce changement avait, entre autres, pour objectif de réduire le personnel requis pour la tenue d'élections (voir notamment Élections Ontario, *Parés pour le changement. Rapport annuel 2015-2016*, 2016, p. 13 à 15 ; et Élections Ontario, *Vers la modernisation du processus électoral de l'Ontario. Rapport sur la 42^e élection générale de l'Ontario*, 7 juin 2018, p. 15-16). En 2021, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, Élections Canada a modifié son modèle de dotation pour qu'il n'y ait qu'un préposé au scrutin par bureau de vote, ce que la loi lui permet de faire. L'organisation a aussi augmenté les honoraires pour certaines postes (Élections Canada, *Rapport sur la 44^e élection générale du 20 septembre 2021*, 2022, p. 13).

À la fin de 2021, la *Loi modifiant la Loi électorale* a introduit certains changements qui visent notamment à réduire les besoins en personnel et à faciliter le recrutement. Le poste de préposée ou préposé à la liste électorale a été aboli ; ses fonctions sont désormais assumées par la ou le secrétaire du bureau de vote²⁶. De plus, les futures électrices et futurs électeurs de 16 et 17 ans peuvent devenir membres du personnel électoral. Les partis politiques doivent également soumettre leurs recommandations pour le personnel électoral plus tôt, au plus tard le 27^e jour avant le scrutin. Enfin, le processus de recrutement des directrices et directeurs du scrutin a été modifié pour laisser plus de latitude au directeur général des élections dans le choix des candidatures retenues.

Mais des défis demeurent. À quelques mois des élections générales de 2022, Élections Québec a dû remplacer des directrices et directeurs du scrutin alors que les travaux préparatoires étaient déjà commencés. Quelques directrices et directeurs du scrutin ont aussi fait face à des difficultés de recrutement dans leur circonscription.

L'environnement dans lequel se déroulent les élections a changé de manière importante. Aussi faut-il s'interroger non seulement sur les mesures à prendre pour faciliter le recrutement et pour valoriser le personnel électoral, mais aussi sur la façon même dont les scrutins sont organisés. Ce modèle, conçu à une autre époque, repose sur une force de travail et sur des ressources imposantes qui ne sont plus aussi facilement accessibles que par le passé.

Constat n° 5

La tenue d'élections exige l'embauche de milliers de travailleuses et travailleurs électoraux. Or, **le recrutement et la rétention du personnel électoral présentent de plus en plus de difficultés**. Il faut trouver des solutions pour faciliter le recrutement, pour valoriser le personnel électoral et pour réduire le nombre de postes à pourvoir en repensant la manière d'organiser les scrutins.

26. Des projets pilotes ont permis de confirmer que la ou le secrétaire du bureau de vote pouvait assumer ces fonctions sans conséquence sur la prestation de service.

Vers des améliorations à la *Loi électorale*

La *Loi électorale* permet l'exercice du droit de vote dans le respect des principes qui en sont le fondement : l'égalité, l'accessibilité, le secret et la liberté du vote, l'intégrité et la transparence. Néanmoins, les processus d'inscription et de vote, tels que définis par la *Loi*, n'ont pas toujours évolué au rythme de la société. Ainsi, ces processus peuvent manquer de flexibilité et même devenir un frein à la participation de certaines électrices et certains électeurs. De même, l'organisation des scrutins repose sur un modèle qui n'est plus toujours optimal et qui devient de plus en plus difficile à soutenir.

Nous souhaitons donc engager les réflexions suivantes quant à l'exercice du droit de vote.

- Comment rendre le vote encore plus accessible à toutes les électrices et à tous les électeurs sans compromettre l'intégrité du processus électoral ?
 - Comment repenser les services de révision et de vote pour mieux tenir compte des habitudes des électrices et des électeurs et pour mieux répondre à leurs attentes ?
 - Comment mettre à profit les possibilités qu'offrent les technologies dans ce domaine tout en tenant compte des risques qui leur sont associés ?
 - Comment intégrer ces changements tout en préservant le sens du vote et sa portée collective ?
- Comment rendre l'organisation des scrutins plus efficace et l'adapter aux défis de notre époque sans perdre son caractère fondamentalement local et citoyen ?
 - Comment maximiser les avantages des élections générales à date fixe ?
 - Comment répondre aux difficultés de recrutement et de disponibilité des locaux ?

L'inscription sur la liste électorale

PROPOSITION 1

Convertir l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale en service numérique

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi électorale*, en 2022, les électrices et les électeurs peuvent faire une demande en ligne auprès de la commission de révision de leur circonscription pour s'inscrire ou pour modifier leur inscription sur la liste électorale en période électorale. Nous proposons de pousser ce changement plus loin afin que le processus d'inscription s'effectue principalement en ligne auprès d'Élections Québec.

Au cours des mois qui précèdent les élections, particulièrement lors de la période annuelle des déménagements, nos campagnes de communication invitent les électrices et les électeurs à vérifier leur inscription sur la liste électorale et à la modifier, au besoin. Ces communications ont pour objectif de maximiser l'exactitude des renseignements que contient la liste et d'assurer le traitement de la majorité des demandes avant le début de la période électorale.

Nous comptons maintenir ces efforts lors de prochaines élections. Si moins de demandes sont effectuées en période électorale, Élections Québec pourrait continuer de les traiter de manière centralisée et informer les directrices et directeurs du scrutin des changements apportés. Ainsi, ce ne serait plus nécessaire que des commissions de révision siègent en circonscription du quatorzième au quatrième jour avant le scrutin. Les services de révision en personne, en circonscription, pourraient être uniquement offerts lors des jours de vote.

Un service numérique pourrait s'avérer plus adapté aux attentes et aux habitudes d'un nombre croissant d'électrices et d'électeurs. Les adultes québécois sont nombreux à souhaiter que des services gouvernementaux soient offerts en ligne pour les utiliser²⁷. Les électrices et les électeurs n'auraient plus qu'une démarche en personne à effectuer pour voter et, au besoin, s'inscrire²⁸. Les personnes incapables de se déplacer pour des raisons de santé vivant en installation d'hébergement, à domicile ou dans des centres de soins pourraient aussi modifier leur inscription et voter en une seule étape, lors de la visite de l'équipe de révision et de vote.

27. En 2021, 75 % des adultes québécois qui ont participé à l'enquête NETendances ont indiqué avoir utilisé Internet pour interagir avec le gouvernement du Québec, que ce soit pour obtenir de l'information (72 %), pour télécharger des formulaires officiels (33 %) ou pour envoyer un ou plusieurs formulaires remplis en ligne (30 %). Ce résultat global est en hausse de 40 points de pourcentage par rapport à 2017 (35 %). De plus, 83 % des adultes internautes étaient d'avis que le gouvernement devrait offrir la possibilité de transmettre des formulaires remplis en ligne et 66 %, qu'il devrait offrir des services numériques de A à Z. Le taux de non-internautes s'établissait à 5 % dans cette enquête (Académie de la transformation numérique en collaboration avec BIP Recherche, « Les services gouvernementaux en ligne et l'identité numérique », *NETendances*, 2021, vol. 12, n° 7, p. 7 et 14).

28. Sous réserve que l'inscription et la modification de l'inscription soient autorisées lors du vote par anticipation et le jour du scrutin, comme il est suggéré à la proposition 2.

PROPOSITION 2**Permettre l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale lors du vote par anticipation et le jour du scrutin**

Toujours dans l'objectif d'harmoniser les services d'inscription et de vote, en cohérence avec la proposition précédente, nous souhaitons explorer la possibilité de permettre l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale en même temps que le vote par anticipation et le jour du scrutin. Ainsi, les électrices et les électeurs ne se verraient plus refuser l'exercice de leur droit faute d'être correctement inscrits sur la liste électorale au moment de voter. Ailleurs au Canada, lors d'élections fédérales ou provinciales, les électrices et les électeurs peuvent s'inscrire ou modifier leur inscription le jour du scrutin²⁹.

Il serait possible de permettre aux personnes qui ne sont pas correctement inscrites sur la liste électorale de corriger la situation lors du vote par anticipation ou le jour du scrutin tout en préservant l'intégrité de la liste électorale et en s'assurant qu'elles ne votent qu'une fois. Un tel service irait de pair avec l'introduction du marquage des votes exercés sur des listes électorales informatisées dans les bureaux de vote. Cette technologie est déjà utilisée dans les bureaux des directrices et directeurs du scrutin ainsi que dans les établissements d'enseignement. Elle permet de faire un suivi centralisé des électrices et électeurs inscrits ainsi que des votes exercés à l'échelle du Québec. Nous proposons de déployer un tel système dans les lieux de vote par anticipation au cours des prochaines années. Il s'agit de la première étape d'une modernisation plus importante de nos services d'inscription et de vote.

PROPOSITION 3**Exiger que les électrices et les électeurs soient inscrits sur la liste électorale de la section de vote de leur domicile au moment du vote**

L'article 2 de la *Loi électorale* exige qu'une personne qui souhaite exercer son droit de vote ait la qualité d'électeur le jour du scrutin et soit inscrite sur la liste électorale de la section de vote où se trouve son domicile le quatorzième jour qui précède celui du scrutin. Nous proposons de retirer la seconde exigence liée au quatorzième jour ; elle peut rendre le vote plus difficile pour les électrices et les électeurs qui changent d'adresse après cette date. Par ailleurs, si l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale étaient permises jusqu'au jour du scrutin, comme nous le proposons, les électeurs devraient pouvoir s'inscrire à leur adresse au moment où ils votent.

29. Élections Canada, *Compendium de l'administration électorale au Canada*, 2017, p. 46.

Le vote

PROPOSITION 4

Adopter la file unique dans les lieux de vote

Afin de mieux servir les électrices et les électeurs, nous proposons d'adopter la file unique dans les lieux de vote. Cet aménagement permettrait aux électrices et aux électeurs de voter à n'importe quel bureau disponible dans le lieu de vote, et non uniquement à celui qui leur a été assigné. Si tous les bureaux sont occupés, les électrices et les électeurs formeraient une seule file et se rendraient au premier bureau disponible. Le vote serait ainsi plus fluide et, potentiellement, plus rapide pour la majorité de l'électorat. Il y a plusieurs façons d'organiser les lieux de vote pour adopter la file unique. Au Québec, le vote en établissement d'enseignement y recourt déjà. Au Canada, au cours des dernières années, un nombre croissant de provinces ont adopté ce mode d'organisation ou un autre permettant de voter n'importe où³⁰. Chaque province a conçu son propre modèle. Les technologies permettent de faciliter ce changement.

La file unique comporte des avantages sur les plans de l'efficacité et de l'intégrité du processus. Ce mode d'organisation repose notamment sur l'instauration de listes électorales informatisées qui permettent le marquage en temps réel des électrices et des électeurs qui ont voté. Ce suivi instantané permet d'éviter qu'une électrice ou un électeur vote plus d'une fois, dans un contexte de décroisement du vote. Les listes informatisées permettent, en outre, de repérer plus rapidement les électeurs et de réduire les erreurs de marquage. Elles permettraient aussi de transmettre la liste des électeurs qui ont voté en temps réel aux personnes candidates et aux partis politiques. Ces listes pourraient faciliter l'introduction d'autres améliorations, comme l'inscription lors du vote par anticipation et le jour du scrutin.

La file unique permet aussi de réduire le nombre de bureaux de vote et le personnel requis en fonction des besoins de chaque endroit. Les tâches peuvent même être redistribuées entre les membres du personnel électoral. Par exemple, le nombre de personnes requis peut être modifié au fil de la journée, en fonction de l'achalandage, et le personnel plus expérimenté peut être affecté aux cas complexes. Cette flexibilité permet d'offrir des conditions de travail plus intéressantes : quarts de travail plus courts, possibilité de prendre des pauses, etc. Après une première expérience lors d'élections générales, Élections Ontario a pu réduire son personnel de 32 %³¹.

Enfin, si le scénario retenu pour la file unique comprenait l'utilisation de moyens technologiques permettant d'automatiser le dépouillement des votes, comme des tabulatrices, les résultats pourraient être compilés plus rapidement.

30. C'est le cas, notamment, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. D'autres provinces envisagent un tel changement.

31. Élections Ontario, 2018, *op. cit.*, p. 38.

Nous comptons mener un projet pilote dans les bureaux de vote par anticipation lors d'une prochaine élection partielle. Lorsque le modèle sera éprouvé, il pourrait être implanté pour le vote par anticipation et le jour du scrutin dans les lieux qui accueillent plusieurs sections de vote. À terme, les technologies implantées pour la file unique pourraient permettre d'envisager un découloignement du vote encore plus important, par exemple en permettant aux électrices et aux électeurs de voter dans n'importe quel lieu de vote par anticipation.

PROPOSITION 5

Ouvrir des centres de vote par anticipation dans des lieux fréquentés

Nous proposons d'élargir le modèle du vote au bureau des directrices et directeurs du scrutin ainsi qu'en établissement d'enseignement à d'autres lieux publics fréquentés par les électrices et les électeurs. Ces modalités présentent plusieurs avantages que nous souhaitons maximiser. D'abord, elles sont offertes à l'ensemble des électrices et des électeurs et elles leur permettent de voter pour une personne candidate de leur circonscription, même s'ils en sont temporairement absents. Le vote au bureau des directrices et directeurs du scrutin se déroule sur cinq jours (le vendredi, le samedi, le mardi, le mercredi et le jeudi qui précèdent le scrutin). Le vote en établissement d'enseignement a lieu au cours de la même période, sauf le samedi.

Toutefois, ces lieux de vote peuvent être éloignés du domicile des électrices et électeurs ou ne pas être adaptés pour recevoir plusieurs personnes en même temps. Aussi serait-il intéressant d'appliquer ce modèle dans des endroits plus fréquentés, familiers et bien desservis, comme les centres commerciaux, les centres communautaires, les bibliothèques, certains milieux de travail, etc. L'horaire de ces bureaux de vote serait déterminé par les directrices et directeurs du scrutin au cours de la même période.

Des centres de vote visibles, dans des endroits connus et largement fréquentés, pourraient permettre aux électrices et aux électeurs se trouvant sur les lieux pour d'autres activités de voter spontanément³².

32. Celestyna Galicki, « Convenience voting and voter mobilisation: applying a continuum model », *Representation*, 2017, vol. 53, n° 3-4, p. 251. La possibilité de voter spontanément dépend aussi de l'inscription sur la liste électorale et des pièces d'identité exigées.

PROPOSITION 6**Permettre l'essai de modalités de vote à distance**

Au Québec, le vote se déroule presque exclusivement en personne, sous la supervision du personnel électoral, dans un lieu de vote ou au lieu de résidence de l'électrice ou de l'électeur. La *Loi électorale* prévoit une seule modalité de vote à distance, le vote par correspondance, et en limite l'accès à une fraction de l'électorat : les personnes à l'extérieur du Québec depuis moins de deux ans et celles en établissement de détention³³.

Cependant, d'autres électrices et électeurs peuvent ne pas être en mesure de se rendre à un lieu de vote pendant ses heures d'ouverture. Un élargissement du vote à distance permettrait d'améliorer leur accès au vote. Dans un sondage mené en 2018, 13 % des non-votants ont mentionné que le fait d'avoir plus de temps pour voter aurait pu les inciter à le faire ; et 5 % ont mentionné qu'ils auraient aimé pouvoir voter à distance ou par Internet³⁴. Le vote à distance permettrait de répondre à des enjeux liés à l'horaire du vote et au déplacement vers le lieu de vote.

Le vote par correspondance et le vote par Internet soulèvent toutefois des préoccupations particulières en matière d'intégrité. En effet, il est plus difficile d'établir hors de tout doute l'identité de la personne qui vote, de s'assurer qu'elle vote librement et sans contrainte ainsi que de préserver le secret de son vote. Le vote par Internet, qui présente des avantages supplémentaires en matière d'accessibilité et d'efficacité, comporte d'autres défis liés à la dématérialisation du vote et à la sécurité de l'information³⁵. Mentionnons, entre autres, les risques de problème technique ou d'acte malveillant pouvant compromettre l'utilisation du service ou les résultats ; l'absence de traces matérielles permettant les vérifications et les recomptages ; et la perte de transparence.

33. Dans certains cas, les personnes en région éloignée peuvent aussi voter par correspondance.

34. Cette question n'a pas été posée lors des élections générales de 2022 (BIP Recherche, *Enquête sur la participation électorale à l'occasion des élections générales provinciales du 1^{er} octobre 2018*, 2019, p. 20).

35. La sécurité de l'information repose sur certaines caractéristiques fondamentales : la disponibilité, l'authentification, l'intégrité, la confidentialité, la traçabilité et l'irrévocabilité. Le respect de ces caractéristiques s'avère particulièrement complexe dans le cadre d'un vote démocratique, qui doit lui aussi répondre à des principes fondamentaux : l'égalité, l'accessibilité, le secret et la liberté du vote, l'intégrité et la transparence. Ainsi, certaines des mesures habituellement mises en place pour assurer la sécurité de l'information ne sont plus applicables dans le cadre d'une élection. Des risques particuliers sont associés à chacun des trois environnements qui interviennent dans le vote par Internet : l'environnement technique des électrices et des électeurs (notamment l'appareil qu'ils utilisent) ; l'environnement de communication en réseau ; et l'environnement applicatif de la plateforme de vote par Internet. Des pistes de solution existent pour atténuer certains de ces risques (voir Élections Québec, « Les considérations techniques », *Vote par Internet : étude en contexte québécois*, 2020, p. 103 à 122).

Certaines mesures peuvent atténuer ces risques ; plusieurs sont déjà en place pour le vote par correspondance. Par exemple, les électrices et les électeurs à l'extérieur du Québec doivent s'inscrire pour avoir accès à cette modalité. Lorsqu'ils sont inscrits, leur nom est temporairement retiré de la liste électorale pour qu'ils ne puissent pas voter plus d'une fois. Lorsqu'ils s'inscrivent, ils doivent fournir une copie d'une ou de deux pièces d'identité, dont l'une comprend leur signature. L'identité des électrices et des électeurs est confirmée à ce moment, puis lors de la réception du bulletin de vote. En effet, l'enveloppe extérieure dans laquelle ils retournent le bulletin de vote comporte aussi leur signature. Une fois la vérification des signatures effectuée, l'enveloppe intérieure, qui contient le bulletin de vote, est insérée dans l'urne. Ce système de double enveloppe permet de protéger le secret du vote.

Des améliorations pourraient encore être apportées au vote par correspondance. Par exemple, un système de repérage pourrait permettre aux électrices et aux électeurs de savoir à quel moment le matériel de vote leur a été envoyé et d'obtenir une confirmation qu'Élections Québec a reçu leur bulletin dans les délais prévus³⁶. Le recours à certaines technologies éprouvées pourrait accélérer le traitement des bulletins de vote par correspondance, particulièrement si leur nombre devait augmenter³⁷. Enfin, des efforts supplémentaires pourraient être fournis pour accroître la transparence de ce processus de vote, comme la diffusion de capsules d'information ou l'observation du dépouillement par d'autres acteurs (médias ou groupes citoyens) en plus des partis politiques autorisés³⁸.

Les élections générales de 2022 ont permis d'élargir temporairement le vote par correspondance aux électrices et aux électeurs qui couraient plus de risque de développer des complications en cas de contamination à la COVID-19 ou qui étaient en isolement en raison du virus³⁹. À la lumière de cette expérience, nous proposons de poursuivre les essais en vue d'élargir, de façon permanente, le vote par correspondance aux personnes qui ne sont pas en mesure de voter d'autres façons.

36. Des systèmes de repérage ont notamment été implantés dans certains comtés aux États-Unis (voir Carter Center et Vote at Home, *Tips for Transparency: How Local Election Officials Can Strengthen Voter Trust in Elections*, [<https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/tips-for-transparency.pdf>]).

37. D'autres administrations électorales canadiennes, dont la Colombie-Britannique, ont fait l'essai des tabulatrices ou en emploient, notamment pour accélérer le traitement des bulletins de vote par correspondance (voir Elections BC, *Report of the Chief Electoral Officer. 2018 Referendum on Electoral Reform*, 2019, p. 33 ; et *An Unprecedented Year. 2020-21 Annual Report and 2021/22-2023/24 Service Plan*, 2021, p. 6).

38. La *Loi électorale* prévoit que les partis politiques autorisés peuvent désigner une représentante ou un représentant pour assister au dépouillement des votes sous enveloppes (art. 370.9). Dans certains comtés, aux États-Unis, des initiatives s'adressent spécifiquement aux médias ou aux groupes de citoyens avant, pendant et après le vote (voir Carter Center et Vote at Home, *op. cit.*).

39. L'article 6 de la *Loi visant à favoriser l'exercice du droit de vote lors des prochaines élections générales au Québec* (LQ 2022, c. 24) précise la liste des personnes admises à voter par correspondance.

Nous souhaitons aussi poursuivre nos travaux sur le vote par Internet et en faire l'essai dans le cadre de projets pilotes. L'approche que nous entendons prendre en cette matière se veut prudente et graduelle, en concertation avec les différents acteurs concernés. Nous avons déposé une étude sur le sujet à l'Assemblée nationale en juin 2020. Nous y formulons 29 recommandations relatives à l'introduction du vote par Internet au Québec, à son opérationnalisation, à son encadrement et au choix d'une plateforme de vote. Nous y proposons aussi une démarche d'introduction. Si les projets pilotes s'avéraient concluants et que le vote par Internet recueillait l'assentiment des électrices, des électeurs, des acteurs politiques et des personnes élues, cette modalité pourrait être introduite dans la loi⁴⁰.

L'organisation des scrutins

PROPOSITION 7

Prévoir des élections partielles à date fixe

Nous proposons que la *Loi électorale* fixe deux moments dans l'année pour tenir des élections partielles. Une date serait prévue au printemps et une autre, à l'automne. Ainsi, le délai de six mois suivant la vacance d'un siège à l'Assemblée nationale serait toujours respecté pour la tenue d'une élection.

Les élections à date fixe favorisent l'équité entre les personnes candidates et l'efficacité dans la planification et dans l'organisation des élections. Elles facilitent aussi le recrutement et la formation du personnel électoral. Lors d'élections partielles, elles permettraient, en outre, aux centres de services scolaires francophones et aux commissions scolaires anglophones de prévoir des journées pédagogiques les jours d'élection, puisque la *Loi* prévoit que les élèves ont congé dans la circonscription où se tient une élection.

PROPOSITION 8

Élargir le bassin de recrutement du personnel électoral

Certaines des propositions formulées jusqu'ici permettraient de réduire les besoins en personnel lors d'une élection et d'améliorer les conditions de travail. C'est le cas, entre autres, de la transformation du service de révision en un service en ligne, de son harmonisation avec le vote ainsi que de l'adoption de la file unique dans les lieux de vote.

40. Pour consulter la liste complète de nos recommandations de même que la démarche d'introduction proposée, voir Élections Québec, *Vote par Internet : étude en contexte québécois*, 2020, p. 201 à 211.

En plus de ces changements, des modifications seraient également souhaitables en matière de recrutement du personnel électoral. Nous proposons que cette tâche soit entièrement confiée aux directrices et directeurs du scrutin. Malgré les changements apportés par la *Loi modifiant la Loi électorale*, une partie du personnel continue d'être recommandée par les deux partis politiques qui ont recueilli le plus de votes dans les circonscriptions. Or, les partis ont de plus en plus de difficulté à recommander un nombre suffisant de personnes. De plus, cette méthode peut être perçue comme inéquitable envers les autres partis politiques, qui ne peuvent pas faire de recommandations aux directeurs du scrutin. Elle apparaît aussi comme une anomalie au regard de l'évolution de la *Loi électorale*, qui a mené à une dépolitisation complète des autres fonctions au sein de l'administration électorale (directeur général des élections, personnel d'Élections Québec, directrices et directeurs du scrutin, préposées et préposés à l'information et au maintien de l'ordre). Les directeurs du scrutin devraient pouvoir recruter les personnes qu'ils jugent les meilleures pour faire partie du personnel électoral, sans égard à leur appartenance politique. De même, les citoyennes et citoyens de tous les horizons devraient pouvoir accéder à ces emplois de façon équitable.

Nous proposons, en outre, de permettre l'embauche de résidentes et résidents permanents comme membres du personnel électoral. Cette modification s'inscrirait en continuité avec l'embauche de futures électrices et futurs électeurs de 16 et 17 ans, autorisée récemment. Ces personnes pourraient représenter un bassin de main-d'œuvre important dans certaines régions. De plus, leur participation au processus électoral comme travailleurs électoraux pourrait contribuer à accroître leur connaissance des élections québécoises et à susciter leur intérêt.

Enfin, nous pourrions envisager de mettre à contribution les membres du personnel de la fonction publique québécoise pour travailler dans les lieux de vote. Leur rémunération régulière pourrait être maintenue ; il s'agirait d'une mesure de mobilisation et de reconnaissance du service rendu à l'État et à la démocratie québécoise.

Pour mener la réflexion plus loin

Revaloriser le jour du scrutin comme moment civique fort

La plupart des propositions que nous faisons dans ce chapitre ont pour objectif principal de rendre le vote aussi facile et accessible que possible pour l'ensemble des électrices et des électeurs, quelles que soient leurs circonstances de vie. Nos propositions visent essentiellement les jours qui précèdent le scrutin, notamment les occasions de s'inscrire à la liste électorale ou de voter. Elles vont dans le sens des modifications apportées à la *Loi électorale* au cours des dernières décennies et correspondent aux préférences des électrices et des électeurs, qui sont de plus en plus nombreux à voter par anticipation.

Cette volonté de faciliter le vote ne doit toutefois pas diminuer l'importance de la campagne électorale, y compris ses derniers jours, puisqu'elle permet aux électrices et aux électeurs de s'informer et de faire leur choix. Le jour du scrutin peut présenter un potentiel de mobilisation important et constituer un moment civique fort.

Certaines avenues nous semblent susceptibles de contribuer à la revalorisation du jour du scrutin, non seulement pour le vote, mais aussi comme moment privilégié de discussion et de rencontre en famille, entre amis et au sein des communautés. Les élections pourraient, par exemple, avoir lieu la fin de semaine ou un jour férié⁴¹. La *Loi électorale* québécoise comporte déjà quelques dispositions qui vont en ce sens, comme les quatre heures pour voter ainsi que les congés aux élèves des écoles publiques, aux étudiantes et aux étudiants en âge de voter, et aux membres du personnel électoral. Si le jour du scrutin était un jour de congé pour la majorité de l'électorat, il serait peut-être plus facile de recruter du personnel électoral. Les personnes pour qui le travail ou les obligations quotidiennes représentent un obstacle au vote pourraient avoir plus de facilité à voter⁴². Le fait que le vote ait lieu un jour de congé pourrait aussi inciter les électrices et les électeurs qui ont des enfants d'âge scolaire à aller voter avec eux et, ainsi, les familiariser avec cet exercice démocratique. Rappelons que depuis les élections générales de 2018, des petits bureaux de vote accueillent les enfants pour leur faire vivre une première expérience de vote.

Les élections pourraient aussi se clore sur deux journées consécutives de vote, par exemple, le dimanche et le lundi. Ces deux journées, l'une la fin de semaine et l'autre, la semaine, pourraient convenir à un plus grand nombre d'électrices et d'électeurs et leur permettre d'attendre la fin de la campagne pour voter. Ils bénéficieraient ainsi de tout l'éclairage que cette période peut apporter. Une telle mesure contribuerait à reconnaître l'importance de la campagne électorale dans le débat démocratique et à favoriser l'exercice d'un vote informé.

41. La majorité des pays européens tiennent leurs élections la fin de semaine. Aux États-Unis, certains États ont fait du jour du scrutin un jour férié.

42. En 2022, 15 % des non-votants ont mentionné qu'ils étaient trop occupés par des obligations familiales ou par le travail pour expliquer leur abstention. Cette raison est la deuxième plus mentionnée (BIP Recherche, 2022, *op. cit.*, p. 50).

SYNTHÈSE

DES PROPOSITIONS ET DES PISTES DE RÉFLEXION

Propositions du directeur général des élections

L'inscription sur la liste électorale

- ➊ Convertir l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale en service numérique
- ➋ Permettre l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale lors du vote par anticipation et le jour du scrutin
- ➌ Exiger que les électrices et les électeurs soient inscrits sur la liste électorale de la section de vote de leur domicile au moment du vote

Le vote

- ➍ Adopter la file unique dans les lieux de vote
- ➎ Ouvrir des centres de vote par anticipation dans des lieux fréquentés
- ➏ Permettre l'essai de modalités de vote à distance

L'organisation des scrutins

- ➐ Prévoir des élections partielles à date fixe
- ➑ Élargir le bassin de recrutement du personnel électoral

Pour mener la réflexion plus loin

- ➒ Comment revaloriser le jour du scrutin comme moment civique fort ?



CHAPITRE 02

**Le droit de se
présenter à
une élection**



Mise en contexte

Le droit d'éligibilité, au même titre que le droit de vote, est protégé, lors d'élections provinciales, par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴³. Les personnes qui choisissent d'exercer ce droit en présentant leur candidature à une élection et les partis politiques qui les soutiennent sont au fondement de notre démocratie représentative. Ils en sont des acteurs essentiels.

Les candidates et candidats qui remporteront les suffrages auront le devoir de représenter leurs concitoyennes et concitoyens au sein de l'Assemblée nationale. Ils y exerceront une fonction publique unique dans une société démocratique. Les partis politiques, pour leur part, permettent aux citoyennes et citoyens de s'organiser pour prendre une part active aux élections et à la vie publique. Ils facilitent aussi le choix des électrices et des électeurs en structurant l'offre politique. Ainsi, ils constituent « une base très importante pour une société politique pluraliste et jouent un rôle actif pour assurer une citoyenneté informée et participative⁴⁴. »

Le droit de se présenter à une élection, sous la bannière d'un parti ou de façon indépendante, est lié à d'autres droits et dépend de certains principes : d'une part, la **liberté d'expression** et la **liberté d'association** ; de l'autre, l'**égalité des chances et de traitement**, le **pluralisme**, la **non-discrimination** ainsi que la **transparence**.

La *Loi électorale* québécoise consacre le rôle important des personnes candidates et des partis politiques : elle en fait les acteurs prédominants de la campagne électorale. Au fil des prochaines pages, nous rappelons les conditions prescrites par la *Loi* pour poser sa candidature ou pour obtenir une autorisation comme entité politique. Nous analysons ensuite ces conditions à l'aune des principes démocratiques auxquels elles doivent répondre et nous proposons des pistes d'amélioration.

43. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU), 1982, c. 11, art. 3 : et *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 22.

44. Commission de Venise et Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2020, 2^e édition, p. 7.



L'éligibilité et la mise en candidature

(*Loi électorale*, titre IV, chapitre IV)

Toute électrice, tout électeur peut être élu à l'Assemblée nationale (art. 234). La *Loi électorale* prévoit néanmoins quelques exceptions liées à l'exercice d'une fonction (p. ex., le directeur général des élections, les directrices et directeurs du scrutin, les juges des tribunaux judiciaires et les membres du Parlement du Canada ne sont pas éligibles), au non-respect d'obligations lors d'élections précédentes ou à une condamnation pour un acte criminel punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus ou pour une manœuvre frauduleuse en matière électorale ou référendaire (art. 235).

La personne qui souhaite se porter candidate doit produire une déclaration de candidature auprès de la directrice ou du directeur du scrutin de la circonscription où elle se présente (art. 237 à 244). Cette déclaration doit notamment contenir son prénom, son nom, l'adresse de son domicile, sa date de naissance, sa profession ainsi que son appartenance à un parti autorisé ou son caractère indépendant. La déclaration doit aussi comporter les signatures d'appui et l'adresse d'au moins 100 électrices et électeurs inscrits sur la liste électorale de la circonscription (art. 242).

L'autorisation des entités politiques

(*Loi électorale*, titre III, chapitre I)

Toute entité politique (parti, instance de parti, député indépendant ou candidat indépendant) qui souhaite solliciter des contributions, effectuer des dépenses ou contracter des emprunts doit obtenir une autorisation du directeur général des élections (art. 41). Cette autorisation ne permet pas seulement d'effectuer des activités financières : elle donne aussi droit à certains avantages, comme l'accès à du financement public et à la liste électorale (ou à un extrait de celle-ci).

Pour obtenir une autorisation, un parti politique doit fournir son nom ainsi que le nom et les coordonnées de personnes responsables : une représentante ou un représentant officiel, une ou un chef et deux dirigeantes ou dirigeants (art. 48). Le parti doit déclarer le montant des fonds dont il dispose et attester de leur conformité (art. 49). Il doit aussi effectuer un dépôt remboursable de 500 \$ et démontrer qu'il a l'appui d'au moins 100 membres qui ont la qualité d'électeur (art. 47). Lorsqu'il obtient son autorisation, le parti a certaines obligations administratives : par exemple, il doit transmettre ses règlements au directeur général des élections au cours des six mois suivants et désigner un auditeur.



Le directeur général des élections accorde l'autorisation lorsque le parti respecte les critères prévus par la *Loi électorale*. Il refuse l'autorisation si le nom du parti comporte le mot « indépendant » ou s'il est substantiellement le même que celui d'un autre parti autorisé ou qui a cessé de l'être, ce qui pourrait faire en sorte que les électrices et les électeurs se méprennent sur le parti qu'ils appuient (art. 50). Lorsque le directeur général des élections accorde une autorisation, il doit publier un avis à la *Gazette officielle du Québec* et diffuser l'information sur son site Web (art. 64). Il tient aussi le Registre des entités politiques autorisées au Québec (REPAQ), qui comprend certaines informations sur l'entité et sur ses dirigeants (art. 65).

Un parti politique peut demander lui-même le retrait de son autorisation ou cesser d'exister à la suite d'une fusion avec un autre parti. Le directeur général des élections peut retirer une autorisation si une entité omet de mettre à jour ses renseignements au REPAQ, si elle ne respecte pas les exigences relatives à l'auditeur indépendant ou si son représentant officiel ne se conforme pas aux exigences en matière de dépenses, d'emprunt ou de rapport financier. Le directeur général des élections peut aussi retirer l'autorisation d'un parti qui ne lui fournit pas la liste de ses membres chaque année. Il doit également retirer l'autorisation à un parti qui ne compte plus suffisamment de membres (art. 68).

Avant de retirer une autorisation, le directeur général des élections doit en informer le parti, qui peut se faire entendre (art. 71). Lorsque le retrait est officialisé, le parti doit faire parvenir au directeur général des élections un rapport financier de fermeture, la liste de ses créanciers et toute autre pièce justificative pertinente. Il doit aussi remettre sans délai ses sommes et ses actifs au directeur général des élections, qui procède à la liquidation et à l'acquittement des dettes, le cas échéant (art. 76 et 77).



Enjeux et principaux constats

1 L'égalité dans la diversité

Le droit de se présenter à une élection est universel, au même titre que le droit de vote : toutes les citoyennes et tous les citoyens doivent pouvoir en jouir. Au contraire du droit de vote, toutefois, le droit d'éligibilité peut être l'objet de conditions plus strictes, car « l'exercice d'une fonction publique est en jeu et il peut être légitime d'exclure les personnes dont l'activité dans cette charge contreviendrait à un intérêt public prépondérant⁴⁵ ». Ces restrictions doivent néanmoins être raisonnables et justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique⁴⁶.

Les citoyennes et citoyens doivent non seulement avoir *de jure* le droit d'éligibilité, mais ils doivent aussi avoir *de facto* une chance égale de poser leur candidature et de représenter leurs concitoyennes et concitoyens. Lorsque certaines inégalités structurelles persistent dans le temps, des mesures particulières peuvent s'avérer nécessaires pour soutenir la pleine participation de groupes traditionnellement exclus de la sphère politique (par exemple, les femmes, les minorités et les personnes en situation de handicap) et pour établir une égalité de fait⁴⁷. La diversité des candidates, des candidats et des personnes élues à l'Assemblée nationale est essentielle pour assurer une représentation inclusive des idées, des préoccupations et des visions du monde variées dans notre société.

Les exigences posées par la *Loi électorale* québécoise pour se porter candidat et pour obtenir une autorisation comme entité politique sont minimales. Elles visent à assurer un accès aussi équitable et universel que possible à l'ensemble des personnes qui souhaitent présenter leur candidature et s'organiser au sein d'un parti politique. Néanmoins, des inégalités peuvent persister.

45. Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002, p. 14, cité dans Michael Krennerich, *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe. Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents*, Commission de Venise, 2020, p. 15.

46. Voir l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

47. Commission de Venise et Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, *op. cit.*, p. 49.



La représentation de la diversité lors des élections générales provinciales de 2022

Les élections générales de 2022 ont établi plusieurs records en matière de diversité. Toutefois, des obstacles peuvent demeurer dans le parcours politique de certains groupes, dont les femmes. Il aura fallu attendre plus de trois quarts de siècle après l'obtention de leur droit de vote et d'éligibilité, en 1940, pour atteindre la zone paritaire⁴⁸ pour une première fois, en 2018. Depuis les élections générales de 2003, un plafond d'environ 30 % de femmes avait été atteint parmi les personnes candidates et les personnes élues⁴⁹. Les femmes ont continué leur progression entre 2018 et 2022 : elles sont passées de 40 à 43 % des candidatures et de 42 à 46 % des sièges occupés à l'Assemblée nationale⁵⁰. Malgré ces gains, elles ont été plus nombreuses que les hommes à quitter la vie politique à l'aube des élections générales de 2022 : elles étaient à l'origine de 65 % des départs (22 sur 34)⁵¹.

Le portrait est plus difficile à brosser pour d'autres groupes, comme les personnes en situation de handicap, les personnes autochtones, les personnes appartenant à une minorité visible ou ethnique et les jeunes. Les sources consultées indiquent néanmoins certains progrès. Neuf personnes autochtones ont présenté leur candidature lors des élections générales de 2022 et une femme autochtone a été élue pour la première fois à l'Assemblée nationale⁵². Ces résultats tendent vers une représentativité statistique des personnes appartenant aux dix Premières Nations et à la Nation inuite du Québec, si l'on considère qu'elles comptent pour un peu plus de 1 % de la population⁵³.

48. La zone paritaire est habituellement fixée entre 40 et 60 % des candidatures ou des sièges d'une assemblée législative. Elle est perçue comme une zone à l'intérieur de laquelle la présence des femmes devient normalisée.

49. Élections Québec, *Statistiques sur les élections générales tenues depuis 1867*, [<https://www.electionsquebec.qc.ca/resultats-et-statistiques/statistiques-sur-les-elections-generales-tenues-depuis-1867/>] ; et Gouvernement du Québec, *Personnes élues à l'Assemblée nationale*, [<https://statistique.quebec.ca/vitrine/egalite/dimensions-egalite/pouvoir/personnes-elues-assemblee-nationale>].

50. Lors des élections générales de 2022, 380 des 880 personnes candidates étaient des femmes. Elles ont remporté 58 des 125 sièges. Ce nombre est passé à 57, à la suite de l'élection partielle tenue dans la circonscription de Saint-Henri-Sainte-Anne, le 13 mars 2023.

51. La Presse canadienne, « Exode féminin à l'Assemblée nationale : 22 élues quittent la vie politique », *Les Affaires*, 23 août 2022, [<https://www.lesaffaires.com/secteurs/general/exode-feminin-a-l-assemblee-nationale-22-elues-quittent-la-vie-politique/635304>].

52. Depuis que les membres des Premières Nations ont obtenu le droit de vote et d'éligibilité, en 1969, un seul élu autochtone, Alexis Wawanoloath, a siégé à l'Assemblée nationale, durant la législature de 2007 à 2008. Fanny Lévesque et Tommy Chouinard, « Un nombre "inédit" de candidats autochtones », *La Presse*, 9 août 2022, [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-08-09/vers-les-elections-provinciales/un-nombre-inedit-de-candidats-autochtones.php>] ; et Radio-Canada, « Kateri Champagne Jourdain, de la CAQ, première Innue élue, remporte Duplessis », 3 octobre 2022, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1921760/kateri-champagne-jourdain-election-deputee-vote-duplessis>].

53. Gouvernement du Québec, *Les 11 nations autochtones du Québec*, [<https://www.quebec.ca/gouvernement/portrait-quebec/premieres-nations-inuits/profil-des-nations-a-propos-nations>].



La représentation des minorités visibles a aussi progressé lors des élections générales de 2022. Selon l'Observatoire québécois de la diversité ethnoculturelle, 16 % des personnes candidates (143 sur 880) appartenaient à une minorité visible lors de ces élections⁵⁴. Elles ont remporté 12 % des sièges (15 sur 125). Lors du recensement de 2021, les personnes appartenant à une minorité visible représentaient 15,8 % de la population québécoise.

Les jeunes, c'est-à-dire les personnes de 18 à 39 ans, étaient surreprésentés parmi les personnes candidates lors des dernières élections générales. Ils comptaient pour 35 % des candidatures (311 sur 880), tandis qu'ils constituent environ 28 % de la population. En 2018, ils représentaient 38 % des candidatures ; en 2014, 44 %. Cette surreprésentation ne s'est toutefois pas transposée à l'Assemblée nationale : en 2022, les personnes de 18 à 39 ans occupaient 13 % des sièges ; en 2018, 17 % ; et en 2014, 15 %⁵⁵.

Ces données parcellaires démontrent que des avancées intéressantes ont été réalisées sur le plan de la diversité. Néanmoins, des obstacles subsistent à chaque étape qui jalonne le parcours des personnes élues, de la décision de présenter leur candidature jusqu'à l'élection, en passant par leur désignation officielle par un parti. Ces obstacles peuvent mener à la sous-représentation de certains groupes. Au Québec, plusieurs travaux ont démontré que les femmes ont autant de chances que les hommes de remporter une élection dans une même circonscription⁵⁶. Les principales difficultés surviendraient donc en amont du vote : elles n'émaneraient pas d'une préférence des électrices et des électeurs.

Le rôle des partis politiques

Les partis politiques sont des acteurs incontournables pour améliorer la diversité des candidatures et, par extension, des personnes élues. En effet, ils sont les principaux véhicules d'accès à une fonction électorale. En 2022, 98 % des personnes candidates se sont présentées sous la bannière d'un parti politique. Il faut remonter à 1966 pour retracer la dernière victoire d'un candidat indépendant lors d'élections provinciales⁵⁷. Les efforts que les partis consacrent au recrutement de leurs candidates et candidats sont donc déterminants pour la représentation des femmes et des personnes issues de la diversité.

54. Observatoire québécois de la diversité ethnoculturelle, *Représentation des minorités visibles lors des élections générales du Québec – 2022*, [<https://www.oqde.org/etude-2>].

55. Bibliothèque de l'Assemblée nationale, « Le profil sociodémographique des parlementaires de la 43^e législature », *Première lecture*, 2023, [https://premierelecture.bibliotheque.assnat.qc.ca/2023/06/07/le-profil-sociodemographique-des-parlementaires-de-la-43e-legislature/#_ftnref9].

56. Conseil du statut de la femme, *Les femmes en politique : en route vers la parité*, 2015, p. 15.

57. Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec, *Mandat d'initiative sur la place des femmes en politique. Document de consultation*, 2017, p. 4.



Or, la socialisation politique et les réseaux traditionnels de recrutement favorisent encore souvent les hommes⁵⁸. Les femmes demeurent plus difficiles à convaincre, pour diverses raisons : le manque de modèles, le caractère moins accueillant du milieu politique envers elles et la conciliation travail-famille difficile. Plusieurs de ces considérations peuvent aussi influencer les personnes issues de la diversité dans leur décision de présenter leur candidature, quel que soit leur genre.

De nombreux acteurs de la société civile œuvrent à susciter les vocations politiques au sein des groupes sous-représentés grâce à des programmes de formation, d'accompagnement et de mentorat. Les partis politiques ont néanmoins une responsabilité à cet égard. À l'heure actuelle, un seul des partis représentés à l'Assemblée nationale s'est doté d'un quota officiel pour atteindre la parité dans ses candidatures. Trois autres partis représentés visaient la parité en vue des élections générales de 2018 et de 2022⁵⁹ et l'ont atteinte. Les élections à date fixe pourraient avoir contribué à ce virage en facilitant le recrutement de femmes et de personnes appartenant à d'autres groupes sous-représentés en politique⁶⁰.

Toutefois, ces avancées récentes en matière de représentation ne sont pas à l'abri de reculs. Au-delà de leurs efforts de recrutement, les partis politiques doivent s'assurer de présenter des candidates et des candidats issus de la diversité dans des circonscriptions où ils ont des chances de se faire élire pour que cette diversité se reflète à l'Assemblée nationale.

Constat n° 1

Les partis politiques sont des acteurs clés pour favoriser une meilleure représentation de la diversité parmi les personnes candidates et les personnes élues. Les progrès enregistrés en cette matière aux élections générales de 2018 et de 2022 témoignent de l'impact que les partis peuvent avoir lorsqu'ils s'engagent en ce sens. Ces progrès demeurent toutefois tributaires de la volonté des partis, puisque **aucune disposition de la Loi électorale ne vise à assurer une meilleure représentation politique** des femmes et des autres groupes historiquement sous-représentés.

58. Conseil du statut de la femme, *op. cit.*, p. 54 à 57.

59. Guillaume Bourgault-Côté, « Les Québécois veulent une parité parfaite », *Le Devoir*, 11 avril 2018, [<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/524903/parite-les-quebecois-vont-au-dela-des-partis-politiques>] ; Alexandre Duval, « Élections de 2022 au Québec : QS et le PQ font le plein de jeunes candidats », *Radio-Canada*, 4 juillet 2022, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1894957/elections-2022-recrutement-candidats-caq-plq-qc-pq-pcq-moyenne-age-parite>].

60. Martine Biron, *Élections à date fixe et stratégies électorales : le cas du Québec*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université Laval, Québec, 2022, p. 59.



Les ressources financières

La *Loi électorale* prévoit différentes mesures pour favoriser l'égalité des chances entre les personnes candidates. Elle prévoit notamment un revenu d'appariement pour les candidates, les candidats et les partis politiques qui recueillent des contributions de même qu'une allocation annuelle versée aux partis politiques en fonction des votes obtenus par leurs candidats. Elle établit un plafond des dépenses électorales, afin d'éviter de trop grandes disparités entre les sommes dépensées par les personnes candidates et par les partis politiques pour promouvoir leur candidature ou leur programme. De plus, elle encadre les sources de financement autonome : elle ne permet qu'aux électrices et aux électeurs de verser une contribution politique ou de consentir à un emprunt et elle fixe une limite annuelle aux montants autorisés. Les moyens financiers personnels des candidates et des candidats ont donc peu d'incidence sur leur fonds électoral. La *Loi* prévoit aussi que les personnes candidates qui sont élues ou qui obtiennent au moins 15 % des votes valides dans leur circonscription ont droit au remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales admissibles. Le seuil est de 1 % des votes valides pour les partis politiques autorisés.

Malgré ces mesures, la capacité financière d'une personne et sa situation personnelle ou familiale peuvent constituer un frein dans la décision de présenter sa candidature à titre indépendant ou sous la bannière d'un parti politique. Faire campagne requiert un investissement important en temps qui entraîne des répercussions financières personnelles. Les candidates et candidats ne sont pas tous égaux devant cette conséquence. Par exemple, les personnes qui ont un enfant ou une personne à charge peuvent devoir assumer des frais de garde ou de soins additionnels pour avoir le temps de participer à divers événements et de faire du porte-à-porte. Puisque les femmes sont plus susceptibles d'être à la tête de familles monoparentales, d'être proches aidantes ou d'avoir un faible revenu, elles assument plus souvent de tels frais⁶¹. De même, une personne en situation de handicap doit prévoir des dépenses plus élevées pour faire campagne (elle doit, par exemple, assumer des coûts associés au transport et à des services de soin, d'accompagnement ou d'interprétation).

À l'heure actuelle, une personne candidate peut choisir de considérer ou non les frais additionnels de garde ou de soin comme des dépenses électorales. Si elle choisit de ne pas le faire, elle doit payer ces frais à même ses propres biens, ce qui peut constituer un obstacle financier à sa candidature. Si, au contraire, elle choisit de traiter ces frais comme des dépenses électorales, ils sont comptabilisés dans le calcul du plafond des dépenses électorales. Ainsi, elle dispose d'un montant moins élevé pour d'autres types de dépenses visant à promouvoir sa candidature. Elle est donc systématiquement désavantagée par rapport aux personnes qui n'ont pas à assumer de tels frais.

61. Conseil du statut de la femme, *op. cit.*, p. 103 et *Les proches aidantes et les proches aidants au Québec – analyse différenciée selon les sexes*, 2018, p. 9-10.

Constat n° 2

Les citoyennes et les citoyens ne sont pas tous égaux par rapport aux frais additionnels pouvant être associés à leur candidature aux élections. À l'heure actuelle, **la Loi électorale ne prévoit aucune mesure particulière pour soutenir les personnes dont la situation personnelle ou les responsabilités familiales peuvent entraîner des frais additionnels**, comme les personnes en situation de handicap et celles qui ont des personnes à charge. Les femmes sont plus souvent dans ces situations que les hommes.

Les difficultés liées à l'engagement public

Poser sa candidature est un acte fondamentalement public : les personnes candidates se présentent devant leurs concitoyennes et leurs concitoyens, elles aspirent à les représenter à l'Assemblée nationale et elles sollicitent leur confiance et leur appui. Elles font part de leurs idées pour l'avenir politique de leur communauté et les confrontent à celles de leurs adversaires. Le rôle public que ces personnes se proposent d'occuper ne devrait pas avoir de conséquences négatives démesurées, ni pour elles ni pour leurs proches. Elles ont droit au respect de leurs pairs ainsi qu'au respect de leur vie privée.

Certains phénomènes, comme la désinformation, l'intimidation, le harcèlement et les menaces à l'égard des personnes candidates et des personnes élues, peuvent avoir un effet dissuasif sur la volonté de présenter sa candidature. Or, ces phénomènes se sont amplifiés, au cours des dernières années, à la faveur de l'utilisation croissante des médias sociaux et, plus récemment, de la pandémie de COVID-19⁶². Les femmes et les personnes issues de la diversité en seraient davantage victimes⁶³. La désinformation, associée à des tactiques de cyberharcèlement, voire de menaces à la sécurité physique, peut cibler des personnes candidates dans le but de les pousser à se retirer de la compétition électorale et de réduire leur visibilité. Ces stratégies visent plus souvent à décourager la participation politique active de certains groupes de la population, en particulier celle des femmes et des groupes minoritaires. En 2022, des membres de l'Assemblée nationale, dont plusieurs femmes, ont

62. Commission Kofi Annan sur les élections et la démocratie à l'ère du numérique, *Protéger l'intégrité électorale à l'ère du numérique*, 2020, p. 14 à 16 et Gabriel Béland, « Menaces envers les élus : "le clavier n'est pas signe d'immunité" », *La Presse*, 1^{er} mars 2022, [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-03-01/menaces-envers-les-elus/le-clavier-n-est-pas-signes-d-immunite.php>].

63. Voir notamment : Conseil du statut de la femme, *L'hostilité en ligne envers les femmes*, Québec, 2022 ; Laura Blackmore, *La violence à l'endroit des politiciens au Canada et dans le monde*, Bibliothèque du Parlement, Canada, 2022 ; Neil Johnston, *Intimidation of candidates and voters*, House of Commons Library, Royaume-Uni, 2021 ; Lucina Di Meo et Kristina Wilfore, *Initiative numérique canadienne pour la défense des femmes en leadership*, Patrimoine canadien et Université Concordia, 2021 ; Amnesty International, *#ToxicTwitter: Violence and Abuse Against Women Online*, Londres, 2018 ; et Union interparlementaire, *Sexisme, harcèlement et violence à l'encontre des femmes parlementaires*, Genève, 2016.



dénoncé les menaces et les commentaires haineux dont ils sont la cible⁶⁴. Au cours de la campagne électorale, la sécurité des personnes candidates s'est même imposée comme un enjeu électoral et démocratique : les mesures de sécurité ont été rehaussées, notamment pour les chefs de parti⁶⁵. Devant les menaces de lésions corporelles et de mort visant des personnes élues, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a mis sur pied, depuis 2020, une équipe spéciale de procureures et procureurs pour traiter ces dossiers⁶⁶. Certaines des peines imposées par les tribunaux ont été jusqu'à l'emprisonnement.

La présidente de l'Union des municipalités du Québec constatait, au début de 2021, « une augmentation des menaces, de l'intimidation et des attaques personnelles » envers les personnes élues de même que des démissions en cours de mandat⁶⁷. Dans un sondage mené auprès des électrices et des électeurs à la suite des élections générales municipales de 2021, 65 % des répondants se disaient d'accord avec le fait que le risque de subir du harcèlement ou de l'intimidation est l'un des éléments qui peuvent influencer la décision de se porter candidat⁶⁸. Les femmes étaient un peu plus nombreuses que les hommes à identifier ce facteur (67 % contre 63 %).

Constat n° 3

Des phénomènes comme le harcèlement, l'intimidation et les menaces envers les personnalités publiques, notamment les personnes candidates et les personnes élues, ont pris de l'ampleur au cours des dernières années. Ces comportements peuvent dissuader des citoyennes et des citoyens de présenter leur candidature. Les femmes et les personnes issues de la diversité sont plus susceptibles d'en être la cible.

64. Gabriel Béland, *op. cit.* : Alain Laforest, « Les messages haineux envoyés aux élus de l'Assemblée nationale se multiplient », *Le Journal de Québec*, 1^{er} mars 2022 ; [<https://www.journaldequebec.com/2022/03/01/les-messages-haineux-envoyes-aux-elus-se-multiplient-1>] et Janie Gosselin, « Violence en ligne contre les femmes : des messages crus lus à Québec », *La Presse*, 28 novembre 2019 [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2019-11-28/violence-en-ligne-contre-les-femmes-des-messages-crus-lus-a-quebec>].

65. Joëlle Girard, « “On m'a présenté des vestes pare-balles”, révèle le chef du PQ », *Radio-Canada*, 30 août 2022, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1908914/elections-securite-police-menaces-quebec-paul-st-pierre-plamondon>] ; Henri Ouellette-Vézina, « La menace est partout », *La Presse*, 30 août 2022, [<https://www.lapresse.ca/elections-quebec/2022-08-30/securite-des-chefs-de-parti/la-menace-est-partout.php>] ; et Olivier Bossé, « Des élections deux fois plus chères pour la SQ », *Le Soleil*, 16 décembre 2022, [<https://www.lesoleil.com/2022/12/16/des-elections-deux-fois-plus-cheres-pour-la-sq-25c2e820f9557f209ceaa559473c2e3e>].

66. Directeur des poursuites criminelles et pénales, *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, Québec, 2021, p. 21.

67. Alexandre Sirois, « On vaut mieux que ça, non ? », *La Presse*, 28 janvier 2021, [<https://www.lapresse.ca/debats/editoriaux/2021-01-28/elus-insultes-et-menaces/on-vaut-mieux-que-ca-non.php>].

68. BIP Recherche, *Sondage sur la participation aux élections municipales 2021*, Rapport présenté à Élections Québec, 2022, p. 33.



2 La protection des droits fondamentaux, du pluralisme politique et de l'ordre démocratique

Les partis politiques sont généralement définis comme des associations de personnes, « dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques⁶⁹ ». La Cour suprême a reconnu l'importance de ces acteurs, qu'ils aient ou non la capacité d'influencer l'issue d'un scrutin ou de gouverner le pays, puisqu'ils « constituent à la fois un véhicule et une tribune permettant aux citoyens de participer utilement au processus électoral⁷⁰ ».

L'autorisation est une étape cruciale, pour les partis politiques, puisqu'elle leur permet de prendre une part active aux élections. Ils peuvent ainsi obtenir du financement public ; soutenir des candidates et des candidats qui se présenteront sous leur bannière ; recueillir des contributions ; contracter des emprunts ; et effectuer des dépenses électorales. Dans une société libre et démocratique, les règles qui encadrent l'autorisation ne doivent pas porter atteinte à l'exercice de droits constitutionnels de manière injustifiée. Néanmoins, en raison des privilèges que confère l'autorisation et du rôle que jouent les partis politiques dans le discours public (ou qu'ils peuvent jouer après une élection), des obligations particulières peuvent leur être imposées, notamment à des fins de transparence et d'égalité des chances⁷¹.

La *Loi électorale* québécoise impose des critères minimaux qui assurent un accès large et facile à l'autorisation et aux avantages qu'elle procure. D'ailleurs, lors des élections générales de 2022, un nombre record de 27 partis politiques étaient autorisés au Québec. Les critères d'autorisation ont déjà été plus restrictifs, cependant. Auparavant, la *Loi* exigeait notamment que les demandes d'autorisation soient appuyées par 1 000 membres ou sympathisants : aujourd'hui, 100 membres peuvent suffire. De plus, les partis politiques devaient soutenir des candidates et candidats dans au moins 20 circonscriptions. Ce critère a été abrogé, en 2004, à la suite d'une décision rendue par la Cour suprême du Canada, l'année précédente, dans l'arrêt *Figueroa c. Canada (procureur général)*. La Cour avait alors statué que le critère fixant à 50 le nombre de candidats qu'un parti devait soutenir lors d'élections fédérales était inconstitutionnel en vertu de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷².

69. Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, Varsovie/Strasbourg, 2011, p. 7. Des définitions similaires à celle-ci sont notamment utilisées par l'Organisation des Nations Unies et dans la *Loi électorale du Canada* (art. 2(1)).

70. *Figueroa c. Canada (procureur général)*, 2003 CSC 37 (CanLII), [2003] 1 RCS 912.

71. Commission de Venise et Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, *op. cit.*, p. 21.

72. Megan Furi, *Résumé législatif. Projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, Bibliothèque du Parlement, 2004, p. 3.



Les avantages associés à l'autorisation

L'accès à la liste électorale

- Le directeur général des élections doit transmettre la liste électorale aux partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale et aux partis autorisés qui en font la demande trois fois par année et au début de la période électorale.
- La liste contient le nom, l'adresse, la date de naissance et le sexe des électrices et des électeurs inscrits.

L'accès au financement public

- Les partis politiques qui présentent des candidatures ont droit à une **allocation annuelle** qui varie en fonction du pourcentage de votes qu'ils obtiennent.
- S'ils obtiennent 1 % des votes, ils ont droit à un **remboursement partiel de leurs dépenses électorales**.
- Les partis politiques qui obtiennent 3 % des votes peuvent se voir octroyer du **temps d'émission ou de l'espace gratuit par les médias**.
- Les partis politiques ont droit à un **revenu d'appariement** en fonction du montant des contributions qu'ils ont recueillies. S'ils n'ont pas participé à la dernière élection générale, ils doivent produire une liste d'au moins 1 000 membres ou d'au moins 500 membres dans 10 régions administratives.

La vocation politique et électorale des partis politiques

La *Loi électorale* ne définit pas ce qu'est un parti politique, mais elle lui réserve un rôle prépondérant dans la campagne électorale. Les partis sont les seuls, aux côtés des personnes candidates, et par l'entremise de leurs agents officiels, à pouvoir effectuer des dépenses électorales. Ces dépenses ont pour objectif de favoriser ou de défavoriser l'élection d'une personne candidate, de diffuser ou de combattre le programme ou la politique d'une telle personne ou d'un parti, ou encore d'approuver ou de désapprouver des mesures qu'ils préconisent ou combattent ou des actes qu'ils accomplissent ou proposent. En outre, l'article 83 de la *Loi* précise que les sommes que les partis reçoivent à titre d'allocation et d'appariement doivent servir à payer « les dépenses se rapportant notamment à l'administration courante, à la diffusion d'un programme politique, à la coordination de l'action politique des membres ou sympathisants et aux dépenses électorales ».



Un parti politique qui demande une autorisation devrait ainsi avoir pour objectifs de mener des activités politiques et de participer au processus électoral. Comme le soulignait le juge LeBel dans l'arrêt *Figueroa*, la « présentation de candidats et la participation à la course électorale constituent des aspects fondamentaux de la vie des partis politiques tenant à leur nature même, par comparaison aux autres types d'associations politiques, les groupes d'intérêts par exemple⁷³ ». Or, rien, dans la *Loi électorale*, ne permet actuellement de s'en assurer. Ainsi, au Québec, un parti politique peut obtenir une autorisation et la conserver sans présenter de candidatures et sans effectuer d'activités politiques. Les dernières élections générales en fournissent quelques exemples : en 2018, 4 partis autorisés sur un total de 22 n'ont pas présenté de candidats ; en 2022, 6 des 27 partis autorisés ont fait de même.

Les avantages que la *Loi électorale* confère aux partis politiques autorisés ont pour objectif principal de leur permettre de participer activement aux élections. Or, l'accès à certaines formes de financement public et aux renseignements personnels contenus dans la liste électorale peuvent être attrayants dans d'autres contextes. Par exemple, des groupes d'intérêt pourraient y voir une façon d'obtenir du financement pour leurs activités⁷⁴. Les privilèges qui sont octroyés aux partis autorisés devraient être utilisés conformément aux fins poursuivies par la *Loi*.

Constat n° 4

Les critères prévus dans la *Loi électorale* pour qu'une entité politique obtienne et conserve une autorisation sont minimaux. Ils permettent un accès large et facile à ce statut et aux avantages qu'il procure. Depuis le retrait de l'exigence de soutenir des candidatures dans au moins 20 circonscriptions, **les partis politiques qui obtiennent une autorisation n'ont plus l'obligation de mener des activités politiques et électorales**. Les entités qui l'obtiennent devraient pourtant avoir la volonté de participer activement et utilement au processus électoral, étant donné la nature même de ce qu'est un parti politique.

73. *Figueroa c. Canada (procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 149.

74. À quelques jours des élections générales de 2022, le chef d'un parti politique autorisé confiait au quotidien *Le Devoir* que « la décision de son parti de ne présenter aucun candidat [s'inscrivait] dans une stratégie visant à "se concentrer sur le financement". L'argent récolté par la formation [expliquait-il] servira entre autres à financer des démarches juridiques et du lobbying. » Zacharie Goudreault, « Les petits partis dans l'ombre des plus grands », *Le Devoir*, 22 septembre 2022, [<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/757784/elections-quebec-2022-les-petits-partis-dans-l-ombre-des-plus-grands>].



La préservation de l'ordre public et démocratique

Au cours des dernières années, la désinformation, l'intimidation, le harcèlement et les menaces ont pris de l'ampleur. Au Canada et au Québec, les signalements de discours et de crimes haineux ont augmenté de façon importante depuis 2017⁷⁵. Plus ce genre de propos et d'actes prennent forme dans l'espace public, plus ils sont susceptibles de se refléter dans le milieu politique. Dans son plus récent rapport de recommandations, Élections Canada notait qu'au cours des « dernières années, des partis et des candidats tenant des propos haineux à l'endroit de certaines communautés ont attiré l'attention des médias, du public et du monde politique⁷⁶ ». De tels cas sont aussi recensés au Québec.

Au Canada et au Québec, des lois condamnent clairement la discrimination et les discours haineux, dont le *Code criminel* (art. 319) et la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (art. 10, 11 et 134). En outre, les tribunaux canadiens ont déjà admis des limites à la liberté d'expression, qui est protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés*, afin de lutter contre les propos haineux⁷⁷. En effet, de tels propos sont inconciliables avec les valeurs d'une société libre et démocratique, qui vise la pleine participation de l'ensemble des citoyennes et des citoyens, sans discrimination, de même que la libre circulation des idées. La haine, au contraire, marginalise, exclut, déshumanise.

La *Loi électorale* n'aborde pas directement la question des discours haineux ni celle de l'autorisation d'entités politiques dont la dénomination ou les propos inciteraient à la haine ou à la violence. Néanmoins, l'autorisation – et les privilèges auxquels elle ouvre droit – ne devrait pas servir à amplifier les discours haineux ni à fournir des ressources supplémentaires aux entités qui représentent une menace pour les droits et libertés des citoyennes et citoyens, pour leur sécurité ou pour l'ordre public et démocratique.

Constat n° 5

Des lois condamnent clairement la discrimination et les discours haineux au Québec et au Canada. De tels propos sont incompatibles avec les valeurs d'une société libre et démocratique. **La *Loi électorale* se doit de refléter ces valeurs.**

75. Le nombre de crimes haineux a augmenté de 47 % en 2017 et de 37 % en 2020, pour s'établir à 2 669 affaires. Il s'agit du nombre le plus élevé depuis que Statistique Canada collige des données comparables sur ces crimes (2009). Ces données ne tiennent compte que des affaires portées à l'attention des services policiers et elles dépendent du niveau d'expertise de ces services pour reconnaître de tels crimes. L'augmentation des crimes haineux peut s'expliquer par une hausse des signalements ou par une croissance réelle de ces crimes. Statistique Canada, « Les crimes haineux déclarés par la police au Canada, 2019 » et « Les crimes haineux déclarés par la police au Canada, 2020 », *Centre canadien de la statistique juridique et de la sécurité des collectivités*, 2021 et 2022, p. 3.

76. Élections Canada, *Répondre aux nouveaux défis : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43^e et 44^e élections générales*, 2022, p. 29.

77. Julian Walker, *Discours haineux et liberté d'expression : balises légales au Canada*, Bibliothèque du Parlement, 2018, p. 16.



Vers des améliorations à la *Loi électorale*

La *Loi électorale* fixe les critères qui ouvrent l'accès à la compétition électorale pour les personnes candidates et pour les entités politiques. Ces critères sont peu contraignants afin que l'accès soit aussi simple et large que possible aux élections, ce qui assure l'égalité des chances et favorise le pluralisme politique. Malgré ces exigences minimales, certaines inégalités de représentation persistent, notamment pour les femmes et pour les personnes issues de la diversité. Ainsi, elles font encore face à des obstacles dans le parcours qui mène à l'élection. Par ailleurs, les exigences minimales en matière d'autorisation peuvent ouvrir la porte à des organisations dont les objectifs ne seraient ni politiques ni électoraux ; elles pourraient même représenter une menace pour l'ordre public et démocratique en incitant à la haine et à la violence.

Nous nous préoccupons des questions suivantes en ce qui a trait au droit de se présenter aux élections :

- Comment favoriser la diversité des candidatures ?
 - Quelles mesures la *Loi électorale* pourrait-elle prévoir pour encourager les partis politiques à s'assurer de la diversité des candidatures qu'ils présentent ?
 - Serait-il possible de réduire certains obstacles à la mise en candidature ?
- Comment mieux refléter les responsabilités que devrait avoir une entité autorisée au regard des fonctions publiques qu'elle aspire à exercer et des privilèges associés à ce statut ?
- Comment protéger la liberté d'expression, la liberté d'association et le pluralisme politique tout en balisant mieux l'autorisation et les privilèges qui en découlent ?
 - Des critères additionnels devraient-ils être ajoutés à la *Loi électorale* ?
 - Des obligations supplémentaires devraient-elles être prévues pour accéder au financement public et aux listes électorales ?



Les candidates et candidats aux élections

PROPOSITION 1

Encourager les partis politiques à rendre compte de leurs objectifs et des résultats atteints en matière de parité et de diversité des candidatures

Des modifications à la *Loi électorale* pourraient être envisagées pour inciter les partis politiques à viser la parité au sein de leurs candidatures. Les partis politiques pourraient avoir à se fixer des objectifs en matière de parité homme-femme et à produire un rapport sur l'atteinte de ces objectifs. Une telle mesure était prévue dans le projet de loi n° 39, la *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, présenté en 2019⁷⁸. Une mesure similaire pourrait être envisagée pour d'autres groupes issus de la diversité. Une autre option serait d'inviter les partis à déposer un rapport présentant des données démographiques anonymisées et agrégées brossant un portrait plus précis de la diversité de leurs candidates et candidats lors d'élections (âge, statut d'Autochtone, origine, handicap, etc.).

Au début de la période électorale, les partis politiques établiraient leurs objectifs et les transmettraient à Élections Québec. Leur document préciserait les cibles fixées et les actions prévues pour les atteindre. Après la période de mise en candidature, les partis politiques soumettraient un rapport sur la concrétisation de leurs objectifs à Élections Québec. Ces documents seraient rendus publics sur notre site Web. Les objectifs fixés et les résultats obtenus seraient présentés de manière à en faciliter la consultation et la comparaison.

Afin d'assurer le respect de ces nouvelles obligations, une sanction pourrait être prévue pour les partis politiques qui omettent de produire les documents dans les délais impartis. Cette sanction pourrait prendre la forme d'une infraction pénale pour la dirigeante ou le dirigeant responsable de la production des documents ou d'une réduction du financement public. Les dépenses des partis visant à encourager la diversité des candidatures pourraient aussi être ajoutées aux types de dépenses auxquels le financement public peut servir, qui figurent à l'article 83.

Ces modifications à la *Loi électorale* ne contraindraient pas les partis politiques dans le choix de leurs candidates et candidats. Elles consacraient toutefois l'importance de la parité et de la diversité des candidatures pour la société québécoise, de même que la transparence des partis politiques en cette matière. Les nouvelles informations qui seraient rendues publiques pourraient alimenter les réflexions des électrices et des électeurs à l'approche du scrutin.

78. Dans une étude publiée en 2014, le directeur général des élections recommandait d'encourager « la production par les partis politiques provinciaux d'un plan visant à favoriser une meilleure représentation des femmes au sein de leurs candidatures et de leurs élus. Les mesures contenues dans un tel plan devraient prévoir un nombre minimal de candidatures féminines dans le but d'atteindre une zone de parité des élus à l'Assemblée nationale. » Directeur général des élections du Québec, *Femmes et politique : facteurs d'influence, mesures incitatives et exposé de la situation québécoise*, collection « Études électorales », 2014, p. 93.

Pour mener la réflexion plus loin

Dans un nombre croissant de pays, la loi définit des cibles formelles (des quotas) afin, notamment, d'encourager la parité au sein des candidatures ou des personnes élues⁷⁹. Des incitatifs financiers ou des pénalités peuvent aussi être prévus pour les partis politiques, dans ce même objectif.

Une modulation du financement public pour favoriser la parité au Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, l'attribution de l'allocation annuelle versée aux partis politiques a été modifiée en 2017. L'allocation est distribuée entre les partis en fonction des votes qu'ils reçoivent. La nouvelle méthode de calcul donne plus de poids aux votes exercés en faveur des candidates : elle les pondère par un facteur de 1,5. Ainsi, plus un parti soutient de femmes et plus celles-ci reçoivent de votes, plus il voit sa part de l'allocation annuelle augmenter. Cette formule a été utilisée lors des élections générales de 2018 et de 2020. Il est cependant trop tôt pour déterminer si cette mesure a un effet positif sur la représentation des femmes⁸⁰.

PROPOSITION 2

Évaluer la possibilité de prévoir un régime distinct pour le remboursement de certaines dépenses liées aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap

Afin de réduire les obstacles financiers de certaines personnes candidates, nous proposons de repenser la façon dont la *Loi électorale* considère les dépenses liées aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap : plutôt que d'être comptabilisées dans l'atteinte du plafond des dépenses électorales, elles pourraient faire l'objet d'un régime de remboursement distinct. Cette approche serait mieux adaptée au traitement de ces dépenses particulières et elle favoriserait l'égalité des chances des personnes candidates. Elle pourrait aussi encourager les candidatures de femmes et de personnes en situation de handicap, notamment.

Au Canada, les lois électorales fédérale, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse prévoient déjà un traitement spécifique pour ces dépenses. Les deux premiers modèles nous semblent particulièrement intéressants.

79. International IDEA, *Gender Quotas Database*, [<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/129/35>].

80. Joanna Everitt et Quinn M. Albaugh, « The origins of gender-targeted public finance measures: the case of New Brunswick, Canada », *European Journal of Politics and Gender*, 2022, vol. 5, n° 1, p. 141.



Le remboursement de certains types de dépenses au Canada et au Manitoba

La *Loi électorale du Canada* (LEC) prévoit une catégorie distincte, appelée « dépenses personnelles du candidat », couvrant les dépenses « raisonnablement engagées en raison de la campagne du candidat, pendant et entre les périodes électorales, soit les dépenses relatives à la garde d'enfants : les dépenses relatives à la prestation de soins à une personne ayant une incapacité physique ou mentale qui est habituellement sous la garde du candidat ; dans le cas d'un candidat ayant une déficience, les dépenses personnelles supplémentaires liées à cette déficience⁸¹ ». Les dépenses personnelles doivent être de nouvelles dépenses ou la portion plus élevée des dépenses habituellement engagées et cette différence doit être liée à la tenue d'une élection. Ces dépenses ne sont pas visées par le plafond des dépenses électorales. Elles peuvent donner droit à un remboursement partiel, sans montant maximal, si la personne candidate obtient au moins 10 % des votes valides⁸².

D'après la *Loi sur le financement des élections du Manitoba*, les personnes candidates qui ont obtenu au moins 5 % des votes peuvent obtenir un remboursement total des frais raisonnables de garde d'enfants et des frais raisonnables attribuables à un handicap (art. 74). Ces frais ne sont pas considérés comme des dépenses électorales, même s'ils sont encourus pour permettre aux personnes candidates de faire campagne⁸³. Les frais raisonnables correspondent aux frais additionnels à ceux généralement encourus.

Nous proposons donc d'évaluer, en contexte québécois, la possibilité d'accorder un traitement spécifique à certaines dépenses personnelles des candidats. Ainsi, les dépenses raisonnables additionnelles liées aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap, encourues par les personnes candidates pour faire campagne, pourraient leur être remboursées sans que cela ait d'incidence sur le plafond de leurs dépenses électorales. Ce remboursement distinct pourrait être total ou partiel, mais supérieur au taux de 50 % accordé pour les dépenses électorales. Un seuil déterminé de votes valides obtenus pourrait donner droit à ce remboursement.

81. Voir l'article 378(1) de la *Loi électorale du Canada*. Élections Canada, *Manuel sur le financement politique des candidats et des agents officiels*, 2021, p. 91.

82. *Ibid.*, p. 125-126.

83. Élections Manitoba, *Legislative Reference Guide for Official Agents. The Election Financing Act*, 2017, p. 78-79.



L'autorisation des entités politiques

PROPOSITION 3

Ajouter des critères visant à s'assurer de la vocation politique et électorale d'une entité politique pour l'obtention et le maintien d'une autorisation

Depuis le retrait de l'obligation de soutenir des candidates et candidats dans au moins 20 circonscriptions, en 2004, la *Loi électorale* ne contient plus de critères qui permettent de s'assurer que les partis politiques autorisés mènent des activités politiques et électorales. Les avantages qui découlent de l'autorisation visent pourtant à faciliter la participation active des partis au processus électoral. Afin de respecter l'esprit de la *Loi*, nous considérons qu'il est nécessaire d'ajouter des critères liés à la vocation politique et électorale des entités qui demandent une autorisation.

Au moment de la demande d'autorisation, les partis pourraient devoir soumettre une déclaration signée par leur chef affirmant que le parti exercera des activités politiques. Cette exigence a été ajoutée dans plusieurs lois électorales, au Canada, à la suite de la décision rendue dans l'arrêt *Figueroa c. Canada (procureur général)*. Une telle déclaration vise principalement à confirmer que l'un des objectifs essentiels du parti est de participer aux affaires publiques en soutenant des personnes candidates et en appuyant leur élection. Les partis doivent soumettre cette déclaration chaque année pour conserver leur autorisation.

Cette exigence s'accompagne habituellement de l'obligation de soutenir un nombre minimal de personnes candidates lors d'une élection générale et d'un motif de retrait d'autorisation lié au nombre insuffisant de candidatures appuyées par un parti (ce nombre est souvent d'un ou deux candidats par élection générale). Certaines exceptions peuvent être prévues, si le parti peut démontrer qu'il a toujours pour objectif de participer aux affaires publiques en soutenant des candidatures. Cette démonstration peut s'appuyer sur différents documents du parti : sa constitution, ses statuts, ses règlements, son programme politique, son rapport annuel, etc. (l'encadré qui suit en présente une liste exhaustive). Au fédéral, la décision définitive en cette matière relève du tribunal compétent (LEC, art. 521(1)).



L'enregistrement des partis politiques au Canada

Les objectifs essentiels du parti

Pour s'enregistrer en vertu de la *Loi électorale du Canada*, un parti politique doit confirmer que l'un de ses objectifs essentiels « consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres ».

La *Loi* (art. 521.1(5)) précise les facteurs pertinents pour déterminer les objectifs essentiels du parti :

- a. « la constitution, les statuts, les lettres patentes ou les règlements administratifs du parti ou tout autre document permettant d'établir ses objectifs ;
- b. le programme politique du parti, son rapport annuel à ses membres, son programme de financement, son matériel publicitaire et ses déclarations en matière d'orientations ;
- c. la nature et l'étendue des activités du parti, de ses associations enregistrées et de ses candidats, y compris leur degré de participation aux campagnes électorales et leurs déclarations publiques au soutien d'un autre parti politique ou d'un candidat d'un autre parti politique ;
- d. les fonds reçus par le parti, par ses associations enregistrées et par ses candidats, leur source et leur utilisation, notamment à titre de dépenses électorales ;
- e. les relations du parti avec toute entité qui n'est pas un parti politique reconnu par le droit provincial susceptibles d'indiquer que le parti est contrôlé, directement ou indirectement, par une entité ou qu'il utilise son statut de parti enregistré principalement pour procurer une aide financière à une autre entité ;
- f. le fait que le parti est ou non une entité à but non lucratif ».

Pour appuyer sa demande, le parti peut joindre des documents de référence démontrant ses objectifs. Le directeur général des élections peut également demander au parti de lui fournir tout renseignement utile pour vérifier les objectifs essentiels du parti.



Les partis politiques pourraient aussi devoir produire un programme politique pour obtenir une autorisation et pour la conserver. Ce programme pourrait être exigé au moment de la demande d'autorisation ou dans les six mois suivants, comme c'est actuellement le cas pour les règlements du parti (art. 65.1). Un retrait d'autorisation pourrait être prévu si le parti ne se conforme pas à cette obligation. En outre, une formation obligatoire pourrait expliquer aux dirigeantes et dirigeants d'un parti qui demandent une autorisation les obligations qu'ils doivent remplir à titre de parti autorisé, notamment. Les dirigeants devraient avoir effectué cette formation pour obtenir une autorisation.

Enfin, une date limite pourrait être fixée pour le dépôt de demandes d'autorisation. Par exemple, la loi fédérale prévoit un délai d'au moins 60 jours avant le déclenchement d'une élection (art. 390). Ainsi, il n'y aurait pas d'ambiguïté quant aux forces politiques en présence lors d'une élection et il y aurait moins de risque qu'une demande interfère avec le processus en cours. Sous réserve que la demande d'autorisation soit jugée conforme, les partis politiques nouvellement autorisés seraient connus avant l'évènement. Les partis qui déposeraient une demande ou qui seraient appelés à modifier ou à compléter leur demande après la date limite seraient autorisés pour l'élection suivante.

Pour mener la réflexion plus loin

Le nombre de signatures requises pour obtenir une autorisation et pour la maintenir pourrait également être augmenté. Il est actuellement fixé à 100 membres qui ont la qualité d'électeur et une carte de membre valide du parti. La *Loi électorale du Canada* exige 250 signatures d'électrices et d'électeurs qui sont membres du parti : la *Loi sur le financement des élections* de l'Ontario, elle, exige la signature de 1 000 électeurs qui parrainent l'inscription du parti, qu'ils en soient membres ou non. Au Québec, ce nombre augmente à 1 000 signatures de membres (ou à 500 signatures de membres de 10 régions administratives) pour les partis politiques autorisés depuis les dernières élections générales qui souhaitent obtenir des revenus d'appariement pour les contributions qu'ils ont recueillies.



PROPOSITION 4

Veiller à ce que Loi électorale reflète les valeurs de notre société pour éviter qu'une entité qui incite à la haine ou à la violence puisse bénéficier de l'autorisation et de ses privilèges

Le droit canadien condamne la discrimination et les discours haineux. De tels actes sont incompatibles avec les valeurs d'une société libre et démocratique. Ils le sont encore plus fondamentalement avec le rôle qu'aspirent à jouer les partis politiques au sein de notre démocratie représentative. Aussi, la *Loi électorale* devrait envoyer un signal clair, aux acteurs politiques comme à l'ensemble de la société, affirmant que la haine et la violence ne sont pas tolérées en contexte électoral et qu'elles justifient le refus de l'autorisation et des privilèges qui y sont associés.

La *Loi électorale* prévoit certains critères minimaux relatifs à l'autorisation et au retrait d'autorisation des entités politiques. D'autres critères liés à la dénomination, aux objectifs, au discours ou aux activités de l'entité, par exemple, pourraient être ajoutés. Ils pourraient, entre autres, viser les discours haineux, les appels à la violence ainsi que les activités illégales ou contraires à l'ordre public et démocratique. Ces critères devraient être circonscrits avec une attention minutieuse : ils ne devraient pas porter atteinte aux libertés d'expression et d'association ni aux droits de voter et de se présenter aux élections. Ils devraient être analysables objectivement et justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique. De tels ajouts aux critères de la *Loi électorale* feraient écho aux valeurs qui sont le fondement de notre démocratie.

L'interdiction et la dissolution de partis politiques en Europe

En Europe, il existe « un patrimoine démocratique commun selon lequel les partis politiques ne sont pas interdits et dissous, sauf dans des cas très exceptionnels⁸⁴ ». Depuis les années 1990, quelques procédures d'interdiction ont visé de petits partis extrémistes dans certains États du Conseil de l'Europe.

La Commission de Venise a recensé différents critères des lois européennes qui peuvent mener à l'interdiction d'un parti politique ou d'une association : menace à l'existence ou à la souveraineté de l'État ; menace à l'ordre démocratique ; menace à l'intégrité territoriale de l'État ; promotion de la haine sociale, ethnique ou religieuse ; promotion de la discrimination ethnique ; recours à la violence ou menace de violence ; nazisme ou fascisme ; association criminelle ; association militaire ou paramilitaire ; pratiques clandestines ou subversives⁸⁵. Généralement, le nombre de critères se limite à un ou deux dans chaque loi.



84. Michael Krennerich, *op. cit.*, p. 20.

85. Traduction. Commission de Venise, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties*, 2021, p. 66.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence, a établi que les restrictions visant un parti politique ainsi que son éventuelle interdiction ou dissolution doivent respecter trois conditions :

- « [La mesure doit être exceptionnelle, justifiée] uniquement dans des cas extrêmes de préconisation du recours à la violence et de mise en danger de l'ordre politique démocratique ou des droits fondamentaux des citoyens [**condition d'exceptionnalité**].
- La mesure doit être proportionnée à l'objectif poursuivi, étant un dernier recours, et des mesures moins radicales doivent être prises, si possible [**condition de proportionnalité**].
- La mesure ne doit pas être utilisée de manière arbitraire et doit respecter les garanties judiciaires d'une procédure équitable et régulière [**condition des garanties procédurales**]⁸⁶ ».

La France

En France, différents critères peuvent mener à la dissolution d'un parti politique. Le *Code de la sécurité intérieure*, qui s'applique notamment aux partis politiques, prévoit, entre autres, la dissolution de toutes les associations ou de tous les groupements qui « soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence » (art. L212-1(6)).

PROPOSITION 5

Ajouter des motifs de refus et de retrait d'autorisation liés aux obligations financières et administratives des partis politiques

La *Loi électorale* impose des obligations financières et administratives aux entités politiques autorisées. Ces obligations contribuent notamment à assurer l'équité, l'intégrité et la transparence du régime de financement politique. Le non-respect de certaines d'entre elles peut entraîner un retrait d'autorisation. En cohérence avec les dispositions existantes, nous proposons d'ajouter certains motifs de refus et de retrait d'autorisation pour réaffirmer l'importance de ces obligations et pour en favoriser le respect.

86. Michael Krennerich, *op. cit.*, p. 21.



Prévoir des conséquences pour les dirigeants d'un parti endetté dont l'autorisation a été retirée

Lorsqu'une entité perd son autorisation, ses dettes sont remboursées à même ses propres fonds. Si ceux-ci sont insuffisants, les dettes qui n'ont pas été remboursées deviennent des pertes nettes pour les créanciers, puisque l'entité n'existe plus. Si cette entité est un parti politique, aucune conséquence n'est prévue : ses dirigeantes et dirigeants peuvent présenter une nouvelle demande d'autorisation. Au contraire, s'il s'agit d'une candidate ou d'un candidat indépendant, cette personne devient inéligible pour une période de quatre ans (art. 125). Il y a donc une différence de traitement entre les partis politiques et les candidats indépendants. Afin de corriger cette iniquité et d'éviter que le retrait d'autorisation soit utilisé pour esquiver le paiement des dettes d'un parti, nous proposons que ses dirigeants, notamment son chef et son représentant officiel, perdent le droit de présenter une nouvelle demande d'autorisation.

Prévoir un retrait d'autorisation en cas de non-respect des exigences relatives au rapport de dépenses électorales

La *Loi électorale* prévoit que le directeur général des élections peut retirer l'autorisation d'une entité politique qui ne se conforme pas aux exigences relatives aux rapports financiers qu'elle doit produire (art. 68). Une telle sanction ne s'applique pas, toutefois, au rapport de dépenses électorales. Nous proposons de remédier à cette situation en ajoutant le non-respect des exigences relatives au rapport de dépenses électorales comme motif de retrait d'autorisation.

Prévoir un retrait d'autorisation pour un parti politique dont le nombre de dirigeants est insuffisant

La *Loi électorale* indique que pour obtenir une autorisation, un parti politique doit notamment fournir les noms de sa ou son chef, de sa représentante officielle ou son représentant officiel ainsi que de deux dirigeantes ou dirigeants. Lorsque plusieurs de ces postes sont vacants pour une période prolongée, ce parti n'a plus l'organisation nécessaire pour respecter les obligations qui lui incombent à titre d'entité autorisée. Nous proposons de prévoir un processus allégé pour le retrait d'autorisation dans de telles circonstances. Cette mesure pourrait s'inspirer de la radiation d'office applicable en vertu de la *Loi sur le registraire des entreprises* (RLRQ, c. R-17.1, art. 59).



Pour mener la réflexion plus loin

Pour un climat sain et respectueux au sein de nos institutions et de nos processus démocratiques

Les élections démocratiques devraient être exemptes de toute forme de violence pour garantir la libre et pleine participation de toutes et de tous. Or, les manifestations de haine se font plus nombreuses et nos sociétés, de même que la scène politique, se fragmentent. Jusqu'ici, le Québec a été moins touché par les mouvements contestataires et par les gestes de violence observés notamment aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni. Néanmoins, la crainte de subir du harcèlement et de l'intimidation peut décourager certaines personnes de s'engager en politique. Elle peut aussi amener les personnes élues à se retirer de la vie publique. Nous croyons qu'il faut agir pour éviter que ces phénomènes n'affectent de manière encore plus importante notre démocratie représentative.

Différentes avenues pourraient être envisagées pour favoriser un climat sain et respectueux au sein de nos institutions et de nos processus démocratiques. Un code de bonne conduite électorale à l'intention des personnes qui s'engagent dans une campagne électorale pourrait être adopté. Ce code pourrait viser principalement les partis politiques, leur personnel, leurs bénévoles ainsi que les personnes candidates. Il pourrait aussi servir de guide à l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Les acteurs concernés au premier chef par la qualité du débat électoral devraient être mis à contribution dans l'élaboration de ce code : le directeur général des élections, les élus de l'Assemblée nationale, les partis politiques, la commissaire à l'éthique et à la déontologie ainsi que des groupes de la société civile. Le code devrait notamment tenir compte de la désinformation et des nouvelles pratiques numériques. Il devrait promouvoir des campagnes éthiques et viser à dissuader certains comportements, comme le (cyber)harcèlement, l'intimidation, les attaques basées sur l'identité (le genre, l'orientation sexuelle, l'appartenance ethnique ou religieuse) et la dissémination d'informations fallacieuses sur les adversaires politiques ou sur le processus électoral. Une telle réflexion permettrait aussi de préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs pour assurer un débat électoral respectueux.

Même si le harcèlement et l'intimidation sont déjà punis par la loi, une infraction pourrait également être ajoutée dans la *Loi électorale* pour décourager de tels comportements en contexte électoral. Des sanctions spécifiques, relatives aux droits électoraux, pourraient être imposées aux personnes reconnues coupables. Le Royaume-Uni a récemment adopté un projet de loi prévoyant de telles sanctions. Ce type de modification enverrait un message clair confirmant que ces comportements ne sont pas tolérés. Cela pourrait aussi avoir un effet symbolique fort et rassurant pour de futurs candidats et candidates.



La lutte à l'intimidation dans la vie publique au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, à la suite des élections générales de 2017, l'*Independent Committee on Standards in Public Life* s'est penché sur le phénomène de l'intimidation envers les personnes élues et les personnalités publiques. Dans son rapport, le comité soulignait une augmentation de l'intimidation envers les personnes candidates et envers d'autres personnes qui s'engagent publiquement⁸⁷. Il constatait que l'intimidation touche des personnes de tout groupe et de tout horizon politique, mais que certaines personnes sont plus susceptibles d'en être la cible, dont les femmes et les personnes issues de la diversité socioculturelle, sexuelle ou de genre. Le comité notait que le nombre, l'intensité et la virulence des attaques envers ces personnes étaient plus élevés. Il remarquait aussi que l'intimidation touchait non seulement les personnes candidates, mais aussi leur famille, leur personnel, leurs bénévoles, leurs adeptes et l'électorat.

Le comité a formulé plusieurs recommandations, qui visaient principalement les entreprises de médias sociaux, les partis politiques, le gouvernement, les personnes élues et toute personne qui participe à la vie publique. Parmi les mesures préconisées, le comité invitait les partis politiques à se doter d'un code de conduite pour leurs membres et d'un code de conduite conjoint sur les comportements d'intimidation en vue de la prochaine campagne électorale⁸⁸. Il recommandait aussi au gouvernement d'introduire une nouvelle infraction dans la législation électorale concernant l'intimidation des personnes candidates et bénévoles⁸⁹. Cet ajout ne visait pas à combler une lacune du droit criminel, jugé suffisant, mais plutôt à refléter le sérieux de la menace que pose l'intimidation pour l'intégrité du processus démocratique.

En 2021, le gouvernement a présenté un projet de loi prévoyant, entre autres, une nouvelle sanction électorale pour les personnes reconnues coupables d'intimidation envers une personne candidate, bénévole de campagne ou élue⁹⁰. En plus de la peine prévue par le droit criminel, les coupables sont privés du droit de se présenter à une élection pour cinq ans. Le projet de loi a reçu la sanction royale en avril 2022.

87. Committee on Standards in Public Life, *Intimidation in Public Life*, 2017, p. 27-28.

88. *Ibid.*, p. 49-50 et p. 52-53.

89. *Ibid.*, p. 60-61.

90. Gouvernement du Royaume-Uni, *Greater protections for voters as government's Elections Bill achieves Royal Assent*, 28 avril 2022, [<https://www.gov.uk/government/news/greater-protections-for-voters-as-governments-elections-bill-achieves-royal-assent>].



Un code d'éthique destiné spécifiquement aux entités politiques autorisées pourrait être adopté. Un tel code existe déjà pour les membres de l'Assemblée nationale : son application relève de la commissaire à l'éthique et à la déontologie⁹¹. Ce nouveau code pourrait contribuer à assurer un climat sain et respectueux et à renforcer la confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard des partis politiques. Il pourrait exposer les principes directeurs et les valeurs particulières qui forment le cadre du comportement moral attendu des entités et des personnes qui participent au processus politique.

Les personnes qui choisissent de s'engager activement en politique de même que les partis qui les soutiennent sont des acteurs essentiels de notre démocratie. Ces dernières années, différentes initiatives⁹² ont vu le jour pour revaloriser l'engagement des personnes candidates à une élection ainsi que le rôle des personnes élues, tant à l'Assemblée nationale que dans les municipalités. Nous saluons ces efforts, de même que le courage et l'engagement de celles et ceux qui choisissent de prendre une part plus active dans notre système politique. Quelle que soit la forme que prennent ces gestes, ils sont déterminants pour la représentativité et pour la vitalité de notre démocratie.

91. RLRQ, c. C-23.1, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*.

92. L'Assemblée nationale propose divers articles, ateliers et programmes qui permettent de se familiariser avec le rôle de député [<https://www.paricilademocratie.com/>]. Le ministère des Affaires municipales produit, entre autres, un guide à l'intention des candidates et des candidats au conseil municipal et mène des campagnes pour encourager les candidatures, *Je me présente aux élections municipales 2021*. En 2021, l'Union des municipalités a mené une campagne intitulée « D'Elles à Élués », qui visait à augmenter le nombre de candidatures féminines lors des élections municipales [<https://umq.qc.ca/ellesaelues/>]. Le Groupe femmes, politique et démocratie a mis sur pied un club politique féminin, *Les Elles du pouvoir*, qui permet aux aspirantes candidates, aux candidates, au personnel politique, aux élues, aux ex-élues et aux militantes d'échanger sur la pratique de la politique [<https://gfpd.ca/club-politique-les-elles-du-pouvoir/>].

SYNTHÈSE

DES PROPOSITIONS ET DES PISTES DE RÉFLEXION

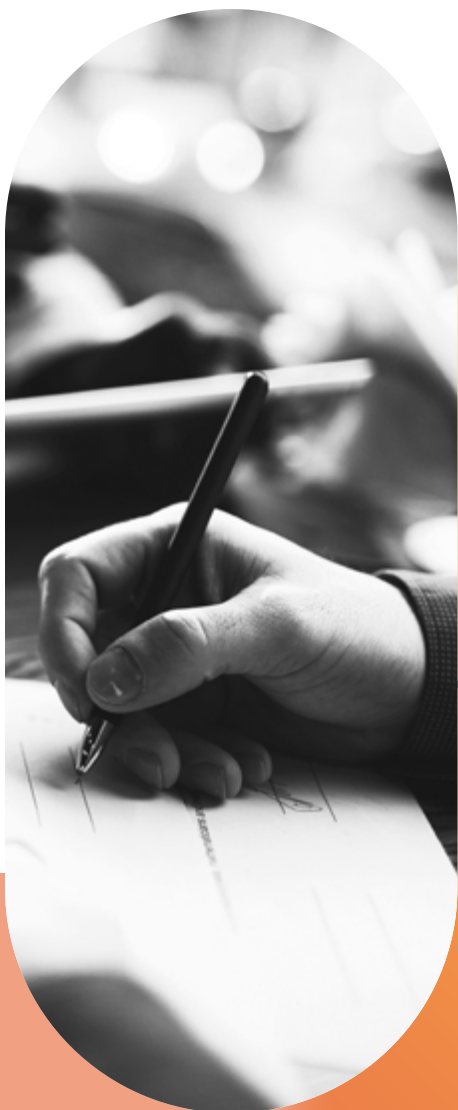
Propositions du directeur général des élections

- ❶ Encourager les partis politiques à rendre compte de leurs objectifs et des résultats atteints en matière de parité et de diversité des candidatures
- ❷ Évaluer la possibilité de prévoir un régime distinct pour le remboursement de certaines dépenses liées aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap
- ❸ Ajouter des critères visant à s'assurer de la vocation politique et électorale d'une entité politique pour l'obtention et le maintien d'une autorisation
- ❹ Veiller à ce que *Loi électorale* reflète les valeurs de notre société pour éviter qu'une entité qui incite à la haine ou à la violence puisse bénéficier de l'autorisation et de ses privilèges
- ❺ Ajouter des motifs de refus et de retrait d'autorisation liés aux obligations financières et administratives des partis politiques

Pour mener la réflexion plus loin

- ❶ Comment assurer un climat sain et respectueux au sein de nos institutions et de nos processus démocratiques ?





CHAPITRE 03

Le financement politique et les dépenses électorales

Mise en contexte

L'encadrement du financement politique et des dépenses électorales contribue à l'exercice effectif du droit de se présenter aux élections en permettant aux partis politiques et aux personnes candidates de participer à des campagnes électorales compétitives et intègres. Afin de favoriser l'égalité des chances, la *Loi électorale* prévoit plusieurs mécanismes de financement public et de contrôle des dépenses électorales visant l'équité de la concurrence électorale. Ainsi, les électrices et les électeurs peuvent choisir entre plusieurs formations politiques ayant les moyens de présenter leur programme politique partout au Québec. Les électeurs peuvent aussi choisir de participer à l'élection en soutenant financièrement le parti politique ou la personne candidate de leur choix en lui versant une contribution, qui est rendue publique. L'encadrement et la transparence des sources de financement des partis politiques ainsi que des dépenses électorales visent à renforcer la confiance des électrices et des électeurs tout en contribuant à l'intégrité électorale.

Le régime de financement politique et de contrôle des dépenses électorales repose sur certains principes fondamentaux, qui reflètent la nature égalitaire du système électoral québécois : la **primauté des électrices et des électeurs**, l'**équité**, la **transparence** et l'**intégrité**.

Dans ce chapitre, nous présentons les principales règles qui encadrent le régime de financement politique et de contrôle des dépenses électorales au Québec. Nous nous intéressons particulièrement aux transformations qu'a connues le financement politique à partir de 2010. Nous nous attardons par ailleurs à l'évolution du contexte politique, en particulier à l'émergence d'une période préélectorale qui s'explique notamment par l'avènement d'élections à date fixe.

Le financement public

(*Loi électorale*, titre III, chapitre II)

La *Loi électorale* actuelle prévoit trois sources principales de financement public pour les partis politiques et, dans certains cas, pour les personnes candidates : les allocations, les revenus d'appariement et le remboursement partiel des dépenses électorales. Le financement est réparti en fonction de différentes formules (résumé dans le tableau *Composantes du financement public* à l'annexe 1).

L'allocation annuelle est distribuée proportionnellement au pourcentage des votes valides obtenus par un parti politique lors des dernières élections générales. Elle se calcule à partir du nombre d'électrices et d'électeurs inscrits sur les listes électorales utilisées lors de ces élections ; ce nombre est multiplié par un montant révisé le 1^{er} janvier de chaque année – 1,82 \$ en 2023 – en fonction de la variation de l'indice moyen des prix à la consommation (art. 82). Ce montant est partagé entre les partis selon le pourcentage de votes qu'ils ont obtenus lors des dernières élections générales. Un supplément de 1,00 \$ s'ajoute en période électorale (art. 82.1). Les candidats indépendants autorisés et les députés indépendants autorisés ne peuvent pas bénéficier de cette allocation. Les partis autorisés depuis les dernières élections ne le peuvent pas non plus.



Un revenu d'appariement, calculé en fonction des contributions reçues, est versé au parti politique autorisé. Un montant de 2,50 \$ est tout d'abord versé pour chaque dollar reçu en contribution, jusqu'à un montant de 20 000 \$ en contributions. Au-delà de ce montant, l'appariement se calcule dollar pour dollar, jusqu'à ce que le parti atteigne le seuil de 200 000 \$ de contributions par année. Le montant maximal dont peut bénéficier un parti politique est donc de 250 000 \$ par année. Lors d'élections générales, ces montants sont doublés (art. 82.2). Le parti peut ainsi recevoir un montant maximal de 500 000 \$. Pour avoir droit au revenu d'appariement, un parti politique qui a été autorisé après les dernières élections générales doit fournir une liste comportant au moins 1 000 membres ou 500 membres provenant de 10 régions administratives. C'est plus que les 100 membres dont les signatures sont requises pour l'autorisation (art. 82.3). Quant au candidat ou au député indépendant autorisé, il reçoit 2,50 \$ pour chaque dollar qui lui est versé en contributions, jusqu'à ce qu'il atteigne le seuil de 800 \$ de contributions par année. Ainsi, il peut recevoir un maximum de 2 000 \$ (art. 82.4).

Par ailleurs, en période électorale, la *Loi électorale* prévoit le remboursement de 50 % des dépenses électorales. Pour obtenir ce remboursement, une personne candidate doit avoir été élue ou avoir obtenu au moins 15 % des votes valides (art. 457), alors qu'un parti politique doit avoir obtenu au moins 1 % des votes valides (art. 457.1). Le remboursement ne peut jamais dépasser la limite de dépenses électorales qui a été fixée. Le remboursement du candidat indépendant autorisé non élu ne peut pas excéder la somme de sa contribution personnelle et des dettes découlant de ses dépenses électorales⁹³.

Le financement autonome

(*Loi électorale*, titre III, chapitre II)

Seul un électeur peut verser une contribution à une entité politique autorisée (art. 87). Le montant maximal annuel qu'une électrice ou un électeur peut verser à une entité autorisée est de 100 \$. Il peut verser une contribution additionnelle de 100 \$ lors d'élections générales ou partielles (art. 91). Ces montants sont fixés par la *Loi* et ne sont pas soumis à l'indexation. Les dons anonymes ne sont plus permis depuis 2011. Toutes les contributions doivent être versées à Élections Québec, à l'exception des contributions de 50 \$ ou moins versées en argent comptant (art. 93). Élections Québec s'assure ainsi de la conformité des contributions avant de les verser à l'entité politique visée (art. 487). Tout donateur doit remplir une fiche de contribution (art. 95.1). L'information concernant tous les montants versés est diffusée sur le site Web d'Élections Québec (art. 93.1 et 488). D'autres sources de revenus autonomes des partis politiques sont aussi encadrées, notamment les revenus liés au prix d'entrée lors d'une activité politique (art. 88). Par ailleurs, le montant maximal que peut exiger un parti politique pour l'adhésion d'un membre est fixé à 25 \$ par année (art. 88).

93. D'autres remboursements partiels sont aussi prévus, notamment des frais d'audit du rapport financier du parti politique et des frais de certification pour la norme de sécurité PCI-DSS, si des renseignements bancaires sont en transmis lors du versement d'une contribution (art. 112). Le montant maximum prévu à l'article 112 est de 22 407 \$ depuis le 1^{er} janvier 2023.

Le contrôle des dépenses électorales

(Loi électorale, titre IV, chapitre VI)

À peu près inchangée depuis 1963, la notion de dépense électorale prévue par la *Loi électorale* est large afin que la limite imposée soit utile. Elle vise le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour les quatre fins énumérées à l'article 402 :

- 1) Favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti ;
- 2) Diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti ;
- 3) Approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou par un parti ;
- 4) Approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, par un candidat ou par leurs partisans.

Au Québec, seul l'agent officiel d'une personne candidate ou d'un parti politique ou son adjoint peut faire ou autoriser une dépense électorale (art. 413). Certaines exceptions sont prévues ; elles concernent, notamment, la couverture médiatique de la campagne (art. 404). Sous certaines conditions, quelques activités ne sont pas considérées comme des dépenses électorales⁹⁴. Une électrice, un électeur ou un groupe composé en majorité d'électrices et d'électeurs et ne possédant pas la personnalité morale peuvent aussi demander le statut d'intervenant particulier et, ainsi, être autorisés, sous certaines conditions, à faire des dépenses de publicité de 300 \$ tout au plus (art. 404 et 457.2)⁹⁵.

Les dépenses électorales des personnes candidates et des partis politiques sont limitées par la *Loi électorale*. Au cours d'élections générales, les dépenses d'un parti ne doivent pas dépasser 0,80 \$ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti a une candidate ou un candidat officiel (art. 426). Pour chaque candidat, elles ne doivent pas dépasser 0,87 \$ par électeur, sauf dans les circonscriptions éloignées bénéficiant d'un supplément⁹⁶. Par ailleurs, lors d'une élection partielle, la limite des dépenses électorales d'un candidat est augmentée de 0,80 \$. Ces montants sont révisés le 1^{er} avril de chaque année en fonction de la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente. La *Loi électorale* ne précise pas la manière d'imputer les dépenses entre le candidat d'un parti et le parti lui-même. Ainsi, les entités politiques jouissent d'une certaine marge de manœuvre dans la répartition des dépenses lorsqu'elles s'assurent de respecter la limite légale.

94. Par exemple, la publication et la diffusion de comparatifs de programmes politiques en période électorale (directive D-31) ou l'organisation et la tenue d'assemblées publiques en période électorale (directive D-20). Voir Élections Québec, *Guide explicatif concernant les règles de contrôle des dépenses électorales*, 2022, [<https://docs.electionsquebec.qc.ca/PRO/62b0b39e71fc4/DGE-259-VF.pdf>].

95. Ces dépenses ne doivent pas avoir pour effet de favoriser ni de défavoriser directement une personne candidate ou un parti politique. L'intervenant particulier peut faire connaître son opinion sur un sujet d'intérêt public, obtenir un appui à une telle opinion ou encore prôner l'abstention ou l'annulation du vote.

96. Ces taux étaient valides à partir du 1^{er} avril 2023. Les personnes candidates des circonscriptions de Duplessis, de Rouyn-Noranda-Témiscamingue, de René-Lévesque et d'Ungava ont droit à un supplément de 0,22 \$ par électeur ; dans la circonscription des Îles-de-la-Madeleine, le maximum est augmenté de 1,08 \$ par électeur.



Les partis politiques et les personnes candidates qui ont effectué des dépenses électorales doivent produire un rapport de dépenses électorales⁹⁷. Les intervenants particuliers doivent également produire un rapport de leurs dépenses⁹⁸. Le fait, pour l'agent officiel, de dépasser la limite de dépenses électorales permise constitue une infraction passible d'une amende de 5 000 \$ à 20 000 \$ (art. 559) constituant une manœuvre électorale frauduleuse (art. 567)⁹⁹. Par ailleurs, les entités politiques doivent soumettre un rapport financier annuel pour rendre compte de l'ensemble de leurs revenus et de leurs dépenses (art. 113 et 117). La non-production du rapport financier ou du rapport de dépenses électorales dans les délais prescrits par la *Loi* peut entraîner différentes sanctions, comme une amende, s'il y a poursuite pénale, ainsi que l'inhabilité à siéger et à voter à l'Assemblée nationale pour le chef du parti (art. 127 et 442). Ce défaut de production entraîne aussi l'inéligibilité de la personne visée (art. 235).

La définition d'une dépense électorale est large, mais la période pendant laquelle elle s'applique est relativement courte : seules les dépenses liées à des biens ou des services qui sont utilisés pendant la période électorale pour l'une des quatre fins citées précédemment (art. 402) sont considérées comme telles. Ainsi, lorsqu'un bien ou un service est utilisé à la fois avant et pendant la période électorale, seule la partie du coût relative à son utilisation au cours de la période électorale constitue une dépense électorale¹⁰⁰. En d'autres termes, le coût d'un bien ou d'un service utilisé avant le déclenchement de l'élection ou après celle-ci n'est pas pris en compte dans le plafond des dépenses électorales. Ces dépenses ne sont pas admissibles à un remboursement partiel. Cependant, les revenus autonomes ou publics¹⁰¹ peuvent être utilisés pour couvrir toute dépense. Les dépenses électorales font l'objet d'un contrôle en période électorale ; cependant, à l'extérieur de cette période, les dépenses des entités politiques, y compris celles associées aux activités partisans, sont peu encadrées. Quant aux autres acteurs de la société civile, sous réserve des règles liées au financement politique, leurs dépenses et leurs activités ne sont pas régies par la *Loi électorale* en dehors de la période électorale.

97. Le parti politique doit soumettre son rapport au cours des 120 jours qui suivent le jour du scrutin. La personne candidate doit le faire dans un délai de 90 jours.

98. Les intervenants particuliers ont un délai de 30 jours pour produire leur rapport.

99. Selon l'article 568, « [l]a personne déclarée coupable d'une infraction qui est une manœuvre électorale frauduleuse perd, pour une période de cinq ans à partir du jugement, le droit de se livrer à un travail de nature partisane, de voter et d'être candidate à une élection et elle ne peut, pour la même période, occuper aucune fonction dont la nomination est faite par décret du gouvernement ou par résolution de l'Assemblée nationale. De plus, lorsque la personne déclarée coupable d'une infraction visée aux articles 557 ou 558 est député, son élection est nulle. » La manœuvre électorale frauduleuse peut aussi mener à une contestation de l'élection (art. 458 et suiv.).

100. Selon une formule basée sur la fréquence d'utilisation pendant la période électorale par rapport à cette fréquence avant et pendant cette période (art. 403).

101. En effet, selon l'article 83, les revenus d'allocation ou d'appariement servent à payer « les dépenses se rapportant notamment à l'administration courante, à la diffusion d'un programme politique, à la coordination de l'action politique des membres ou sympathisants et aux dépenses électorales. Ces montants servent également à rembourser le capital des emprunts. »

Enjeux et principaux constats

1 La transparence et l'intégrité du financement politique

L'encadrement du financement politique et le contrôle des dépenses électorales sont au cœur du régime électoral québécois. Le premier établit les façons dont les partis politiques et les personnes candidates sont financés, alors que le second définit la manière dont ils peuvent dépenser les sommes amassées, du moins en période électorale. En d'autres termes, les dispositions de la *Loi électorale* concernant le financement politique régulent l'accès aux ressources nécessaires à la planification et à l'organisation d'activités de nature politique. Elles fixent les règles que doivent respecter les partis politiques afin de solliciter un financement autonome, notamment en déterminant qui peut faire une contribution politique et le montant maximal de cette contribution. La *Loi* limite aussi le montant exigé pour devenir membre d'une formation politique. Elle détermine, par ailleurs, l'ampleur du financement public des formations politiques et sa répartition en fonction de différents mécanismes, de manière impartiale.

Cet encadrement est fondamental afin d'assurer une certaine égalité des chances. Il rend le système électoral compétitif, car les partis politiques ont accès à des ressources suffisantes pour faire campagne. Ils ont ainsi des chances raisonnables de se faire entendre et de faire élire des candidates et des candidats. Par ailleurs, la *Loi électorale* détermine qui peut verser des contributions aux entités autorisées, car le principe de primauté de l'électeur est central, dans le système électoral québécois, depuis l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques*, en 1977¹⁰². L'appui financier d'une électrice ou d'un électeur au parti ou au candidat de son choix est une forme d'expression politique et de participation à la vie démocratique.

Le financement public est une autre façon de limiter l'influence de l'argent, d'assurer une certaine équité et de favoriser l'égalité des chances des diverses formations politiques. Il réduit les pressions financières exercées sur les partis et renforce la transparence. De manière indirecte, sa distribution en fonction de la proportion de l'appui populaire renforce la primauté de l'électeur. Toutefois, selon certains auteurs, ce type de financement éloigne l'entité politique de ses électeurs, justement parce qu'il réduit la nécessité, pour les entités politiques, de solliciter des contributions afin de soutenir leurs activités partisans.

102. L. Q. 1977, c. 11



La transparence est fondamentale à la préservation de la crédibilité du système électoral et de la confiance que lui accordent les électrices et les électeurs. Elle permet de contrer les efforts de capture de l'influence politique. C'est pourquoi les entités politiques doivent se plier à des obligations en matière de reddition de comptes. C'est aussi pour ces raisons que les contributions politiques des électeurs ont un caractère public.

La réforme du régime de financement politique depuis 2010

L'intégrité du financement politique a été remise en question par les différentes révélations rendues publiques au cours des années 2000, notamment celles ayant mené à l'établissement, par le gouvernement, le 19 octobre 2011, de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la commission Charbonneau). Cette commission avait pour mandat de faire la lumière sur les stratagèmes de corruption et de collusion ayant cours dans cette industrie et de faire des recommandations pour prévenir et pour enrayer ces pratiques. Elle a mis en évidence différents stratagèmes, notamment le recours aux prête-noms, permettant à certaines firmes de financer les partis politiques. Ces révélations ont confirmé l'urgence de mieux encadrer le financement politique et ont accéléré l'adoption d'une série de lois entre 2010 et 2016. Toutefois, plusieurs des mesures législatives adoptées pendant cette période sont le résultat de démarches antérieures à la commission Charbonneau. Elles étaient basées sur les travaux entrepris par Élections Québec, notamment, depuis le début des années 2000, plus particulièrement ceux du groupe de réflexion sur le financement des partis politiques, constitué de représentants de l'institution et des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, mais aussi ceux de la commission d'enquête menée par M^e Jean Moisan¹⁰³. Ces deux instances avaient proposé un resserrement des règles liées au financement des partis politiques au Québec.

Afin de favoriser l'intégrité du régime de financement politique québécois et de soutenir la confiance de la population, des changements législatifs majeurs ont été introduits. Ces changements ont transformé la structure du financement des partis politiques, qui se caractérise, depuis, par une nette prépondérance du financement public (cf. figure 1).

103. « Le mandat de cette commission d'enquête a été émis par le Directeur général des élections du Québec le 29 novembre 2005. Il ordonne de faire enquête sur des allégations de contraventions à la *Loi électorale* du Québec faites dans certains témoignages rendus devant la Commission d'enquête Gomery. » M^e Jean Moisan, *Rapport de la Commission d'enquête*, 12 juin 2006.

Le resserrement des règles encadrant le versement des contributions politiques

L'un des premiers pas vers le resserrement vient préciser, dans la *Loi*, que toute « contribution doit être versée par l'électeur lui-même et à même ses propres biens. Une contribution doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie, et elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement » (art. 90). Le nouveau libellé ne prête plus à équivoque, alors que l'ancien amenait certaines personnes à prétendre que la « loi n'encadrerait le versement des contributions politiques qu'au moment où elles étaient remises à l'entité autorisée, et non les actions qui visent à restituer au donateur les sommes ainsi versées¹⁰⁴ ». Ce changement ferme ainsi la porte à un ensemble de pratiques diversifiées regroupées sous l'étiquette de « financement sectoriel », comme le recours aux prête-noms¹⁰⁵. Un ensemble d'autres mesures ont été prises afin de s'assurer que les contributions proviennent bel et bien d'électrices et d'électeurs et, ainsi, de réduire l'influence de l'argent provenant d'entreprises qui recouraient à des prête-noms. En 2011, une loi a aussi été adoptée afin d'étendre l'application de ces principes aux campagnes à la direction des partis politiques¹⁰⁶.

Les démarches visant l'éradication du financement sectoriel se sont accompagnées d'une réduction graduelle des montants des contributions politiques. Le montant maximal annuel a été réduit à deux reprises : en 2011, il est passé de 3 000 \$ à 1 000 \$; puis, en 2013, de 1 000 \$ à 100 \$¹⁰⁷. Cette importante diminution du plafond des contributions politiques qu'un électeur peut verser a permis de faire obstacle aux manœuvres auparavant répandues qui permettaient à un groupe de personnes liées à une même entreprise de contribuer de façon importante à un même parti politique.

104. Directeur général des élections du Québec, *Financement politique et contrôle des dépenses. Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales. Période du 1^{er} mai 2011 au 30 avril 2014*, 2014.

105. « Les dossiers qualifiés par le DGEQ de financement sectoriel en sont un exemple. Ces actions prennent la forme d'un remboursement en argent comptant ou par chèque, d'un boni particulier provenant d'une personne morale, d'une augmentation salariale ou d'un salaire spécialement majoré à cet effet, d'un remboursement de frais à la suite de la production d'un faux compte de déplacement, de dépenses personnelles ou de frais de représentation, sans compter la possible fausse facturation. » Directeur général des élections du Québec, *Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales*, 2014, p. 10.

106. Il s'agit de la *Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*. Jusqu'alors, aucune disposition n'était prévue par les lois électorales. Les règles instaurées sont inspirées de celles s'appliquant au financement politique en temps normal. Ce nouvel encadrement est accompagné d'un régime d'infractions et de sanctions.

107. Lors d'élections générales ou partielles, les électrices et les électeurs peuvent faire une contribution additionnelle de 100 \$.



Un cadre de versement des contributions politiques a aussi été instauré. Ce cadre comprend l'obligation de verser les contributions directement au directeur général des élections plutôt qu'aux entités politiques, exception faite des contributions de 50 \$ ou moins faites en argent comptant, qui peuvent être versées directement à l'entité. Les dons anonymes ont été interdits : l'électrice ou l'électeur souhaitant faire un don politique doit remplir une fiche de contribution qui permet au personnel d'Élections Québec de vérifier la conformité de la contribution avant de la verser à l'entité visée. Dès lors, les contributions prennent un caractère public ; certaines informations concernant les donatrices et donateurs sont diffusées en ligne.

L'augmentation du financement public

Afin de compenser le manque à gagner issu de la réduction importante du plafond des contributions, une augmentation substantielle du financement public a été concédée, en deux étapes. Cette allocation avait été instaurée en 1977 ; sa plus récente bonification remontait à 1992. La première augmentation de l'allocation annuelle est entrée en vigueur en 2010 : le montant alloué par électeur inscrit est passé de 0,50 \$ à 0,82 \$ – une augmentation de 64 %. De plus, ce montant devenait indexable, chaque année, en fonction de l'indice des prix à la consommation. En 2013, le montant de l'allocation a de nouveau été augmenté pour s'établir à 1,50 \$ par électeur – une bonification de près de 83 %. Le mode de versement de l'allocation a aussi changé. Elle n'est plus versée sous la forme d'un remboursement des dépenses réclamées par le parti, sur présentation de pièces justificatives ; elle est attribuée automatiquement par le directeur général des élections en fonction du pourcentage de votes valides obtenus. Au même moment, d'autres mécanismes de financement sont aussi introduits dans la loi, dont une allocation supplémentaire de 1,00 \$ par électeur (non indexée) qui s'ajoute lors d'une année d'élections générales. (Les allocations et l'appariement versés en 2022 sont présentés à l'annexe 2 de ce chapitre.) Qui plus est, en contrepartie de l'abolition du crédit d'impôt pour les contributions politiques, des montants d'appariement annuel et d'appariement supplémentaire lors d'élections générales sont accordés aux entités politiques autorisées¹⁰⁸. Ces montants peuvent atteindre un maximum de 250 000 \$ par année et s'élever à 500 000 \$ lors d'une année électorale. Tous les partis politiques autorisés ont droit à l'allocation annuelle en fonction du nombre de voix qu'ils ont obtenues aux dernières élections. Ainsi, la condition *sine qua non* pour obtenir les allocations annuelles et électorales est d'avoir participé aux dernières élections générales. Toutefois, il n'en est pas de même pour les revenus d'appariement. En effet, en 2013, une disposition ajoutée à la *Loi électorale* permet aux partis ayant été autorisés depuis les dernières élections générales d'obtenir ce type de financement s'ils présentent une liste supplémentaire de membres. Pour leur part, les députées, députés, candidates et candidats indépendants autorisés ont droit aux revenus d'appariement ; le montant maximal prévu est de 2 000 \$ par an. (cf. tableau *Les composantes du financement public* à l'annexe 1)

108. L'appariement est aussi versé sans réclamation de la part de l'entité.

Le renforcement des mesures de contrôle et des sanctions

En parallèle à ce rééquilibrage des sources de financement des partis politiques, des changements à la *Loi électorale* ont établi un encadrement rigoureux et renforcé les mesures punitives ainsi que les contrôles afin de garantir la conformité. En 2011, le versement de contributions illégales est devenu une manœuvre électorale frauduleuse. De plus, une disposition a été ajoutée afin d'interdire à toute personne physique ou morale qui a été déclarée coupable d'une infraction à certaines dispositions de la *Loi* de conclure des contrats publics pendant la période visée. À la suite du dépôt du rapport de la commission Charbonneau, en novembre 2015, d'autres changements en matière de financement ont été apportés afin de mettre en œuvre ses recommandations¹⁰⁹. En 2016, de nouveaux pouvoirs en matière de vérification et d'enquête ont été octroyés à Élections Québec afin qu'elle s'assure du respect de la *Loi*.

L'évolution des sources de financement politique

Les partis politiques et les personnes candidates profitent d'un financement autonome et public, mais la proportion de financement public a considérablement augmenté, au fil des années, à la suite des modifications législatives décrites précédemment. Jusqu'en 2012, le financement autonome¹¹⁰ représentait la plus grande proportion du financement politique. À partir de cette année, plus de 50 % des fonds provenaient de l'État.

Quelques observations aident à comprendre l'importance des changements apportés.

- Lors d'années non électorales, la proportion du financement public est passée de 36,3 %, en 2011, à 67,9 %, en 2013. Depuis 2014, elle dépasse 70 %¹¹¹.
- Lors d'une année électorale, des fonds publics supplémentaires sont consentis. La proportion du financement public était d'environ 40 %, en 2007 et en 2008 ; elle a augmenté à 54,5 %, en 2012, et s'est établie à 79,4 %, en 2014, puis à 78,7 %, en 2018 et à 76,6 % en 2022.

109. La notion de bénévolat a été clarifiée dans la *Loi*; les délais de prescription pour certaines poursuites pénales sont passés de cinq à sept ans; les rapports financiers, les rapports de dépenses électorales et les rapports de campagne à la direction doivent dès lors être accompagnés d'une déclaration des candidats ou des députés – ou, à défaut, du plus haut responsable d'une instance – afin d'assurer leur imputabilité; et la formation destinée aux représentants officiels concernant les règles de financement politique offerte par le directeur général des élections est devenue obligatoire.

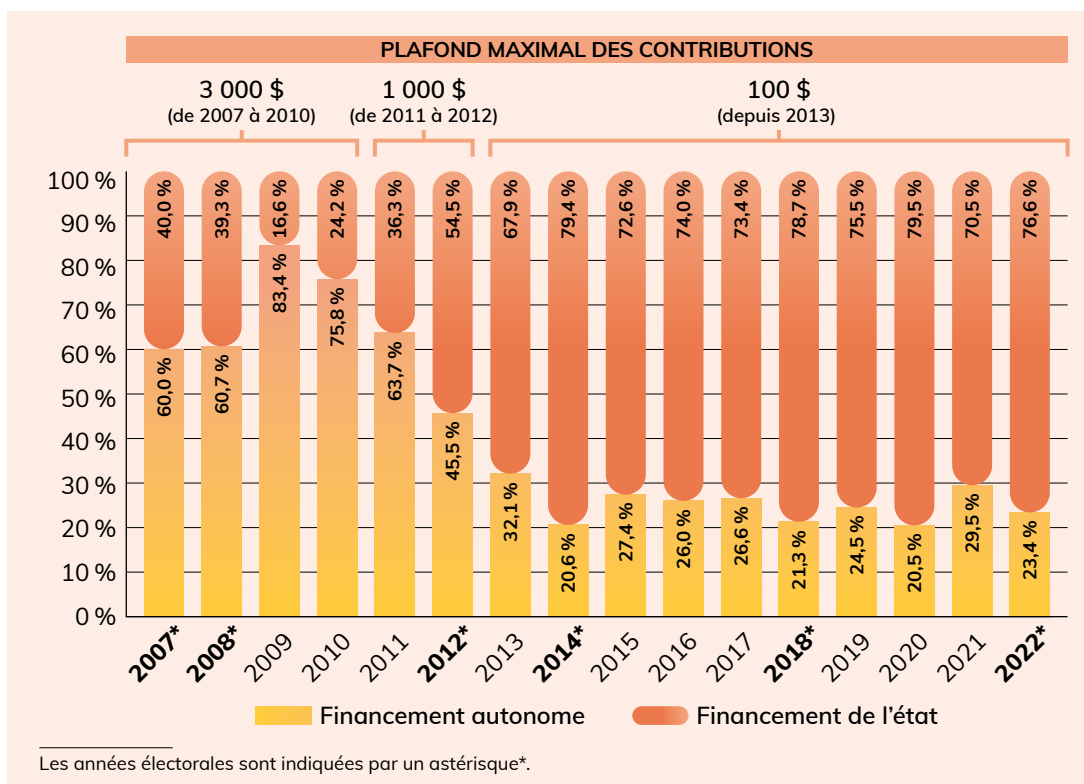
110. Ce financement comprend les contributions politiques, les frais d'adhésion à un parti politique, les revenus d'activités et d'autres revenus. Les montants récoltés par les partis politiques en contributions politiques sont passés, lors d'années non électorales, de près de 8,9 M\$, en 2010, à un peu plus de 7,5 M\$, en 2011; puis, ils ont diminué à 2,5 M\$, en 2013. Lors d'une année électorale, le montant total est passé de près de 18 M\$, en 2008, à un peu plus de 10 M\$, en 2012; puis, à 3,6 M\$, en 2014, et à 4,3 M\$, en 2018.

111. En 2021, le financement autonome des partis politiques a augmenté, réduisant ainsi la proportion relative du financement public, qui était, en termes absolus, légèrement supérieur à 2020.



- Le montant total versé en allocation annuelle aux partis politiques est passé d'un peu moins de 3 M\$, en 2010, à plus de 4,7 M\$, en 2011. En 2013 et 2014, il avoisinait les 9 M\$, et il dépassait les 10 M\$ à partir de 2020. Une allocation électorale d'environ 6 M\$ est aussi prévue. Lors d'une année électorale, le remboursement partiel des dépenses électorales (9,8 M\$ en 2012 ; 8,1 M\$ en 2014 ; plus de 10 M\$ en 2018) s'ajoute à ces montants.
 - En 2017 (une année non électorale), l'allocation annuelle représentait 64,4 % du financement politique total ; en 2018 (une année électorale), le montant des deux allocations cumulées représentait environ 44 % des revenus totaux des partis politiques. Lors des mêmes années, le revenu des contributions politiques représentait 15,38 % (2017) et 12,36 % (2018) du total de leurs revenus.

FIGURE 1 Évolution des sources de financement des partis politiques (de 2007 à 2022)¹¹²



La réduction importante des sommes récoltées en revenus autonomes au fil des années est notamment attribuable à la baisse du plafond de contributions. Le nombre de donatrices et donateurs varie considérablement d'une année à l'autre ; mais, depuis 2013, il se maintient, en moyenne, entre 20 000 et 40 000. Les plus récentes données suggèrent que les électrices et les électeurs n'ont pas délaissé le financement des partis politiques.

112. En 2015, un parti politique a vendu un immeuble d'une valeur de 4,3 M\$. Ce revenu exceptionnel a été retiré du calcul.

Constat n° 1

Afin de favoriser l'intégrité du financement politique et de maintenir la confiance de la population dans le système électoral, une série de modifications à la *Loi électorale* ont été apportées de 2010 à 2016. La diminution du plafond des contributions politiques et l'abolition du crédit d'impôt, qui ont été compensées par des fonds publics, ont rééquilibré les sources de financement des partis politiques québécois. Depuis 2012, la principale source de revenus des partis politiques est le financement public.

2 L'égalité des chances et la transparence en contexte d'élections à date fixe

Le modèle électoral égalitaire du Québec favorise une certaine équité entre les personnes candidates et les partis politiques grâce à plusieurs mécanismes. Le régime de financement politique fait en sorte que tous ont accès à des ressources financières pour développer un programme politique, pour présenter des candidatures et pour communiquer avec l'électorat. Il est accompagné d'un régime de contrôle des dépenses électorales, qui le complète. Combinées, ces modalités du système électoral assurent le principe d'égalité des chances.

Le régime de contrôle des dépenses électorales vise à limiter l'influence de l'argent dans le débat politique, mais aussi à assurer la visibilité prédominante des partis et des personnes candidates en période électorale. Afin d'atteindre ces objectifs, quatre mécanismes principaux ont graduellement été instaurés (ou réinstaurés) à partir de 1963¹¹³ :

- 1) Seul l'agent officiel peut effectuer une dépense électorale ;
- 2) Une limite de dépenses électorales est imposée ;
- 3) Un rapport faisant état de ces dépenses doit être produit ;
- 4) L'État rembourse partiellement ces dépenses à certaines conditions¹¹⁴.

113. « C'est en 1875, pour la première fois au Québec, qu'une loi traite du contrôle des dépenses électorales. Les années qui suivent sont marquées par des avancées, mais surtout par des reculs progressifs. L'année 1936 amène le coup de grâce aux règles qui étaient déjà établies, en éliminant la présentation d'un état des dépenses électorales. La porte était à nouveau ouverte à la corruption et à la prolifération des caisses occultes. » Directeur général des élections du Québec, *Rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques au Québec*, 2007.

114. Élections Québec, *Rapport annuel sur le financement 2019, 2020*, p. 12.



Le rôle de l'agent officiel

Le privilège de faire ou d'autoriser des dépenses électorales est réservé aux agentes officielles et agents officiels des personnes candidates et des partis politiques, afin de garantir leur rôle fondamental dans la démocratie et leur place prédominante en période électorale. Ainsi, les autres acteurs de la société civile, c'est-à-dire les tiers, ne peuvent pas effectuer de dépenses électorales, sous réserve des exceptions prévues par la *Loi* à la notion de dépenses électorales. L'une des exceptions prévues vise l'intervenant particulier. Seuls un électeur ou un groupe constitué de personnes physiques dont la majorité a la qualité d'électeur peuvent intervenir, en période électorale, en demandant une autorisation à titre d'intervenant particulier¹¹⁵. Aucune personne morale ne peut obtenir ce statut.

La limite de dépenses électorales

Les dépenses électorales sont limitées à un même montant pour toutes les personnes candidates d'une même circonscription et pour tous les partis politiques, en fonction du nombre de candidats officiels qu'ils soutiennent. Au cours de la dernière décennie, les réformes en matière de dépenses électorales ont été beaucoup plus modestes qu'en matière de financement. La limite, qui est établie par électeur, a été haussée à quelques reprises au cours des années : une première fois en 1984 (pour les candidates et candidats), puis en 1992 (pour les candidats et les partis), et à nouveau en 2001, lorsque l'indexation annuelle des limites en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation est introduite¹¹⁶. Plus de dix ans plus tard, en 2012, dans le contexte de la réforme du financement politique, toutes les limites des dépenses électorales ont été revues à la baisse afin de réduire la pression sur les besoins financiers des partis¹¹⁷.

115. L'intervenant particulier doit demander une autorisation et indiquer le sujet d'intérêt public sur lequel il entend faire connaître son opinion. Il doit respecter une limite de dépenses de 300 \$ en période électorale. S'il achète des publicités, celles-ci ne doivent pas avoir pour effet de favoriser directement une personne candidate ou un parti politique.

116. Un nouvel alinéa prévoit alors la révision annuelle de la limite des dépenses électorales le 1^{er} avril de chaque année. Cette limite est désormais indexée en fonction de la variation de l'indice moyen des prix à la consommation et publiée chaque année par le directeur général des élections dans la *Gazette officielle du Québec*. En 2008, un nouvel alinéa est ajouté : il prévoit que si la limite est révisée durant une période électorale, le montant révisé s'applique à toute la période électorale en cours.

117. La limite des dépenses électorales des partis politiques est passée de 0,71 \$ à 0,65 \$; celles des candidates et candidats est passée de 1,23 \$ à 0,70 \$ (dans les circonscriptions éloignées, les suppléments sont passés de 0,30 \$ à 0,20 \$; et lors d'élections partielles, de 0,71 \$ à 0,65 \$).

Selon les taux actuels¹¹⁸, les dépenses d'un parti politique ne doivent pas dépasser 0,80 \$ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti a une candidate ou un candidat officiel au cours d'élections générales. Pour chaque candidat, elles ne doivent pas dépasser 0,87 \$ par électeur, sauf dans les circonscriptions éloignées, où un supplément par électeur est prévu¹¹⁹.

Lors des dernières élections générales, un parti politique présentant des candidatures dans chacune des circonscriptions disposait d'une limite totale de 9,9 M\$ en dépenses électorales : 4,7 M\$ pour lui-même et un peu plus de 5,2 M\$ pour l'ensemble de ses 125 candidates et candidats¹²⁰. Au cours de ces élections, les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont utilisé une proportion assez variable de ces limites : entre 49 % et 95 % de la limite de dépenses attribuée aux partis et entre 0 % et 50 % de la limite de dépenses attribuée aux candidates et candidats.

La *Loi électorale* permet à un parti politique de répartir ses dépenses comme il le souhaite entre ses candidats et lui-même. Ce n'est donc pas possible de connaître la répartition réelle des dépenses par personne candidate ni, par extension, par circonscription. Ainsi, un parti peut, à sa discrétion, choisir d'engager des dépenses électorales au bénéfice d'un candidat et de les imputer à son propre rapport des dépenses électorales¹²¹. Il utilise cette latitude pour respecter les limites prescrites. Ces dispositions favorisent toutefois les partis ayant la capacité d'engager des dépenses à la fois pour le parti politique et pour ses candidats.

Le rapport de dépenses électorales

Afin qu'Élections Québec puisse s'assurer que les limites de dépenses électorales sont respectées, les partis politiques et les personnes candidates ont l'obligation de produire, à l'intérieur des délais prescrits par la *Loi*, un rapport de dépenses électorales. Ce rapport doit être accompagné de toutes les pièces justificatives requises. Il comprend quatre types de dépenses définis dans un formulaire obligatoire : la publicité ; la location de locaux ; les biens et services ; ainsi que les frais de voyage et de repas. Un sommaire de ces rapports est rendu public.

118. C'est-à-dire les taux en vigueur le 1^{er} avril 2023.

119. Quatre circonscriptions éloignées (Duplessis, Rouyn-Noranda-Témiscamingue, René-Lévesque et Ungava) bénéficient d'un montant supplémentaire de 0,22 \$ par électeur. Dans la circonscription des Îles-de-la-Madeleine, le maximum est augmenté de 1,08 \$ par électeur. Par ailleurs, lors d'une élection partielle, la limite des dépenses électorales d'un candidat est haussée de 0,80 \$.

120. Ces limites correspondent aux taux en vigueur en 2022, c'est-à-dire 0,75 \$ par électrice ou électeur dans l'ensemble des circonscriptions où le parti a un candidat officiel et 0,82 \$ par électeur pour chaque candidat.

121. Selon l'analyse de François Gélneau et collab., « [c]ette stratégie permet de maximiser le remboursement des dépenses électorales par l'État québécois ». F. Gélneau, Mickael Temporão, Éric Montigny, Myriam Langlois et François Plante (avec la collaboration de Guillaume Forest-Allard), *Analyse des dépenses des partis politiques en période de campagnes électorales au Québec*, Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, 1^{er} avril 2015.



Le remboursement partiel des dépenses électorales

C'est sur la base de ces rapports qu'Élections Québec rembourse 50 % des dépenses électorales engagées et acquittées conformément à la *Loi*. Lorsqu'il reçoit les résultats du recensement des votes, le directeur général des élections verse une avance sur ce remboursement; cette avance équivaut à 35 % de la limite des dépenses électorales (art. 451). Depuis 1998, les partis politiques doivent obtenir au moins 1 % des votes valides pour pouvoir recevoir ce remboursement. Pour y être admissible, la personne candidate doit avoir été élue ou avoir obtenu au moins 15 % des votes valides¹²². Selon les débats tenus lors de l'étude détaillée en commission parlementaire, « l'imposition d'un seuil pour le remboursement des dépenses électorales se veut un prolongement des dispositions qui visent à assurer que les partis politiques obtiennent un minimum d'appui populaire pour pouvoir bénéficier du soutien financier de l'État¹²³ ».

Une hausse des dépenses préélectorales

Élections Québec a noté une augmentation générale des dépenses des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, toutes catégories confondues¹²⁴. Entre 2014 et 2018, les dépenses électorales des partis sont passées de 17,5 M\$ à 22,4 M\$, ce qui représente une augmentation de 19,7 %, si l'on tient compte de l'inflation. Pendant la même période, les dépenses régulières de ces partis, c'est-à-dire celles qui n'ont pas trait aux élections, ont augmenté de 12,3 %¹²⁵.

Les premières élections générales tenues à date fixe ont eu lieu en 2018, au Québec. Elles se sont fortement distinguées de celles des années précédentes. Pour l'année 2018, les rapports financiers des partis politiques indiquaient des dépenses préélectorales s'élevant à 1,9 M\$¹²⁶. Si l'on tient compte du taux d'inflation, ce montant représente une augmentation de plus de 400 % par rapport à l'année électorale 2014¹²⁷.

122. En 1998, ce seuil a été réduit de 20 % à 15 %. Depuis ce temps, les candidates et candidats doivent obtenir au moins 15 % des votes valides enregistrés dans leur circonscription pour obtenir un remboursement partiel de 50 % de leurs dépenses électorales faites et acquittées conformément à la *Loi*. En 2001, les avances et les remboursements visant les personnes candidates fondés sur le résultat aux élections précédentes ont été abolis (*Loi modifiant la Loi électorale et d'autres dispositions législatives*, L. Q. 2001, c. 2, art. 45 et 49). Ces modifications sont entrées en vigueur le 28 mars 2001 en vertu de l'article 61 de cette loi. L'étude détaillée a été tenue en commission plénière le 28 mars 2001. L'ancien article 449 de la *Loi électorale* prévoyant une avance lors du dépôt de la déclaration de candidature pour ces candidats a aussi été abrogé.

123. Assemblée nationale du Québec, « Étude détaillée du projet de loi n° 450 – *Loi modifiant la Loi électorale, la Loi sur la consultation populaire et d'autres dispositions législatives* », *Journal des débats. Commission des institutions*, 2^e session, 35^e législature, 22 septembre 1998, CI-142, p. 22.

124. Élections Québec, *Rapport sur le financement politique 2019, 2020*, p. 20-21.

125. Élections Québec, *Rapport sur le financement politique 2019, 2020*, p. 23. Les informations concernant les plus récentes élections générales seront disponibles lorsque l'analyse des rapports de dépenses électorales et des rapports financiers pour l'année 2022 aura été complétée.

126. Ce montant inclut les dépenses des partis politiques et de leurs instances.

127. Ce montant inclut les dépenses des partis politiques et de leurs instances. Pour calculer ce taux, nous avons actualisé les données afin de tenir compte de l'inflation. En 2018, les dépenses préélectorales et postélectorales n'étaient pas distinguées dans les rapports de dépenses. Voir Élections Québec, *Rapport sur le financement politique 2019, 2020*, p. 20.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la *Loi électorale* du Québec encadre les dépenses électorales pendant la période électorale. En dehors de cette période, les dépenses des entités politiques sont moins encadrées ; elles ne sont assujetties à aucune limite. Les dépenses et les activités des autres acteurs de la société civile ne sont pas régies par la *Loi électorale*, sous réserve des règles liées au financement politique. Toutefois, chaque année, les partis politiques ont l'obligation de divulguer l'intégralité de leurs dépenses et de leurs revenus dans un rapport financier audité. Élections Québec prescrit les normes de présentation de l'information contenue dans ce rapport. Depuis 2022, ce cadre de référence a été bonifié afin qu'il présente plus précisément les dépenses effectuées en période préélectorale¹²⁸. Traditionnellement, en dehors de la période électorale, la *Loi* s'intéresse davantage au financement des entités politiques qu'à leurs dépenses. Par ailleurs, les partis politiques doivent, en tout temps, se conformer aux exigences de la *Loi électorale* en matière de contributions politiques¹²⁹.

Les deux premières élections générales à date fixe démontrent qu'au cours des mois qui précèdent la tenue d'élections générales, certains partis politiques font une véritable pré-campagne électorale. Les constats tirés des données liées aux élections générales de 2018 et les observations faites à l'occasion des élections de 2022 confirment que la période préélectorale fait maintenant partie de la réalité politique et électorale du Québec. Toutefois, même si la prévisibilité de la date du scrutin entraîne une mobilisation des acteurs électoraux en amont, d'autres facteurs peuvent favoriser les activités partisans des partis politiques à l'extérieur de la période électorale. En effet, le déclin relatif de la capacité de mobilisation des partis les amène à recourir à des stratégies de marketing politique et à explorer, longtemps avant l'échéance électorale, les promesses qui pourront satisfaire divers groupes de l'électorat¹³⁰. Ces « campagnes électorales permanentes » se traduisent par « l'emploi (en dehors de la période électorale) de stratégies et de tactiques qui sont généralement utilisées dans le cadre d'une campagne. Les partis politiques pratiquent la campagne permanente pour deux raisons : pour faire avancer leur programme actuel et pour se placer dans une position favorable en vue de la prochaine bataille électorale¹³¹. »

128. Comme notre *Rapport sur le financement politique 2019* le précise, nous avons bonifié le *Bulletin B-1*, portant sur le rapport financier d'un parti autorisé, « [a]fin de mesurer adéquatement les enjeux liés aux dépenses préélectorales ». Les entités politiques doivent maintenant fournir des renseignements additionnels sur les dépenses préélectorales visant la confection et la diffusion de la publicité ; la recherche, la collecte et l'analyse de données, comme la tenue de sondages ou la constitution de base de données ; ainsi que la coordination de l'action politique.

129. Certaines activités ne sont pas considérées comme des contributions politiques en vertu de l'article 88.

130. Concernant le marketing politique, voir Marc-Antoine Martel et Jean-Charles Del Duchetto, « Élection 2018 : une nouvelle étape dans la pratique du marketing politique au Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. 55, n° 1, 2022, p. 128 à 149 ; et Éric Montigny, P. Dubois et T. Giasson, « On the edge of glory (... or catastrophe): regulation, transparency and party democracy in data-driven campaigning in Québec », *Internet Policy Review*, vol. 8, n° 4, 2019.

131. Anna Lennox Esselment, « Canada's embrace of the permanent campaign », *Options politiques*, 12 juillet 2017, [<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2017/canadas-embrace-of-the-permanent-campaign/>] (traduction libre).



L'émergence d'une campagne préélectorale a créé de nouvelles préoccupations liées au maintien de l'équité entre les partis politiques et les personnes candidates ainsi qu'à la transparence en matière de financement politique et de dépenses préélectorales. Ces préoccupations entraînent à leur tour une nouvelle réflexion sur le rôle de l'argent en politique et sur l'utilisation des ressources de l'État à des fins partisans.

L'absence de plafond de dépenses en dehors de la période électorale favorise-t-elle les partis politiques qui disposent de plus de ressources ? Est-ce qu'elle les avantage suffisamment pour leur permettre de dominer le discours au détriment d'un débat équitable avant le début officiel de la campagne ? Il y a lieu de penser que certains partis politiques ayant plus de ressources peuvent déployer des moyens plus importants pour soutenir leurs activités partisans en amont de la période électorale. Par ailleurs, aucune limite de dépenses préélectorales n'est prévue par la *Loi*. Ainsi, en investissant beaucoup de ressources avant le déclenchement de l'élection, un parti peut profiter d'un espace politique et médiatique moins encadré. Il y a donc lieu de se demander si le déplacement des stratégies électorales vers la période préélectorale compromet l'égalité des chances des partis.

Constat n° 2

L'encadrement des dépenses électorales n'a pas connu de grande réforme, contrairement à l'encadrement du financement politique. Les données disponibles démontrent que les dépenses électorales et les dépenses régulières des partis politiques sont à la hausse. Les rapports financiers des partis politiques démontrent aussi une intensification de leurs activités au cours des mois qui précèdent la tenue d'élections générales. Ces nouvelles pratiques remettent en question le respect de l'objectif de certains mécanismes de contrôle des dépenses électorales. Par ailleurs, la discrétion dont bénéficie l'agent officiel dans la répartition des dépenses électorales entre les personnes candidates et le parti politique favorise les partis ayant suffisamment de moyens financiers pour utiliser les deux limites de dépenses ; ils peuvent ainsi maximiser le remboursement des dépenses électorales.

3 Les dépenses préélectorales des tiers

Au Québec, en période électorale, les tiers ne sont pas autorisés à faire de dépenses de nature partisane qui correspondent à la définition d'une dépense électorale. Ils peuvent toutefois bénéficier du régime de l'intervenant particulier. Cet intervenant peut être un électeur, une électrice ou un groupe composé majoritairement d'électeurs qui détient une autorisation pour effectuer des dépenses de publicité en période électorale. Aucune personne morale ne peut avoir ce statut. Les dépenses de publicité effectuées par un intervenant particulier ne doivent ni favoriser ni défavoriser directement une personne candidate ou

un parti politique. Toutefois, depuis l'adoption des élections générales à date fixe, les tiers sont en mesure d'anticiper la tenue du scrutin et de planifier des activités préélectorales plusieurs mois à l'avance. Ils achètent des publicités, ils organisent des manifestations, ils produisent des dépliants et des affiches et ils adoptent des plateformes de revendication, notamment. En cherchant ainsi à influencer les débats publics, à mettre au programme ou à reformuler des enjeux électoraux, les tiers font la promotion de politiques publiques. Bien que ces activités soient généralement publiques, elles ne sont pas répertoriées, actuellement. Les activités préélectorales des tiers peuvent être financées par diverses sources, incluant les personnes morales situées au Québec ou à l'extérieur. Il est parfois impossible de savoir qui est derrière certaines de ces activités ; il y a donc une possibilité d'ingérence extérieure dans les débats préélectorales. Les tiers ayant accès à des ressources plus importantes sont en mesure d'exercer une plus grande influence sur les débats politiques en période préélectorale et de restreindre, par le fait même, la capacité des acteurs moins riches de se faire entendre. L'absence de mesures de transparence en cette matière contraste avec l'obligation des partis politiques de se soumettre aux règles en matière de contributions politiques et de reddition de comptes.

Ainsi, à l'extérieur de la période électorale, la *Loi électorale* n'empêche pas les tiers d'appuyer, de combattre ou d'influencer les positions des partis politiques et des personnes candidates sur certains sujets. Toutefois, les services qui sont rendus à une entité politique autorisée et les biens qui lui sont fournis gratuitement à des fins politiques sont considérés comme des contributions (art. 88). Si un parti politique coordonnait ses actions avec un tiers, il pourrait contourner les restrictions en matière de financement. C'est là un sujet de préoccupation qui n'est pas exclusif au Québec¹³². En effet, ce type de collaboration crée une iniquité entre le parti politique ou le candidat ciblé par une intervention et les autres partis et candidats.

Constat n° 3

La *Loi électorale* ne régit pas les dépenses des tiers en dehors de la période électorale, à moins qu'elles constituent une contribution politique. La tenue d'élections générales à date fixe permet aux tiers qui le souhaitent de planifier des activités préélectorales et d'effectuer des dépenses aussi élevées qu'elles le souhaitent dans le but d'influencer les débats électoraux. À l'heure actuelle, ce n'est pas possible de connaître l'ampleur des dépenses engagées. Un encadrement favoriserait une plus grande transparence et serait cohérent avec l'esprit de la *Loi électorale*.

132. L'article 349.3 (1) de la *Loi électorale du Canada* « interdit au tiers ou au parti enregistré d'agir de concert, notamment en échangeant des renseignements, pour influencer le tiers à l'égard des activités partisans qu'il tient pendant la période préélectorale, de sa publicité partisane ou des sondages électoraux qu'il effectue ou fait effectuer pendant la période préélectorale ».



4 Les dépenses de l'État en période préélectorale

Des observations menées quelques mois avant les deux dernières élections générales (2018 et 2022) indiquent que les activités partisans s'intensifient avant le début de la période officielle de campagne électorale. En effet, cette période est précédée de plusieurs mois de précampagne, qui commence bien avant la fin des travaux parlementaires. Le prolongement des débats électoraux fait en sorte que des activités partisans se déroulent en parallèle des activités parlementaires et gouvernementales. Pendant cette période, jusqu'à la prise du décret, les députées et députés, soutenus par leur personnel, ont toujours la responsabilité de fournir des services aux citoyennes et aux citoyens de leur circonscription. Les ministres et le personnel des cabinets¹³³ sont en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé, donc tout au long de la précampagne et de la campagne électorale. L'amorce d'une campagne préélectorale alors que la session parlementaire est en cours crée une confusion entre les actions du gouvernement et celles du parti politique qui le forme. Il devient plus difficile de distinguer les affaires partisans des affaires parlementaires¹³⁴.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) estime que « les avantages indus dont peuvent tirer avantage les partis politiques au pouvoir et les candidats sortants sur leurs rivaux » ont le potentiel « d'éroder l'équité des processus électoraux et la liberté des électeurs de se forger une opinion¹³⁵ ». Dans son rapport d'enquête déposé le 8 novembre 2017 à l'Assemblée nationale, le commissaire ad hoc à l'éthique et à la déontologie posait la question suivante : « [s]i les dépenses relatives à un travail purement partisan sont indirectement assumées par l'État, un parti politique pourrait-il être favorisé au détriment des autres ?¹³⁶ ».

133. La *Loi électorale* précise que les services fournis par un membre du personnel politique ne sont pas visés par la notion de dépense électorale en période électorale (art. 431).

134. Dans le *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019*, la Commissaire à l'éthique et à la déontologie constate une augmentation des demandes d'avis et des enquêtes depuis la mise en œuvre des élections à date fixe (2019, p. 48).

135. Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux*, étude n° 585, 20 décembre 2013, p. 8.

136. Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête du commissaire ad hoc à l'éthique et à la déontologie au président de l'Assemblée nationale au sujet de madame Carole Poirier, whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, dossier DE-01-2017, 8 novembre 2017, par. 202.

Aucun régime intégré de contrôle ne permet d'assurer que les dépenses de l'État ne sont jamais utilisées à des fins purement partisans. Cependant, plusieurs corpus de règles et de normes encadrent l'utilisation des ressources publiques. Car les ressources de l'État sont variées : certaines sont utilisées par le gouvernement, d'autres par les parlementaires. Elles incluent l'ensemble des ressources matérielles, humaines et financières dont disposent le Conseil exécutif et l'administration publique pour assurer l'application des lois adoptées par l'Assemblée nationale, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, la prestation de services aux citoyens, la mise en place de contrôles et l'information aux citoyens. Plusieurs institutions, y compris Élections Québec, sont responsables de la mise en œuvre de lois, de règlements, de guides ou de lignes directrices. Cela complique l'encadrement des différentes règles en vigueur et fait en sorte que les règles applicables sont plus difficiles à communiquer et à comprendre¹³⁷.

Le gouvernement peut décider d'adopter certaines directives concernant le devoir de réserve des ministres ; l'utilisation des médias sociaux gouvernementaux ; l'association de candidates et candidats à une annonce gouvernementale ; l'annonce de nouveaux projets ou le lancement de campagnes publicitaires par les ministères et les organismes ; ainsi que l'analyse ou la recherche sur des enjeux électoraux. Toutefois, ces règles ne sont pas nécessairement rendues publiques et leur respect n'est pas surveillé.

Constat n° 4

L'intensification des activités préélectorales augmente le risque que les ressources publiques soient utilisées à des fins purement partisans. En effet, l'ouverture hâtive des débats électoraux fait en sorte que des activités partisans se déroulent en parallèle des activités parlementaires et gouvernementales. Dans ce contexte, c'est plus difficile de distinguer les affaires partisans des affaires parlementaires.

L'utilisation des ressources de l'État – les ressources parlementaires, mais surtout les ressources gouvernementales, qui sont largement supérieures – à des fins partisans soulève des enjeux en matière d'équité, d'égalité des chances et de transparence. En effet, les partis politiques n'ont pas tous accès à des ressources publiques comparables. Les ressources publiques doivent être réservées aux fonctions auxquelles elles ont été prévues.

137. Élections Québec, *Rapport sur le financement politique 2019, 2020*, p. 26.



Vers des améliorations à la *Loi électorale*

Au cours de la dernière décennie, la *Loi électorale* a subi des transformations majeures, en matière de financement politique, afin d'assainir les pratiques et de maintenir la confiance des électrices, des électeurs et des autres parties prenantes aux élections. Ces changements ont fait basculer les sources de financement des partis politiques, dont les principaux revenus proviennent maintenant de l'État.

Depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, la *Loi électorale* a connu un autre changement important : désormais, la date des élections générales est fixe. Ce changement a notamment entraîné une augmentation des dépenses des partis politiques à l'approche des élections : plusieurs d'entre eux choisissent maintenant de commencer leurs activités de campagne au cours des mois qui précèdent le déclenchement des élections. Il en va de même pour les tiers, qui ne peuvent pas faire de dépenses en période électorale, sous réserve des exceptions qui sont prévues, notamment pour l'intervenant particulier. Ces nouvelles pratiques soulèvent des questions fondamentales :

- Le régime de financement politique québécois a-t-il atteint un équilibre raisonnable entre les sources de financement public prévues pour les partis politiques et pour les personnes candidates et les contributions qu'ils recueillent de manière autonome auprès des électrices et des électeurs ?
- Devrions-nous encadrer les dépenses préélectorales des tiers pour préserver l'égalité des chances et la transparence, tout en respectant la liberté d'expression ?
- À des fins d'équité entre les différentes formations politiques, devrions-nous préciser la manière de répartir les dépenses électorales entre un parti politique et ses candidates et candidats ?

Le contrôle des dépenses

PROPOSITION 1

Créer un mécanisme visant à renforcer la transparence des activités préélectorales des tiers

À la suite des élections générales de 2018, Élections Québec a recommandé de modifier la *Loi électorale* pour aménager un régime obligatoire d'enregistrement et de reddition de comptes pour les tiers qui souhaitent effectuer certaines dépenses en période préélectorale. Maintenant que de nouvelles élections générales ont eu lieu, il faut s'assurer que ce régime tiendra compte des enjeux observés, notamment quant à la durée de la période préélectorale proposée, aux activités visées, au seuil nécessitant l'enregistrement et au plafond de dépenses préélectorales.

L'encadrement envisagé obligerait les tiers à s'enregistrer si les dépenses qu'ils engagent en matière de publicités partisans dépassent un certain seuil au cours d'une période donnée (par exemple, plus de 1 000 \$ entre la fin des travaux parlementaires et le déclenchement de la campagne électorale). Les publicités partisans seraient les principales activités visées par l'encadrement, notamment les coûts liés à la diffusion et à la conception de publicité. Les tiers visés devraient produire un bilan répertoriant leurs dépenses¹³⁸.

Pour mener la réflexion plus loin

Au Québec, l'intervention des tiers pendant la période électorale est limitée par la *Loi* afin que les partis politiques et les personnes candidates aient tout l'espace nécessaire pour débattre de leurs idées et de leurs intérêts. Les dépenses des entités politiques sont aussi limitées pour favoriser l'équité et l'égalité des chances. Or, la prévisibilité des élections à date fixe ouvre la porte à une intervention significative des tiers en période préélectorale, que ces tiers soient des personnes physiques ou morales. De plus, avant le déclenchement officiel des élections, les partis politiques qui ont plus de moyens peuvent recourir à des stratégies et à des tactiques qu'ils utilisent généralement dans le cadre d'une campagne électorale. Dans ce contexte, il y a lieu de se demander si le respect des principes sous-jacents à la *Loi* énumérés précédemment – l'équité, la transparence ainsi que la primauté des électrices et des électeurs – peut être compromis par les activités préélectorales des tiers et des entités politiques. Peut-être faudrait-il prévoir des mesures d'encadrement plus restrictives que celles proposées jusqu'à maintenant.

138. Afin de rendre les activités préélectorales plus transparentes, la *Loi électorale* pourrait obliger les plateformes numériques à créer des registres publicitaires en période préélectorale et en période électorale, à l'instar de la *Loi électorale du Canada*, comme nous le proposons dans le chapitre portant sur l'information électorale et politique.



PROPOSITION 2

Clarifier, réviser et diffuser les règles et les normes liées à l'utilisation des ressources parlementaires et gouvernementales

La Commissaire à l'éthique et à la déontologie et le Bureau de l'Assemblée nationale partagent la responsabilité du respect des règles d'éthique et de déontologie des députées et députés. Élections Québec a aussi un rôle à jouer dans l'encadrement de l'utilisation des ressources de l'État en matière de contrôle des dépenses électorales. En l'absence de régime intégré de supervision des dépenses de l'État, il faut s'assurer que les règles et les normes des diverses institutions sont cohérentes entre elles ; cela faciliterait leur application et leur diffusion. Malheureusement, elles ne sont pas toujours connues ni comprises.

- Les corpus de règles encadrant l'utilisation des ressources publiques devraient-ils être harmonisés ? Par conséquent, la *Loi électorale* devrait-elle être modifiée afin d'assurer leur cohérence ?

Pour mener la réflexion plus loin

D'autres enjeux exigent aussi un examen approfondi. C'est le cas, d'abord, de la participation des ministres à des activités partisanes. En effet, la présence d'une ou un ministre à une activité de financement pourrait être (ou sembler) liée aux contributions versées par les donatrices et donateurs présents à cette activité.

- Puisqu'il occupe une charge publique tout au long des périodes préélectorale et électorale, un ministre devrait-il pouvoir participer à des activités de financement politique ? Lorsqu'il est candidat, serait-il inéquitable de lui interdire de participer à ce type d'activité ?
 - Un encadrement spécifique visant à régir la présence d'un ministre lors d'une activité de financement politique serait-il souhaitable dans la *Loi électorale* ? Une ou un ministre devrait-il avoir des obligations supplémentaires en raison de sa charge publique ?
 - Faudrait-il plutôt interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions lors d'activités de financement politique, conformément à la recommandation incluse dans le rapport de la commission Charbonneau¹³⁹ ?

Par ailleurs, plusieurs provinces canadiennes et le palier électoral fédéral prévoient un encadrement particulier (décrit dans l'encadré de la page suivante) leur permettant de s'assurer que les publicités gouvernementales ne sont pas partisanes. Dans certains cas, il s'agit d'une législation distincte de la loi électorale, qui s'applique en tout temps. D'autres dispositions législatives prévoient des restrictions particulières pendant les périodes pré-électorale et électorale.

139. Il s'agit de la recommandation 46 du rapport final de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (Montréal, 2015).

- Est-ce que de tels mécanismes renforceraient la confiance de la population et l'égalité des chances ?
- Est-ce qu'ils permettraient de réduire l'avantage dont peut bénéficier le parti politique formant le gouvernement ?
- Quelle serait l'institution la mieux placée pour s'assurer de la mise en œuvre de telles règles ? Y aurait-il lieu de réfléchir à une répartition des tâches entre Élections Québec et d'autres institutions dont le mandat, l'indépendance et les pouvoirs seraient appropriés à la situation ?

Les publicités gouvernementales en période préélectorale au fédéral et dans les provinces

La *Loi sur le financement des élections* du Manitoba (art. 92) « interdit (outre certaines exceptions) aux ministères du gouvernement et aux organismes de la Couronne de faire de la publicité ou de publier des renseignements sur leurs programmes ou leurs activités pendant les périodes suivantes : a) le jour du scrutin et pendant les 60 jours qui le précèdent dans le cas d'élections à date fixe ; b) dans le cas d'élections générales qui ne sont pas à date fixe, pendant la période électorale et toute période qui la précède que le lieutenant-gouverneur en conseil fixe par décret ; c) dans le cas d'une élection partielle, pendant la période électorale. Les plaintes sont traitées par le Commissaire aux élections et paraissent, si elles sont justifiées, au rapport annuel de gestion de l'institution. »

En Ontario, la *Loi sur la publicité gouvernementale*, adoptée en 2004 et modifiée en 2015 et en 2016, s'applique à toutes les publicités gouvernementales, y compris celles en ligne. Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario a la responsabilité « d'examiner la plupart des annonces publicitaires gouvernementales avant leur diffusion pour s'assurer que celles-ci ne sont pas partisans ». La *Loi* prévoit des restrictions additionnelles au cours des périodes préélectorale et électorale : sous réserve d'exceptions, la publicité gouvernementale est interdite 60 jours avant l'émission du décret ainsi que durant la période qui débute à la prise du décret et qui se termine le jour du scrutin lors d'élections générales¹⁴⁰.



140. « En vertu des modifications apportées en 2015 à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le gouvernement ne peut pas faire de publicité à compter de la date où un décret de convocation des électeurs est émis pour des élections générales. En outre, les modifications apportées à la *Loi sur le financement des élections* qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017 ont imposé d'autres limites à la publicité gouvernementale durant des élections générales prévues : une telle publicité est maintenant interdite 60 jours avant l'émission du décret de convocation des électeurs. Les interdictions prennent fin le jour du scrutin. » Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Lignes directrices concernant l'examen de la publicité gouvernementale*, avril 2019, p. 5, [https://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/downloads/Ad_Review_Guidelines_FR.pdf].



Au Canada, l'application des normes en matière de publicité gouvernementale a été confiée à un comité indépendant. Par ailleurs, depuis 2018, la *Directive sur la gestion des communications au Canada* donne aux directrices et directeurs des communications « la responsabilité de suspendre les activités publicitaires et de recherche sur l'opinion publique à partir du 30 juin des années au cours desquelles il y a des élections générales à date fixe et à partir du jour de la délivrance du bref ordonnant la tenue d'élections générales lorsque les élections sont anticipées¹⁴¹ ». Puisque les élections à date fixe, au Canada, se tiennent le troisième lundi d'octobre, la suspension est valide un peu moins de quatre mois avant le déclenchement.

Pour mener la réflexion plus loin

Le financement politique à l'heure des bilans

Plusieurs élections générales se sont tenues depuis l'instauration du modèle de financement public actuel. A-t-il permis d'atteindre les objectifs établis à l'origine ? Est-ce qu'il inspire la confiance des électrices et des électeurs ?

Les réformes visaient notamment à réaffirmer la primauté des électrices et des électeurs en leur réservant le droit de contribuer et, par conséquent, en contrant l'influence que des personnes morales pourraient avoir sur des personnes candidates ou élues. Le montant maximal de la contribution favorise la sollicitation de dons plus modestes, mais plus variés, ce qui permet aussi de restreindre l'influence de l'argent. Plusieurs éléments mènent à croire que l'intégrité du financement politique a été restaurée, en particulier grâce à l'élimination du financement sectoriel et du système de prête-noms. En avril 2013, Élections Québec a rendu publics les résultats de vérifications qu'elle a conduites sur la provenance de plusieurs contributions à l'aide des données fournies par l'Agence de revenu du Québec. D'après ces vérifications, le financement sectoriel a diminué de 40 %, dès 2009, par rapport à 2008, et de 75 % en 2010. En fait, 73,3 % des sommes versées aux partis provinciaux en financement sectoriel l'ont été entre 2006 et 2008¹⁴². Par ailleurs, un récent jugement a souligné que les stratagèmes de prête-noms ont été éradiqués¹⁴³.

141. Gouvernement du Canada, *Directive sur la gestion des communications*, [<https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=30682>].

142. *Financement sectoriel des partis politiques pour près de 13 M\$: le DGE dévoile des pratiques d'une envergure plus grande que révélée*, communiqué de presse du directeur général des élections, 3 avril 2013.

143. *Maheux c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 235 (CanLII), par. 342.

Un premier bilan des réformes, concernant les années 2011 à 2014, estimait que, dans le contexte « des différentes révélations ou allégations à l'égard du financement populaire des entités autorisées, l'idée d'un financement exclusivement populaire pourrait mettre en péril la nécessaire indépendance des élus qui sont issus des partis politiques¹⁴⁴ ». Le contexte a suffisamment évolué pour que les questions fondamentales présentées dans le rapport de 2014 puissent être maintenant posées :

[...] les règles de financement politique doivent reposer sur les deux principes suivants : un équilibre raisonnable entre le financement public et populaire, de même que des critères équitables de répartition concernant le financement public. Les partis politiques ne doivent toutefois pas dépendre que d'un financement de l'État afin d'éviter une érosion des liens avec l'électorat¹⁴⁵.

L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) nous rappelle que pour « garantir l'intégrité des processus de financement électoral, les juridictions électorales sont obligées de rester actives en permanence¹⁴⁶ ». Près d'une décennie plus tard, il y a lieu de faire un nouveau bilan, de se demander si l'équilibre en matière de financement politique est atteint et de vérifier si cette réforme a eu des contre-coups négatifs.

- Quels ont été les impacts de la décision du législateur québécois de hausser la proportion du financement de l'État afin de compenser la baisse du financement autonome ?
- Les mécanismes de financement public sont-ils équitables ? Les mesures visant à assurer l'égalité des chances et celles fondées sur la proportion du vote obtenu lors des dernières élections, peu importe le nombre de candidates ou candidats élus, créent-elles un équilibre acceptable ?
 - Serait-il plus équitable d'assouplir le mode d'attribution de certains mécanismes de financement afin de favoriser l'égalité des chances ?
- Est-il équitable de baser l'octroi de l'allocation annuelle sur la proportion de votes obtenus lors des dernières élections ? Quelles sont les conséquences du versement de l'allocation supplémentaire, lors de l'année des élections générales, pour l'égalité des chances ?
- Vaudrait-il mieux rétablir un mode de versement de l'allocation nécessitant la présentation de pièces justificatives ? Les mesures de contrôle des finalités d'utilisation du financement politique prévues par la *Loi électorale* sont-elles suffisantes ?

144. Directeur général des élections du Québec, *Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales*, 2014, p. 57.

145. *Loc. cit.*

146. *Le financement de la démocratie : financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, 2017, p. 209.



- Dans le contexte de l'augmentation des dépenses préélectorales, faut-il s'interroger sur l'utilisation des fonds publics avant le déclenchement des élections générales ?
 - Faudrait-il envisager un rééquilibrage des mécanismes de financement public afin d'inciter les partis politiques à recentrer leurs activités sur la période électorale ?
 - Puisqu'une grande proportion du financement public provient du versement mensuel de l'allocation annuelle, serait-il pertinent d'évaluer un modèle dans lequel le remboursement partiel des dépenses électorales aurait un poids relatif plus important¹⁴⁷ ?

L'encadrement des dépenses électorales en contexte d'élections à date fixe

En période électorale, les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale tendent à se rapprocher de la limite de dépenses électorales permise pour leur parti.

- Même si une indexation annuelle est prévue, faut-il réévaluer l'adéquation des limites prévues par la *Loi* en tenant compte de l'équilibre des forces politiques ?
- La marge de manœuvre dont disposent les partis politiques pour répartir les dépenses électorales entre le parti politique et ses candidats pose-t-elle problème, en particulier en matière d'équité ?
 - L'absence de précisions en cette matière avantage-t-elle les partis qui présentent des candidatures dans chaque circonscription ?
 - Cette flexibilité de la *Loi* peut-elle créer des inégalités d'accès aux ressources dont disposent les candidates et candidats ? Un candidat peut-il avoir accès à plus de ressources que ses concurrents si son parti autorise des dépenses électorales plus importantes dans sa circonscription ? Est-ce que les campagnes électorales se concentrent ainsi dans les circonscriptions où la lutte est plus serrée, au détriment d'autres ?

Les élections générales de 2022 ont permis de confirmer le changement de comportement des partis politiques déjà constaté en 2018. Plusieurs formations tiennent des activités ayant des visées partisans plusieurs mois avant le début de la période électorale. Elles commencent même leur campagne avant la prise du décret. Certains partis politiques font beaucoup plus de dépenses que d'autres en période préélectorale. Puisque ces dépenses ne sont pas sujettes à un remboursement partiel de la part de l'État, contrairement aux dépenses électorales, ces partis doivent disposer de ressources financières suffisantes. Par ailleurs, ces dépenses ne sont pas limitées.

147. Au palier électoral municipal, par exemple, les candidats indépendants et les partis politiques ont droit à un remboursement de 70 % de leurs dépenses.

- Comme le proposait le rapport sur le financement 2019, est-ce que « l'absence d'encadrement en matière de dépenses préélectorales pourrait mettre en cause des principes fondamentaux de notre régime électoral égalitaire, comme la transparence et l'équité¹⁴⁸ » ?
- Y a-t-il lieu de croire que ce comportement pourrait compromettre plus particulièrement l'égalité des chances ?
- Afin de préserver les principes qui sous-tendent l'application des règles sur le contrôle des dépenses électorales, des adaptations au régime actuel seraient-elles suffisantes ? Faudrait-il plutôt définir une période préélectorale et prévoir un encadrement spécifique, comme le font plusieurs autres lois électorales au Canada et ailleurs ?

SYNTHÈSE

DES PROPOSITIONS ET DES PISTES DE RÉFLEXION

Propositions du directeur général des élections

- 1 Créer un mécanisme visant à renforcer la transparence des activités préélectorales des tiers
- 2 Clarifier, réviser et diffuser les règles et les normes liées à l'utilisation des ressources parlementaires et gouvernementales

Pour mener la réflexion plus loin

- 1 Plus de dix ans plus tard, quel bilan peut-on tracer de la réforme effectuée en matière de financement politique ?
- 2 Quels changements pourraient s'avérer nécessaires dans l'encadrement des dépenses électorales et préélectorales des partis politiques et des personnes candidates, dans une perspective d'équité et de transparence ?
- 3 Faudrait-il encadrer la participation de ministres aux activités de financement politique ?
- 4 Un mécanisme visant à s'assurer que les publicités gouvernementales ne sont pas partisans serait-il utile ?

148. Élections Québec, *Rapport annuel sur le financement politique 2019, 2020*, p. 11.



Annexe 1

Composantes du financement public

Partis politiques¹⁴⁹

	ANNUELLE	ÉLECTORALE
Formule		
Allocation	1,82 \$ ¹⁵⁰ multiplié par le nombre d'électrices et d'électeurs inscrits sur la liste électorale, partagé entre les partis selon le pourcentage de votes obtenus lors des dernières élections générales	Supplément de 1,00 \$ par électrice ou électeur inscrit sur la liste électorale, partagé entre les partis selon le pourcentage de votes obtenus lors des dernières élections générales
Appariement	1) 2,50 \$ pour chaque dollar de contribution reçu (premiers 20 000 \$) 2) 1,00 \$ supplémentaire pour chaque dollar de plus (jusqu'à 200 000 \$)	Ces montants sont doublés en période électorale
Remboursement	50 % des dépenses électorales ¹⁵¹	
Seuil ou maximum		
Allocation	S. O.	S. O.
Appariement	Montant maximal de 250 000 \$	Montant supplémentaire maximal de 250 000 \$
Remboursement	• Les candidates et candidats du parti doivent avoir été élus ou avoir obtenu au moins 15 % des votes valides • Les partis politiques doivent avoir obtenu au moins 1 % des votes valides	
Indexation ¹⁵²		
Allocation	Oui	Non
Appariement	Non	Non
Remboursement	Les limites de dépenses par électeur pour les partis et pour les candidats sont indexées, ce qui rehausse le montant maximum de remboursement possible	

149. Partis politiques ayant participé aux élections générales précédentes.

150. Le montant par électeur à partir duquel l'allocation annuelle est calculée est passé de 1,71 \$ à 1,82 \$ en janvier 2023 ; il s'agit d'une augmentation de 0,11 \$, la plus forte en dix ans. Il était de 1,50 \$ en 2013 ; de 1,51 \$ en 2014 ; de 1,53 \$ en 2015 ; de 1,55 \$ en 2016 ; de 1,56 \$ en 2017 ; de 1,58 \$ en 2018 ; de 1,61 \$ en 2019 ; de 1,64 \$ en 2020 ; de 1,65 \$ en 2021 ; et de 1,71 \$ en 2022.

151. Le total des remboursements ne doit pas excéder les limites des dépenses électorales prévues à l'article 426.

152. Révisée chaque année en fonction de la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente. La base est l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada.

Partis politiques récemment autorisés¹⁵³

	ANNUELLE	ÉLECTORALE
Formule et seuil		
Allocation	Non admissible	Non admissible
Appariement	Admissible s'il fournit une liste additionnelle de membres	Non admissible
Remboursement	50 % des dépenses électorales s'il obtient au moins 1 % des votes valides	

Candidat(e)s et député(e)s indépendant(e)s

	ANNUELLE	ÉLECTORALE
Formule et seuil		
Allocation	S. O.	S. O.
Appariement	2,50 \$ pour chaque dollar de contribution reçu (jusqu'à 800 \$) Maximum de 2 000 \$	Non admissible
Remboursement	50 % des dépenses électorales pour le candidat élu ou ayant obtenu au moins 15 % des votes valides ¹⁵⁴	

153. Partis politiques n'ayant pas encore participé aux élections générales.

154. Le remboursement d'un candidat indépendant qui n'a pas été élu ne peut pas excéder le total obtenu en additionnant le montant des dettes découlant de ses dépenses électorales et le montant de sa contribution personnelle (art. 457).



Annexe 2

Tableaux extraits du rapport d'Élections Québec

Financement politique : bilan et perspectives 2022, 2023, p. 23 et 25.

Allocations versées en 2022

Parti politique	Allocation régulière	Allocation supplémentaire
Coalition avenir Québec	4 068 181 \$	2 314 366 \$
Parti libéral du Québec	2 363 791 \$	1 534 836 \$
Parti québécois	1 747 950 \$	1 054 865 \$
Québec solidaire	1 692 932 \$	995 848 \$
Parti conservateur du Québec	454 022 \$	90 546 \$
Parti vert du Québec	154 542 \$	104 061 \$
Nouveau Parti démocratique du Québec	45 424 \$	35 055 \$
Démocratie directe	28 890 \$	21 110 \$
Bloc pot	9 253 \$	7 140 \$
Parti canadien du Québec	8 234 \$	0 \$
Parti nul	7 951 \$	5 610 \$
Climat Québec	5 483 \$	0 \$
Bloc Montréal – Équipe Balarama Holness	4 931 \$	0 \$
Parti marxiste-léniniste du Québec	3 822 \$	2 619 \$
Parti 51	2 656 \$	1 713 \$
Équipe autonomiste	2 614 \$	1 744 \$
L'union fait la force	661 \$	0 \$
Parti culinaire du Québec	562 \$	259 \$
Parti humain du Québec	166 \$	0 \$
Union nationale	101 \$	0 \$
Alliance pour la famille et les communautés	94 \$	0 \$
Parti libertarien du Québec	74 \$	0 \$
Parti accès propriété et équité	44 \$	0 \$
TOTAL	10 602 377 \$	6 169 772 \$

Appariement versé en 2022

Parti politique	Appariement régulier	Appariement supplémentaire
Coalition avenir Québec	250 000 \$	250 000 \$
Parti libéral du Québec	250 000 \$	250 000 \$
Parti québécois	250 000 \$	250 000 \$
Québec solidaire	250 000 \$	250 000 \$
Parti conservateur du Québec	250 000 \$	250 000 \$
Parti canadien du Québec	60 156 \$	0 \$
Climat Québec	59 174 \$	0 \$
Parti vert du Québec	27 883 \$	0 \$
Parti marxiste-léniniste du Québec	27 175 \$	0 \$
Parti humain du Québec	22 250 \$	0 \$
Démocratie directe	21 425 \$	0 \$
Parti 51	13 627 \$	0 \$
L'union fait la force	9 688 \$	0 \$
Parti culinaire du Québec	4 788 \$	0 \$
Nouveau Parti démocratique du Québec	4 068 \$	0 \$
Équipe autonomiste	4 038 \$	0 \$
Bloc pot	1 438 \$	0 \$
Union nationale	1 298 \$	0 \$
Bloc Montréal – Équipe Balarama Holness	1 188 \$	0 \$
Parti nul	500 \$	0 \$
Candidat(e)s indépendant(e)s autorisé(e)s et député(e)s indépendant(e)s autorisé(e)s	7 665 \$	S. O.
TOTAL	1 516 357 \$	1 250 000 \$



CHAPITRE 04

L'information électorale et politique

Mise en contexte

La circulation de l'information et des idées est indispensable en démocratie. En contexte électoral, elle contribue directement à l'exercice du droit de vote « de manière éclairée¹⁵⁵ ».

Le besoin d'information pour exercer son droit de vote est lié à différents droits et principes, dont l'**accès à l'information** ; la **liberté d'expression**, y compris la **liberté de presse** ; l'**égalité des chances et de traitement** entre les acteurs politiques ; la **transparence** ; et l'**intégrité**. Ces principes sont importants pour l'exercice du droit de vote, mais aussi pour la confiance envers le processus électoral.

Dans ce chapitre, nous rappelons les dispositions de la *Loi électorale* qui concernent l'information aux électrices et aux électeurs. Nous nous intéressons ensuite aux défis liés au droit d'exercer un vote informé, dans le contexte de la transformation de l'espace public et médiatique ainsi que des nouvelles stratégies de communication politique. Nous terminons sur quelques propositions et pistes de réflexion.

Le rôle d'information du directeur général des élections

(*Loi électorale*, titre IV, chapitres I, III et V, et titre VI, chapitre I)

L'information aux électrices et aux électeurs est, en quelque sorte, une condition sous-jacente à l'exercice du droit de vote lui-même. La *Loi électorale* confie un rôle au directeur général des élections en matière d'information sur le processus électoral.

En période électorale, le directeur général des élections doit notamment informer les citoyennes et les citoyens sur les modalités d'exercice du droit de vote ; sur leur inscription sur la liste électorale et sur la révision de cette liste ; sur les règles relatives au financement des partis politiques et des candidats indépendants ; ainsi que sur les règles relatives au contrôle des dépenses électorales (art. 134). Ces informations sont notamment présentées dans le *Guide pour les élections provinciales*, qui est transmis au début de la période électorale à chaque adresse du Québec. Le directeur général des élections y joint un avis d'inscription, sur lequel figurent le nom des personnes inscrites sur la liste électorale à cette adresse¹⁵⁶ de même que les informations relatives à la révision de la liste électorale (art. 197) et au vote par anticipation (art. 301). À l'approche du jour du scrutin, le directeur général des élections fait parvenir à chaque adresse un dernier document informant les électrices et les électeurs du lieu, de la date et des heures du vote. Ce document inclut le nom des personnes candidates qui figureront sur le bulletin (art. 135).

155. Selon la Cour suprême du Canada, le droit de chacun de participer utilement au processus électoral « comporte pour le citoyen le droit de voter de manière éclairée ». (*Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827, par. 71.)

156. Si aucun électeur n'est inscrit à cette adresse, l'avis en fait mention.



La *Loi* confie aussi au directeur général des élections un mandat plus vaste d'information au public (art. 488). En vertu de ce mandat, il doit, par exemple, donner des avis et des renseignements relatifs à l'application de la *Loi*; rendre accessibles au public les renseignements, les rapports ou les documents relatifs à la *Loi*; maintenir un centre d'information; et tenir des séances d'information et des colloques à l'intention des partis politiques et du public. Il peut également faire toute publicité qu'il juge nécessaire.

Le rôle des médias

(*Loi électorale*, titre III, chapitre II et titre IV, chapitre VI)

Les médias sont des acteurs incontournables de la démocratie : ils jouent un rôle d'information et d'éducation auprès du public et ils agissent comme un contre-pouvoir démocratique. Afin d'assurer la liberté de presse, la *Loi électorale* prévoit certaines exceptions à leur intention.

D'abord, les contenus produits par les médias ne constituent pas des dépenses électorales. Les articles, éditoriaux, nouvelles, entrevues, chroniques ou lettres d'opinion publiées dans un journal ou dans un autre périodique, de même que les émissions d'affaires publiques, de nouvelles ou de commentaires diffusées à la radio ou à la télévision, sont visés par cette exception (art. 404(1) et (3)). Ces publications et ces émissions doivent être faites sans paiement, récompense, ni promesse de paiement ou de récompense. De plus, le journal ou le périodique ne doit pas avoir été créé aux fins ni en vue de l'élection, et sa distribution et sa fréquence de publication ne doivent pas différer de ses caractéristiques habituelles, en dehors de la période électorale. Les débats politiques tenus par des médias en période électorale sont considérés comme des émissions d'affaires publiques¹⁵⁷.

La *Loi* ne considère pas comme des contributions politiques l'espace et le temps d'émission que les médias peuvent offrir gratuitement aux partis politiques en dehors de la période électorale (art. 88(7)) ainsi qu'aux personnes candidates et aux chefs de partis en période électorale (art. 423). À la différence des articles et des émissions d'affaires publiques, le temps ou l'espace gratuit appartiennent aux partis politiques ou aux personnes candidates, qui peuvent diffuser la publicité ou le message qu'ils souhaitent, sans que le média intervienne dans le contenu. En dehors de la période électorale, les médias doivent offrir ce service de façon équitable, qualitativement et quantitativement, à tous les partis politiques qui ont recueilli au moins 3 % des votes valides aux dernières élections générales. De même, pendant la période électorale, ils doivent l'offrir de façon équitable aux chefs de ces partis et à tous les candidats et candidates d'une même circonscription.

157. *Action démocratique du Québec c. Parti libéral du Québec*, 1994 CanLII 5919 (QC CA), par. 13.

Enfin, en période électorale, la couverture médiatique de la campagne est assujettie à d'autres règles, notamment celles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications (CRTC), qui visent à assurer un traitement équitable des partis politiques, des candidates, des candidats ainsi que des questions en cause dans une élection¹⁵⁸.

Le rôle de mobilisation des partis politiques et des personnes candidates

(*Loi électorale*, titre II.1, chapitre III.1 et titre IV, chapitres III et V)

Les partis politiques sont un véhicule important pour l'exercice des droits électoraux. Ils permettent aux électrices et aux électeurs de s'organiser pour se présenter aux élections en vue de représenter leurs concitoyennes et concitoyens. Ils permettent de structurer l'offre politique pour la rendre plus intelligible pour l'électorat. Tout comme les candidates et candidats, les partis jouent également un rôle en matière de mobilisation des électrices et des électeurs en les encourageant à voter en leur faveur.

La *Loi électorale* prévoit certaines mesures pour outiller les partis politiques et les personnes candidates dans l'exercice de leurs activités. Elle établit différentes formes de financement public, dont l'allocation annuelle (art. 82), l'appariement (art. 82.2) et le remboursement partiel des dépenses électorales (art. 457 et 457.1). Pendant la période électorale, les partis politiques et les candidats occupent une place prééminente : seuls leur agent officiel ou son adjoint peuvent effectuer ou autoriser des dépenses électorales (art. 413). Une exception vise cependant les personnes et les groupes de personnes qui souhaitent agir à titre d'intervenant particulier au cours de la période électorale (art. 404(13))¹⁵⁹. Les personnes morales ne peuvent pas faire de dépenses de publicité partisane. De plus, les dépenses électorales des entités politiques sont limitées (art. 426) pour éviter qu'une entité ayant davantage de moyens n'occupe tout l'espace. C'est aussi dans cette perspective d'équité que la *Loi électorale* permet aux médias d'accorder du temps d'antenne ou de l'espace gratuitement (art. 88(7) et 423). La *Loi* prévoit également que le directeur général des élections transmet la liste des électrices et des électeurs inscrits aux partis politiques et aux personnes candidates (art. 40.38.1 à 40.38.3 et 146). Ces derniers peuvent également savoir quels électeurs et électrices ont voté par anticipation (art. 227) et le jour du scrutin, à différents moments (art. 318). Ils peuvent ainsi, en toute fin de parcours, concentrer leurs actions pour mobiliser les personnes qui n'ont pas encore voté.

158. CRTC, *Directives à l'intention des radiodiffuseurs de télévision et de radio et des fournisseurs de services de télévision pendant une élection*, [<https://crtc.gc.ca/fra/industr/tvradio/guidelec.htm>].

159. Les personnes qui souhaitent agir comme intervenants particuliers au cours d'une période électorale doivent obtenir une autorisation ; elle leur permet d'effectuer des dépenses de publicité, d'un montant maximum de 300 \$, pour faire connaître leur opinion sur un sujet d'intérêt public, pour obtenir un appui à une telle opinion ou pour prôner l'abstention ou l'annulation du vote. Leurs dépenses ne doivent pas servir à favoriser ni à défavoriser directement une personne candidate ou un parti (*Loi électorale*, art. 404(13) et 457.2).



Enjeux et principaux constats

1 L'information, la confiance et la participation

L'information est essentielle à l'exercice d'un vote libre et éclairé. Différents types d'information peuvent influencer sur la volonté et sur le sentiment de capacité des électrices et des électeurs à prendre part aux élections. D'une part, les citoyennes et les citoyens doivent être informés « sur les différents aspects du processus électoral et du scrutin (qui, quoi, quand, où et comment) » de même que sur « les raisons pour lesquelles [ils devraient] participer et [sur] les mesures mises en place pour protéger [leur] droit de participer en toute confiance au processus¹⁶⁰ ». Les administrations électorales ont un rôle important à jouer en cette matière grâce à leurs communications directes à l'électorat et à leurs programmes d'éducation non partisans.

Les électrices et les électeurs doivent pouvoir se renseigner sur les options politiques qui leur sont proposées. Dans un régime électoral égalitaire, il faut contrôler les dépenses électorales pour assurer une juste représentation des choix qui s'offrent à l'électorat. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu l'importance de ces limitations afin de permettre l'exercice du vote de manière libre et éclairée :

[...] le citoyen doit être à même de soupeser les forces et les faiblesses relatives de chaque candidat et de chaque parti politique. Il doit également être en mesure de considérer, le cas échéant, les aspects adverses des thèmes associés à certains candidats et à certains partis politiques. Bref, les électeurs ont le droit d'être « raisonnablement informés de tous les choix possibles »¹⁶¹.

La liberté d'expression des médias est également essentielle pour garantir « l'accès à une information complète, exacte et fiable sur tous les aspects du processus électoral¹⁶² » aux électeurs, y compris sur les enjeux de la campagne, sur les partis politiques et sur les personnes candidates. La couverture médiatique doit être équitable pour présenter l'ensemble des options politiques et pour favoriser l'égalité des chances entre les personnes candidates et les partis politiques.

160. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits de l'homme et élections. Manuel des normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables aux élections*, 2022, New York et Genève, p. 55, par. 98.

161. *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827, par. 71, lequel cite l'arrêt *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 47.

162. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *op. cit.*, p. 23, par. 45.

Or, le domaine de l'information a connu de profonds bouleversements depuis l'adoption de la *Loi électorale* ; pensons, entre autres, à l'avènement d'Internet et des plateformes numériques, au déclin des journaux quotidiens et de la télévision généraliste, à la concentration de la propriété des entreprises médiatiques et au sous-financement des services publics de radiodiffusion¹⁶³. Ces tendances ont contribué à la multiplication des sources d'information et au morcellement de l'espace public. L'information n'a jamais été aussi abondante et accessible ; mais, paradoxalement, il peut être de plus en plus difficile, pour les citoyennes et les citoyens, de s'y retrouver et de distinguer les sources et les informations fiables et de qualité de celles qui le sont moins¹⁶⁴.

Le paysage politique québécois s'est également complexifié au cours de cette période. La *Loi électorale* a été adoptée dans un contexte de bipartisme fort, alors que le Québec connaît maintenant une forme de multipartisme¹⁶⁵. Depuis les élections générales de 2008, quatre partis politiques siègent à l'Assemblée nationale en permanence. Le nombre de partis qui ont présenté des candidatures est passé de 9, en 2008, à 21, en 2022. Ainsi, les électrices et les électeurs qui souhaitent connaître l'ensemble des options politiques qui leur sont offertes doivent déployer plus d'effort pour s'informer adéquatement.

L'information est l'un des multiples facteurs qui peuvent avoir un effet sur la confiance des électrices et électeurs ainsi que sur leur participation aux élections. Nous brossons ci-dessous un bref portrait de l'état des connaissances sur la participation et sur l'abstention au Québec, puis nous nous intéressons aux enjeux propres à la *Loi électorale* en matière d'information.

La participation aux élections générales provinciales

La baisse de la participation électorale au Québec s'observe surtout depuis le début du siècle. En effet, entre 1970 et 1998, la participation aux élections provinciales était en moyenne de 79 %¹⁶⁶. Cette moyenne a diminué à 68 % entre 2003 et 2022.

163. Voir notamment Jean Charron et Sébastien Charlton, « La communication politique », dans Jean Charron, *La communication publique : pratiques et enjeux*, 2022, Montréal, p. 309.

164. Il faut un niveau de compétence en littératie de plus en plus élevé pour fonctionner dans la « société dite de l'information ». Voir Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine, *Situation de l'alphabétisation au Québec*, http://cdeacf.ca/ace/a_propos/situation.

165. Éric Bélanger, Jean-François Daoust, Valérie-Anne Mahéo et Richard Nadeau, *Le nouvel électeur québécois*, 2022, Montréal, p. 13.

166. Éric Bélanger et collab., *op. cit.*, p. 29.



Sur le plan sociodémographique, l'âge, le revenu, la langue, le sexe et le lieu de naissance des électrices et des électeurs sont les variables les plus associées au fait de voter¹⁶⁷. Le niveau de scolarité aurait un effet indirect, en augmentant l'intérêt pour la politique et en réduisant le cynisme¹⁶⁸. En effet, les électeurs plus âgés, qui ont le français comme langue maternelle, qui sont nés au Canada et qui ont un revenu plus élevé sont les plus susceptibles de voter¹⁶⁹. À l'inverse, les électrices et les électeurs plus jeunes (de moins de 35 ans), les hommes vivant en milieu rural, les anglophones, les allophones, les électeurs nés à l'extérieur du Canada et les Autochtones sont généralement moins nombreux à exercer leur droit de vote¹⁷⁰.

Les votants et les non-votants se différencient aussi sur le plan des attitudes. Les premiers perçoivent davantage le vote comme un devoir, sont plus intéressés par la politique et par l'élection, sont plus satisfaits du fonctionnement de la démocratie et ont plus souvent un sentiment de proximité envers un parti politique¹⁷¹. Les seconds ont une attitude plus cynique à l'égard de la politique et de ses acteurs. Lors des élections générales de 2018¹⁷², la perte de confiance envers les personnes élues et envers la politique a été la principale raison évoquée par les non-votants pour expliquer leur abstention. Plusieurs ont aussi affirmé n'aimer aucun candidat, chef ou parti et ne pas se sentir concernés par les enjeux de la campagne. Le manque d'information et de connaissances sur les partis, sur les personnes candidates de même que sur la politique et sur les élections joue également un rôle dans la décision de ne pas voter, particulièrement chez les jeunes.

La méconnaissance peut à la fois être la cause et la conséquence d'un manque d'intérêt¹⁷³. Elle peut aussi devenir la source d'un manque de confiance¹⁷⁴. Ainsi, bien que ce soit généralement difficile de modifier les attitudes des électrices et des électeurs, l'accès à l'information représente une piste susceptible de les mobiliser davantage.

167. Philippe R. Dubois, Maxime Blanchard et François Gélneau, « Les déterminants individuels de la participation aux élections générales québécoises de 2018 », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 21, mars 2021, p. 35.

168. François Gélneau et Alexandre Morin-Chassé, « Les motifs de la participation électorale au Québec : élection de 2008 », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 1, novembre 2009, p. 38.

169. Ces caractéristiques étaient aussi associées positivement au vote lors des élections générales québécoises de 2022. (BIP Recherche, *Évaluation de la satisfaction des citoyens du Québec à la suite des élections générales du 3 octobre 2022*, 2022, p. 46.)

170. François Gélneau, *Participation électorale à l'élection du 1^{er} octobre 2018*, Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, 2019, p. 1 ; Philippe R. Dubois, Maxime Blanchard et François Gélneau, *op. cit.*, p. 20 et 27 ; François Gélneau et Alexandre Morin-Chassé, *op. cit.*, p. 39. Les données sur les élections provinciales indiquent que le taux de participation est plus bas dans les sections de vote qui correspondent au territoire des réserves autochtones.

171. Philippe R. Dubois, Maxime Blanchard et François Gélneau, *op. cit.*, p. 20 ; André Blais et Jean-François Daoust, *The Motivation to Vote: Explaining Electoral Participation*, 2020, p. 103.

172. Pour un survol des raisons de l'abstention lors de ces élections, voir Philippe R. Dubois, Maxime Blanchard et François Gélneau, *op. cit.*, p. 22 à 24.

173. Joëlle Steben-Chabot, « "Ça me tentait pas" : exploration des mots des jeunes abstentionnistes au Québec », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 11, avril 2006, p. 44-45.

174. Henri Milner, *La compétence civique. Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*, 2004, Québec, p. 72.

L'information sur les élections et l'éducation à la démocratie

Les citoyennes et les citoyens doivent avoir l'occasion d'acquérir des connaissances et de vivre des expériences qui favorisent leur participation à la vie démocratique. La *Loi électorale* prévoit que le directeur général des élections informe l'électorat sur le processus électoral et sur les façons de voter. Toutefois, elle n'aborde pas directement l'éducation à la démocratie, qui vise aussi à favoriser l'exercice du droit de vote et de la citoyenneté.

L'école est un milieu clé d'apprentissage et de socialisation. Elle est la seule à pouvoir garantir un accès universel aux savoirs et aux expériences démocratiques à tous les jeunes de moins de 16 ans. Elle joue un rôle essentiel pour développer les connaissances et l'intérêt des futurs électeurs et électrices pour la vie démocratique et pour l'engagement citoyen¹⁷⁵. La *Loi sur l'instruction publique* prévoit d'ailleurs des occasions, pour les élèves, de participer à la démocratie scolaire¹⁷⁶. De même, l'éducation à la citoyenneté est inscrite aux programmes d'études du primaire et du secondaire. Le nouveau programme d'études *Culture et citoyenneté québécoise*¹⁷⁷, qui remplacera celui d'*Éthique et culture religieuse*, aura pour premier objectif de « préparer à l'exercice de la citoyenneté québécoise¹⁷⁸ ». Pour le moment, toutefois, l'enseignement et les expériences concrètes de démocratie à l'école varient d'un groupe et d'une école à l'autre, souvent en fonction de l'intérêt et de la motivation des enseignantes et des enseignants. Les premiers apprentissages effectués pendant l'enfance et l'adolescence peuvent pourtant être déterminants. Les élèves devraient donc pouvoir en bénéficier équitablement.

Néanmoins, l'éducation à la démocratie ne repose pas uniquement sur l'école. C'est une responsabilité partagée par différents acteurs de notre société. Au-delà du parcours scolaire, les citoyennes et les citoyens doivent avoir des occasions d'apprentissage et de participation tout au long de leur vie, particulièrement au cours des premières années où ils obtiennent le droit de vote¹⁷⁹. Depuis plus de trente ans, Élections Québec fait la promotion de l'éducation à la démocratie en collaboration avec un réseau de partenaires. Nos activités s'adressent

175. « L'inclusion du politique dans les activités et les débats scolaires tend à développer les connaissances des élèves, mais aussi leur intérêt pour la politique (suivi d'informations politiques et discussions politiques hors de la classe), leur sentiment de pouvoir influencer sur la vie politique et leur volonté de s'impliquer dans le futur. » Voir Géraldine Bozec, « La formation du citoyen à l'école : individualisation et dépolitisation de la citoyenneté », *Lien social et Politiques*, 2018, n° 80, p. 72.

176. *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3, articles 42(3), 51, 89.2, 96.5 à 96.7.1 et 211.1.

177. Élections Québec a participé aux consultations sur ce nouveau programme. Voir Élections Québec, *Apprendre et vivre la démocratie à l'école. Mémoire d'Élections Québec dans le cadre de la révision du programme d'études Éthique et culture religieuse*, 2020, [<https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/2272755a5e5cc/DGE-6251-VF-A.pdf>].

178. Gouvernement du Québec, « Programme provisoire Culture et citoyenneté québécoise. Version pour les projets pilotes du secondaire », *Programme de formation de l'école québécoise*, 2022, p. 4.

179. L'exercice d'un premier vote influencerait sur la participation ultérieure aux élections. Voir notamment Eugénie Dostie-Goulet, « Jeunesse et démocratie. État des lieux », *Éthique publique*, 2011, vol. 13, n° 2, par. 15 ; et Vincent Tournier, « Comment le vote vient aux jeunes. L'apprentissage de la norme électorale », *Presses de Sciences Po*, 2009, vol. 1, n° 51, p. 80.



principalement aux jeunes¹⁸⁰, mais nous souhaitons également les proposer aux personnes qui sont moins familières avec les rouages des élections et la démocratie québécoise et à celles qui en ont moins fait l'expérience¹⁸¹. Nos programmes visent à permettre à ces groupes de se familiariser avec les élections, d'acquérir des expériences de vote et de s'ouvrir à l'engagement citoyen.

À l'école comme dans la vie, l'éducation à la démocratie demeure tributaire de la volonté de quelques acteurs. Devant le déclin de la participation électorale et les inégalités constatées, comment réaffirmer l'importance de l'éducation à la démocratie et offrir à la population des occasions de développer ses connaissances et son expérience en cette matière ?

Constat n° 1

Au Québec, l'éducation à la démocratie dépend de la volonté de plusieurs acteurs. L'école a un rôle important à jouer dans les apprentissages et dans les expériences de citoyenneté démocratique, mais l'éducation à la démocratie ne peut se limiter au parcours scolaire. **Étant donné l'abstention croissante et inégale au sein de différents groupes sociodémographiques, il faut s'assurer d'offrir à la population un accès aux savoirs et aux expériences démocratiques.**

L'information sur les partis politiques et sur les personnes candidates

Pour « formuler et exprimer librement leur volonté¹⁸² », les électrices et les électeurs doivent pouvoir s'informer sur les partis politiques, sur les personnes candidates dans leur circonscription et sur leur programme. La *Loi électorale* prévoit que le directeur général des élections informe les électeurs, quelques jours avant le scrutin, des mentions qui figureront sur le bulletin de vote (le prénom, le nom et l'appartenance politique des personnes candidates dans leur circonscription). Le bulletin de vote comporte également la photo des candidates et candidats. La *Loi* veille aussi à protéger la liberté de presse, pour que les médias puissent informer le public, de même qu'à favoriser l'égalité des chances entre les acteurs politiques, pour qu'ils puissent se faire connaître et faire connaître leurs engagements auprès de l'électorat.

180. Mentionnons, entre autres, les petits bureaux de vote dans les lieux de vote, les simulations électorales dans les écoles de même que les activités relatives à la démocratie scolaire.

181. Le programme « Je vote au Québec » est destiné aux personnes immigrantes, aux nouvelles citoyennes, aux nouveaux citoyens, aux jeunes suivant un parcours de vie différencié ou habitant en région éloignée ainsi qu'aux adultes en formation ou en insertion professionnelle.

182. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *op. cit.*, p. 55, par. 97.

Alors que l'offre politique s'est diversifiée, au Québec, l'attachement partisan et le militantisme ont décliné¹⁸³. Pour les électrices et les électeurs qui ne s'identifient plus d'emblée à une formation politique, l'information est d'autant plus critique pour faire un choix. Or, plusieurs facteurs peuvent rendre la tâche plus difficile à celles et ceux qui veulent obtenir des informations complètes et objectives sur les personnes candidates et sur les partis politiques. D'abord, les campagnes électorales tendent à se centraliser autour des chefs des principaux partis politiques et de leurs activités. Cette personnalisation de la politique s'observe tant dans la couverture médiatique des campagnes que dans les stratégies déployées par les partis eux-mêmes¹⁸⁴. De plus, les services d'information tendent à s'effriter en région : près de la moitié des hebdomadaires régionaux québécois ont disparu au cours des dix dernières années¹⁸⁵. Cela a pu réduire la couverture des enjeux et des candidats locaux, alors que notre mode de scrutin nous oblige à voter localement, pour une personne qui se présente dans notre circonscription. Par ailleurs, l'égalité de la couverture médiatique est parfois remise en doute par certains partis politiques et par d'autres personnes. Même si l'égalité ne doit pas toujours être comprise au sens strict¹⁸⁶, il y a des écarts importants entre l'attention dont bénéficient les partis représentés à l'Assemblée nationale et celle accordée aux partis émergents. D'après des données sur la campagne électorale de 2018, cependant, l'espace médiatique accordé aux partis politiques serait proportionnel aux résultats qu'ils obtiennent¹⁸⁷.

Malgré son mandat général d'information, le directeur général des élections n'a pas pour mandat d'informer l'électorat sur les partis politiques, ni sur les personnes candidates, ni sur leur programme. Dans le cadre actuel de la *Loi*, de tels mécanismes pourraient être considérés comme des dépenses électorales. D'autres lois électorales québécoises

183. Voir notamment Éric Montigny, « Le déclin du militantisme dans les partis », *Bulletin d'histoire politique*, 2010, vol. 19, n° 1, p. 89-90.

184. La personnalisation des campagnes menées par les partis politiques s'exprime, d'une part, par la prépondérance des chefs de partis et de leurs activités et, d'autre part, par le caractère ciblé et individualisé des communications de chaque parti. « Chaque promesse électorale vise ainsi des individus spécifiques et la stratégie de communication de l'offre est déterminée par une approche de microciblage dans sa diffusion. » Voir Thierry Giason, Philippe R. Dubois et Gabrielle Bédard, « Du marketing politique à la science électorale », dans Manon Tremblay, *Le Parlementarisme canadien*, 7^e édition, 2023, p. 140 à 142.

185. Le nombre d'hebdomadaires régionaux est passé de 200 à 113 entre 2011 et 2020. Ce déclin est le résultat de fermetures, de fusions et de transformations en bimensuels ou en mensuels. Voir Daniel Giroux, *Les médias québécois d'information. État des lieux en 2022*, Centre d'études sur les médias, 2022, p. 66.

186. « L'égalité "stricte" signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. [...] L'égalité "proportionnelle" implique que les partis soient traités en fonction de leur nombre de voix. L'égalité des chances (stricte ou proportionnelle) porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions politiques et les autres formes de soutien. Certaines mesures de soutien peuvent être pour partie soumises à une égalité stricte et pour partie à une égalité proportionnelle. » Voir Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif*, avis n° 190/2002, Strasbourg, 2002.

187. En 2018, les quatre partis représentés ont occupé 96,2 % de l'espace médiatique, comparativement à 3,8 % pour les 16 autres. Voir Influence communications, *État de la nouvelle. Bilan 2018*, p. 20, [<https://files.influencecommunication.com/bilan/bilan-2018-qc.pdf>]. Ces quatre partis avaient obtenu 97,6 % des suffrages en 2014 et 95,4 % en 2018.



prévoient pourtant la transmission d'information minimale et uniforme à l'électorat. En effet, la *Loi sur la consultation populaire* et la *Loi sur les élections scolaires visant certains membres des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones* prévoient l'envoi d'un document contenant des renseignements sur les options soumises à la consultation, dans un cas, et sur les personnes candidates, dans l'autre, aux électrices et aux électeurs¹⁸⁸. Un accès facilité et égal à de l'information sur les partis politiques et sur les personnes candidates contribue directement au droit des électrices et des électeurs à voter de manière éclairée.

Constat n° 2

Pour exercer son droit de vote, l'électrice ou l'électeur doit avoir accès à de l'information, notamment sur les personnes candidates et sur les partis politiques. La *Loi électorale* permet à ces acteurs ainsi qu'aux médias d'informer les électrices et les électeurs. **La Loi ne confie toutefois pas au directeur général des élections le mandat d'informer l'électorat sur les personnes candidates, sur les partis et sur leur programme.** Pourtant, la *Loi sur la consultation populaire* confie cette responsabilité au directeur général des élections et la *Loi sur les élections scolaires visant certains membres des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones* la confie aux présidents d'élection.

2 La fiabilité de l'information et la transparence des communications en ligne en contexte électoral

Le droit de vote est étroitement lié à la fiabilité et à la qualité des informations qui circulent, particulièrement en campagne électorale. Ces informations sont déterminantes dans le choix des électrices et des électeurs et dans l'exercice de leur vote. Pour que les électeurs puissent être « raisonnablement informés de tous les choix possibles », il faut s'assurer de l'égalité des chances entre les acteurs politiques.

La législation n'est pas toujours adaptée pour faire face au développement des technologies de l'information, à l'essor des plateformes numériques (médias sociaux, moteurs de recherche, services de messagerie) et aux changements qu'ils ont entraînés dans les façons de faire campagne et de communiquer avec l'électorat. Les plateformes numériques ont démocratisé les moyens de communication, ce qui a différents avantages : les partis politiques et les personnes candidates peuvent communiquer directement et à moindre coût avec l'électorat ; les moins connus d'entre eux peuvent avoir plus de visibilité qu'ils

188. *Loi sur la consultation populaire*, RLRQ, c. C-64.1, art. 26 ; et *Loi sur les élections scolaires visant certains membres des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones*, RLRQ, c. E-2.3, art. 73.1 et 86.1.

n'en auraient dans les médias traditionnels ; et les électrices et électeurs peuvent s'informer de nouvelles façons. Cependant, ces plateformes sont aussi liées à des défis complexes, notamment par rapport à la fiabilité, à la qualité et à l'égalité de l'information, de même qu'à la transparence et à l'intégrité des pratiques de campagne.

La désinformation et la mésinformation en contexte électoral

La désinformation et la mésinformation¹⁸⁹ ne sont pas des phénomènes nouveaux. De tout temps, des propos erronés ou trompeurs ont pu perturber le débat public, y compris en contexte électoral. Toutefois, les plateformes numériques ont largement contribué à l'amplification actuelle de ces phénomènes. Elles constituent un terrain de choix pour ce type de stratégie : elles sont très accessibles ; elles permettent de diffuser de l'information très rapidement et largement ; elles ont peu (ou pas) de mécanismes de contrôle ; et elles ont peu (ou pas) d'obligations de transparence. Même si les plateformes ne produisent pas de contenu elles-mêmes, elles jouent un rôle majeur dans la façon dont ce contenu est disséminé et amplifié. En ce sens, elles ne sont pas neutres, ni transparentes, à l'égard de l'information à laquelle leurs utilisateurs sont exposés.

Au cours des dernières années, des campagnes de désinformation ont ciblé des élections ou des référendums dans certains pays¹⁹⁰. En contexte électoral, la désinformation vise à influencer indûment les débats démocratiques ou à perturber le déroulement du processus électoral. Les stratégies déployées cherchent à semer le doute quant à l'intégrité et à la légitimité du processus ou à faire obstacle à l'exercice des droits électoraux de certaines personnes. Les électrices et les électeurs en sont souvent la cible principale, mais les acteurs politiques et les médias peuvent aussi en être victimes. La désinformation peut être pratiquée par des acteurs nationaux ou être liée à des tentatives d'ingérence étrangère. Dans les deux cas, elle doit faire l'objet d'une surveillance étroite. Elle exige la collaboration de plusieurs entités intéressées à préserver l'intégrité des élections.

189. Selon l'Office québécois de la langue française, la désinformation est une « information erronée ou déformant la réalité, qui est transmise au moyen des médias de masse ou des médias sociaux, dans le but de manipuler l'opinion publique ». Alors que la désinformation suppose qu'une personne diffuse volontairement une information erronée, la mésinformation consiste à partager une information fausse sans savoir qu'elle l'est. La mésinformation contribue donc à la désinformation, mais elle n'émane pas de la même intention. Voir Office québécois de la langue française, « Désinformation », *Grand dictionnaire terminologique*, dans *Vitrine linguistique*, 2019, [http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx ?Id_Fiche=17017257].

190. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) constatait, dans son rapport de 2017, « une hausse inquiétante des cybermenaces contre les processus démocratiques. [...] En 2017, des adversaires ont ciblé le processus démocratique de 13 % des pays qui ont tenu des élections nationales. » En 2021, le CST estimait toujours que les « processus démocratiques rest[ai]ent une cible populaire. Après avoir connu une hausse de 2015 à 2017, la proportion des processus ciblés par des auteurs de cybermenaces est restée relativement stable depuis 2017. » Voir Centre de la sécurité des télécommunications, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, Gouvernement du Canada, 2017, p. 32, et 2021, p. 3.



Au cours des prochaines années, le développement de systèmes avancés d'intelligence artificielle complexifiera la lutte à la désinformation, si rien n'est fait pour encadrer ces nouveaux outils¹⁹¹. Deux principaux risques peuvent d'ores et déjà être évoqués. L'intelligence artificielle facilite la production de contenus trompeurs difficiles à détecter (p. ex., hypertrucage de l'image ou de la voix) et leur diffusion massive. Elle peut également contribuer aux stratégies de manipulation ou de contrefaçon de l'opinion publique¹⁹² en rehaussant la performance d'outils existants, comme les robots et les comptes automatisés.

Jusqu'à présent, le Québec n'a pas connu de campagne majeure de désinformation en contexte électoral. Plusieurs facteurs expliquent cette résilience, notamment l'usage majoritaire du français, qui protègerait partiellement la province d'un flot d'information fausse ou trompeuse circulant sur les médias sociaux anglophones. Toutefois, le Québec est loin d'être « immunisé contre la désinformation¹⁹³ ». Élections Québec doit rester à l'affût de l'émergence d'affirmations fausses ou trompeuses qui concernent directement ses mandats, puisqu'elles peuvent entraver le bon déroulement du scrutin ou faire obstacle au vote.

Dans le contexte des élections générales de 2022, Élections Québec a effectué une veille qui lui a permis d'améliorer sa capacité de réaction et d'accroître son efficacité dans la lutte à la désinformation. L'Observatoire de l'écosystème médiatique, qui a effectué une analyse de la mésinformation lors des dernières élections générales québécoises, a conclu que :

*Bien qu'un volume relativement important de mésinformation ait circulé durant la campagne et après l'élection, notamment en lien avec la COVID-19 et l'intégrité du processus électoral, cette mésinformation provenait généralement d'un groupe restreint d'individus en ligne et a eu peu de portée et d'influence à l'extérieur de cette communauté.*¹⁹⁴

Selon une enquête menée dans le cadre de ce projet¹⁹⁵, les citoyennes et les citoyens sont nombreux à considérer que la mésinformation pose une menace pour la cohésion sociale et pour la démocratie au Québec (70 %). Près de la moitié des répondantes et des répondants estiment qu'il est difficile de distinguer l'information factuelle de la mésinformation (47 %). Près de 40 % des répondants sont d'avis que la mésinformation a constitué un

191. Dominique Degré, « Des sommités de la technologie demandent un moratoire sur le développement de l'IA », *Radio-Canada*, 29 mars 2023, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1967056/intelligence-artificielle-chatgpt-danger-lois-gouvernance-recherche>].

192. Selon la Commission d'enrichissement de la langue française de France, la contrefaçon d'opinion est un « procédé de manipulation de l'information qui, à l'aide de moyens tels que de faux sondages, de fausses identités, de faux commentaires sur la toile et dans les réseaux sociaux, souvent amplifiés par des techniques algorithmiques, fait croire à l'existence d'un mouvement d'opinion ». Voir Office québécois de la langue française, « Contrefaçon d'opinion », *Grand dictionnaire terminologique*, dans *Vitrine linguistique*, 2021, [<https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/26560000/contrefacon-dopinion>].

193. Mathieu Lavigne et collab., *Analyse du rôle de la mésinformation lors de l'élection provinciale québécoise de 2022*, Observatoire de l'écosystème médiatique, 2023, p. 16.

194. *Loc. cit.*, p. 4.

195. Pour les résultats complets, voir *loc. cit.*, p. 33 à 53.

problème sérieux pendant l'élection et 32 % estiment en avoir vu, lu ou entendu pendant la campagne. Cependant, la confiance envers les résultats de l'élection et envers l'équité d'Élections Québec et de l'administration des élections est demeurée élevée (plus de 70 %).

Même si la désinformation et la mésinformation n'influencent pas directement le résultat d'une élection, elles peuvent avoir des effets sur la qualité des débats démocratiques. À long terme, elles peuvent éroder la confiance de la population envers les institutions publiques et la démocratie¹⁹⁶. Cette confiance ne semble pas encore être érodée au Québec. Néanmoins, nous devons demeurer vigilants. La *Loi électorale* interdit déjà la diffusion de certaines fausses informations et prévoit des sanctions en cette matière. Elle édicte, en outre, plusieurs règles en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales pendant la période électorale, ce qui protège les partis politiques de la pression liée à leur financement et qui limite l'influence des intérêts économiques qui pourraient participer à la désinformation ou à des campagnes organisées d'influence. Des mesures législatives et informationnelles supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires afin de favoriser la diffusion d'information fiable et de qualité. Ces mesures pourraient aussi protéger l'intégrité du processus électoral de même que la confiance des électrices, des électeurs et des autres parties prenantes, sans compromettre la liberté d'expression.

Constat n° 3

La désinformation et la mésinformation en contexte électoral sont des phénomènes de plus en plus courants, notamment en raison de l'essor des plateformes numériques. Qu'elles réussissent ou non à entraver le vote, à perturber une élection ou à en modifier les résultats, les tentatives de manipulation de l'information peuvent avoir un impact négatif, à long terme, en érodant la confiance envers les institutions publiques et envers la démocratie. **Des solutions législatives et informationnelles pourraient favoriser l'intégrité du processus électoral et préserver la confiance dont il bénéficie.**

Les campagnes électorales en ligne

Les plateformes numériques, particulièrement les médias sociaux, ont participé à la transformation des pratiques communicationnelles des partis politiques, des médias et des autres acteurs du processus électoral.

196. Selon l'étude réalisée dans le cadre du *Canadian Election Misinformation Project* de l'Observatoire de l'écosystème médiatique de l'Université McGill, citée dans Clara Descurnings, « La mésinformation n'a pas influencé le résultat des élections fédérales », *La Presse*, 30 avril 2022, [<https://www.ledevoir.com/politique/canada/705795/la-mesinformation-n-a-pas-influence-le-resultat-des-elections-federales-selon-une-etude>].



Les outils de ciblage et de diffusion des plateformes numériques représentent de puissants moyens de communication, de mobilisation et d'influence. Ils permettent d'élaborer des stratégies de campagne plus affinées en fonction du profil, des intérêts et des préoccupations des électrices et des électeurs. Ces outils ne sont toutefois pas sans risques pour la démocratie. En effet, les plateformes comportent plusieurs zones d'ombre que des acteurs malveillants peuvent mettre à profit. Par exemple, les algorithmes de recommandation, qui suggèrent du contenu aux utilisateurs, ne sont pas neutres : ils reflètent les intérêts des plateformes, qui ne sont pas toujours compatibles avec les valeurs démocratiques¹⁹⁷. Ils tendent à favoriser les contenus clivants, susceptibles de provoquer des réactions et d'alimenter la polarisation. Ces algorithmes sont secrets, mais ils ont un effet notable sur la visibilité des contenus ainsi que sur l'information (ou sur la mésinformation) à laquelle les électrices et les électeurs sont exposés. De même, le manque de transparence des plateformes à l'égard des personnes qui paient pour les publicités et des publics qu'elles ciblent peut faciliter le contournement des règles qui encadrent les dépenses électorales (qui définissent notamment qui peut dépenser et combien d'argent peut être investi). Le microciblage¹⁹⁸, possible sur plusieurs plateformes, contribue à accentuer les inégalités d'information entre les électrices et les électeurs, qui ne sont pas ciblés par les mêmes messages. Il peut aussi favoriser l'exclusion de certains profils de personnes déjà moins susceptibles de voter et amplifier certaines iniquités dans la représentation des intérêts. Le morcellement de l'espace public en chambres d'écho nuit à la libre circulation des idées et à la délibération démocratique¹⁹⁹. Par ailleurs, quelques pratiques en ligne qui sont illégitimes peuvent être utilisées pour déséquilibrer les communications en augmentant ou en diminuant artificiellement la visibilité de certains contenus ou de certaines opinions, par exemple²⁰⁰.

Plusieurs de ces pratiques communicationnelles reposent sur l'utilisation de données à grande échelle : celles dont disposent les plateformes numériques, mais aussi celles que possèdent les partis politiques. Au Québec, la *Loi électorale* prévoit que le directeur général des élections transmet aux partis et aux personnes candidates des renseignements sur les électrices et les électeurs²⁰¹. Les partis recueillent aussi d'autres renseignements ; ceux qui ont davantage de moyens financiers ont constitué des bases de données électorales

197. Voir notamment Thierry Giasson et collab., *op. cit.*, p. 144 ; et Groupe de veille numérique à l'intégrité électorale, *Élections 2022 : l'écosystème d'information sous pression*, 2022, p. 72, [<https://www.reset.tech/documents/elections-report-fr-2022.pdf>].

198. À ce sujet, voir notamment Thierry Giasson et collab., *op. cit.* ; Normann Witzleb, Moira Paterson et Janice Richardson, *Big Data, Political Campaigning and the Law*, 2020 ; et Sara Bannerman, Julia Kalinina, Elizabeth Dubois et Nicole Goodman, « Privacy and the Canadian Political Parties: The Effects of the Data-Driven Campaign on Elector Engagement », *Revue canadienne de science politique*, vol. 55, n° 4, 2022.

199. Voir notamment Thierry Giasson et collab., *op. cit.*, p. 144.

200. Élections Canada, « Document de discussion 2 : L'incidence des plateformes de médias sociaux lors des élections » *Les communications politiques à l'ère du numérique*, 2020, p. 18.

201. Leur nom, leur adresse, leur date de naissance, leur sexe et, en période électorale, leur inscription à certaines modalités de vote et leur participation ou non au vote, à différents moments.

qui servent au pointage, à la communication et à la mobilisation²⁰². Or, les entités politiques québécoises ne sont que partiellement assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*²⁰³. De plus, certaines recommandations du directeur général des élections visant à diminuer la quantité de renseignements transmis et la fréquence de leur transmission n'ont toujours pas trouvé écho auprès des personnes élues²⁰⁴.

Le développement d'Internet et des plateformes a aussi permis d'accroître l'accessibilité des outils de mesure de l'opinion publique et des intentions de vote et d'en réduire les coûts. Ainsi, une multitude d'acteurs – les médias, les centres de recherche, les partis politiques et les tiers – peuvent facilement avoir recours à ces outils. La *Loi électorale* n'encadre pas spécifiquement la diffusion des résultats de sondages en période électorale, à moins qu'ils ne soient considérés comme des dépenses électorales. Les sondages constituent une source d'information pour l'électorat, mais leur multiplication soulève certains enjeux. D'abord, la qualité des sondages Web peut varier d'une entreprise à l'autre²⁰⁵. De plus, ils peuvent être utilisés à des fins partisans : un acteur ayant des intérêts politiques pourrait choisir de communiquer uniquement les résultats qui correspondent à ses attentes²⁰⁶ ou commander un sondage d'opinion dont les questions comportent un biais. Enfin, il faut s'interroger sur l'effet que peut avoir la diffusion de sondages sur le vote en toute fin de campagne, tant sur la participation des électrices et des électeurs que sur leur choix, particulièrement si c'est impossible d'en valider la méthodologie.

Constat n° 4

La *Loi électorale* n'est pas pleinement adaptée aux communications et aux campagnes électorales en ligne, puisque ces pratiques sont apparues après son adoption. Les outils numériques ont plusieurs avantages sur les plans de la communication et de la participation. **Toutefois, les pratiques en ligne manquent parfois de transparence et les règles électorales en vigueur ne sont pas toujours adaptées à leur réalité.**

202. Élections Québec a publié une étude à ce sujet en 2019 : *Partis politiques et protection des renseignements personnels. Exposé de la situation québécoise, perspectives comparées et recommandations*.

203. RLRQ, c. P-39.1.

204. Pour consulter ces recommandations, voir Élections Québec, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, 2022, p. 103-104.

205. Catherine Crépeau, « Les sondages Web sont moins fiables ? Trois choses à savoir », *Agence science presse*, 9 novembre 2020, [<https://www.sciencepresse.qc.ca/actualite/detecteur-rumeurs/2020/11/06/sondages-web-moins-fiables-trois-choses-savoir>]. Voir aussi Michel Lejeune, *La singulière fabrique des sondages d'opinion*, L'Harmattan, 2021.

206. Voir notamment Philippe J. Fournier, « Ces sondages qui étonnent », *L'Actualité*, 30 mars 2022, [<https://actualite.com/politique/ces-sondages-qui-etonnent/>].



Vers des améliorations à la *Loi électorale*

La *Loi électorale* confie au directeur général des élections un mandat d'information qui vise notamment l'électorat. Elle protège la liberté de presse pour que les médias puissent jouer leur rôle en cette matière. Elle prévoit des moyens pour que les partis politiques et les personnes candidates puissent communiquer avec les électrices et les électeurs. Toutefois, la *Loi* ne traite pas expressément d'éducation à la démocratie et elle ne confie pas de rôle particulier au directeur général des élections en ce qui a trait à l'information destinée à l'électorat sur les personnes candidates, sur les partis politiques et sur leur programme. Par ailleurs, la transformation de l'espace public et médiatique de même que les nouvelles pratiques communicationnelles en ligne soulèvent des défis pour l'exercice du vote de manière éclairée. Elles peuvent présenter des risques pour la transparence des communications à caractère politique en ligne, pour l'égalité des chances entre les acteurs politiques et pour la confiance des électrices et des électeurs.

Des questions fondamentales se posent en matière d'information et de communication en contexte électoral.

- Comment favoriser l'accès des électrices et des électeurs à l'information et protéger leur confiance envers l'exercice du droit de vote et la démocratie ?
 - Comment assurer un meilleur accès aux savoirs et aux expériences démocratiques au sein de la population ?
 - Comment appuyer les électrices et les électeurs dans leur recherche d'information sur les partis politiques, sur les personnes candidates et sur les enjeux de la campagne ?
 - En tant qu'administration électorale, quel rôle pouvons-nous jouer, en matière d'information aux électrices et aux électeurs, afin qu'ils se sentent en mesure d'exercer leurs droits électoraux ?
- Comment veiller à la fiabilité de l'information, à la transparence des communications à caractère politique et à l'égalité des campagnes électorales en ligne ?
 - Comment lutter contre la mésinformation et la désinformation en contexte électoral ? Comment mieux aider les électrices et les électeurs à y faire face ?
 - Comment améliorer la transparence des communications à caractère politique en ligne ? Comment mieux encadrer certaines pratiques de campagne ?

L'information aux électrices et aux électeurs

PROPOSITION 1

Mettre à la disposition des électrices et des électeurs une vitrine d'information sur les personnes candidates ou les partis politiques

Nous souhaitons offrir aux électrices et aux électeurs une vitrine d'information sur les personnes candidates ou sur les partis politiques qui serait accessible en ligne. Actuellement, nous publions uniquement le nom des personnes candidates sur notre site Web. La nouvelle vitrine pourrait comporter leur nom, leur photo ainsi qu'une brève description de leur parcours, de leur programme ou de leurs priorités. Elle pourrait aussi présenter des informations sur les partis politiques qui soutiennent des candidats et sur leur programme²⁰⁷ ou, à tout le moins, contenir un lien vers leur site Web²⁰⁸ ou indiquer les coordonnées pour les joindre.

Des règles encadreraient l'élaboration et la diffusion des contenus de la vitrine afin qu'elle soit neutre, équitable et uniforme. Chaque personne candidate ou parti politique disposerait du même espace pour présenter son programme et ses priorités. Le texte devrait se limiter à l'information sur la personne candidate ou sur le parti politique, sans défavoriser d'autres candidates ou candidats. Les personnes candidates et les partis politiques seraient responsables de s'assurer de la conformité du texte à la loi, de la qualité de la langue et de l'exactitude des renseignements.

L'information sur les options politiques en France

En France, lors de chaque élection, les électrices et les électeurs reçoivent la déclaration (ou la profession de foi) des personnes candidates par la poste²⁰⁹. Dans ce document, les candidates et candidats présentent leurs idées et leur programme. Depuis 2015, le ministère de l'Intérieur rend les déclarations accessibles en ligne, pour « favoriser l'information des électeurs²¹⁰ ». Les programmes sont mis en ligne deux semaines avant le scrutin, lors de l'ouverture officielle de la campagne électorale. Trois formats sont proposés : la version générale, semblable à celle transmise par la poste ; une version facile à lire et à comprendre ; et une version audio.

207. Au chapitre 2, nous proposons que les partis politiques aient l'obligation de produire un programme politique pour obtenir une autorisation et pour la maintenir. Si les partis nous donnent leur accord, nous pourrions utiliser ces informations dans la vitrine.

208. Lors des dernières élections générales fédérales, tenues le 20 septembre 2021, Élections Canada diffusait, sur sa page « Service d'information à l'électeur », des renseignements sur chaque circonscription, dont la liste des personnes candidates et un hyperlien vers leur site Web (ou celui de leur parti) ou encore vers leur profil sur un média social (généralement Facebook). L'information était colligée à partir de la déclaration de candidature. Le registre des partis politiques d'Élections Canada comporte aussi l'adresse des sites Web des partis politiques.

209. Ministère de l'Intérieur, « Élection présidentielle : le programme des candidats est disponible », 29 mars 2022, [<https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actu-du-ministere/election-presidentielle-programme-des-candidats-est-disponible>].

210. Ministère de l'Intérieur, *Programme des candidats aux élections*, [<https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>].



La vitrine permettrait de diffuser de manière neutre des informations minimales aux électrices et aux électeurs sur les partis politiques, sur les personnes candidates et sur leur programme. Elle constituerait une source d'information fiable et centralisée dans un contexte où les sources d'information abondent, mais sont parfois difficiles à trouver. La vitrine permettrait aux électeurs de s'informer plus facilement. Elle donnerait la même visibilité à chaque parti ou à chaque personne candidate. Nous estimons qu'il est de notre responsabilité, à titre d'administration électorale, de contribuer à informer les électrices et les électeurs et à assurer l'égalité des chances. La vitrine nous permettrait de mieux servir l'électorat et de faciliter l'exercice du droit de vote de manière éclairée.

La transparence des communications politiques et la lutte à la désinformation

PROPOSITION 2

Envisager la création d'obligations destinées aux plateformes numériques en matière de transparence et de respect de la *Loi électorale*

Exiger des plateformes numériques qu'elles répertorient les publicités relatives aux élections dans un registre

Nous proposons que les plateformes numériques aient l'obligation, en vertu de la *Loi électorale* québécoise, de répertorier les publicités relatives aux élections²¹¹ dans un registre. Puisque la *Loi électorale du Canada* comporte déjà une telle obligation, les plateformes disposent des outils nécessaires pour créer de tels répertoires.

211. Ce terme devra être révisé à la suite d'une analyse plus approfondie qui permettra de circonscrire les publicités visées.

Les registres de publicités partisans et électorales exigés par la *Loi électorale du Canada*²¹²

Depuis 2018, la *Loi électorale du Canada* prévoit que les plateformes en ligne qui atteignent certains seuils d'achalandage²¹³ doivent tenir un registre électronique de toutes les publicités partisans et électorales payées par une entité politique réglementée ou par un tiers (art. 325.1(1)). La disposition s'applique à partir du douzième mois qui précède immédiatement le début de la période préélectorale. Les publicités doivent figurer au registre dès le premier jour de leur diffusion et y demeurer pendant deux ans après l'élection (art. 325.1(4)). Le registre doit comprendre une copie électronique du message publicitaire de même que le nom de la personne qui l'a autorisé (art. 325.1(3)).

Les entités politiques fédérales ont aussi des obligations à respecter. Lorsqu'elles achètent de l'espace publicitaire sur une plateforme en ligne, elles doivent fournir tous les renseignements nécessaires pour que la plateforme puisse respecter les dispositions liées au registre (art. 325.2).

Les registres de publicités visant les élections québécoises devraient minimalement comporter les mêmes renseignements que ceux exigés par la *Loi électorale du Canada*. Une telle mesure permettrait d'accroître la transparence des communications à caractère politique en ligne et aiderait ceux qui le souhaitent à obtenir des informations plus complètes sur les pratiques des partis politiques, des personnes candidates et des tiers. De plus, les registres faciliteraient le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats de même que la surveillance de l'intervention des tiers, qui ne sont pas autorisés à faire de dépenses de publicité partisane en période électorale, au Québec.

212. Élections Canada, *Obligations pour les plateformes en ligne concernant les registres des publicités politiques*, [<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=regifaq&document=index&lang=f#q9>].

213. Élections Canada recommande de modifier la définition de *plateforme en ligne* « afin qu'elle n'englobe pas uniquement celles qui vendent des espaces publicitaires et [de] supprimer le seuil de visites par mois à partir duquel les plateformes doivent tenir un registre des publicités numériques ». Élections Canada, *Répondre aux nouveaux défis. Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43^e et 44^e élections générales*, 2022, p. 33.



D'autres renseignements devraient être exigés des plateformes. En effet, les registres actuels sont perçus comme une avancée intéressante, mais ils sont aussi l'objet de critiques (p. ex., seules les publicités politiques payantes sont répertoriées ; peu d'informations sont disponibles à leur sujet ; ces informations ne sont ni vérifiées ni vérifiables ; et la durée de conservation des publicités au registre est insuffisante)²¹⁴. Ainsi, la *Loi électorale* pourrait exiger que les registres indiquent le coût des publicités de même que les critères de micro-ciblage utilisés pour les diffuser, particulièrement si cette pratique continue de ne pas être encadrée. D'ailleurs, la nouvelle loi électorale de l'Irlande prévoit que toute publicité politique diffusée sur une plateforme en ligne devra bientôt être étiquetée et accompagnée d'un avis de transparence comportant de telles informations²¹⁵. Une plus grande transparence en la matière pourrait notamment rendre les citoyennes et les citoyens moins vulnérables et mieux informés par rapport aux publicités qui leur sont destinées. Elle faciliterait aussi le travail de détection des organismes de surveillance et de réglementation²¹⁶.

Il y aurait aussi lieu de s'interroger sur les types de publicités que les registres devraient inclure ou, plus fondamentalement, sur ce qui constitue une publicité à l'heure des médias sociaux. « Auparavant, la distinction entre ce qui était de la “publicité” et ce qui n'en était pas était plus évidente. Toutefois, à une époque où presque n'importe qui peut produire des communications de masse à peu de frais, voire gratuitement, la distinction a cessé d'être aussi évidente.²¹⁷ » Un élargissement des contenus répertoriés dans les registres²¹⁸ pourrait inciter les acteurs politiques à faire preuve de plus de transparence dans leurs interactions avec les électrices et les électeurs en ligne.

214. Voir notamment Philippe R. Dubois, Camille Arteau-Leclerc et Thierry Giasson, « Microtargeting, Social Media, and Third Party Advertising », dans Holly-Ann Garnett et Michael Pal (éd.), *Cyber-Threats to Canadian Democracy*, 2022, p. 262 à 265 ; Paddy Leerssen, Jeff Ausloos, Brahim Zarouali, Natali Helberger et Claes H. de Vreese, « Platform Ad Archives: Promises and Pitfalls », *Internet Policy Review*, vol. 8, n° 4, 2019, p. 7 ; et Mozilla, *Facebook and Google: This is What an Effective Ad Archive API Looks Like*, 28 mars 2019, <https://blog.mozilla.org/en/mozilla/facebook-and-google-this-is-what-an-effective-ad-archive-api-looks-like/>.

215. *Electoral Reform Act 2022*, art. 121. Cet article n'est pas encore entré en vigueur. La loi a été adoptée en juillet 2022 et la commission électorale a été mise sur pied en février 2023. Elle assumera ses différentes fonctions progressivement.

216. Chris Tenove, « Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses », *International Journal of Press/Politics*, 2020, vol. 25, n° 3, p. 526-527.

217. Élections Canada, « Document de discussion 1 : Réglementation des communications politiques en vertu de la Loi électorale du Canada », *Les communications politiques à l'ère du numérique*, 2020, p. 11. Pensons, par exemple, à une vidéo hébergée sur YouTube et largement diffusée sur les médias sociaux ; à des messages textes de masse ; et aux influenceurs qui peuvent partager des publications avec leurs abonnés.

218. Certains spécialistes suggèrent que les registres des plateformes numériques répertorient aussi d'autres publications, comme les publicités payées portant sur des enjeux de la campagne ou les contenus organiques diffusés par des acteurs politiques, y compris par des producteurs de contenu politique connus. Voir Mozilla, *op. cit.* ; Philippe R. Dubois, Camille Arteau-Leclerc et Thierry Giasson, *op. cit.*, p. 262 à 265 ; et Élections Canada, « Document de discussion 1 », *op. cit.*, p. 13.

Pour mener la réflexion plus loin

Examiner la possibilité d'imposer des obligations aux plateformes numériques pour qu'elles contribuent au respect des dispositions de la Loi électorale

Malgré leur potentiel démocratique, les plateformes numériques ont contribué à l'essor de phénomènes qui perturbent l'écosystème d'information et qui peuvent nuire au débat public et à la démocratie, voire représenter une menace sérieuse à leur endroit (propagation de fausse information et de discours polarisants ou haineux, perturbation de la circulation de l'information, création de chambres d'écho, etc.). Il y a quelques années, la Commission canadienne sur l'expression démocratique formulait six recommandations ayant notamment pour objectif d'assujettir les plateformes numériques à un « devoir d'agir de manière responsable²¹⁹ ». Ce devoir comporterait, pour les plateformes, « une exigence réelle de responsabilité et des conséquences sérieuses en cas de manquements²²⁰ » à l'égard des contenus nuisibles qu'elles contribuent à amplifier et à propager. Les chercheurs de l'Observatoire de l'écosystème médiatique qui ont analysé la mésinformation lors des élections générales québécoises de 2022 ont eux aussi émis une recommandation visant une plus grande transparence et une plus grande responsabilité des plateformes²²¹.

Ainsi, il y aurait lieu de s'interroger sur la possibilité d'imposer des obligations aux plateformes numériques pour qu'elles contribuent au respect de la *Loi électorale*, notamment en ce qui a trait à la publicité relative aux élections. Dans un rapport sur les communications numériques, sur la désinformation et sur la démocratie publié en 2020, Élections Colombie-Britannique recommande notamment d'établir un devoir de diligence pour les plateformes numériques et d'exiger qu'elles retirent tout contenu non conforme à la loi électorale²²². De telles obligations pourraient être envisagées en contexte québécois et adaptées aux dispositions de la *Loi électorale*.

219. Commission canadienne sur l'expression démocratique, *Diminuer le tort : un programme en six étapes pour protéger l'expression démocratique en ligne*, rapport final 2020-2021, janvier 2021, p. 35.

220. *Ibid.*

221. Mathieu Lavigne et collab., *op. cit.*, p. 62.

222. Élections Alberta recommande aussi que le directeur général des élections ait le pouvoir de faire retirer du contenu sur les plateformes numériques s'il n'est pas conforme à la loi électorale et que ces plateformes aient l'obligation de l'assister pour que ce soit fait rapidement. Voir Elections Alberta, *Annual Report 2021-2022*, 2022, p. 75.



La recommandation d'Élections Colombie-Britannique²²³

« Veiller à ce que les plateformes numériques respectent la *Loi électorale* :

- Exiger de toutes les plateformes numériques qui publient de la publicité électorale qu'elles suppriment le contenu non conforme dans un délai prescrit. Un maximum de 12 heures suivant le préavis du directeur général des élections est proposé ;
- Prévoir des pénalités importantes et significatives pour les plateformes qui ne retirent pas le contenu non conforme dans le délai prescrit ;
- Établir un devoir de diligence, pour les plateformes numériques, les obligeant à réduire au minimum les préjudices causés par le contenu non conforme. Les plateformes numériques qui ne remédient pas de manière proactive à la propagation des contenus non conformes devraient être considérées comme ayant failli à leur devoir de diligence ;
- Prévoir des pénalités importantes et significatives pour les plateformes qui ne respectent pas leur devoir de diligence. »

La loi électorale de la Colombie-Britannique a été modifiée en mai 2023, par l'*Election Amendment Act*. Elle autorise désormais le directeur général des élections « à exiger de toutes les plateformes numériques qui publient la publicité électorale la suppression de tout contenu non conforme dans un délai prescrit, faute de quoi elles seront passibles de lourdes amendes²²⁴. »

PROPOSITION 3

Accroître la transparence des communications à caractère politique et encadrer l'utilisation de certaines pratiques en ligne

Les plateformes numériques permettent l'utilisation de techniques qui amplifient artificiellement la visibilité ou la popularité de certains contenus à caractère politique. Elles offrent également des outils qui permettent de cibler ou de microcibler des segments de la population. La plupart du temps, ces pratiques sont déployées à l'insu des électrices et des électeurs ; pourtant, elles ont un effet déterminant sur les informations qui leur sont présentées. Considérant la place grandissante qu'occupent les plateformes numériques dans l'écosystème d'information, nous sommes d'avis qu'il faut exiger plus de transparence dans les communications à caractère politique diffusées en ligne. Il y aurait également lieu

223. Traduction. Elections BC, *Digital Communications, Disinformation and Democracy. Recommendations for Legislative Change*, mai 2020, p. 18 à 20. Plusieurs des pistes proposées dans le présent chapitre se rapprochent des recommandations formulées par Élections Colombie-Britannique dans ce rapport.

224. Ministère de la Procureure générale, « Des modifications législatives contreront la désinformation et rendront les élections plus accessibles », communiqué du 2 mars 2023, [https://bcgovnews.azureedge.net/translations/releases/2023AG0007-000248/ElectionAct_French.pdf].

de limiter, voire d'interdire certaines pratiques susceptibles de faciliter la manipulation de l'information ou l'amplification artificielle de certains contenus. Les électrices et les électeurs doivent avoir accès à toute l'information nécessaire pour pouvoir faire un choix éclairé, y compris à de l'information qui ne leur est pas directement destinée.

Pour mener la réflexion plus loin

Adopter des mesures de transparence visant les outils d'amplification en ligne ou en limiter l'usage

Considérons d'abord les outils d'amplification, qui peuvent contribuer à certaines formes de désinformation. Par exemple, ils peuvent permettre de dissimuler l'identité de la personne ou de l'organisation à l'origine d'un message ou de faire croire qu'une opinion ou une tendance est plus populaire qu'elle ne l'est en réalité²²⁵. Ils peuvent aussi, conséquemment, gonfler la circulation de fausse information.

La liberté d'expression n'implique pas la liberté de rayonnement ; ainsi, elle ne garantit pas d'accès libre aux méthodes d'amplification²²⁶. Il nous semble donc pertinent de nous interroger sur le recours à ces outils en contexte électoral, d'autant plus que les techniques d'intelligence artificielle risquent de rehausser leur efficacité. Par exemple, Élections Colombie-Britannique recommande d'exiger que les comptes de médias sociaux automatisés qui diffusent de la publicité électorale divulguent leur nature automatisée de manière claire, sans ambiguïté²²⁷. Une étude menée pour le Parlement européen suggère, pour sa part, que « [l]es robots et les comptes automatisés ou l'intelligence artificielle ne devraient pas être autorisés à diffuser des publicités à caractère public et politique²²⁸. »

De telles mesures pourraient-elles être envisagées au Québec ? Faut-il opter pour plus de transparence dans l'utilisation de ces outils ? Serait-il préférable de limiter, voire d'interdire leur utilisation en contexte électoral ?

225. Voir notamment Sophie Boulay, *Usurpation de l'identité citoyenne dans l'espace public. Astroturfing, communication et démocratie*, Presses de l'Université du Québec, 2015 ; et Yves-Marie Doublet, *Désinformation et campagnes électorales*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 2019.

226. Renée DiResta, « Free Speech Is Not the Same as Free Reach », *WIRED*, 30 août 2018, [<https://www.wired.com/story/free-speech-is-not-the-same-as-free-reach/>].

227. Elections British Columbia, *op. cit.*, p. 14.

228. Judit Bayer, Natalija Bitiukova, Petra Bárd, Judit Szakács, Alberto Alemanno, Erik Uszkiewicz et Marion Schmid-Drüner, *Désinformation et propagande : incidence sur le fonctionnement de l'état de droit dans l'Union européenne et ses États membres*, document de synthèse, Parlement européen, 2019, p. 9.



Circonscrire ou interdire l'utilisation des techniques de microciblage ou favoriser une plus grande transparence en la matière

En contexte électoral, nous devons également nous interroger sur le recours aux outils de ciblage et de microciblage des plateformes numériques. Ces outils permettent de rejoindre des groupes précis, mais ils entraînent la fragmentation des messages en fonction de l'identité et des préférences des électrices et des électeurs. Ces derniers n'ont accès qu'aux publicités leur étant destinées, ce qui peut les priver d'information utile sur le programme et sur les priorités des partis politiques de même que sur la manière dont ils abordent divers enjeux²²⁹.

Deux pistes d'action semblent envisageables pour limiter les effets du microciblage et pour favoriser la diffusion d'une information plus équitable au sein de l'électorat. La première consiste à circonscrire, voire à interdire l'utilisation des techniques de microciblage en contexte électoral. La seconde vise plutôt à accroître la transparence de la publicité relative aux élections, soit en la rendant accessible à tous, soit en exigeant la divulgation des publics qu'elle cible.

Au Canada et ailleurs dans le monde, les recommandations se font de plus en plus nombreuses pour limiter ou pour interdire le microciblage en contexte électoral – ou, à tout le moins, pour exiger plus de transparence en la matière. Des organisations qui œuvrent dans le domaine électoral, notamment la Fondation Kofi Annan²³⁰ et l'Institut International pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA)²³¹, ont proposé des solutions en ce sens au cours des dernières années. Le Parlement européen a récemment adopté des amendements qui visent à renforcer les règles en matière de ciblage en contexte électoral. Ces règles auraient notamment pour effet d'interdire *de facto* le microciblage.

229. « En choisissant les électeurs les plus utiles, on choisit sciemment d'en ignorer certains, alors qu'en démocratie, selon le principe du droit à l'information, on devrait plutôt s'attendre à ce que tout le monde ait accès aux mêmes informations pour faire un choix éclairé. » Propos de Philippe R. Dubois recueillis par Raymond Poirier dans « Des données et des votes », *ULaval nouvelles*, 20 avril 2021, [<https://www.lesoleil.com/2021/04/23/des-donnees-et-des-votes-e7e5b21310d845ad9f022b5ccbc59cb?nor=true>].

230. Commission Kofi Annan sur les élections et la démocratie à l'ère du numérique, *Protéger l'intégrité électorale à l'ère du numérique*, Fondation Kofi Annan, 2020, p. 79.

231. International IDEA, *Online Political Advertising and Microtargeting: The Latest Legal, Ethical, Political and Technological Evolutions*, Webinar Series Report, 15 et 18 juin 2020, p. 19.

Le renforcement des règles en matière de ciblage et de diffusion des publicités politiques en Europe

En vue des élections européennes de 2024, le Parlement européen souhaite restreindre le recours aux techniques de ciblage et de diffusion de publicités politiques et interdire *de facto* le microciblage. Ainsi, seules les données à caractère personnel, explicitement fournies par la personne concernée à des fins de publicité politique en ligne, pourraient être utilisées pour le ciblage des publicités. Le ciblage ne devrait pas combiner plus de quatre catégories de données à caractère personnel, y compris la localisation des personnes visées. De plus, le traitement de certaines catégories particulières de données à caractère personnel serait interdit pour le ciblage et pour la diffusion de publicités politiques. Par exemple, les données qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ou l'orientation sexuelle d'une personne physique ne pourraient pas être utilisées²³².

Au Canada, les recommandations misent sur la transparence : elles proposent des améliorations ou des mesures complémentaires aux registres de publicités politiques qui sont déjà exigés des plateformes numériques lors d'élections fédérales.

Des recommandations pour plus de transparence en matière de publicité numérique au Canada et en Colombie-Britannique

À la suite des élections générales fédérales de 2019 et de 2021, Élections Canada a recommandé d'obliger « les entités politiques à divulguer rapidement de l'information complète sur leurs communications électorales électroniques payantes, par exemple en fournissant sur leur site Web un lien vers les registres des plateformes en ligne qui hébergent ces communications²³³ ». Élections Canada a aussi recommandé d'obliger les plateformes numériques à rendre les données de leurs registres interrogeables et exportables.

En 2020, Élections Colombie-Britannique a recommandé que les plateformes doivent maintenir des registres de publicités, comme lors d'élections fédérales. L'institution proposait au législateur de considérer l'ajout de certaines informations, dont la provenance des fonds utilisés pour payer la publicité, les critères de ciblage utilisés et le nombre de personnes ciblées par la publicité²³⁴.

232. Parlement européen, *Transparence et ciblage de la publicité à caractère politique*, amendements du Parlement européen, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0027_FR.html]. Voir, entre autres, les amendements 202 à 207.

233. Élections Canada, *Répondre aux nouveaux défis. Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43^e et 44^e élections générales*, 2022, p. 34.

234. Elections British Columbia, *op. cit.*, p. 18.



Les recommandations formulées par les administrations électorales du Canada et de la Colombie-Britannique sont intéressantes pour le Québec ; nous y avons fait écho plus tôt dans ce chapitre (proposition 2). Y aurait-il lieu d'aller plus loin pour assurer une meilleure transparence des communications politiques et pour contrer les inégalités d'information qui peuvent résulter des pratiques de ciblage ? Par exemple, serait-il possible de confier aux partis politiques la responsabilité de tenir eux-mêmes un registre de l'ensemble de leurs publicités ? Y aurait-il une façon de rendre disponibles toutes les publicités relatives aux élections sur un même portail accessible au public ? Le recours aux techniques de microciblage devrait-il être circonscrit ou interdit ?

Nous ne pouvons pas aborder la question des données en contexte électoral sans rappeler les recommandations que nous formulons depuis plusieurs années afin de mieux protéger les droits des électrices et des électeurs à l'égard de leurs renseignements personnels²³⁵. Depuis septembre 2023, les partis politiques, les députées et députés indépendants ainsi que les candidates et candidats indépendants aux élections provinciales sont assujettis à un régime particulier de protection des renseignements personnels. Nous estimons que d'autres changements législatifs sont requis en matière de protection des renseignements personnels des électrices et électeurs. Nous recommandons, entre autres, de modifier la *Loi électorale* pour que le directeur général des élections n'ait plus à transmettre le sexe et la date de naissance des électrices et des électeurs ni la liste des personnes inscrites au vote à domicile et à l'extérieur du Québec.

Évaluer la pertinence d'ajouter de nouvelles infractions relatives à la désinformation dans la Loi électorale

Devant l'amplification actuelle des phénomènes de désinformation et de désinformation, il convient de se demander s'il faudrait ajouter de nouvelles infractions dans la *Loi électorale* afin de contrer efficacement les tentatives de manipulation de l'information ou de les sanctionner. La *Loi* prévoit déjà certaines infractions qui pourraient s'appliquer en contexte de désinformation. Par exemple, elle interdit de donner intentionnellement une fausse interprétation de la *Loi* (art. 555(1.1)) ; de contrefaire ou de détourner un document émanant du directeur général des élections à des fins partisans (art. 555(1.2)) ; de propager sciemment la fausse nouvelle du retrait d'un candidat (art. 556.4) ; de porter atteinte ou de tenter de porter atteinte à la liberté du vote, d'empêcher ou de tenter d'empêcher une opération relative au vote, de changer ou de tenter de changer les résultats de l'élection (art. 557) ; et d'entraver le travail du personnel électoral (art. 555(2)) ou l'action du directeur général des élections (art. 559.1.2).

235. Pour consulter nos recommandations à ce sujet, voir le *Mémoire du directeur général des élections sur le projet de loi n° 64, Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels* ainsi que nos plus récents rapports annuels de gestion.

En 2018, des modifications ont été apportées à la *Loi électorale du Canada*. Certaines de ces modifications avaient trait aux infractions relatives aux fausses déclarations. De telles infractions doivent être définies avec soin : elles doivent protéger l'intégrité du processus électoral et l'exercice des droits électoraux sans porter atteinte à la liberté d'expression. Y aurait-il lieu de modifier la *Loi électorale* québécoise pour y inclure de nouvelles infractions ?

Les infractions relatives à la désinformation dans la *Loi électorale du Canada*

La *Loi électorale du Canada* interdit notamment :

- La publication, pendant la période électorale, de fausses déclarations à propos d'une personne candidate (concernant des infractions qu'elle aurait pu commettre, sa citoyenneté, son lieu de naissance, ses études, ses qualifications professionnelles ou son appartenance à un groupe ou une association) pour influencer le résultat d'une élection. Cette interdiction vise aussi les fausses déclarations à propos des personnes qui souhaitent se porter candidates, des chefs de partis et des personnalités publiques associées à un parti (art. 91 et 486) ;
- L'usurpation de qualité, consistant à se présenter faussement comme le directeur général des élections, comme un membre de son personnel, comme une personne candidate ou comme une personne autorisée à agir en leur nom ou au nom d'un parti. La distribution, la transmission ou la publication de matériel pouvant faussement être attribué à ces personnes est également interdite (art. 481.1).

La *Loi* comporte aussi des infractions visant à contrer les cybermenaces et les tentatives d'ingérence étrangère²³⁶.

PROPOSITION 4

Réfléchir à des mesures de transparence et d'encadrement visant la publication des résultats de sondages électoraux

Même si les sondages électoraux sont déjà soumis à l'encadrement général prévu par la *Loi* en matière de dépenses électorales, nous estimons qu'il serait pertinent d'envisager l'ajout de mesures spécifiques concernant la diffusion de leurs résultats. Dans un objectif de transparence, toute personne autorisée à diffuser les résultats d'un sondage pourrait systématiquement devoir fournir certains renseignements sur le contexte de réalisation du sondage, sur sa provenance et sur sa méthodologie. En effet, malgré le professionnalisme des grandes firmes, la multiplication des sondages en ligne soulève certains enjeux. De manière générale, des informations sur la source et sur la méthodologie des sondages

236. Élections Canada, *Aperçu des principales modifications législatives (de septembre 2017 à juin 2019)*, 2019, [<https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&document=index&dir=loi/com/changes&lang=f>].



sont habituellement fournies lorsque les résultats sont rendus publics. Toutefois, rien ne permet de s'assurer que cette pratique est respectée ni que les informations présentées sont suffisantes pour juger de la qualité de l'enquête. Certaines informations seraient particulièrement utiles : l'identité du demandeur, du commanditaire et de la firme ayant mené le sondage ; certaines données méthodologiques (taille de l'échantillon, période de collecte, marge d'erreur, etc.) ; et le libellé des questions²³⁷. De tels renseignements permettraient aux électrices et aux électeurs de mieux évaluer la qualité du sondage de même que les sources possibles de biais. Ces renseignements pourraient aussi être utiles dans une perspective de contrôle des dépenses électorales.

La Loi relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion en France

La France encadre la publication des sondages électoraux depuis 1977. La *Loi* a « pour objet d'empêcher que la publication de sondages électoraux vienne influencer ou perturber la libre détermination du corps électoral. À cette fin, elle prévoit que la publication ou la diffusion des sondages électoraux s'accompagne d'indications précises. Elle impose aux instituts de sondage de résumer dans une "notice" rendue publique les conditions d'élaboration des sondages qu'ils réalisent. Enfin, elle crée une autorité dénommée "commission des sondages" chargée de veiller au respect de cette réglementation.²³⁸ »

L'interdiction de la publication de résultats de sondage le jour du scrutin ou au cours des jours qui précèdent pourrait également être évaluée. En France, la loi interdit de publier, de diffuser ou de commenter un sondage électoral la veille ou le jour de chaque tour de scrutin. Plus près de nous, au fédéral, en Colombie-Britannique et en Ontario, entre autres, la publication de sondages électoraux qui n'ont pas été rendus publics antérieurement est interdite le jour de l'élection. Récemment, Élections Ontario a recommandé de prolonger cette interdiction au cours des deux dernières semaines qui précèdent le scrutin, estimant que les sondages peuvent « influencer les résultats électoraux en motivant ou en démotivant les électeurs²³⁹ ». La recommandation fait suite aux élections générales du 2 juin 2022, lors desquelles le taux de participation a atteint 44 %, le plus bas taux de l'histoire de la province.

237. La *Loi électorale du Canada* exige que la première personne qui diffuse les résultats d'un sondage électoral, en période électorale, et toute personne qui diffuse ces résultats au cours des 24 heures qui suivent, fournisse certains renseignements, dont le nom du demandeur du sondage ; le nom de la personne ou de l'organisation qui a procédé au sondage ; la date ou la période au cours de laquelle le sondage a été mené ; la population de référence ; le nombre de personnes jointes ; et, le cas échéant, la marge d'erreur applicable. Si le diffuseur du sondage n'est pas un radiodiffuseur, il doit aussi fournir le libellé des questions posées (art. 326). Si le sondage ne s'appuie pas sur une méthode statistique reconnue, la première personne qui le diffuse et toutes celles qui le diffusent dans les 24 heures suivantes doivent le préciser (art. 327).

238. Commission des sondages, *Mission*, [<https://www.commission-des-sondages.fr/presentation/presentation.htm>].

239. Élections Ontario, *Ingéniosité et résilience. Rapport d'évaluation finale 2022, 2023*, p. 54.

La *Loi électorale* prévoit déjà une période de silence le jour du scrutin : elle interdit à toute personne, à l'exception du directeur général des élections, de diffuser de la publicité ayant trait à l'élection. Les sondages électoraux, au même titre que la publicité, sont une source d'information pour les électrices et électeurs ; ils peuvent avoir un effet sur le vote. L'interdiction de diffusion le jour du scrutin pourrait donc aussi viser les résultats de sondage électoraux. Des sanctions minimales pourraient être prévues en cas d'infraction.

Pour mener la réflexion plus loin

La démocratie à l'ère du numérique

La démocratie fait face à des défis importants qui vont bien au-delà du mandat d'Élections Québec. Plusieurs de ces défis découlent de la numérisation des communications et des changements survenus dans les façons d'interagir et de s'informer. Ils ont des incidences sur le débat démocratique, sur le processus électoral de même que sur la participation et sur la confiance des électrices et des électeurs. Les propositions que nous avons formulées dans ce chapitre visent à faciliter l'accès des citoyennes et des citoyens à l'information électorale et politique ; à améliorer la transparence des communications politiques en ligne ; à mieux faire respecter la *Loi électorale* ; et à lutter contre la désinformation. Nous avons aussi réaffirmé l'importance de protéger les renseignements personnels des électrices et des électeurs, devenus des actifs à l'ère de la communication numérique.

Il est important d'actualiser la *Loi électorale* pour faire face aux enjeux qui pèsent sur l'information en contexte électoral ainsi que sur l'égalité et la transparence des campagnes électorales, mais d'autres pistes d'action doivent être explorées de concert avec les acteurs qui œuvrent pour la démocratie québécoise.

L'éducation à la démocratie – et à la citoyenneté numérique – nous semble une piste incontournable. Elle doit non seulement être accessible de manière uniforme et universelle à l'ensemble des élèves du Québec, mais également se poursuivre en continu et rejoindre les différents groupes sociodémographiques qui composent notre société²⁴⁰. Les activités d'éducation peuvent contribuer à développer les connaissances démocratiques des citoyennes et des citoyens et leur donner l'occasion de vivre des expériences concrètes de participation citoyenne. L'éducation permet aussi de mieux outiller la population face aux bouleversements de l'écosystème d'information : elle devrait notamment soutenir le développement de la pensée critique ; sensibiliser les citoyennes et les citoyens aux enjeux de l'information – et de la désinformation – en ligne ; et les informer des bonnes pratiques à adopter (diversifier ses sources d'information, contrevérifier l'information, utiliser des sources fiables et reconnues, etc.).

240. Des recommandations ont été formulées en ce sens, en matière d'éducation aux médias, par les participantes et participants à l'événement « Pour en finir avec les fausses nouvelles : l'avenir des politiques et des pratiques en éducation aux médias », tenu en 2018. Voir Chaire de recherche du Canada en éducation aux médias et droits humains, *Un livre blanc sur l'éducation aux médias au Québec*, 2018, p. 25 et 29.



La vitalité du milieu journalistique est également cruciale. L'apparition d'Internet et des plateformes numériques a entraîné des conséquences importantes pour les médias traditionnels québécois (baisse des revenus publicitaires, diminution de la rentabilité et diminution de l'offre de l'information)²⁴¹. Les médias ont un rôle essentiel à jouer en démocratie et dans les campagnes électorales : ils contribuent à faire connaître les partis politiques et les personnes candidates ainsi qu'à informer l'électorat sur les enjeux politiques. Ainsi, les tendances qui les fragilisent ont aussi un impact sur le débat démocratique et sur l'exercice d'un droit de vote informé.

Nous souhaitons convier les différents acteurs de la société à une réflexion sur la démocratie à l'ère du numérique. Il faut unir nos forces pour favoriser l'éducation à la démocratie, pour préserver la confiance des électrices et des électeurs envers les élections et pour encourager la participation électorale en facilitant l'exercice du vote de manière éclairée et en favorisant l'égalité des chances ainsi que la transparence dans les communications en ligne.

SYNTHÈSE

DES PROPOSITIONS ET DES PISTES DE RÉFLEXION

Propositions du directeur général des élections

- 1 Mettre à la disposition des électrices et des électeurs une vitrine d'information sur les personnes candidates ou les partis politiques
- 2 Envisager la création d'obligations destinées aux plateformes numériques en matière de transparence et de respect de la *Loi électorale*
- 3 Accroître la transparence des communications à caractère politique et encadrer l'utilisation de certaines pratiques en ligne
- 4 Réfléchir à des mesures de transparence et d'encadrement visant la publication des résultats de sondages électoraux

Pour mener la réflexion plus loin

- 1 Comment répondre aux défis auxquels la démocratie et les élections sont confrontées à l'ère du numérique ?

241. Centre d'études sur les médias, *Les médias d'information au Québec à l'ère numérique : données et pistes d'action*, mémoire déposé auprès de la Commission de la culture et de l'éducation, 2019, p. 2. Au terme de son mandat d'initiative portant sur l'avenir des médias d'information, la Commission a déposé un rapport dans lequel elle formule des observations, des conclusions et des recommandations dans l'objectif ultime d'assurer le droit du public à l'information [<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce/mandats/Mandat-40735/index.htm>].



CHAPITRE 05

La gouvernance électorale



Mise en contexte

La gouvernance électorale fait référence au cadre législatif et institutionnel qui régit les élections. Elle comporte deux niveaux d'activité étroitement liés : l'élaboration et l'adoption des lois et des règlements qui encadrent les élections ; et leur mise en œuvre, qui inclut la résolution des litiges.

La tenue d'élections libres et justes, qui obtiennent la confiance de l'ensemble des parties prenantes, exige de l'**impartialité**, de l'**équité** et de la **transparence**, tant dans le contexte de l'élaboration des lois que dans leur application. Elle exige aussi de l'efficacité.

Dans ce chapitre, nous présentons d'abord brièvement les principaux acteurs de la gouvernance électorale québécoise de même que ses principaux modes de fonctionnement. Nous évaluons ensuite dans quelle mesure cette gouvernance est animée par les principes d'impartialité, d'équité et de transparence. Enfin, nous proposons des améliorations qui feraient en sorte que la *Loi* demeure d'actualité et qui permettraient aux différentes parties prenantes de mieux participer à son évolution.

L'élaboration et l'adoption des lois qui encadrent les élections

L'élaboration et l'adoption des lois électorales relèvent des membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale, comme toutes autres lois du Québec. Au sein du gouvernement, le ministre responsable des institutions démocratiques élabore les projets de loi qui concernent les élections provinciales et les présente à l'Assemblée nationale. L'opposition peut aussi déposer des projets de loi ; ils ont toutefois moins de chance d'être priorisés par le gouvernement et d'être adoptés.

Au sein de l'Assemblée nationale, la Commission des institutions mène des consultations et procède à l'étude détaillée des projets de loi qui visent les élections provinciales. En matière électorale, la tradition veut que les modifications proposées fassent l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale avant d'être adoptées²⁴².

242. Jacques Chagnon dans Assemblée nationale, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, 2012, p. 255 (JD 26 mai 2011).



Le directeur général des élections, qui est responsable de l'application de la *Loi électorale*, peut recommander d'apporter des modifications à la *Loi*, notamment dans son rapport annuel de gestion (art. 542) et dans son rapport annuel sur le financement politique (art. 542.2). Ce dernier rapport doit faire l'objet d'une étude par la commission compétente de l'Assemblée nationale. Le directeur général des élections peut aussi recommander l'essai de nouvelles modalités d'exercice du droit de vote ou de nouvelles règles en certaines matières (art. 489). De plus, il peut mener des études et des évaluations et être consulté par le gouvernement sur toute législation à caractère électoral (art. 485).

L'application de la *Loi électorale*

Élections Québec

(*Loi électorale*, titre VI, chapitres I et II)

L'administration électorale québécoise se compose du directeur général des élections, de son personnel et des 125 directrices et directeurs du scrutin.

Le directeur général des élections est responsable de veiller à l'application de la *Loi électorale* (art. 485). Il est nommé par l'Assemblée nationale, dont il relève directement, par une résolution approuvée par les deux tiers des membres (art. 478)²⁴³. Il est indépendant du gouvernement et il dispose d'une importante autonomie administrative et financière, qui s'accompagne d'obligations en matière de reddition de comptes.

Élections Québec est l'institution indépendante, neutre et permanente qui appuie le directeur général des élections dans l'exercice de ses fonctions. La pérennité de l'administration électorale permet le développement et le maintien d'une expertise dans tous les champs d'activité du directeur général des élections : gestion de la liste électorale ; organisation des élections ; information aux électrices, aux électeurs, aux personnes candidates et aux partis ; encadrement du financement politique et des dépenses électorales ; enquêtes ; et poursuites.

Les directrices et les directeurs du scrutin sont nommés par le directeur général des élections (art. 502). Ils sont responsables de l'organisation et de la tenue des élections dans leur circonscription.

243. La tradition va au-delà des règles officielles, puisque le directeur général des élections est habituellement nommé à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale. Cet appui transpartisan témoigne de la neutralité politique de la personne désignée et permet d'asseoir sa légitimité auprès des acteurs politiques de tous les horizons.



Le comité consultatif

(*Loi électorale*, titre VI, chapitre III)

Le comité consultatif participe aussi à l'application de la *Loi électorale*. Il est composé du directeur général des élections et de trois représentantes ou représentants de chaque parti politique autorisé représenté à l'Assemblée nationale, dont au moins un élu.

Le comité consultatif a pour fonction de donner son avis sur toute question relative à la *Loi électorale*, sauf celles ayant trait à la représentation électorale (art. 520). Le directeur général des élections consulte périodiquement ce comité quant à l'application de la *Loi* (art. 522). Il lui soumet aussi toute directive qu'il compte donner grâce aux autorisations dont il dispose, sauf en période électorale (art. 523).

Le comité consultatif est présidé par le directeur général des élections, qui en dirige les activités et en coordonne les travaux. Les rencontres du comité se déroulent à huis clos, mais la *Loi* prévoit qu'il peut rendre public le résultat de ses travaux (art. 521). Au besoin, le comité peut soumettre certains sujets pour analyse à des comités techniques sur le scrutin et sur le financement politique. Le comité se réunit aussi souvent que nécessaire, à la demande du président ou du tiers de ses membres (art. 519).



Enjeux et principaux constats

1 L'impartialité, l'équité et la transparence de la gouvernance électorale

L'impartialité est l'un des principes fondamentaux de la gouvernance électorale. Au Québec, comme ailleurs au Canada, l'application impartiale de la *Loi électorale* repose sur l'indépendance et sur la neutralité politique du directeur général des élections et de l'institution qu'il dirige.

L'élaboration de la législation électorale présente toutefois un défi auquel aucune démocratie n'échappe entièrement. Dans le cadre de leur fonction de législateur, les personnes élues déterminent les règles prévues dans les lois électorales, mais elles sont soumises à ces règles lorsqu'elles présentent leur candidature à une élection.

Dans le processus de gouvernance, les politiciens jouent deux rôles : ils décident à la fois des politiques électorales et constituent les premières cibles de ces politiques. Cette dualité crée un terrain propice aux conflits d'intérêts parce que les politiciens et les partis politiques peuvent rédiger des lois qui ne les contraignent pas outre mesure et qui peuvent même engendrer des avantages politiques en leur faveur. Si le calcul politique intéressé domine la création de lois et d'autres directives à l'intention des [organismes de gestion électorale], les valeurs et les principes fondamentaux de la démocratie électorale comme l'indépendance, l'impartialité et les règles du jeu équitables seront compromis.²⁴⁴

Au Québec, la tradition de collaboration et de consensus qui caractérise le processus législatif en matière électorale constitue un rempart important contre les dérives les plus manifestes de la politique partisane. Ainsi, la *Loi électorale* semble protégée des aléas d'un changement de gouvernement, qui serait guidé par son propre intérêt. D'ailleurs, les modifications apportées à la *Loi* au fil du temps perdurent, peu importe le gouvernement en place.

Il faut néanmoins s'interroger sur l'efficacité du processus de modification de la *Loi électorale*. Le directeur général des élections, qui est au cœur de l'administration des élections, peut se prononcer sur l'opportunité de modifier les règles en matière d'autorisation, de financement politique et de contrôle des dépenses électorales (art. 542.2). Il formule aussi des recommandations, dans son rapport annuel de gestion, sur toute question se rapportant à la *Loi électorale*. En pratique, toutefois, Élections Québec a parfois de la difficulté à faire entendre ses recommandations.

244. Paul G. Thomas et Lorne R. Gibson, *Une évaluation comparative d'organismes électoraux centraux*, rapport commandé par Élections Canada, 2014, p. 15-16.



Les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale détiennent une influence qui va au-delà de celle qu'ils peuvent exercer par l'entremise de leurs députées et députés. Ce rôle prédominant découle, entre autres, de leur présence exclusive au sein du comité consultatif. Cette situation a souvent pour effet de laisser les autres acteurs du processus électoral en retrait, puisqu'ils ne disposent pas de tribune officielle pour se prononcer sur l'évolution de la *Loi électorale*.

Le pouvoir de recommandation du directeur général des élections et ses obligations en matière de reddition de comptes

L'indépendance dont dispose le directeur général des élections s'accompagne d'obligations en matière de reddition de comptes. Ces obligations constituent autant d'occasions de communiquer avec les membres de l'Assemblée nationale. Elles sont essentielles, d'abord pour des motifs de transparence et d'imputabilité, mais aussi parce qu'elles permettent au directeur général des élections d'attirer l'attention des personnes élues sur les améliorations qui pourraient être apportées à la *Loi électorale* et sur les modifications qu'il recommande.

En effet, les administrations électorales peuvent jouer un rôle important en cette matière²⁴⁵ :

*Des commissions indépendantes, neutres et professionnelles sont de plus en plus perçues comme étant les mieux placées pour transcender [les inévitables conflits d'intérêts auxquels sont confrontés les partis, les personnes candidates et les élus lorsque des questions de politique électorale doivent être considérées] et pour concevoir des processus qui sont bien adaptés à l'objectif d'optimiser les conditions menant à des élections libres et équitables.*²⁴⁶

En 2015, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) recommandait d'améliorer la reddition de comptes du directeur général des élections²⁴⁷. Selon elle, l'absence de communications directes et régulières entre le directeur général des élections et l'Assemblée nationale n'avait pas permis de discuter publiquement des enjeux qui étaient soulevés en matière de financement politique²⁴⁸. L'Assemblée nationale a donné suite à certaines des recommandations de la

245. Dans certains pays, ce rôle est même assimilé à celui des autres branches du pouvoir. Par exemple, la constitution du Costa Rica prévoit que l'assemblée législative doit consulter le Tribunal électoral suprême pour tout projet de loi relatif à des questions électorales. Si une modification allant à l'encontre de l'avis du Tribunal est proposée, elle doit obtenir l'appui du deux tiers des membres de l'assemblée pour être adoptée (art. 97). Voir Michael Pal, « Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government », *Review of Constitutional Studies*, vol. 21, n° 1, 2016, p. 100-101.

246. Michael Maley et Graeme Orr, *Developing a legislative framework for a complex and dynamic electoral environment*, Discussion Paper, Electoral Regulation Research Network, 2019, p. 1. (Traduction.)

247. Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, *Rapport final*, 2015, tome 3, p. 162.

248. *Ibid.*, p. 164.



CEIC. Néanmoins, les mécanismes de reddition de comptes du directeur général des élections ne sont pas pleinement mis en œuvre. Ils ne permettent pas de mener des communications directes et régulières sur les enjeux en matière électorale ni sur les améliorations qui pourraient être apportées à la *Loi*.

- Le directeur général des élections doit remettre au président de l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion au plus tard le 30 septembre de chaque année (art. 542). Il peut y recommander de nouveaux mécanismes électoraux. Cela dit, le rapport demeure un outil public de reddition de comptes plutôt qu'un véhicule véritablement efficace pour porter les recommandations d'Élections Québec. La *Loi* ne prévoit aucun mécanisme formel pour assurer un suivi des recommandations formulées.
- Depuis 2016, entre autres à la suite des recommandations de la CEIC, le directeur général des élections doit préparer un rapport sur l'application des règles de financement politique ainsi que sur l'opportunité de les modifier (art. 542.2). Ce rapport est remis chaque année à la présidence de l'Assemblée nationale, mais il n'a jamais été étudié par la commission compétente, en dépit de ce qui est prévu par la *Loi*.
- Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la Commission des institutions entend le directeur général des élections chaque année. Dans les faits, celui-ci n'a pas été convoqué pendant plus de vingt ans, de 1994 à 2015. Le rapport de la CEIC a permis la reprise de ces auditions, qui ont eu lieu à trois reprises depuis : en 2016, en 2017 et en 2019. Ces rencontres ont davantage un objectif de reddition de comptes qu'une visée d'amélioration législative.
- Enfin, le directeur général des élections est généralement associé aux travaux de la commission parlementaire responsable des projets de loi qui visent à modifier la *Loi électorale*. Il peut alors faire valoir son avis sur les modifications proposées aux côtés d'autres intervenants.

À moins que le ministre responsable des institutions démocratiques ou qu'une autre personne élue se saisisse des recommandations rendues publiques par Élections Québec, les mécanismes prévus dans la *Loi électorale* ne parviennent pas à faire en sorte que les enjeux soulevés par l'institution et les solutions qu'elle propose soient pris en compte. Ainsi, plusieurs années, voire plusieurs cycles électoraux peuvent s'écouler sans que les recommandations du directeur général des élections trouvent écho auprès des membres de l'Assemblée nationale et qu'elles se traduisent par des modifications législatives²⁴⁹.

249. Par exemple, la *Loi modifiant la Loi électorale* (projet de loi n° 7), adoptée le 10 décembre 2021, et la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels* (projet de loi n° 64), adoptée le 21 septembre 2021, ont permis d'apporter des modifications que le directeur général des élections recommandait depuis près de 10 ans, notamment quant au recrutement du personnel et quant à la protection des renseignements personnels.



Constat n° 1

Malgré les différents mécanismes de reddition de comptes prévus dans la *Loi électorale*, le **directeur général des élections**, qui est responsable de l'application de cette loi, **ne dispose pas de mécanisme efficient pour s'assurer de la prise en compte et du suivi de ses recommandations**. De plus, les mécanismes qui pourraient contribuer à un tel suivi ne sont pas pleinement mis en œuvre.

Le rôle du comité consultatif en matière législative

En l'absence d'un dialogue ponctuel entre le directeur général des élections et l'Assemblée nationale sur l'évolution de la *Loi électorale*, le comité consultatif en est venu à jouer un rôle dans le processus de modification de cette loi. En effet, dans un premier temps, Élections Québec lui soumet la plupart des modifications législatives qu'elle souhaite recommander. Le comité examine ces propositions et, s'il parvient à un consensus, il recommande leur adoption. Il peut aussi faire ses propres recommandations. Les consensus établis au comité consultatif peuvent donner l'impression que ces questions ont déjà été résolues dans une autre enceinte que l'Assemblée nationale, d'autant plus que les rencontres se tiennent à huis clos.

La création du conseil consultatif²⁵⁰ (aujourd'hui, le comité consultatif) a pu, au fil du temps, faire en sorte que les nouvelles règles en matière électorale, particulièrement en ce qui a trait au financement politique, soient mieux acceptées et respectées par les partis politiques. Le comité consultatif a également participé au développement et à la formalisation d'une culture de collaboration et de consensus entre les partis politiques dans le processus de modification de la *Loi électorale*. En outre, il a permis de protéger la neutralité du directeur général des élections en remplaçant un processus informel de consultation avec les partis politiques par un processus officiel et normé. Ainsi, le comité a joué, à différents égards, un rôle positif et déterminant dans l'évolution de la *Loi électorale* et de son application.

250. Le conseil consultatif a été créé en 1977 par la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*. Son mandat était alors limité au financement politique, dans le contexte d'importantes réformes en la matière. Il devait conseiller le directeur général du financement des partis politiques sur l'application de cette loi. Le mandat du conseil consultatif a été élargi à l'ensemble des lois sous la responsabilité du directeur général des élections en 1983, lors de l'intégration de l'administration du système électoral. Cet élargissement a été maintenu, l'année suivante, avec l'adoption d'une nouvelle loi intégrant la *Loi électorale*, la *Loi sur les listes électorales* et la *Loi régissant le financement des partis politiques*. En 1989, le nom du conseil consultatif a été changé pour « comité consultatif » pour mieux refléter sa vocation de groupe de consultation technique sur l'application de la loi. Voir Gouvernement du Québec, *Document de réflexion et de consultation sur la révision de la Loi électorale*, Québec, 1988, p. 19 et 23.



Néanmoins, le comité consultatif n'a jamais été envisagé comme un « organisme d'élaboration de politiques et de législation²⁵¹ ». La majorité de ses membres ne sont pas élus et il n'a pas pour rôle officiel d'exercer cette fonction. Ce rôle relève plutôt de l'Assemblée nationale, plus particulièrement de la Commission des institutions, qui a officiellement le mandat d'examiner les modifications proposées à la *Loi électorale* lors de l'étude des projets de loi. D'ailleurs, ni la Commission des institutions ni le ministre responsable ne sont liés par les avis que formule le comité consultatif.

Les questionnements quant au rôle du comité consultatif en matière législative refont surface périodiquement. Lors de la dernière refonte de la *Loi électorale*, en 1989, le Secrétariat à la réforme électorale affirmait que pour faire du comité consultatif « un véritable organisme de consultation et d'élaboration de politiques en matière électorale », il faudrait apporter des modifications importantes à son statut.

*D'une part, un tel organisme consultatif devrait conseiller non pas le responsable de l'application de la loi mais plutôt le responsable de son élaboration, c'est-à-dire le ministre. D'autre part, la composition d'un tel conseil devrait refléter la diversité des intervenants impliqués dans le domaine, soit les électeurs, les politologues, les organismes de défense des droits et enfin les partis politiques.*²⁵²

Plus récemment, la CEIC remettait aussi en question la composition du comité consultatif. Elle estimait que la présence d'élus au sein de ce comité semblait « avoir limité le directeur général des élections dans ses communications publiques normales avec l'Assemblée nationale » et que « la participation au comité consultatif de personnes indépendantes des partis politiques [serait] hautement souhaitable²⁵³ ».

Ailleurs au Canada, plusieurs autres administrations électorales disposent de comités similaires²⁵⁴. Aucun élu n'y siège, toutefois. Cela peut expliquer, en partie, pourquoi aucun autre comité au Canada ne joue un rôle aussi grand dans l'évolution de la législation électorale que le comité consultatif actuel. Par ailleurs, ces comités comprennent habituellement des représentantes et représentants de tous les partis politiques autorisés ou de ceux ayant présenté des candidatures dans la moitié des circonscriptions. Le Québec et la Nouvelle-Écosse font exception en limitant la participation aux seuls partis politiques représentés à l'assemblée législative. Ainsi, la composition du comité, surtout dans la mesure où son rôle est lié à l'application de la *Loi électorale*, représente une certaine forme d'iniquité pour les partis non représentés, qui sont eux aussi soumis à cette loi.

251. *Ibid.*, p. 21.

252. *Ibid.*, p. 22.

253. CEIC, *op. cit.*, p. 163.

254. Élections Canada, *Compendium de l'administration électorale au Canada*, 2017, p. 35 à 37.



Le comité consultatif a également été critiqué pour son manque de transparence. En effet, même si la *Loi électorale* prévoit que les résultats des travaux du comité peuvent être rendus publics, en pratique, ils ne le sont pas. Les rencontres ont lieu à huis clos et les comptes rendus ne sont pas diffusés²⁵⁵. Cette pratique peut certes contribuer à favoriser des échanges francs et directs entre les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et à faciliter la recherche de consensus²⁵⁶ ; néanmoins, elle contredit l'esprit de la *Loi*²⁵⁷. La transparence est essentielle à la confiance des différentes parties prenantes envers le processus électoral. Or, le huis clos au comité consultatif prive les acteurs qui n'y siègent pas d'une partie importante des délibérations qui mènent au choix des modifications qui seront apportées à la *Loi électorale*. L'ensemble des acteurs politiques, les électrices, les électeurs et les observateurs du processus doivent pouvoir comprendre les motifs qui ont guidé ces modifications.

Constat n° 2

Le rôle du comité consultatif s'est élargi, au fil du temps, si bien qu'il ne se prononce plus seulement sur des questions se rapportant à l'application de la *Loi électorale*, mais aussi sur les modifications à y apporter. Or, **ni son mandat, ni sa composition, ni son mode de fonctionnement n'ont été pensés ou adaptés en fonction de ce rôle**. Cette ambiguïté quant au rôle du comité consultatif peut avoir des conséquences sur l'**équité** et sur la **transparence** de la gouvernance électorale.

255. Les comptes rendus sont accessibles sur demande depuis 2020, conformément aux règles de fonctionnement adoptées par les membres du comité.

256. « Alors, moi, je suis convaincu d'une chose, M. le Directeur général des élections : si on n'avait pas eu la capacité d'avoir ces échanges-là très francs, très directs, très transparents, non partisans, je ne suis pas sûr qu'on aurait un système de financement qui est celui que nous avons présentement, je ne suis pas sûr qu'on aurait été capables de mettre en place un système qui a cassé les reins du système des prête-noms qui était en place puis qui a mis fin à l'influence de l'argent puis des collecteurs de fonds. Je ne suis pas sûr qu'on aurait ça si on n'avait pas eu le Comité consultatif pour avoir ces discussions-là confidentiellement. » Bernard Drainville, Commission des institutions, Consultations particulières sur le projet de loi n° 101, *Journal des débats*, vol. 44, n° 122, mardi 24 mai 2016.

257. « Au niveau du fonctionnement du Comité consultatif, à l'instar du DGE et de la commission Charbonneau, nous sommes d'avis qu'il importe d'accroître la transparence des travaux du Comité consultatif. Nous croyons aussi que les procès-verbaux devraient être rendus publics. Un tel changement permettrait de mieux répondre aux principes qui sont à l'origine de la loi de 1977, dont celui de la transparence. » François Gélneau, *ibid.*



2 L'efficacité de la gouvernance électorale

L'efficacité de la gouvernance électorale, tout comme son impartialité, son équité et sa transparence, contribue directement à l'intégrité et à la crédibilité du processus électoral ainsi qu'au maintien de la confiance envers lui. Sur le plan de l'application de la *Loi électorale*, cette efficacité repose, entre autres, sur l'expertise et sur le professionnalisme du personnel de l'administration électorale ; sur le caractère permanent de cette administration ; de même que sur les ressources et le temps dont elle dispose pour organiser les élections et pour mener ses autres mandats²⁵⁸.

L'efficacité de la gouvernance électorale dépend aussi du cadre légal en vigueur. Ce dernier doit permettre « d'institutionnaliser l'incertitude²⁵⁹ » inhérente à la compétition électorale. C'est pourquoi les lois sont souvent prescriptives ; leur niveau de détail s'approche de celui d'un règlement ou d'une procédure. C'est le cas de la *Loi électorale* québécoise. Le caractère prescriptif de la *Loi* entraîne différents avantages en contexte électoral, dont la certitude, la prévisibilité et la transparence. Des règles claires et précises, consacrées législativement, limitent les possibilités d'interprétation et protègent l'impartialité et l'indépendance de l'administration électorale. Elles sont plus difficiles à modifier, donc plus stables dans le temps, moins vulnérables à la manipulation politique. Elles favorisent le consensus quant aux détails de la procédure électorale et contribuent ainsi à la confiance des acteurs et à l'acceptation des résultats. Elles offrent également des possibilités claires de recours judiciaires. Le fait que ces règles soient regroupées dans un même texte législatif les rend plus accessibles et plus facilement compréhensibles pour l'ensemble des parties prenantes, y compris pour l'électorat²⁶⁰.

Mais le cadre législatif doit aussi pouvoir évoluer. Plus la loi est détaillée et normative, plus cette évolution nécessite des modifications législatives. Lorsque l'administration électorale bénéficie d'un bon niveau de confiance, la loi peut lui prévoir une certaine latitude qui lui permet d'adapter des aspects plus techniques ou opérationnels du processus électoral²⁶¹. Ainsi, l'administration électorale peut actualiser ses pratiques sans que des modifications législatives soient requises et sans que les principes fondamentaux de la loi en soient affectés.

258. International IDEA, *International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, 2005, p. 42.

259. Voir Shaheen Mozaffar et Andreas Schedler, « The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction », *Revue internationale de science politique*, 2002, vol. 23, n° 1, p. 11. Selon ces auteurs, le rôle principal de la gouvernance électorale est « d'organiser l'incertitude électorale en garantissant la certitude institutionnelle ». Les acteurs politiques acceptent mieux l'incertitude quant aux résultats de la compétition électorale si les règles qui encadrent cette compétition n'en déterminent pas les résultats à l'avance. Les acteurs démocratiques tentent souvent de réduire l'incertitude des règles, tandis que les acteurs autoritaires tentent plutôt de réduire l'incertitude des résultats.

260. Pour en savoir plus sur les avantages d'une loi prescriptive, voir notamment International IDEA, *Electoral Management Design* (Revised Edition), 2014, p. 44 ; et Gouvernement d'Australie, *Electoral Reform Green Paper. Strengthening Australia's Democracy*, 2009, p. 28.

261. International IDEA, *Electoral Management Design*, op. cit., p. 44.



La capacité d'adaptation et d'évolution de la *Loi électorale*

La capacité d'adaptation et d'évolution du cadre légal a des conséquences directes sur l'efficacité de la gouvernance électorale. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'obligation ni de processus fixé pour réviser la *Loi électorale* à intervalles réguliers. En l'absence de tels mécanismes, l'évolution de la *Loi* est entièrement tributaire des priorités ministérielles et législatives. Or, « [...]intérêt des parlementaires envers les questions liées à la machine électorale est sporadique et découle souvent de controverses ou de menaces perçues à leur réélection²⁶² ». Ainsi, des modifications pourtant nécessaires peuvent être retardées, ce qui peut nuire à l'efficacité organisationnelle et, éventuellement, à l'exercice des droits électoraux ainsi qu'à l'intégrité du processus électoral. Ces modifications peuvent aussi survenir dans des délais serrés, à quelques mois d'une élection, ce qui contrevient à la prévisibilité des règles requise pour organiser les élections et pour informer les différentes parties prenantes au processus.

La *Loi électorale* n'offre pas toujours la latitude dont le directeur général des élections aurait besoin pour adapter ses pratiques. La recherche d'un équilibre entre les avantages d'une loi prescriptive et une certaine capacité d'adaptation n'est ni nouvelle ni unique au Québec. Déjà, en 1978, l'un des objectifs de la réforme électorale était « d'alléger l'ensemble de la loi en distinguant entre les opérations essentielles du vote et les dispositions purement techniques qui peuvent être confiées au directeur général des élections²⁶³ ». Malgré des améliorations apportées en ce sens²⁶⁴, la marge de manœuvre du directeur général des élections demeure limitée, à certains égards, particulièrement par rapport à l'évolution des technologies ainsi qu'au renouvellement accéléré des outils et des moyens qui peuvent être déployés pour améliorer les services²⁶⁵.

262. Paul G. Thomas et Lorne R. Gibson, *op. cit.*, p. 26.

263. Comité Dussault, *Refonte de la Loi électorale*, 1978, préface.

264. Le directeur général des élections a obtenu la possibilité d'effectuer des projets pilotes après une entente avec les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale (l'actuel article 489), le pouvoir de nommer les directrices et directeurs du scrutin et un rôle d'information sur la *Loi électorale*. Plus récemment, la *Loi modifiant la Loi électorale*, adoptée en décembre 2021, a apporté certains assouplissements, notamment, quant aux moyens employés pour communiquer avec l'électorat et quant au recrutement du personnel électoral. Certains règlements ont aussi été remplacés par des directives du directeur général des élections.

265. « Les impératifs de neutralité technologique et d'adaptabilité commandent de faire des lois qui mettent en place des processus capables d'anticiper les contextes changeants des technologies et de s'y adapter. [...] Pour assurer une régulation à la fois souple et adaptable, il faut des lois rédigées avec des expressions génériques. Plutôt que de tenter de décrire dans le détail les dispositifs qu'il faut utiliser, la loi doit énoncer les objectifs à atteindre de même que les résultats démontrables qu'il faut viser. » Voir Pierre Trudel, « Comment légiférer pour Internet », *Le Devoir*, 26 octobre 2021, [<https://www.ledevoir.com/opinion/chroniques/642714/comment-legiferer-pour-internet>].



Au cours des dernières décennies, des questionnements similaires ont été soulevés ailleurs, notamment au Canada, au Royaume-Uni et en Australie²⁶⁶. En 2014, un rapport commandé par Élections Canada observait que :

*Le rythme, l'ampleur et la profondeur des changements qui prennent place dans les contextes politiques de tous les pays ont testé les limites des cadres juridiques relatifs aux élections. De nombreuses lois électorales sont désuètes et ont besoin d'être remplacées ou modernisées. [...] Souvent, le pouvoir conféré aux OGE et les outils réglementaires à leur disposition ne leur permettent pas de répondre aux défis stratégiques et administratifs qu'ils doivent relever.*²⁶⁷

La *Loi électorale* du Québec n'échappe pas entièrement à ce constat, puisqu'elle a été refondue pour la dernière fois en 1989. Malgré les nombreuses modifications qui y ont été apportées depuis, une part importante des processus qu'elle définit ont été pensés dans un tout autre contexte.

Constat n° 3

La *Loi électorale* a **une capacité d'adaptation et d'évolution limitée**, découlant à la fois de son caractère prescriptif et de l'absence de mécanismes efficaces permettant la révision de ses dispositions à intervalles réguliers. Le caractère prescriptif de la *Loi* permet d'assurer la certitude, la prévisibilité et la transparence des règles qui encadrent les élections. En revanche, si la *Loi* ne peut pas évoluer en temps opportun, elle risque **de perdre en efficacité et en pertinence**, particulièrement au regard des changements de plus en plus nombreux et profonds qui modifient le contexte électoral.

266. Élections Canada, *Un régime électoral pour le 21^e siècle*, 2016, p. 11 ; Law Commission of England and Wales et Scottish Law Commission, *Electoral Law: A Joint Final Report*, 2020, p. 9 à 13 ; et Gouvernement d'Australie, *op. cit.*, p. 27 à 29.

267. Paul G. Thomas et Lorne R. Gibson, *op. cit.*, p. 27.



Vers des améliorations à la *Loi électorale*

En matière de gouvernance électorale, les améliorations que nous estimons nécessaires concernent surtout le processus de modification de la *Loi électorale* et les acteurs qui y participent. Nos réflexions s'articulent principalement autour des questions suivantes :

- En tant qu'institution responsable de l'application de la *Loi électorale*, comment pouvons-nous nous assurer que nos recommandations seront étudiées par les membres de l'Assemblée nationale ? Comment pouvons-nous faire en sorte que notre expertise contribue le plus efficacement possible à l'exercice des droits électoraux et à l'évolution de la *Loi* ?
- Quel rôle les différents acteurs du processus électoral devraient-ils jouer dans l'évolution de la *Loi* ? La composition et le mandat du comité consultatif devraient-ils être revus ? Les partis politiques non représentés à l'Assemblée nationale et des spécialistes indépendants des partis devraient-ils y siéger ? Quel espace pourrions-nous aménager pour que les électrices et les électeurs aient aussi voix au chapitre ?
- Enfin, comment pouvons-nous nous assurer que la *Loi électorale* demeure d'actualité ? Comment pouvons-nous veiller à ce que les modifications nécessaires lui soient apportées en temps opportun, pour éviter de compromettre l'exercice des droits électoraux et l'intégrité du processus électoral ? Quelle latitude pourrions-nous obtenir dans l'application de la *Loi* pour pouvoir effectuer certaines adaptations sans affaiblir les principes qui en sont le fondement ni la certitude, la prévisibilité et la transparence qu'elle offre actuellement ?

Le processus de modification de la *Loi électorale* et le rôle du directeur général des élections

PROPOSITION 1

Prévoir un processus de révision périodique de la *Loi électorale*

Nous proposons d'introduire dans la *Loi électorale* du Québec un processus de révision législative à la fin de chaque cycle électoral. Ce processus pourrait s'inspirer de celui qui est prévu dans la *Loi électorale du Canada*.



Le rapport sur les modifications souhaitables du directeur général des élections du Canada

Selon l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections doit soumettre, dans les meilleurs délais après toute élection générale, un rapport sur « les modifications qu'il est souhaitable, à son avis, d'apporter à [la loi] pour en améliorer l'application ».

Les recommandations qu'Élections Canada formule dans ce rapport reposent sur une série de consultations menées auprès de différents acteurs, dont les électrices, les électeurs, le personnel électoral (y compris les directrices et directeurs du scrutin), les personnes candidates, les partis politiques, des porte-parole de personnes en situation de handicap, l'Assemblée des Premières Nations, des groupes de jeunes et certains partenaires publics, dont le commissaire aux élections fédérales et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes²⁶⁸.

Ce rapport est remis au président de la Chambre des communes, qui doit le présenter sans délai à la Chambre (art. 536). Il est ensuite soumis au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour étude. Le directeur général des élections présente son rapport aux membres du comité, qui en analysent toutes les recommandations. Ils peuvent les accepter ou les rejeter, en partie ou complètement, avec ou sans réserve. Ils peuvent aussi exprimer des craintes. Leurs avis sont rendus publics dans un rapport. Le gouvernement doit déposer une réponse globale dans les 120 jours qui suivent²⁶⁹.

À la suite de chaque élection générale, le directeur général des élections remettrait un rapport de recommandations à l'Assemblée nationale. La commission compétente aurait le mandat d'examiner ces recommandations dans un délai donné et de produire un avis officiel destiné au ministre responsable des institutions démocratiques, qui devrait aussi produire un avis officiel.

Un tel processus présente plusieurs avantages sur les plans de la légitimité démocratique et de l'efficacité de la gouvernance électorale. D'abord, il permettrait de ramener l'essentiel des discussions portant sur les modifications à apporter à la *Loi électorale* dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Ainsi, nos recommandations seraient analysées publiquement par les personnes qui ont le pouvoir et la légitimité démocratique de modifier la *Loi*. Le processus parlementaire permet, en outre, la participation d'autres acteurs, qui pourraient être consultés dans le cadre des travaux de la commission.

268. Élections Canada, *op. cit.*, p. 10.

269. Voir l'article 109, dans Chambre des communes, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 2005, 2^e édition, p. 394.

Ce processus permettrait d'assurer la prise en compte et le suivi de nos recommandations par l'Assemblée nationale et par le gouvernement. Notre possibilité d'effectuer des recommandations prendrait ainsi tout son sens, toute sa pertinence. Nos recommandations continueraient de s'appuyer sur les consultations que nous menons auprès de certains acteurs du processus, dont les directrices et directeurs du scrutin, les électrices, les électeurs, les partis politiques et les personnes en situation de handicap.

Enfin, un processus de révision périodique permettrait d'assurer la mise à jour en continu de la *Loi électorale*. Les enjeux rencontrés lors d'une élection pourraient être pris en considération plus rapidement et une réponse législative pourrait leur être apportée en vue des prochaines élections.

Rappelons, par ailleurs, qu'il n'est pas souhaitable de modifier des éléments fondamentaux de la législation électorale moins d'un an avant des élections générales²⁷⁰. La stabilité de la loi contribue à la crédibilité du processus électoral. Des changements apportés peu de temps avant les élections, particulièrement s'ils ne font pas consensus, sont plus susceptibles d'être perçus comme partisans et ils peuvent compromettre le bon déroulement des élections. Toute réforme de la loi « destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable²⁷¹. » Si le délai est insuffisant, elle pourrait ne s'appliquer qu'aux scrutins ultérieurs²⁷².

PROPOSITION 2

Réviser les obligations du directeur général des élections en matière de reddition de comptes

La *Loi électorale* prévoit différentes obligations en matière de reddition de comptes pour le directeur général des élections, notamment la production d'un rapport annuel de gestion (488.2), qui comprend un rapport d'activités (art. 542), ainsi que la production d'un rapport annuel sur l'application des règles de financement (art. 542.2). Ces obligations ont été introduites progressivement. Aucune réflexion d'ensemble n'a été portée a posteriori sur leur cohérence ni sur leur efficacité. De plus, certaines dispositions semblent aujourd'hui désuètes, à la lumière de l'évolution de la *Loi* et du contexte électoral. Par exemple, les paragraphes 2 et 3 de l'article 542, qui précisent les sujets devant être abordés dans le rapport d'activités, mériteraient d'être révisés pour s'assurer de leur pertinence.

270. Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002 (2016), p. 9, art. 2b.

271. Commission de Venise, *Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral*, 2005, étude n° 348/2005, p. 2.

272. Commission de Venise, 2002, *op. cit.*, p. 24-25.



La *Loi* prévoit, en outre, que la commission parlementaire compétente étudie le rapport sur le financement politique. Elle ne prescrit pas la même exigence en ce qui a trait au rapport annuel de gestion. Du reste, même si nous avons déposé plusieurs rapports sur le financement depuis 2016, aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'une étude en commission parlementaire.

La première proposition de ce chapitre suggère que la *Loi* prévoie dorénavant un processus de révision législative à la fin de chaque cycle électoral. Ce processus s'enclencherait par le dépôt du rapport de recommandations postélectoral du directeur général des élections. En plus d'ajouter ce rapport, nous suggérons de réviser les obligations du directeur général des élections en matière de reddition de comptes. Cette révision permettrait non seulement de les harmoniser et de les rendre cohérentes, mais aussi de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. La reddition de comptes du directeur général des élections doit poursuivre des objectifs de transparence et d'imputabilité dans la gestion des élections, mais elle peut aussi permettre aux membres de l'Assemblée nationale de discuter périodiquement avec l'administration électorale des enjeux de la *Loi* et des améliorations qui doivent lui être apportées.

Le rôle du comité consultatif

PROPOSITION 3

Revoir la portée du mandat et la composition du comité consultatif

Considérant l'évolution du comité consultatif et le rôle qu'il joue maintenant dans le processus de modification de la *Loi électorale*, nous estimons que le moment est venu de revoir la portée de son mandat et sa composition.

Nous proposons de recentrer le mandat du comité consultatif pour qu'il corresponde à sa vocation initiale, telle que définie dans la *Loi*. Ainsi, le comité pourrait se consacrer à sa principale fonction : constituer un organisme de consultation, pour le directeur général des élections, dans son rôle d'application de la *Loi*. Cette révision du mandat du comité serait cohérente avec le rôle prévu lors de sa création. Le directeur général des élections conserverait la possibilité de consulter le comité sur toute question relative à la *Loi*, au même titre qu'il consulte d'autres acteurs du processus électoral. Le comité ne constituerait plus un lieu d'arbitrage des modifications qu'il recommande.



Il y aurait également lieu de revoir la composition du comité consultatif, afin de s'assurer qu'elle corresponde bien au mandat qui lui est confié. Par exemple, le comité pourrait-il inclure des représentantes et des représentants des partis politiques autorisés non représentés à l'Assemblée nationale ? Un tel élargissement permettrait de tenir compte de l'évolution du système partisan au cours des dernières décennies et de rassembler une variété d'expériences autour de la table pour enrichir nos réflexions sur l'application de la *Loi électorale*. D'autres acteurs pourraient aussi venir ajouter leur voix à celle des partis politiques, comme nous l'évoquons plus loin.

Enfin, dans une perspective de transparence, il serait souhaitable que les résultats des travaux du comité consultatif soient rendus publics systématiquement.

Pour mener la réflexion plus loin

La participation des autres acteurs au processus de modification de la *Loi électorale*

« Contrairement aux autres lois, les lois électorales établissent les conditions dans lesquelles seront prises toutes les autres décisions démocratiques concernant la structure du gouvernement et de la société²⁷³ ». Nous avons évoqué, plus haut, le risque de conflit d'intérêts qui guette les personnes élues dans l'élaboration de ces lois. À titre d'administration électorale, nous pouvons certes contribuer à l'évolution de la *Loi électorale*, grâce à notre expertise et à notre neutralité politique, mais nous n'avons pas la légitimité démocratique pour représenter les électrices et les électeurs, même si leurs intérêts sont au cœur de nos préoccupations et qu'ils guident nos actions. Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure et de quelle manière d'autres acteurs du processus électoral pourraient participer à l'élaboration et à l'évolution de la législation électorale.

En 2015, la CEIC a recommandé de modifier la composition du comité consultatif « pour qu'il ne comprenne plus de personnes élues et [d']y ajouter des personnes indépendantes des partis politiques nommées par le DGEQ²⁷⁴ ». Ni le gouvernement ni l'Assemblée nationale n'ont donné suite à cette recommandation.

273. Traduction. Steven F. Huefner et Edward B. Foley, « The Judicialization of Politics: The Challenge of the ALI Principles of Election Law Project », *Brooklyn Law Review*, vol. 79, n° 2, 2014, p. 552.

274. CEIC, *op. cit.*, p. 163.



Le directeur général des élections a toutefois choisi d'instaurer la Table citoyenne, composée de douze électrices et électeurs, qu'il consulte sur des questions liées au système électoral²⁷⁵. Nous avons aussi créé le Comité accessibilité, composé d'électrices et d'électeurs qui ont une expertise personnelle ou professionnelle sur les questions touchant les personnes en situation de handicap et l'exercice du droit de vote²⁷⁶. Enfin, nous tenons des rencontres annuelles avec l'ensemble des partis politiques autorisés. Ces différents comités nous apportent un éclairage précieux pour améliorer nos pratiques et pour proposer des modifications à la *Loi*. Néanmoins, leur portée est limitée, à l'extérieur de notre institution, puisqu'ils n'ont pas de caractère officiel en vertu de la *Loi* ni de lien formel avec le comité consultatif.

Différentes pistes de solutions pourraient être explorées pour formaliser la participation des électrices, des électeurs et d'autres parties prenantes à l'évolution de la *Loi électorale*. La composition du comité consultatif pourrait être élargie, comme le proposait la CEIC. Les procès-verbaux du comité pourraient être rendus publics et des consultations ponctuelles des électrices et des électeurs pourraient être prévues. Un comité semblable à la Table citoyenne, composé d'électrices et d'électeurs, pourrait également être formalisé dans la *Loi*.

SYNTHÈSE

DES PROPOSITIONS ET DES PISTES DE RÉFLEXION

Propositions du directeur général des élections

- 1 Prévoir un processus de révision périodique de la *Loi électorale*
- 2 Réviser les obligations du directeur général des élections en matière de reddition de comptes
- 3 Revoir la portée du mandat et la composition du comité consultatif

Pour mener la réflexion plus loin

- 1 Dans quelle mesure et de quelle manière les parties prenantes aux élections, y compris les électrices et les électeurs, pourraient-elles participer au processus de modification de la *Loi électorale* ?

275. Pour en savoir plus sur la Table citoyenne, consultez la page [\[https://www.electionsquebec.qc.ca/simplifier/table-citoyenne/\]](https://www.electionsquebec.qc.ca/simplifier/table-citoyenne/).

276. Pour en savoir plus sur le Comité accessibilité, consultez la page [\[https://www.electionsquebec.qc.ca/simplifier/comite-accessibilite/\]](https://www.electionsquebec.qc.ca/simplifier/comite-accessibilite/).



CHAPITRE 06

La carte électorale

Mise en contexte

La division du territoire à des fins électorales – couplée au mode d'attribution des sièges (le mode de scrutin) – est une dimension fondamentale de notre système électoral. Elle a un effet décisif sur la représentation des électrices et des électeurs et, par conséquent, sur leur poids électoral.

Au Canada, depuis 1991, la délimitation des circonscriptions doit respecter le principe de la **représentation effective**. Ce principe a été reconnu par la Cour suprême comme l'objet même du droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁷⁷.

Le processus de délimitation des circonscriptions est déterminant pour assurer la représentation effective. Certains principes y contribuent : l'**indépendance** et l'**impartialité** de l'autorité responsable, la **transparence** et la **participation publique**²⁷⁸.

Dans ce chapitre, nous présentons d'abord les critères de délimitation et les différentes étapes du processus qui sont prévus dans la *Loi électorale*. Nous en analysons ensuite les caractéristiques à la lumière des principes énoncés, avant de soumettre des propositions d'amélioration au processus de révision de la carte électorale, qui découlent des recommandations formulées dans le rapport final de la Commission de la représentation électorale en 2017.

Les critères de délimitation des circonscriptions

(*Loi électorale*, titre II, chapitre I)

La représentation effective repose essentiellement sur deux conditions transposées en critères de délimitation dans la *Loi électorale*.

La première est l'**égalité du vote** (art. 14). Les 125 circonscriptions que compte le Québec doivent regrouper à peu près le même nombre d'électrices et d'électeurs afin que chacun ait un pouvoir législatif équivalent, par l'entremise de sa députée ou son député, et un accès comparable²⁷⁹. L'égalité du vote contribue aussi à l'égalité des chances entre les partis politiques²⁸⁰, puisque des circonscriptions inégales pourraient augmenter indument le poids électoral des sympathisantes et sympathisants d'un parti.

277. Renvoi : *circ. électorales provinciales (Sask.)*, 1991 CanLII 61 (CSC), p. 183.

278. Commission de Venise, *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, 2017, p. 6 et 7 et OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, 2013, p. 16.

279. Renvoi : *circ. électorales provinciales (Sask.)*, 1991 CanLII 61 (CSC), p. 183 et 184.

280. Commission de Venise, *op. cit.*, p. 6.

L'égalité du vote, bien qu'essentielle, n'est cependant pas une condition exclusive. La représentation effective, dans sa dimension collective, suppose aussi « que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale²⁸¹ ». C'est l'objectif de la seconde condition, qui vise **le respect des communautés naturelles** (art. 15). Outre le nombre d'électrices et d'électeurs, la délimitation des circonscriptions doit donc tenir compte de caractéristiques d'ordre géographique, démographique et sociologique²⁸².

Ainsi, une circonscription n'est pas le reflet unique d'un nombre précis d'électrices et d'électeurs ni celui d'une communauté naturelle ; elle résulte plutôt d'un équilibre entre ces deux possibilités. En effet, la *Loi électorale* prévoit que le nombre d'électeurs par circonscription peut varier de plus ou moins 25 % par rapport au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions (art. 16). Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la représentation effective est difficile à atteindre, la *Loi* permet d'accorder un statut d'exception à certaines circonscriptions, qui peuvent ainsi avoir un écart de plus de 25 % (art. 17). Cette décision doit être justifiée par écrit. La *Loi électorale* accorde d'emblée ce statut à la circonscription des Îles-de-la-Madeleine.

Le processus de délimitation des circonscriptions

(*Loi électorale*, titre II, chapitre I et titre VI, chapitre IV)

En vertu de la *Loi électorale*, la carte est révisée toutes les deux élections générales, environ aux huit ans. Ce processus est confié à la Commission de la représentation électorale, une institution neutre et indépendante. La Commission est composée du directeur général des élections, qui en est le président, et de deux commissaires choisis parmi les électrices et les électeurs (art. 525). Le directeur général des élections et les commissaires sont nommés par une résolution approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale (art. 526). Le directeur général des élections appuie la Commission dans la réalisation de son mandat, notamment par l'apport de son personnel (art. 536). La Commission a un pouvoir décisionnel : au terme du processus, c'est elle qui établit la délimitation des circonscriptions (art. 29). Elle leur attribue également un nom après avoir demandé l'avis de la Commission de la toponymie.

La *Loi électorale* précise aussi les étapes qui mènent à l'établissement de la carte électorale.

281. *Renvoi : circ. électorales provinciales (Sask.)*, 1991 CanLII 61 (CSC), p. 184.

282. Ces caractéristiques comprennent, notamment, la densité de la population, son taux relatif de croissance, la configuration de la région, l'accessibilité, la superficie, les frontières naturelles du milieu, les territoires des municipalités locales, le sentiment d'appartenance des citoyennes et citoyens, les communautés d'intérêts, la présence de pôles de développement régionaux, le patrimoine culturel et historique, les limites des quartiers urbains et les différentes limites administratives sur le territoire.

Proposition de délimitation préliminaire

La Commission de la représentation électorale dispose d'un an, après la deuxième élection générale menée avec une même carte, pour proposer une nouvelle délimitation des circonscriptions. Elle formule cette proposition dans un rapport qu'elle remet à la présidence de l'Assemblée nationale et qu'elle rend public (art. 22 et 23). Au cours des six mois suivants, la Commission entend les représentations des citoyennes, citoyens, députées, députés et organismes intéressés. Elle tient notamment des auditions publiques dans certaines régions du Québec (art. 24). Ces consultations lui permettent de parfaire sa connaissance du territoire et des communautés. Le rapport est aussi soumis à la considération de la Commission de l'Assemblée nationale (art. 25).

Proposition de délimitation révisée

La Commission de la représentation électorale étudie l'ensemble des représentations qui lui ont été soumises. Elle en tient compte, tout en respectant les critères établis dans la *Loi*, pour soumettre une proposition de délimitation révisée. Cette proposition est présentée dans un second rapport, qui est lui aussi déposé à l'Assemblée nationale. Au cours des cinq jours suivants, le rapport fait l'objet d'un débat de cinq heures à l'Assemblée nationale (art. 28).

Établissement définitif des limites des circonscriptions

La Commission de la représentation électorale établit la délimitation des circonscriptions et détermine le nom de chacune d'elles au cours des dix jours qui suivent le débat à l'Assemblée nationale (art. 29). La liste des circonscriptions électorales et la description de leur territoire sont publiées dans la *Gazette officielle du Québec*. Elles ont dès lors un caractère officiel. La Commission assure la meilleure diffusion possible de cette nouvelle délimitation et des modifications apportées par rapport à la précédente (art. 30). La nouvelle carte électorale entre en vigueur lorsque la législature prend fin (art. 32).

Enjeux et principaux constats

1 L'équilibre entre l'égalité relative du vote et le respect des communautés naturelles

Chaque nouvel exercice de délimitation des circonscriptions pose des défis dans la recherche de l'équilibre optimal entre l'égalité relative du vote des électeurs et le respect des communautés naturelles. D'un exercice à l'autre, les mouvements de population accentuent la sous-représentation de certaines électrices et certains électeurs, particulièrement dans les grandes zones urbaines et périurbaines, et la surreprésentation d'autres électeurs, dans les régions plus éloignées des grands centres²⁸³. Dans sa révision des limites des circonscriptions, la Commission de la représentation électorale doit continuellement veiller à rétablir l'égalité du vote des électeurs.

Lors des auditions de la Commission, des personnes ou organismes formulent des commentaires allant au-delà de la proposition de délimitation, suggérant des modifications aux critères de délimitation prévus dans la *Loi* ou au système de représentation lui-même²⁸⁴. Ces suggestions ont souvent pour objectif de préserver des circonscriptions dont le nombre d'électrices et d'électeurs est devenu trop faible.

Dans son rapport publié en 2010, la Commission indiquait que pour « préserver le nombre de circonscriptions dans certaines régions du Québec, il faudrait soit accepter de plus grandes inégalités de représentation, soit augmenter [significativement] le nombre de circonscriptions [...], et encore, sans qu'il n'en résulte nécessairement une plus grande équité de représentation²⁸⁵ ». En effet, quels que soient les critères de délimitation utilisés ou le nombre de circonscriptions ajoutées, le maintien de circonscriptions dans des régions qui connaissent un déclin démographique entraîne forcément une dilution de l'égalité du vote des électrices et des électeurs ou une diminution de leur poids électoral.

283. Pour plus d'information, voir Commission de la représentation électorale, *La population bouge, la carte électorale change. Étape II : proposition révisée de délimitation*, second rapport, novembre 2010, p. 30 à 34 ; et Commission de la représentation électorale, *La carte électorale, à l'image du Québec. Étape II : proposition révisée de délimitation*, second rapport, février 2017, p. 25 à 30.

284. Ces suggestions visent notamment à augmenter le nombre de circonscriptions ; à fixer un nombre de circonscriptions par région ; à augmenter l'écart permis par rapport au quotient électoral ; et à établir de nouvelles circonscriptions d'exception ou des critères précis pour accorder ce statut (voir Commission de la représentation électorale, 2010, *op. cit.*, p. 187 à 225). Certaines suggestions vont au-delà du mandat de la Commission et concernent, par exemple, le respect des limites administratives ; le rôle des députées et députés ; les pouvoirs et les difficultés économiques des régions ; et le mode de scrutin (*Ibid.*, p. 180 à 185).

285. Commission de la représentation électorale, 2010, *op. cit.*, p. 225. L'analyse complète figure aux pages 187 à 225.

Soulignons que la *Loi électorale* québécoise offre déjà une latitude appréciable pour concilier l'égalité du vote et le respect des communautés naturelles. En effet, l'écart de plus ou moins 25 % par rapport au quotient électoral ainsi que la possibilité d'établir des circonscriptions d'exception font partie des critères les plus souples que nous avons pu recenser. Au Canada, seules les commissions de délimitation fédérales de même que les commissions de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse disposent d'une flexibilité similaire²⁸⁶. Un écart de 25 % à la moyenne du nombre d'électeurs est également permis à l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta ainsi qu'au Manitoba, au nord du 53^e parallèle. Dans ces provinces, toutefois, l'établissement de circonscriptions d'exception est soit impossible, soit conditionnel au respect de critères précisés dans la loi. En Europe, où la densité de population est plus élevée, la Commission de Venise recommande que l'écart par rapport à la moyenne ne dépasse pas « 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population)²⁸⁷ ».

Les derniers exercices de délimitation nous permettent de conclure que les critères prévus dans la *Loi électorale* demeurent efficaces pour assurer la représentation effective de l'électorat. En 2011, seules quatre circonscriptions avaient un statut d'exception ; la carte électorale de 2017 en compte sept. Ainsi, l'écart de 25 % et le statut d'exception autorisés par la *Loi* permettent de tenir compte des mouvements de population sur le territoire québécois et d'adapter la carte aux réalités observées. Cette flexibilité est essentielle dans la recherche d'un équilibre entre l'égalité du vote et le respect des communautés naturelles, compte tenu de l'étendue du territoire québécois et de la répartition de la population.

Constat n° 1

Considérant le mode de scrutin en vigueur, le nombre de circonscriptions fixé par la *Loi électorale* et la géographie du territoire québécois, **la flexibilité des critères de délimitation est essentielle pour préserver la représentation effective** de l'électorat québécois.

286. Les 111 circonscriptions du sud de l'Ontario pourraient aussi s'ajouter à cette liste, puisque la *Loi de 2015 sur la représentation électorale* prévoit qu'elles sont identiques aux circonscriptions fédérales (art. 2).

287. Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002, p. 7.

2 L'indépendance, l'impartialité et l'équité du processus de délimitation

Le processus de délimitation des circonscriptions repose sur l'indépendance et l'impartialité de la Commission de la représentation électorale, de même que sur la transparence et sur la participation des différentes parties prenantes. La *Loi* précise les acteurs à consulter ainsi que les délais à respecter lors de plusieurs étapes. Malgré ces balises, les récents exercices de révision de la carte électorale ont révélé certains enjeux qui peuvent nuire à la crédibilité et à l'efficacité du processus.

Bien que la *Loi électorale* fixe un délai pour la majorité des étapes du processus, elle néglige de le faire pour certaines. C'est le cas, entre autres, pour l'étude du rapport préliminaire par la Commission de l'Assemblée nationale. Or, lors des deux derniers exercices de délimitation, cette omission s'est traduite par une suspension prolongée des travaux de la Commission de la représentation électorale. Au cours des travaux ayant mené à l'adoption de la carte électorale de 2011, plus de deux années se sont écoulées entre le dépôt du rapport préliminaire à l'Assemblée nationale et la convocation de la Commission. Lors de l'exercice suivant, ce délai a été d'une année et demie. Le tableau suivant met en perspective le temps consacré à chacune des étapes lors des deux dernières révisions.

TABEAU Étapes ayant mené à l'adoption des cartes de 2011 et de 2017

Étape	Délai prévu dans la <i>Loi électorale</i>	Carte de 2011	Carte de 2017
Dépôt du rapport préliminaire (art. 22 et 23)	1 an après les 2 ^{es} élections générales (EG) qui suivent la délimitation précédente	EG : 26 mars 2007 12 mars 2008	EG : 7 avril 2014 17 mars 2015
Auditions publiques (art. 24 et 24.1)	6 mois (possibilité de 4 mois suppl.)	Du 21 avril au 13 juin 2008	Du 21 avril au 21 mai 2015
Étude par la Commission de l'Assemblée nationale (art. 25 et 26)	Aucun délai précisé	14 et 15 septembre 2010	12, 13 et 15 septembre 2016
Dépôt du second rapport (art. 28)	Aucun délai précisé	Prêt : 11 novembre 2010 (PL 132 : suspension des travaux jusqu'au 30 juin 2011) Dépôt : 20 sept. 2011	7 février 2017
Débat de cinq heures à l'Assemblée nationale (art. 28)	Dans les 5 jours	27 et 28 septembre 2011	14 et 15 février 2017
Établissement définitif des limites des circonscriptions électorales (art. 29 à 32)	Dans les 10 jours	Décision : 12 octobre 2011 Publication : 20 octobre 2011	Décision : 23 février 2017 Publication : 2 mars 2017

Les délais qui ont précédé l'étude du rapport préliminaire par la Commission de l'Assemblée nationale sont préoccupants. Pendant ce temps, la Commission de la représentation électorale est dans l'incapacité de poursuivre ses travaux et ne peut donc pleinement réaliser son mandat. Quelles que soient les raisons de ces délais, ils interfèrent dans un processus dont l'impartialité est cruciale et risquent de compromettre l'entrée en vigueur d'une carte électorale dans le temps imparti. Or, plus l'entrée en vigueur d'une carte est repoussée, plus les écarts de représentation risquent de se creuser entre les circonscriptions pendant la durée de son utilisation.

Il convient donc de s'interroger sur l'opportunité de conserver cette étape du processus, d'autant plus que la *Loi électorale* prévoit d'autres mécanismes de consultation dont les députées et députés peuvent se prévaloir. En effet, à l'instar des citoyennes et des citoyens, les personnes élues peuvent participer aux auditions publiques et formuler des commentaires par écrit. Nous constatons donc un certain dédoublement entre la Commission de l'Assemblée nationale et ces autres formes de consultation.

Constat n° 2

La *Loi électorale* omet de préciser les délais pour certaines étapes du processus de délimitation des circonscriptions, notamment pour l'étude du rapport préliminaire par la Commission de l'Assemblée nationale. Cette situation ouvre la porte à **des délais qui soulèvent des préoccupations quant à l'entrée en vigueur de la carte électorale** en vue des élections générales suivantes²⁸⁸. Par ailleurs, **ces délais interfèrent dans un processus qui se doit d'être impartial et indépendant**.

Les étapes qui suivent le dépôt du second rapport de la Commission posent aussi des difficultés. En effet, ces étapes doivent être terminées en quinze jours. De plus, aucune disposition ne prévoit la possibilité de tenir des auditions publiques sur la proposition de délimitation révisée. Lors du dernier exercice de révision de la carte électorale, des critiques ont été formulées à ce sujet. Certains ont dénoncé le peu de temps accordé aux intervenants pour faire des commentaires ou des suggestions sur la proposition de délimitation révisée; d'autres ont déploré l'absence d'auditions publiques. Certains intervenants ont qualifié cette situation d'injuste. D'autres ont même « mis en doute la neutralité de la Commission et fait état d'une "apparence de partisanerie" en raison de la place prépondérante qui est accordée à la consultation des députés à cette étape du processus²⁸⁹ ».

288. Le délai prévu entre la publication des limites définitives des circonscriptions électorales à la *Gazette officielle du Québec* et leur entrée en vigueur pour les élections générales suivantes a été prolongé de trois à six mois lors de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi électorale* en décembre 2021. Cette disposition est entrée en vigueur le 10 mars 2022.

289. Commission de la représentation électorale, *La carte électorale, à l'image du Québec. La carte électorale du Québec 2017*, rapport final, juin 2017, p. 27.



Les doutes exprimés quant à l'impartialité et quant à l'équité du processus de délimitation des circonscriptions électorales méritent notre attention. Ils révèlent un écart entre l'esprit de la *Loi* et son application concrète. Ils peuvent mener à un effritement de la confiance des différentes parties prenantes. Nous estimons que des améliorations peuvent et doivent être apportées afin de remédier à cette situation.

Constat n° 3

La *Loi électorale* ne prévoit **pas de mécanisme de consultation pour entendre les représentations des citoyennes, des citoyens et des organismes intéressés à la suite du dépôt du second rapport** de la Commission de la représentation électorale, qui présente une proposition de délimitation des circonscriptions révisée. La *Loi* prévoit toutefois que ce rapport fait l'objet d'un débat de cinq heures à l'Assemblée nationale.

La *Loi* établit ainsi **une distinction entre les personnes élues et les autres parties prenantes** quant à leur possibilité de participer au processus et de se prononcer sur la délimitation des circonscriptions. Cet écart **peut contribuer à une perception d'iniquité, voire de partialité** en faveur des députées et députés.

Vers des améliorations à la *Loi électorale*

Les dispositions qui encadrent la révision de la carte électorale correspondent toujours aux meilleures pratiques canadiennes et internationales. Elles concourent au respect des principes reconnus dans ce domaine, particulièrement en ce qui a trait aux critères de délimitation des circonscriptions.

Néanmoins, des améliorations pourraient être apportées au processus de délimitation lui-même. Au fil des pages qui précèdent, nous avons cerné des enjeux qui affectent le déroulement du processus et qui peuvent nuire à sa crédibilité sur les plans de l'impartialité et de l'équité. La Commission de la représentation électorale a formulé des recommandations en réponse à ces enjeux dans son rapport final en 2017²⁹⁰. Puisqu'elles n'ont toujours pas été entendues par le législateur, nous les reprenons ici.

- Comment renforcer l'impartialité réelle et perçue du processus de délimitation des circonscriptions ? Comment garantir, dans la *Loi électorale*, qu'une nouvelle carte pourra entrer en vigueur dans les délais prescrits ?
- Comment favoriser la participation équitable de l'ensemble des parties prenantes à chacune des étapes du processus de délimitation ? Pourrions-nous prévoir de nouveaux mécanismes de consultation ?

La proposition de délimitation préliminaire des circonscriptions

PROPOSITION 1

Consulter les députées et députés dans le cadre des auditions publiques plutôt que par l'intermédiaire de la Commission de l'Assemblée nationale

Les deux derniers exercices de délimitation des circonscriptions ont révélé une difficulté liée à l'étude du rapport préliminaire de la Commission de la représentation électorale, qui doit être effectuée par la Commission de l'Assemblée nationale. Alors que les auditions publiques ont pu être tenues dans les différentes régions du Québec au cours des six mois prévus par la *Loi*, la Commission de la représentation électorale a dû attendre plus d'une

290. Commission de la représentation électorale, 2017, *op. cit.*, p. 25 à 28.

année avant d'être convoquée par la Commission de l'Assemblée nationale. La *Loi* ne précise aucun délai pour cette étude. Considérant que la *Loi* prévoit d'autres mécanismes de consultation à cette étape des travaux, nous croyons qu'il serait souhaitable de revoir le mode de consultation des élus provinciaux.

Depuis 2017, la Commission de la représentation électorale recommande de remplacer l'étude du rapport effectuée par la Commission de l'Assemblée nationale par une audition réservée aux députées et députés. Cette audition aurait lieu dans le cadre des auditions publiques déjà prévues par la *Loi*, qui doivent se tenir au cours des six mois qui suivent le dépôt du rapport préliminaire.

Cette modification permettrait à la Commission de la représentation électorale d'entendre les représentations des députées et députés dans des délais raisonnables qui ne compromettraient pas l'entrée en vigueur d'une nouvelle carte. Elle permettrait aussi de rééquilibrer l'espace dont disposent les différents acteurs du processus pour faire entendre leurs représentations sur la proposition préliminaire de délimitation des circonscriptions : en effet, la consultation des députés s'inscrirait dans un processus plus large qui vise l'ensemble des citoyennes, des citoyens et des organismes intéressés.

La proposition révisée et l'établissement de la délimitation des circonscriptions

PROPOSITION 2

Ajouter une période de consultation à la suite du dépôt du second rapport de la Commission de la représentation électorale

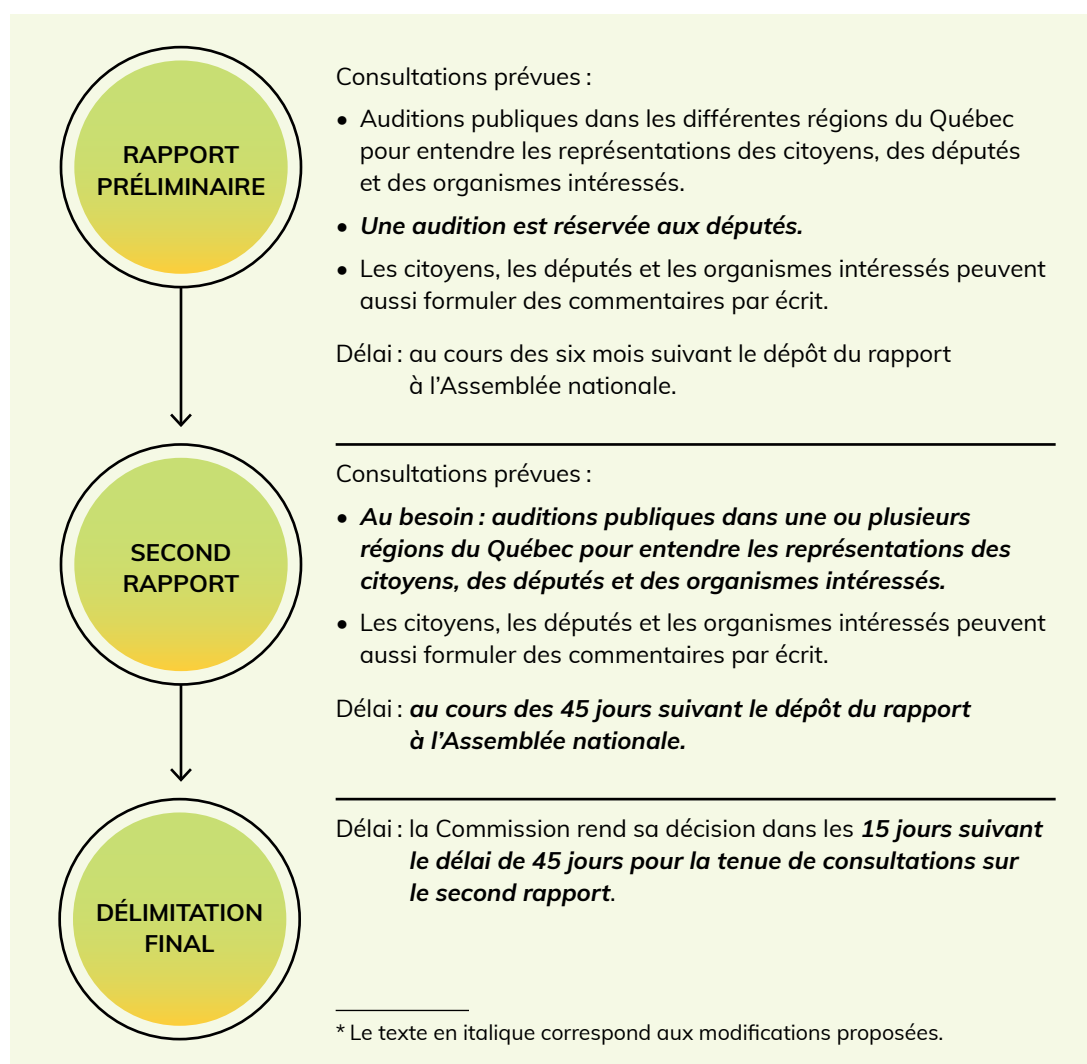
Alors qu'une période importante est consacrée aux consultations à la suite du dépôt du rapport préliminaire de la Commission de la représentation électorale, la *Loi électorale* prévoit peu d'occasions pour consulter les citoyennes, les citoyens et les organismes intéressés sur le second rapport, qui propose une délimitation des circonscriptions révisée. En effet, les circonscriptions doivent être établies dans les quinze jours qui suivent le dépôt de ce rapport. Bien qu'un débat à l'Assemblée nationale soit prévu sur cette proposition révisée, la Commission de la représentation électorale ne peut pas tenir d'audition publique à cette étape.

Depuis 2017, la Commission de la représentation électorale recommande d'ajouter, dans la *Loi*, une période de consultation de 45 jours portant sur la proposition de délimitation révisée à la suite du dépôt du second rapport à l'Assemblée nationale. De cette façon, les citoyennes, les citoyens, les députées, les députés et les organismes intéressés disposeraient de plus de temps pour formuler leurs commentaires par écrit. Afin que cette consultation soit la plus large possible, la Commission recommande que la *Loi* prévoie la possibilité de tenir des auditions publiques dans une ou plusieurs régions du Québec.

Ces mécanismes de consultation remplaceraient à la fois les auditions publiques supplémentaires que la Commission peut tenir sur son rapport préliminaire et le débat de cinq heures à l'Assemblée nationale. Ces modifications auraient aussi pour avantage de rendre le processus plus équitable et d'éliminer toute apparence de partisanerie, en offrant aux citoyennes, aux citoyens, aux organismes, aux députées et aux députés des tribunes similaires pour donner leur avis.

Dans la même veine, la Commission de la représentation électorale recommande de prolonger de dix à quinze jours la période prévue pour l'établissement de la délimitation des circonscriptions à la suite des consultations menées sur la proposition de délimitation révisée. Ces quelques jours supplémentaires seraient nécessaires pour bien tenir compte de l'ensemble des commentaires reçus.

FIGURE 2 Processus de délimitation des circonscriptions selon les modifications proposées*



Pour mener la réflexion plus loin

La consultation, un fondement d'une représentation juste et équitable

À son époque, la *Loi sur la représentation électorale* était à l'avant-garde : elle a exigé des députées et députés qu'ils renoncent à certains de leurs privilèges pour confier le soin d'établir les limites et le nom des circonscriptions électorales à une institution neutre et indépendante. Ce pouvoir décisionnel s'est accompagné d'exigences élevées en matière de transparence, mais aussi de mécanismes de consultation publique nécessaires.

Quelque 40 ans plus tard, les dispositions de la *Loi électorale* en cette matière demeurent exemplaires à bien des égards. La consultation continue d'occuper une place prépondérante dans le processus de délimitation des circonscriptions. Pour la Commission de la représentation électorale, la participation des différentes parties prenantes revêt une importance toute particulière : elle contribue directement à la qualité et à l'acceptabilité de la carte électorale. Nos propositions visent à renforcer cette dimension fondamentale du processus.

C'est dans ce même esprit d'ouverture et de consultation que nous souhaitons engager une discussion sur la *Loi électorale* et sur les dispositions qu'elle contient, notamment en matière de représentation électorale. Nous l'avons mentionné d'entrée de jeu dans ce chapitre : la représentation effective est l'objet même du droit de vote. Il nous semble donc essentiel d'entendre les citoyennes et les citoyens sur les améliorations qui pourraient être apportées en cette matière.

SYNTHÈSE

DES PROPOSITIONS ET DES PISTES DE RÉFLEXION

Propositions de la Commission de la représentation électorale

- 1 Consulter les députées et députés sur la proposition préliminaire de délimitation dans le cadre des auditions publiques plutôt que par l'intermédiaire de la Commission de l'Assemblée nationale
- 2 Ajouter une période de consultation à la suite du dépôt du second rapport de la Commission de la représentation électorale

Pour mener la réflexion plus loin

- 1 D'autres modifications permettraient-elles d'améliorer le processus de révision de la carte électorale. Des améliorations seraient-elles souhaitables en matière de représentativité ?

Bibliographie

Articles de périodique, chapitres, ouvrages

- BANNERMAN, Sara, Julia KALININA, Elizabeth DUBOIS et Nicole GOODMAN. « Privacy and the Canadian Political Parties: The Effects of the Data-Driven Campaign on Elector Engagement », *Revue canadienne de science politique*, vol. 55, n° 4, 2022, pages 873-896.
- BAYER, Judit, Natalija BITIUKOVA, Petra BÁRD, Judit SZAKÁCS, Alberto ALEMANNIO, Erik USZKIEWICZ et Marion SCHMID-DRÜNER. *Désinformation et propagande : incidence sur le fonctionnement de l'état de droit dans l'Union européenne et ses États membres*, document de synthèse, Parlement européen, 2019, 11 pages.
- BÉLANGER, Éric, Jean-François DAOUST, Valérie-Anne MAHÉO et Richard NADEAU. *Le nouvel électeur québécois*, 2022, Presses de l'Université de Montréal, 184 pages.
- BLAIS, André, Agnieszka DOBRZYNSKA et Peter LOEWEN. *Incidences potentielles de la prolongation du vote par anticipation sur la participation électorale*, Élections Canada, 2007, 43 pages.
- BLAIS, André et Jean-François DAOUST. *The Motivation to Vote: Explaining Electoral Participation*, University of British Columbia Press, 2020, 156 pages.
- BOULAY, Sophie. *Usurpation de l'identité citoyenne dans l'espace public. Astroturfing, communication et démocratie*, Presses de l'Université du Québec, 2015, 214 pages.
- BOZEC, Géraldine. « La formation du citoyen à l'école : individualisation et dépolitisation de la citoyenneté », *Lien social et Politiques*, 2018, n° 80, pages 69-88.
- BURDEN, Barry C., David T. CANON, Kenneth R. MAYER et Donald P. MOYNIHAN. « Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Electoral Reform », *American Journal of Political Science*, 2014, vol. 58, n° 1, pages 95-109.
- CHARRON, Jean. *La communication publique. Pratiques et enjeux*, 2022, Presses de l'Université de Montréal, 544 pages.
- DOSTIE-GOULET, Eugénie. « Jeunesse et démocratie. État des lieux », *Éthique publique*, 2011, vol. 13, n° 2, [<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/849>].
- DUBOIS, Philippe R., Camille ARTEAU-LECLERC et Thierry GIASSEN. « Microtargeting, Social Media, and Third Party Advertising », dans Holly-Ann Garnett et Michael Pal (éd.), *Cyber-Threats to Canadian Democracy*, 2022, pages 236-269.
- DUBOIS, Philippe R., Maxime BLANCHARD et François GÉLINEAU. « Les déterminants individuels de la participation aux élections générales québécoises de 2018 », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 21, 2021, 49 pages.
- EVERITT, Joanna et Quinn M. ALBAUGH. « The origins of gender-targeted public finance measures: the case of New Brunswick, Canada », *European Journal of Politics and Gender*, 2022, vol. 5, n° 1, pages 127-144.
- GALICKI, Celestyna. « Convenience voting and voter mobilisation: applying a continuum model », *Representation*, 2017, vol. 53, n° 3-4, pages 247-261.
- GARNETT, Holly Ann et Sean GROGRAN. « I Came, I Saw, I Voted: Distance to Polling Locations and Voter Turnout in Ontario, Canada », *Revue canadienne de science politique*, 2021, vol. 54, n° 2, pages 316-334.

- GÉLINEAU, François. *Participation électorale à l'élection du 1^{er} octobre 2018*, Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, 2019, 13 pages.
- GÉLINEAU, François et Alexandre MORIN-CHASSÉ. « Les motifs de la participation électorale au Québec : élection de 2008 », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 1, novembre 2009, 65 pages.
- GÉLINEAU, François, Mickael TEMPORÃO, Eric MONTIGNY, Myriam LANGLOIS et François PLANTE (avec la collaboration de Guillaume FOREST-ALLARD). « Analyse des dépenses des partis politiques en période de campagnes électorales au Québec », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 10, avril 2015, 47 pages.
- GIASSON, Thierry, Philippe R. DUBOIS et Gabrielle BÉDARD. « Du marketing politique à la science électorale », dans Manon Tremblay, *Le Parlementarisme canadien*, 7^e édition, 2023, pages 129-148.
- GIROUX, Daniel. *Les médias québécois d'information. État des lieux en 2022*, Centre d'études sur les médias, 2022, 127 pages.
- HUEFNER, Steven F. et Edward B. FOLEY. « The Judicialization of Politics: The Challenge of the ALI Principles of Election Law Project », *Brooklyn Law Review*, vol. 79, n° 2, 2014, pages 551-578.
- KANIOVSKI, Serguei. « Turnout: Why Do Voters Vote? », *The Oxford Handbook of Public Choice*, Roger D. Congleton et collab. (éd.), 2019, pages 310-332.
- LAVIGNE, Mathieu et collaborateurs. *Analyse du rôle de la désinformation lors de l'élection provinciale québécoise de 2022*, Observatoire de l'écosystème médiatique, 2023, 79 pages.
- LEERSEN, Paddy, Jef AUSLOOS, Brahim ZAROUALI, Natali HELBERGER et Claes H. DE VREESE. « Platform Ad Archives: Promises and Pitfalls », *Internet Policy Review*, 2019, vol. 8, n° 4, [<https://doi.org/10.14763/2019.4.1421>].
- LEJEUNE, Michel. *La singulière fabrique des sondages d'opinion*, L'Harmattan, 2021, 168 pages.
- LENNOX ESSELMONT, Anna. « Canada's embrace of the permanent campaign », *Options politiques*, 12 juillet 2017, [<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2017/canadas-embrace-of-the-permanent-campaign/>].
- MALEY, Michael et Graeme ORR, *Developing a legislative framework for a complex and dynamic electoral environment*, Discussion Paper, Electoral Regulation Research Network, 2019, 36 pages.
- MARTEL, Marc-Antoine et Jean-Charles DEL DUCHETTO. « Élection 2018 : Une nouvelle étape dans la pratique du marketing politique au Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. 55, n° 1, 2022, pages 128-149.
- MILNER, Henri. *La compétence civique. Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*, Presses de l'Université Laval, 2004, 388 pages.
- MONTIGNY, Eric. « Le déclin du militantisme dans les partis », *Bulletin d'histoire politique*, 2010, vol. 19, n° 1, pages 89-100.
- MONTIGNY, Eric, Philippe DUBOIS et Thierry GIASSON. « On the edge of glory (... or catastrophe): regulation, transparency and party democracy in data-driven campaigning in Québec », *Internet Policy Review*, vol. 8, n° 4, 2019, 19 pages.
- MOZAFFAR, Shaheen et Andreas SCHEDLER. « The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction », *Revue internationale de science politique*, 2002, vol. 23, n° 1, pages 5-27.
- ORR, Graeme. « Convenience Voting: The End of Election Day? », *Alternative Journal*, 2014, vol. 39, n° 3, pages 151-155.

- PAL, Michael. « Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government », *Review of Constitutional Studies*, vol. 21, n° 1, 2016, pages 85-114.
- QUINLAN, Stephen. « Facilitating the Electorate: A Multilevel Analysis of Election Timing, Registration Procedures, and Turnout », *Irish Political Studies*, 2015, vol. 30, n° 4, pages 482-509.
- STEBEN-CHABOT, Joëlle. « “Ça me tentait pas” : exploration des mots des jeunes abstentionnistes au Québec », *Cahier de recherche électorale et parlementaire*, n° 11, avril 2006, 78 pages.
- TENOVE, Chris. « Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses », *International Journal of Press/Politics*, 2020, vol. 25, n° 3, pages 517-537.
- THOMAS, Paul G. et Lorne R. GIBSON. *Une évaluation comparative d'organismes électoraux centraux*, Élections Canada, 2014, 90 pages.
- TOURNIER, Vincent. « Comment le vote vient aux jeunes. L'apprentissage de la norme électorale », *Agoras débats/jeunesses*, 2009, vol. 1, n° 51, pages 79-96.
- WITZLEB, Normann, Moira PATERSON et Janice RICHARDSON. *Big Data, Political Campaigning and the Law. Democracy and Privacy in the Age of Micro-Targeting*, Routledge, 2020, 260 pages.

Enquêtes et sondages

- ACADÉMIE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE, en collaboration avec BIP Recherche. « Les services gouvernementaux en ligne et l'identité numérique », *NETendances*, 2021, vol. 12, n° 7, 27 pages.
- BIP RECHERCHE. *Enquête sur la participation électorale à l'occasion des élections générales provinciales du 1^{er} octobre 2018*, Élections Québec, 2019, 83 pages.
- BIP RECHERCHE. *Évaluation de la satisfaction des citoyens du Québec à la suite des élections générales du 1^{er} octobre 2018*, Élections Québec, 2018, 77 pages.
- BIP RECHERCHE. *Évaluation de la satisfaction des citoyens du Québec à la suite des élections générales du 3 octobre 2022*, Élections Québec, 2022, 93 pages.
- BIP RECHERCHE. *Sondage sur la participation aux élections municipales 2021*, Élections Québec, 2022, 53 pages.

Journaux

- BÉLAND, Gabriel. « Menaces envers les élus : “le clavier n'est pas signe d'immunité” », *La Presse*, 1^{er} mars 2022, [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-03-01/menaces-envers-les-elus/le-clavier-n-est-pas-signe-d-immunite.php>].
- BOSSÉ, Olivier. « Des élections deux fois plus chères pour la SQ », *Le Soleil*, 16 décembre 2022, [<https://www.lesoleil.com/2022/12/16/des-elections-deux-fois-plus-cheres-pour-la-sq-25c2e820f9557f209cea559473c2e3e/>].
- BOURGAULT-CÔTÉ, Guillaume. « Les Québécois veulent une parité parfaite », *Le Devoir*, 11 avril 2018, [<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/524903/parite-les-quebecois-vont-au-dela-des-partis-politiques>].
- CRÉPEAU, Catherine. « Les sondages Web sont moins fiables ? Trois choses à savoir », *Agence science presse*, 9 novembre 2020, [<https://www.scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/impacts/ddr-les-sondages-web-sont-moins-fiables-trois-choses-a-savoir/>].

- DEGRÉ, Dominique. « Des sommités de la technologie demandent un moratoire sur le développement de l'IA », *Radio-Canada*, 29 mars 2023, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1967056/intelligence-artificielle-chatgpt-danger-lois-gouvernance-recherche>].
- DESCURNINGES, Clara. « La désinformation n'a pas influencé le résultat des élections fédérales », *La Presse canadienne*, 30 avril 2022, [<https://www.ledevoir.com/politique/canada/705795/la-mesinformation-n-a-pas-influence-le-resultat-des-elections-federales-selon-une-etude>].
- DIRESTA, Renée. « Free Speech Is Not the Same As Free Reach », *WIRED*, 30 août 2018, [<https://www.wired.com/story/free-speech-is-not-the-same-as-free-reach/>].
- DUVAL, Alexandre. « Élections de 2022 au Québec : QS et le PQ font le plein de jeunes candidats », *Radio-Canada*, 4 juillet 2022, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1894957/elections-2022-recrutement-candidats-caq-plq-qs-pq-pcq-moyenne-age-parite>].
- FOURNIER, Philippe J. « Ces sondages qui étonnent », *L'Actualité*, 30 mars 2022, [<https://lactualite.com/politique/ces-sondages-qui-etonnent/>].
- GIRARD, Joëlle. « “On m'a présenté des vestes pare-balles”, révèle le chef du PQ », *Radio-Canada*, 30 août 2022, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1908914/elections-securite-police-menaces-quebec-paul-st-pierre-plamondon>].
- GOSELIN, Janie. « Violence en ligne contre les femmes : des messages crus lus à Québec », *La Presse*, 28 novembre 2019, [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2019-11-28/violence-en-ligne-contre-les-femmes-des-messages-crus-lus-a-quebec>].
- GOUDREAULT, Zacharie. « Les petits partis dans l'ombre des plus grands », *Le Devoir*, 22 septembre 2022, [<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/757784/elections-quebec-2022-les-petits-partis-dans-l-ombre-des-plus-grands>].
- LAFOREST, Alain. « Les messages haineux envoyés aux élus de l'Assemblée nationale se multiplient », *Le Journal de Québec*, 1^{er} mars 2022, [<https://www.journaldequebec.com/2022/03/01/les-messages-haineux-envoyes-aux-elus-se-multiplient-1>].
- LA PRESSE CANADIENNE. « Exode féminin à l'Assemblée nationale : 22 élues quittent la vie politique », *Les Affaires*, 23 août 2022, [<https://www.lesaffaires.com/secteurs/general/exode-feminin-a-l-assemblee-nationale-22-elues-quittent-la-vie-politique/635304>].
- LÉVESQUE, Fanny et Tommy CHOUINARD. « Un nombre “inédit” de candidats autochtones », *La Presse*, 9 août 2022, [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-08-09/vers-les-elections-provinciales/un-nombre-inedit-de-candidats-autochtones.php>].
- OUELLETTE-VÉZINA, Henri. « La menace est partout », *La Presse*, 30 août 2002, [<https://www.lapresse.ca/elections-quebecoises/2022-08-30/securite-des-chefs-de-parti/la-menace-est-partout.php>].
- POIRIER, Raymond. « Des données et des votes. En quoi l'usage des données massives et l'omniprésence des médias sociaux contribuent-ils à transformer les façons de faire de la politique ? », *ULaval nouvelles*, 20 avril 2021, [<https://nouvelles.ulaval.ca/2021/04/20/des-donnees-et-des-votes-a:4fb6c035-8caa-447e-8b16-fa016caf77d4>].
- RADIO-CANADA. « Kateri Champagne Jourdain, de la CAQ, première Innue élue, remporte Duplessis », 3 octobre 2022, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1921760/kateri-champagne-jourdain-election-deputee-vote-duplessis>].

SIROIS, Alexandre. « On vaut mieux que ça, non ? », *La Presse*, 28 janvier 2021, [<https://www.lapresse.ca/debats/editoriaux/2021-01-28/elus-insultes-et-menaces/on-vaut-mieux-que-ca-non.php>].

TRUDEL, Pierre. « Comment légiférer pour Internet », *Le Devoir*, 26 octobre 2021, [<https://www.ledevoir.com/opinion/chroniques/642714/comment-legiferer-pour-internet>].

Lois et jurisprudence

CANADA. *Charte canadienne des droits et libertés*, [partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU)], 1982.

CANADA. *Code criminel*, LRC 1985, c. C-46.

CANADA. *Loi électorale du Canada*, LC 2000, c. 9.

COLOMBIE-BRITANNIQUE. *Election Amendment Act*, 2023, c. 14.

FRANCE. *Code de la sécurité intérieure*, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/].

FRANCE. *Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*.

IRLANDE. *Electoral Reform Act 2022*, n° 30, 2022.

MANITOBA. *Loi sur le financement des élections du Manitoba*, CPLM, c. E27.

ONTARIO. *Loi de 2015 sur la représentation électorale*, LO 2015, c. 31.

ONTARIO. *Loi sur le financement des élections*, LRO, c. E.7

QUÉBEC. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

QUÉBEC. *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991.

QUÉBEC. *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1.

QUÉBEC. *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.1.

QUÉBEC. *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.

QUÉBEC. *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, LQ 2021, c. 25.

QUÉBEC. *Loi modifiant la Loi électorale*, LQ 2021, c. 37.

QUÉBEC. *Loi modifiant la Loi électorale et d'autres dispositions législatives*, LQ 2001, c. 2.

QUÉBEC. *Loi modifiant la Loi électorale pour favoriser l'exercice du droit de vote*, LQ 2006, c. 17.

QUÉBEC. *Loi régissant le financement des partis politiques*, RLRQ, c. F-2.

QUÉBEC. *Loi sur la consultation populaire*, RLRQ, c. C-64.1.

QUÉBEC. *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ, c. P-39.1.

QUÉBEC. *Loi sur la représentation électorale*, RLRQ, c. R-24.1

QUÉBEC. *Loi sur le registre des entreprises*, RLRQ, c. R-17.1.

QUÉBEC. *Loi sur les élections scolaires visant certains membres des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones*, RLRQ, c. E-2.3.

QUÉBEC. *Loi sur les listes électorales*, RLRQ, c. L-4.1.

QUÉBEC. *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3.

QUÉBEC. *Loi visant à favoriser l'exercice du droit de vote lors des prochaines élections générales au Québec*, LQ 2022, c. 24.

QUÉBEC. *Loi visant à mieux protéger les personnes en situation de vulnérabilité*, LQ 2020, c. 11.

QUÉBEC. *Projet de loi n° 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, 42^e lég., 1^{re} session, 2019.

ROYAUME-UNI. *Elections Act 2022*, 2002, c. 37, [<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/contents/enacted>].

Action démocratique du Québec c. Parti libéral du Québec, 1994 CanLII 5919 (QC CA).

Figueroa c. Canada (Procureur général), 2003 CSC 37.

Franck c. Canada (Procureur général), 2019 CSC 1.

Haig c. Canada (Directeur général des élections), 1993 CanLII 58 (CSC).

Harper c. Canada (Procureur général), 2004 1 R.C.S.827.

Libman c. Québec (Procureur général), 1997, 3 RCS 569.

Maheux c. Québec (Procureur général), 2023 QCCS 235 (CanLII).

Opitz c. Wrzesnewskyj, 2012 CSC 55.

Renvoi : circ. électorales provinciales (Sask.), 1991 CanLII 61 (CSC).

Pages et sites Web

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Par ici la démocratie*, [<https://www.paricilademocratie.com/>].

CENTRE DE DOCUMENTATION SUR L'ÉDUCATION DES ADULTES ET LA CONDITION FÉMININE. *Situation de l'alphabétisation au Québec*, [http://cdeacf.ca/ace/a_propos/situation].

COMMISSION DES SONDAGES. *Mission*, [<https://www.commission-des-sondages.fr/presentation/presentation.htm>].

CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES. *Directives à l'intention des radiodiffuseurs de télévision et de radio et des fournisseurs de services de télévision pendant une élection*, [<https://crtc.gc.ca/fra/industr/tvradio/guidelec.htm>].

ÉLECTIONS CANADA. *Aperçu des principales modifications législatives de septembre 2017 à juin 2019*, 2019, [<https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&document=index&dir=loi/com/changes&lang=f>].

ÉLECTIONS CANADA. *Obligations pour les plateformes en ligne concernant les registres des publicités politiques*, [<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=regifaq&document=index&lang=f>].

ÉLECTIONS CANADA. *Partis politiques enregistrés et partis politiques admissibles pour enregistrement*, [<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=par&document=index&lang=f>].

ÉLECTIONS CANADA. *Service d'information à l'électeur*, [<https://www.elections.ca/scripts/vis/FindED?L=f&PAGEID=20>].

ÉLECTIONS QUÉBEC. Comité accessibilité, [<https://www.electionsquebec.qc.ca/simpliquer/comite-accessibilite/>].

ÉLECTIONS QUÉBEC. Statistiques sur les élections générales tenues depuis 1867, [<https://www.electionsquebec.qc.ca/resultats-et-statistiques/statistiques-sur-les-elections-generales-tenues-depuis-1867/>].

ÉLECTIONS QUÉBEC. Table citoyenne, [<https://www.electionsquebec.qc.ca/simpliquer/table-citoyenne/>].

GOVERNEMENT DU CANADA. Directive sur la gestion des communications, [<https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=30682>].

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. Les 11 nations autochtones du Québec, [<https://www.quebec.ca/gouvernement/portrait-quebec/premieres-nations-inuits/profil-des-nations/a-propos-nations>].

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. Personnes élues à l'Assemblée nationale, [<https://statistique.quebec.ca/vitrine/egalite/dimensions-egalite/pouvoir/personnes-elues-assemblee-nationale>].

GOVERNEMENT DU ROYAUME-UNI. Greater protections for voters as government's Elections Bill achieves Royal Assent, nouvelle, 28 avril 2022, [<https://www.gov.uk/government/news/greater-protections-for-voters-as-governments-elections-bill-achieves-royal-assent>].

GROUPE FEMMES, POLITIQUE ET DÉMOCRATIE. Club politique féminin Les Elles du pouvoir, [<https://gfpd.ca/club-politique-les-elles-du-pouvoir/>].

INTERNATIONAL IDEA. Gender Quotas Database, [<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas>].

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (France). « Élection présidentielle : le programme des candidats est disponible », 29 mars 2022, [<https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actu-du-ministere/election-presidentielle-programme-des-candidats-est-disponible>].

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (France). Programme des candidats aux élections, [<https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>].

MINISTÈRE DE LA PROCUREURE GÉNÉRALE (Colombie-Britannique). « Des modifications législatives contreront la désinformation et rendront les élections plus accessibles », communiqué du 2 mars 2023, [https://bcgovnews.azureedge.net/translations/releases/2023AG0007-000248/ElectionAct_French.pdf].

MOZILLA. Facebook and Google: This is What an Effective Ad Archive API Looks Like, 28 mars 2019, [<https://blog.mozilla.org/en/mozilla/facebook-and-google-this-is-what-an-effective-ad-archive-api-looks-like/>].

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE. « Contrefaçon d'opinion », *Grand dictionnaire terminologique*, 2021, [<https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/26560000/contrefacon-dopinion>].

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE. « Désinformation », *Grand dictionnaire terminologique*, 2019, [http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=17017257].

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. Campagne « D'Elles à Élues », Commission Femmes et gouvernance de l'UMQ, en partenariat avec le Secrétariat à la condition féminine du Québec, [<https://umq.qc.ca/ellesaelues/>].

Publications internationales et non gouvernementales

AMNESTY INTERNATIONAL. *#ToxicTwitter: Violence and Abuse Against Women Online*, Londres, 2018, 75 pages.

BUREAU DE L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES DROITS DE L'HOMME (OSCE-BIDDH). *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, 2013, 97 pages.

CARTER CENTER et VOTE AT HOME. *Tips for Transparency: How Local Election Officials Can Strengthen Voter Trust in Elections*, [<https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/tips-for-transparency.pdf>].

CENTRE D'ÉTUDES SUR LES MÉDIAS (Bernard Descôteaux et Colette Brin). *Les médias d'information au Québec à l'ère numérique : données et pistes d'action*, mémoire déposé auprès de la Commission de la culture et de l'éducation, 2019, 25 pages.

CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN ÉDUCATION AUX MÉDIAS ET DROITS HUMAINS. *Un livre blanc sur l'éducation aux médias au Québec*, 2018, 51 pages.

COMMISSION CANADIENNE SUR L'EXPRESSION DÉMOCRATIQUE. *Diminuer le tort : un programme en six étapes pour protéger l'expression démocratique en ligne*, rapport final 2020-2021, janvier 2021, 60 pages.

COMMISSION KOFI ANNAN SUR LES ÉLECTIONS ET LA DÉMOCRATIE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE. *Protéger l'intégrité électorale à l'ère du numérique*, Fondation Kofi Annan, 2020, 110 pages.

GROUPE DE VEILLE NUMÉRIQUE À L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE (Iris Boyer et Théophile Lenoir). *Élections 2022 : l'écosystème d'information sous pression*, 2022, 86 pages.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. *Droits de l'homme et élections. Manuel des normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables aux élections*, 2022, New York et Genève, 104 pages.

INFLUENCE COMMUNICATIONS, *État de la nouvelle. Bilan 2018*, 2018, 50 pages.

INTERNATIONAL IDEA. *Electoral Management Design* (Revised Edition), 2014, 461 pages.

INTERNATIONAL IDEA. *International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, 2005.

INTERNATIONAL IDEA. *Online Political Advertising and Microtargeting: The Latest Legal, Ethical, Political and Technological Evolutions*, Webinar Series Report, 15 et 18 juin 2020, 30 pages.

OBSERVATOIRE QUÉBÉCOIS DE LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE. *Représentation des minorités visibles lors des élections générales du Québec – 2022*, [<https://www.oqde.org/etude-2>].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). *Le financement de la démocratie : Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, 2017, 228 pages.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Sexisme, harcèlement et violence à l'encontre des femmes parlementaires*, Bulletin thématique, Genève, 2016, 12 pages.

Publications officielles

- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. « Consultations particulières sur le projet de loi n° 101, Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique », *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 44, n° 122, 24 mai 2016, 23 pages.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. « Étude détaillée du projet de loi n° 450 – Loi modifiant la Loi électorale, la Loi sur la consultation populaire et d'autres dispositions législatives », *Journal des débats. Commission des institutions*, vol. 35, n° 142, 22 septembre 1998, 77 pages.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, 2012, 359 pages.
- BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (Véronique Boucher-Lafleur). « Le profil socio-démographique des parlementaires de la 43^e législature », *Première lecture*, Québec, 2023, [https://premierelecture.bibliotheque.assnat.qc.ca/2023/06/07/le-profil-sociodemographique-des-parlementaires-de-la-43e-legislature/#_ftnref9].
- BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT (Julian Walker). *Discours haineux et liberté d'expression : balises légales au Canada*, étude générale, Canada, 2018, 22 pages.
- BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT (Laura Blackmore). « La violence à l'endroit des politiciens au Canada et dans le monde », *Notes de la Colline*, Canada, 2022, [<https://notesdelacolline.ca/2022/09/15/letendue-de-la-violence-a-lendroit-des-politiciens-au-canada-et-dans-le-monde/>].
- BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT (Megan Furi). *Projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, résumé législatif, Canada, 2004, 11 pages.
- BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE L'ONTARIO. *Lignes directrices concernant l'examen de la publicité gouvernementale*, 2019, 21 pages.
- CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, Gouvernement du Canada, 2017, 36 pages.
- CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, Gouvernement du Canada, 2021, 42 pages.
- CHAMBRE DES COMMUNES. *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 2005, 2^e édition, 587 pages.
- CHARBONNEAU, France et Renaud LACHANCE. *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, 2015, 1741 pages.
- COMITÉ DUSSAULT. *Refonte de la Loi électorale*, 1978.
- COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE. *Rapport d'enquête du commissaire ad hoc à l'éthique et à la déontologie au président de l'Assemblée nationale au sujet de madame Carole Poirier, whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, dossier DE-01-2017, 8 novembre 2017, 47 pages.
- COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE. *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019*, 2019, 120 pages.
- COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE. *La carte électorale, à l'image du Québec. Étape II : proposition révisée de délimitation*, second rapport, février 2017, 181 pages.

- COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE. *La carte électorale, à l'image du Québec. La carte électorale du Québec 2017*, rapport final, juin 2017, 68 pages.
- COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE. *La population bouge, la carte électorale change. Étape II : proposition révisée de délimitation*, second rapport, novembre 2010, 249 pages.
- COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Mandat d'initiative sur la place des femmes en politique. Document de consultation*, 2017, 7 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (Commission de Venise). *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002, avis n° 190/2002_el, 35 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (Commission de Venise). *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties*, 2021, 77 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (Commission de Venise). *Rapport sur l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux*, étude n° 585/2010, 2013, 37 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (Commission de Venise). *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, 2017, étude n° 873/2017, 32 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (Commission de Venise) et BUREAU DE L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES DROITS DE L'HOMME (OSCE-BIDDH). *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2020, 2^e édition, étude n° 881/2017, 109 pages.
- COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE. *Intimidation in Public Life*, Royaume-Uni, 2017, 86 pages.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Les femmes en politique : en route vers la parité*, avis, 2015, 138 pages.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Les proches aidantes et les proches aidants au Québec – analyse différenciée selon les sexes*, 2018, 67 pages.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *L'hostilité en ligne envers les femmes*, étude, Québec, 2022, 99 pages.
- DI MECO, Lucina et Kristina WILFORE. *Initiative numérique canadienne pour la défense des femmes en leadership*, Patrimoine canadien et Université Concordia, Canada, 2021, 13 pages.
- DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES. *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, Québec, 2021, 93 pages.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Femmes et politique : facteurs d'influence, mesures incitatives et exposé de la situation québécoise*, collection « Études électorales », 2014, 130 pages.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Financement sectoriel des partis politiques pour près de 13 M\$ – Le DGE dévoile des pratiques d'une envergure plus grande que révélée*, communiqué de presse, 3 avril 2013.

- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Rapport du Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques au Québec*, 2007, 125 pages.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales*, 2014, 66 pages.
- DOUBLET, Yves-Marie. *Désinformation et campagnes électorales*, Conseil de l'Europe, France, 2019, 50 pages.
- ELECTIONS ALBERTA. *Annual Report 2021-2022*, 2022, 136 pages.
- ELECTIONS BC, *An Unprecedented Year. 2020-21 Annual Report and 2021/22-2023/24 Service Plan*, 2021, 67 pages.
- ELECTIONS BC. *Digital Communications, Disinformation and Democracy. Recommendations for Legislative Change*, 2020, 39 pages.
- ELECTIONS BC. *Report of the Chief Electoral Officer. 2018 Referendum on Electoral Reform*, 2019, 45 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. *Compendium de l'administration électorale au Canada*, 2017, 177 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. « Document de discussion 1 : Réglementation des communications politiques en vertu de la Loi électorale du Canada », *Les communications politiques à l'ère du numérique*, 2020, 27 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. « Document de discussion 2 : L'incidence des plateformes de médias sociaux lors des élections », *Les communications politiques à l'ère du numérique*, 2020, 33 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. *Manuel sur le financement politique des candidats et des agents officiels*, 2021, 142 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. *Rapport sur la 44^e élection générale du 20 septembre 2021*, 2022, 48 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. *Répondre aux nouveaux défis : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite des 43^e et 44^e élections générales*, 2022, 75 pages.
- ÉLECTIONS CANADA. *Un régime électoral pour le 21^e siècle. Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 42^e élection générale*, 2016, 101 pages.
- ÉLECTIONS MANITOBA. *Legislative Reference Guide for Official Agents. The Election Financing Act*, 2017, 104 pages.
- ÉLECTIONS ONTARIO. *Ingéniosité et résilience. Rapport d'évaluation finale 2022*, 2023, 108 pages.
- ÉLECTIONS ONTARIO. *Parés pour le changement. Rapport annuel 2015-2016*, 2016, 110 pages.
- ÉLECTIONS ONTARIO. *Vers la modernisation du processus électoral de l'Ontario. Rapport sur la 42^e élection générale de l'Ontario*, 2018, 86 pages.
- ÉLECTIONS QUÉBEC. *Apprendre et vivre la démocratie à l'école. Mémoire d'Élections Québec dans le cadre de la révision du programme d'études Éthique et culture religieuse*, 2020, 20 pages.
- ÉLECTIONS QUÉBEC. *Guide explicatif concernant les règles de contrôle des dépenses électorales*, 2022, 11 pages.
- ÉLECTIONS QUÉBEC. *Mémoire du directeur général des élections sur le projet de loi n° 64, Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, 2020, 27 pages.

ÉLECTIONS QUÉBEC. *Partis politiques et protection des renseignements personnels. Exposé de la situation québécoise, perspectives comparées et recommandations*, 2019, 136 pages.

ÉLECTIONS QUÉBEC. *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, 2022, 11 pages.

ÉLECTIONS QUÉBEC. *Rapport annuel sur le financement politique 2019, 2020*, 54 pages.

ÉLECTIONS QUÉBEC. *Vote par Internet : étude en contexte québécois*, 2020, 225 pages.

GOVERNEMENT D'AUSTRALIE. *Electoral Reform Green Paper. Strengthening Australia's Democracy*, 2009, 251 pages.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Document de réflexion et de consultation sur la révision de la Loi électorale*, Québec, 1988.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (ministère des Affaires municipales et de l'Habitation). *Guide à l'intention des candidates et des candidats au conseil municipal pour l'élection générale de 2021*, 2021, 20 pages.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. « Programme provisoire Culture et citoyenneté québécoise. Version pour les projets pilotes du secondaire », *Programme de formation de l'école québécoise*, 2022.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (Neil Johnston). « Intimidation of candidates and voters », *Research Briefing*, Royaume-Uni, 2021, [<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9192/>].

KRENNERICH, Michael. *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe. Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents*, Commission de Venise, 2020, étude n° 965/2019, 65 pages.

LAW COMMISSION OF ENGLAND AND WALES et SCOTTISH LAW COMMISSION. *Electoral Law: A Joint Final Report*, 2020, 207 pages.

MOISAN, Jean. *Rapport de la Commission d'enquête*, 2006, 22 pages.

PARLEMENT EUROPÉEN. *Transparence et ciblage de la publicité à caractère politique*, amendements du Parlement européen, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0027_FR.html].

STATISTIQUE CANADA (Greg Moreau). *Les crimes haineux déclarés par la police au Canada*, 2019, Centre canadien de la statistique juridique et de la sécurité des collectivités, 2021, 40 pages.

STATISTIQUE CANADA (Jing Hui Wang et Greg Moreau). *Les crimes haineux déclarés par la police au Canada*, 2020, Centre canadien de la statistique juridique et de la sécurité des collectivités, 2022, 43 pages.

Thèses et mémoires

BIRON, Martine. *Élections à date fixe et stratégies électorales : le cas du Québec*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université Laval, Québec, 2022, 86 pages.