

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*

Rapport de recommandations

**Pour une
nouvelle vision de
la *Loi électorale***

**Rapport de
recommandations**

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, 2024

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-99064-2 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-97619-6 (version PDF)

Table des matières

LE MOT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS	1
Une <i>Loi électorale</i> à actualiser	1
Notre démarche	1
Repenser la <i>Loi électorale</i> collectivement et périodiquement	3
LES CONSULTATIONS MENÉES	5
Les consultations auprès des partis politiques	5
Les consultations de spécialistes et de groupes	6
La consultation publique en ligne	6
Le bilan des consultations	7
CHAPITRE 1 Le droit de vote	9
LE VOTE DES ÉLECTRICES ET DES ÉLECTEURS	10
Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	10
Les enjeux et les principaux constats	10
Le bilan des consultations	11
Nos recommandations	15
L'ORGANISATION DE L'ÉLECTION	20
Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	20
Les enjeux et les principaux constats	21
Le bilan des consultations	22
Nos recommandations	23
CHAPITRE 2 Le droit de se présenter à une élection	27
LA MISE EN CANDIDATURE	28
Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	28
Les enjeux et les principaux constats	28
Le bilan des consultations	29
Nos recommandations	31
L'AUTORISATION DES PARTIS POLITIQUES	33
Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	33
Les enjeux et les principaux constats	34
Le bilan des consultations	34
Nos recommandations	35

CHAPITRE 3	Le financement politique et les dépenses électorales	41
LE FINANCEMENT POLITIQUE		42
	Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	42
	Les enjeux et les principaux constats	45
	Le bilan des consultations	47
	Nos recommandations	52
CHAPITRE 4	L'information électorale et politique	57
L'INFORMATION ET LES COMMUNICATIONS DANS UN ENVIRONNEMENT NUMÉRIQUE		58
	Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	58
	Les enjeux et les principaux constats	59
	Le bilan des consultations	62
	Nos recommandations	65
CHAPITRE 5	La gouvernance électorale	71
L'ÉVOLUTION DE LA LOI ÉLECTORALE		72
	Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	72
	Les enjeux et les principaux constats	73
	Le bilan des consultations	76
	Nos recommandations	78
CHAPITRE 6	La carte électorale	83
LE PROCESSUS DE RÉVISION DE LA CARTE ÉLECTORALE		84
	Ce que la <i>Loi électorale</i> prévoit	84
	Les enjeux et les principaux constats	86
	Le bilan des consultations	89
	Nos recommandations	91
ANNEXE 1	Les consultations sur le document <i>Pour une nouvelle vision de la Loi électorale</i>	93
ANNEXE 2	Liste des recommandations	98



Le mot du directeur général des élections

La *Loi électorale*¹ est l'outil principal qui guide l'organisation et le déroulement des élections provinciales québécoises. Nous nous appuyons sur cette loi pour préserver l'équité et l'intégrité de ce processus fondamental de notre démocratie. La *Loi électorale* a célébré ses 35 ans au printemps 2024. C'est avec ce cap en tête que mes équipes et moi avons entrepris, dès 2022, de réfléchir à son actualisation.

Une *Loi électorale* à actualiser

Le contexte dans lequel nos élections se déroulent a beaucoup changé depuis l'adoption de la *Loi électorale*, en 1989. Notre système politique bipartite est devenu un système multipartite : le nombre de partis politiques autorisés et de personnes candidates aux élections

n'a jamais été aussi élevé. En parallèle, la participation électorale a diminué de manière importante, l'attachement partisan s'est affaibli et les modes de participation politique se sont transformés. De plus, les dernières décennies ont été marquées par l'émergence de nouvelles technologies et par l'apparition d'outils de communication désormais omniprésents.

Au fil du temps, certains volets de la *Loi électorale* ont été modifiés. Au début des années 2000, de nombreuses modalités de vote ont été ajoutées pour faciliter l'exercice du droit de vote. Dans les années 2010, le financement politique a été réformé pour en garantir l'intégrité et l'équité. Depuis 2013, la date des élections générales est prévue par la *Loi*. Ces différentes révisions ont permis d'introduire des mesures ciblées pour répondre aux objectifs du moment. Elles n'ont pas été l'occasion de mener une réflexion sur l'ensemble de la *Loi électorale*.

Notre démarche

Dans ce contexte, nous avons voulu engager une réflexion globale sur la *Loi électorale* et sur ses principes afin de formuler des recommandations visant à en actualiser tous les volets et de les soumettre au législateur. Notre démarche s'est déroulée en trois temps.

1. RLRQ, c. E -3.3.

D'abord, mes équipes ont mis leur expertise au service de cette réflexion d'ensemble. Dans chaque domaine de la *Loi*, elles ont déterminé les principaux défis de l'environnement électoral actuel et proposé des pistes de solutions et d'améliorations.

Toutefois, nous ne voulions pas réaliser cet exercice en vase clos. Mes équipes jouent un rôle de premier plan dans l'organisation des élections et dans l'application de la *Loi*. Notre perspective sur la *Loi électorale* est assurément utile pour réfléchir à son évolution, mais elle ne peut pas suffire. Ultimement, nous souhaitons que la *Loi* réponde mieux aux besoins et aux attentes des citoyennes, des citoyens, des personnes candidates, des partis politiques et des autres parties prenantes aux élections.

C'est pourquoi nous avons consigné nos constats et nos observations dans un document de consultation publié à l'automne 2023 : *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation*². Ce document a été déposé à l'Assemblée nationale et je l'ai présenté au ministre responsable des Institutions démocratiques et aux porte-paroles de l'opposition en cette matière. Il expose notre lecture de l'environnement électoral et les pistes de solutions potentielles aux défis rencontrés. Notre réflexion s'y articule autour de six grands thèmes : le droit de vote ; le droit de se présenter ; le financement politique ; l'information ; la gouvernance ; et la carte électorale.

Sur la base de ce document, nous avons mené des consultations d'octobre 2023 à avril 2024. Elles ont permis d'intégrer à notre réflexion les perspectives de partis politiques, de spécialistes, de différents groupes de la société civile ainsi que de citoyennes et citoyens intéressés par les thèmes abordés. Dans la section suivante de ce rapport, nous décrivons les différentes activités de consultation que nous avons menées et nous présentons les personnes et les groupes qui y ont participé. Je tiens d'emblée à souligner la grande diversité d'acteurs qui ont contribué à nos consultations. Je les remercie pour leur réflexion et pour le temps qu'ils nous ont accordé.

Leurs apports se sont avérés précieux lorsque mes équipes se sont réunies à nouveau, au printemps 2024, pour discuter des modifications souhaitables à la *Loi*. Ce rapport présente le fruit de ces récents travaux. Nos recommandations visent à mieux répondre aux besoins des électrices, des électeurs et des parties prenantes aux élections dans le contexte actuel. À titre d'administration électorale, nous souhaitons avoir tous les outils à notre disposition pour répondre aux défis que nous rencontrons et pour continuer d'assurer la tenue d'élections équitables, intègres, transparentes et efficaces dans l'avenir. C'est essentiel pour maintenir la confiance de toutes et de tous envers les processus électoraux.

2. Ce document a été déposé à l'Assemblée nationale et diffusé sur notre site Web. Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, 170 p.

Le présent rapport conserve la structure thématique du document de consultation. Dans chacun des six thèmes, nous rappelons brièvement les dispositions actuelles de la *Loi électorale* ainsi que les constats et les défis liés à ce thème qui étaient présentés dans le document de consultation. Les lectrices et lecteurs qui souhaitent obtenir plus d'information et de contexte peuvent consulter le chapitre thématique correspondant du document de consultation. Nous exposons ensuite les éléments qui ressortent de nos consultations. Enfin, nous formulons nos recommandations de modifications législatives. À l'occasion, nous présentons également des actions que notre institution compte mener en réponse à certains défis, lorsqu'elles ne nécessitent pas de changement à la *Loi*; ces actions sont présentées dans des encadrés intitulés « En complément ».

Repenser la *Loi électorale* collectivement et périodiquement

Ce document vient clore la démarche de réflexion que nous avons amorcée il y a plusieurs mois, mais il n'en marque pas la fin. Les recommandations que nous formulons dans plusieurs thèmes constituent une première réponse aux constats que nous avons dressés. Nous devons poursuivre notre veille et nos analyses, puisque l'environnement électoral évolue rapidement, en certaines matières. Nous pourrions donc formuler d'autres recommandations de modifications législatives au cours des prochaines années.

Pour l'heure, je souhaite que ce rapport donne l'impulsion nécessaire à une actualisation en profondeur de la *Loi électorale* qui sera portée par les membres de l'Assemblée nationale. Ce chantier pourrait mener à une refonte complète de la *Loi*, plus de 35 ans après son adoption. Un tel chantier ne pourra pas être terminé à temps pour les prochaines élections générales, prévues en 2026. Il devrait toutefois être amorcé dès que possible pour que nous puissions bénéficier d'une *Loi électorale* repensée et actualisée au cours du prochain cycle électoral, de 2026 à 2030. Une réécriture de la *Loi* devrait permettre d'en faciliter la compréhension. La *Loi* devrait fixer clairement les objectifs qu'elle poursuit et offrir davantage de souplesse quant aux moyens d'y parvenir. Cette latitude permettrait d'adapter certaines pratiques au gré de l'évolution de l'environnement électoral et technologique sans nécessiter de modifications législatives fréquentes.

Chaque élection générale devrait devenir une occasion de se pencher sur les améliorations à apporter à la *Loi*. C'est pourquoi j'entends dorénavant publier un rapport de recommandations de modifications législatives à la suite de chaque élection générale (voir le chapitre 5).

Nous pensons que les partis politiques, les spécialistes, les groupes de la société civile de même que les citoyennes et citoyens intéressés doivent pouvoir contribuer aux réflexions sur la *Loi électorale*; la démarche que nous avons suivie le prouve. Nous continuerons d'appuyer nos recommandations sur ces expertises croisées et d'entretenir un dialogue avec une pluralité d'acteurs. Leurs perspectives et leurs expertises diversifiées sont d'autant plus importantes que les défis de l'environnement électoral sont souvent étroitement liés à ceux de notre société : la baisse de la participation électorale et politique ; certains déficits de représentation ; la préservation de la confiance dans les institutions démocratiques ; ainsi que l'adaptation aux médias numériques et aux nouvelles technologies, comme l'intelligence artificielle. Il est donc essentiel que de nombreux acteurs s'intéressent aux questions électorales, qu'ils contribuent à les documenter, à susciter l'intérêt à leur égard et à réfléchir aux meilleures manières de relever les défis que nous rencontrons afin d'éclairer les décideuses et les décideurs.

De tels échanges profiteront à notre démocratie représentative. En soumettant ces recommandations, j'espère nourrir la discussion publique sur l'actualisation souhaitable de la *Loi électorale*.

Le directeur général des élections et
président de la Commission de la représentation électorale,

A handwritten signature in black ink, reading "Jean-François Blanchet". The script is elegant and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Jean-François Blanchet

Les consultations menées

Puisque la *Loi électorale* appartient à toutes et à tous, nous voulions enrichir notre réflexion des perspectives de partis politiques, de spécialistes, de divers groupes et de toute autre personne intéressée. Le document de consultation *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale* a servi d'assise aux consultations que nous avons menées auprès de ces différents acteurs d'octobre 2023 à avril 2024.

Chaque chapitre du document était consacré à un thème lié à la *Loi* et aux élections³. Nous y présentions les dispositions actuelles de la *Loi*, notre lecture de l'environnement électoral et les défis rencontrés, auxquels nous proposons des pistes de solutions. Les consultations visaient à recueillir l'avis des personnes et des groupes consultés au sujet de ces pistes de solutions. Nous voulions aussi recueillir leurs propres propositions de modifications à la *Loi électorale*, le cas échéant. Indirectement, nous souhaitions également développer une compréhension commune des enjeux identifiés, susciter l'intérêt à leur égard et instaurer une discussion publique autour de la *Loi*.

La *Loi électorale* et les processus électoraux sont des sujets plutôt complexes qui peuvent rapidement devenir techniques et arides. Pour permettre au plus grand nombre de personnes intéressées de s'appropriier les sujets et de participer à la consultation, nous y avons consacré une section de notre site Web. Nous avons aussi diffusé des synthèses thématiques ainsi que des mises en contexte simplifiées des enjeux.

Nos consultations comportaient trois volets qui nous ont permis de recueillir les contributions de différents acteurs. Pour en savoir davantage sur les personnes et les groupes ayant contribué, vous pouvez consulter l'annexe 1.

Les consultations auprès des partis politiques

Le directeur général des élections a invité personnellement tous les partis politiques provinciaux autorisés⁴ à participer à la consultation en soumettant une contribution écrite. Treize partis ont pris part plus activement à nos consultations. Nous avons rencontré, de manière individuelle, les représentantes et représentants non élus de sept partis politiques autorisés, dont les quatre partis représentés à l'Assemblée nationale. Nous avons également rencontré conjointement six autres partis politiques, à leur demande, après avoir reçu leurs contributions écrites.

3. Le document abordait le droit de vote; le droit de se présenter; le financement politique et les dépenses électorales; l'information électorale et politique; la gouvernance; et la carte électorale.

4. On en comptait 23 au moment du lancement des consultations, à l'automne 2023.

Les consultations de spécialistes et de groupes

Nous avons organisé des rencontres et des événements afin d'entendre divers spécialistes et groupes. Ces consultations nous ont permis de recueillir les contributions de chercheuses et chercheurs universitaires, de syndicats, de groupes de la société civile, d'ex-membres de l'Assemblée nationale et des membres de notre Table citoyenne⁵. En plus de ces rencontres particulières, nous avons réuni 24 participantes et participants aux expertises diversifiées lors d'une journée de réflexion organisée avec le concours de l'Institut du Nouveau Monde (INM) pour discuter de financement politique, d'information ainsi que de participation électorale et politique. La Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval a aussi réuni quatre chercheurs et chercheuses pour discuter du modèle de financement politique québécois lors d'un panel public.

La consultation publique en ligne

Sur notre site Web, nous avons diffusé six questionnaires correspondant à chacun des thèmes abordés dans notre démarche. Ce format de consultation facilitait la participation des personnes qui souhaitaient se prononcer sur les orientations à privilégier et sur les pistes de solutions avancées dans le document de consultation. Une personne pouvait choisir de répondre à un, à plusieurs ou à l'ensemble des questionnaires. La consultation en ligne ne visait pas de représentativité statistique de la population ; il ne s'agissait pas d'un sondage scientifique. Les questionnaires étaient accessibles aux personnes intéressées et la participation était volontaire. Nous avons élaboré une stratégie de communication et fait connaître notre consultation par l'entremise de divers moyens. Nous avons reçu, au total, plus de 5 000 questionnaires. Le thème du droit de vote a suscité le plus de réponses (1 500 questionnaires). Les cinq autres thèmes ont permis de recueillir un nombre similaire de réponses (environ 750 chacun).

Toute personne intéressée à prendre part à la consultation pouvait aussi nous faire parvenir une contribution écrite. Nous avons reçu une quarantaine de mémoires et de documents de spécialistes, de groupes, de partis politiques et de citoyens.

5. La Table citoyenne est un forum consultatif d'Élections Québec composé de 12 citoyennes et citoyens dont l'âge et le profil sont variés et qui proviennent de diverses régions du Québec.

Le bilan des consultations

Nous consacrons une section de chaque chapitre aux constats et aux tendances qui ressortent de nos consultations sur ces thèmes. Le plus souvent, nous reflétons les positionnements et les idées en fonction des catégories suivantes :

- Les partis politiques (rencontres ou mémoires) ;
- Les groupes et spécialistes (rencontres ou mémoires) ;
- La consultation en ligne (questionnaires et mémoires déposés à titre individuel par des citoyennes et citoyens) ;
- La Table citoyenne.

Nous évitons d'attribuer des propos spécifiques aux personnes et aux groupes. Nous avons pris cet engagement afin d'obtenir des opinions libres et franches de la part des contributrices et contributeurs.



CHAPITRE 01

Le droit de vote

**Inscription, vote et
organisation des élections**

Le vote des électrices et des électeurs

Ce que la *Loi électorale* prévoit

Pour qu'une personne exerce son droit de vote, au Québec, elle doit avoir la qualité d'électeur le jour de l'élection⁶ et être inscrite sur la liste électorale de la section de vote où elle a son domicile 14 jours auparavant.

Les électrices et les électeurs sont responsables de vérifier leur inscription sur la liste électorale et de la mettre à jour. La plupart des électeurs sont correctement inscrits⁷. Celles et ceux qui souhaitent s'inscrire ou modifier leur inscription doivent s'adresser aux commissions de révision qui siègent en circonscription entre le 21^e et le 4^e jour avant l'élection. En dehors de la période électorale, ils doivent s'adresser à Élections Québec⁸.

Les électrices et les électeurs ont huit jours pour voter. Ils ont accès à plusieurs modalités : ils peuvent voter le jour de l'élection (le lundi) ; lors des deux jours de vote par anticipation (le dimanche et le lundi précédant le jour de l'élection) ; dans les bureaux des directrices et directeurs du scrutin ; et dans les établissements d'enseignement. Le jour de l'élection, les employeurs doivent accorder quatre heures consécutives aux membres de leur personnel pour qu'ils puissent aller voter pendant les heures d'ouverture des bureaux de vote. Les personnes qui rencontrent des obstacles lorsqu'elles vont voter peuvent se prévaloir de modalités particulières : le vote dans les ressources d'hébergement ; le vote à domicile, pour les personnes incapables de se déplacer et pour leur proche aidant ; ainsi que le vote par correspondance, pour les électrices et les électeurs à l'extérieur du Québec, en région éloignée ou en établissement de détention.

Les enjeux et les principaux constats

Au cours des vingt dernières années, plusieurs améliorations ont été apportées à la *Loi électorale* afin de faciliter le vote des électrices et des électeurs. Ces améliorations ont principalement visé le vote par anticipation. Son accès a été élargi, la période de vote a été prolongée et il y a désormais plus d'options pour voter. Même si la participation électorale n'a pas augmenté, les électrices et électeurs ont adopté ces changements : en 2022, 37,5 % des votes ont été exercés avant le jour de l'élection, comparativement à 8,1 % en 2003.

6. Il faut satisfaire cinq conditions pour avoir la qualité d'électeur : avoir 18 ans ; avoir la citoyenneté canadienne ; avoir son domicile au Québec depuis au moins six mois ; ne pas être frappé d'une incapacité de voter ; et ne pas être privé de ses droits électoraux.

7. Le 31 mars 2024, 93 % des personnes ayant la qualité d'électeur étaient inscrites sur la liste électorale permanente ; et 97,9 % d'entre elles étaient inscrites à la bonne adresse.

8. Les électrices et les électeurs peuvent également faire leur changement d'adresse par l'entremise du Service québécois de changement d'adresse.

Néanmoins, des obstacles au vote persistent. D'élection en élection, des personnes expliquent leur abstention par des facteurs liés à la logistique électorale, à leurs occupations ou à leurs circonstances de vie. Une mauvaise inscription sur la liste électorale peut encore être un frein au vote : elle entraîne des démarches supplémentaires et peut, ultimement, priver une personne de son droit **Constat 1**⁹. Certains électeurs et électrices peuvent aussi avoir de la difficulté à voter en raison du lieu, de l'horaire ou des modalités du vote, notamment s'ils ne sont pas disponibles lors des jours de vote, s'ils ont de la difficulté à se rendre dans les lieux de vote ou s'ils ne sont pas admissibles à une modalité de vote **Constat 2**.

L'organisation des lieux de vote impose aussi certaines contraintes aux électrices, aux électeurs ainsi qu'aux directrices et directeurs du scrutin. Lors du vote par anticipation et le jour de l'élection, les électeurs sont assignés à un lieu et à une table de vote précis. Ils ne peuvent pas se rendre vers le lieu de vote qui leur convient le mieux en fonction du déroulement de leur journée ni se présenter à la table où il y a moins d'attente, sur place. Ce mode d'organisation empêche les directrices et directeurs du scrutin d'adapter leurs services en fonction de l'achalandage, puisque le nombre de bureaux de vote et le personnel requis sont établis dans la *Loi* **Constat 3**. Jusqu'ici, les technologies sont peu présentes dans le processus électoral ; mais étant donné leurs avantages, elles méritent d'être considérées pour faciliter l'accès au vote.

Par ailleurs, la tendance vers le vote par anticipation entraîne des défis logistiques, puisque la *Loi électorale* prévoit plus de personnel le jour de l'élection. Elle entraîne aussi des défis informationnels, puisqu'une proportion croissante de l'électorat vote avant la fin de la campagne électorale. Il y a peu de documentation à ce sujet¹⁰, mais ce déplacement du vote pourrait-il avoir un effet sur le déroulement des derniers jours de la campagne électorale et sur la symbolique du jour de l'élection comme moment civique fort **Constat 2** ?

Le bilan des consultations

L'inscription sur la liste électorale et la révision de l'inscription

Les personnes et les groupes qui ont participé aux consultations d'Élections Québec accueillent favorablement l'idée de permettre l'inscription ou la modification de l'inscription lors du vote par anticipation et le jour de l'élection. Plusieurs partis politiques, spécialistes et participants à la consultation en ligne considèrent que cette mesure est prioritaire pour améliorer l'accès au vote. L'idée de convertir l'inscription en service numérique est moins populaire.

9. Pour des explications plus complètes sur les constats, voir Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, p. 10 à 18. La numérotation des constats correspond à celle du chapitre 1 de ce document.

10. Voir notamment Barry C. Burden et coll., « Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Electoral Reform », *American Journal of Political Science*, 2014, vol. 58, n° 1, p. 95-109 ; et Graeme Orr, « Convenience Voting: The End of Election Day », *Alternative Journal*, 2014, vol. 39, n° 3, p. 151-155.

Certains groupes et spécialistes émettent des recommandations ou des mises en garde sur ces deux mesures. Un groupe propose d'informatiser la liste électorale pour permettre l'inscription ou la modification de l'inscription dans les lieux de vote lors du vote par anticipation et le jour de l'élection. Des spécialistes recommandent de maintenir des services d'inscription en personne accessibles et de qualité afin de tenir compte de la fracture numérique, des inégalités d'accès aux technologies et des choix individuels à l'égard de l'utilisation des technologies. D'autres insistent sur l'importance de l'inclusion numérique et proposent d'assurer l'accompagnement des personnes qui n'ont pas accès ou qui ont difficilement accès à l'environnement numérique, que ce soit pour des raisons matérielles, de littératie ou de capacité.

Le lieu, les modalités et le moment du vote

Les participantes et participants aux consultations sont généralement favorables aux propositions concernant les lieux de vote, qui nous permettraient de les aménager afin de permettre aux électeurs de voter au premier bureau disponible, dans le lieu de vote de leur choix ou dans des endroits fréquentés. Toutefois, ils sont divisés au sujet du vote par Internet et ils sont moins intéressés par le vote par la poste et par l'augmentation des jours et des heures de vote.

Les membres de la Table citoyenne et les partis politiques consultés appuient l'idée d'organiser les lieux de vote de façon à permettre aux électrices et aux électeurs de se présenter à la première table de vote qui se libère. Toutefois, des partis politiques proposent certaines conditions quant à l'utilisation des technologies nécessaires à l'implantation de ce mode d'organisation des lieux de vote¹¹ : ils recommandent de faire preuve de prudence, d'y aller par étape, d'informer les parties prenantes et de continuer de diffuser des résultats détaillés par section de vote. Un bon nombre de personnes qui ont participé à la consultation en ligne (41 %) ont un intérêt pour l'utilisation des technologies qui permettraient de voter à la première table disponible. Ils ont encore davantage d'intérêt pour d'autres possibilités liées aux technologies, comme leur utilisation pour recevoir de l'information sur l'inscription et sur le vote.

Les membres de la Table citoyenne et plusieurs partis politiques sont favorables à l'ajout de bureaux de vote dans des lieux publics fréquentés. Selon des membres de la Table, l'aménagement de bureaux de vote dans certains lieux (comme des usines, des centres de la petite enfance ou des maisons de jeunes) pourrait rendre le vote plus accessible à des catégories d'électrices et d'électeurs qui votent moins. Toutefois, des partis politiques, des groupes et des participants à la consultation en ligne expriment des réserves à ce sujet.

11. Cette implantation nécessite l'informatisation des listes électorales dans les lieux de vote pour repérer les électrices et les électeurs et pour faire le suivi des votes exercés. Les urnes électroniques ne sont pas essentielles à ce modèle, mais elles faciliteraient le dépouillement des votes en l'automatisant (voir notre recommandation 1.3).

Certains y voient un risque d'iniquité entre les circonscriptions ou entre certaines catégories de l'électorat (en fonction de l'âge, de l'occupation, etc.). Ils recommandent de définir des balises pour éviter de dévaloriser le vote, pour en garantir le secret et pour assurer une uniformité entre les circonscriptions. Ils proposent, par exemple, de privilégier des lieux publics neutres, exempts de distraction ou d'influence ; et d'éviter les milieux de travail ou les lieux pouvant tirer profit de l'achalandage du lieu de vote. Enfin, d'après les personnes ayant participé à la consultation en ligne, la possibilité de voter dans n'importe quel lieu de vote par anticipation de la circonscription favoriserait davantage la participation que l'ajout de bureaux de vote dans des endroits fréquentés.

Selon nos consultations, le vote à distance (par Internet ou par la poste) ne fait pas l'unanimité en contexte d'élections provinciales. Les personnes qui ont participé à la consultation en ligne y sont majoritairement favorables¹². La plupart des personnes favorables rendraient ces modalités disponibles à l'ensemble de l'électorat. Le vote par Internet arrive premier parmi les mesures susceptibles de faciliter le vote, mais le vote par la poste se classe dans les derniers rangs. Plusieurs partis politiques expriment des réserves à l'égard du vote par Internet. Néanmoins, certains d'entre eux seraient ouverts à des essais et un parti recommande de continuer de suivre les expériences étrangères. Des membres de la Table citoyenne de même que des personnes qui ont participé à la consultation en ligne ont souligné les risques liés au vote par Internet, notamment ceux relatifs à la sécurité du système, à sa fiabilité ainsi qu'à la liberté et au secret du vote. Dans ce contexte, les membres de la Table citoyenne sont plus enclins à limiter le vote par Internet à des groupes ciblés, comme les électrices et les électeurs à l'extérieur du Québec. Un groupe ayant envoyé un mémoire recommande d'offrir un accès universel aux modalités de vote à distance. Un autre mémoire est défavorable au vote par Internet et propose de limiter l'accès au vote par la poste aux personnes ayant des motifs sérieux d'y recourir.

Enfin, la consultation en ligne a permis de tester deux idées relatives à l'horaire du vote : prolonger les heures d'ouverture et ajouter des jours de vote par anticipation. Ces idées arrivent dernières parmi les mesures susceptibles de faciliter le vote. Une majorité de questionnaires confirment d'ailleurs que le nombre de jours actuel est suffisant. Si la période de vote était prolongée, un plus grand nombre de personnes préféreraient qu'elle commence après la fin des mises en candidature plutôt qu'au début de la période électorale.

12. La participation à cette consultation était volontaire. En 2019, Élections Québec a mené des consultations uniquement sur le vote par Internet. Un sondage représentatif traçait un portrait plus précis de l'appui au vote par Internet dans la population québécoise : 57 % des répondantes et répondants y étaient favorables et 66 % auraient offert cette modalité à l'ensemble de l'électorat. Les personnes défavorables (43 %) auraient été plus enclines à en limiter l'accès à certains groupes. Un panel citoyen réuni dans le cadre de ces consultations a conclu que le vote par Internet ne pouvait pas être implanté immédiatement et que les recherches sur le sujet devaient se poursuivre. Le panel a produit un avis majoritaire, favorable à une implantation graduelle, et un avis minoritaire, défavorable à l'implantation. Élections Québec, *Vote par Internet : étude en contexte québécois*, 2020, p. 125 et 126 et 140 à 146.

Le déplacement du vote et la revalorisation du jour de l'élection

La plupart des personnes et des groupes consultés sont favorables à l'idée de revaloriser le jour de l'élection comme moment civique fort. Nous avons soumis plusieurs pistes de valorisation (tenir le vote la fin de semaine, en faire un jour férié ou ajouter un jour de vote le dimanche précédant le lundi de l'élection), mais aucune de ces idées n'obtient assez d'appui pour constituer une solution évidente.

Une majorité des membres de la Table citoyenne sont favorables à la tenue de l'élection un jour qui n'est pas ouvrable. Ils retiennent différentes options : tenir l'élection un dimanche ; faire du jour de l'élection un jour férié (un mardi ou mercredi) ; ou ajouter un jour de vote le dimanche tout en conservant le lundi. Deux partis politiques suggèrent aussi de tenir l'élection un dimanche ; ils y voient notamment une solution aux difficultés de recrutement du personnel électoral. Un parti préfère que l'élection ait lieu un jour férié et qu'une campagne promotionnelle valorise le jour de l'élection comme moment civique fort.

Les participantes et participants à la consultation en ligne privilégient l'idée de faire de l'élection un jour férié. Les trois autres options soumises à la consultation (tenir l'élection la fin de semaine, conserver le lundi ou le faire précéder d'un autre jour de vote) sont moins populaires et recueillent le même niveau d'appui. Plusieurs considèrent donc que le fait de tenir l'élection un jour non ouvrable est susceptible de faciliter le vote. La consultation en ligne apporte aussi un éclairage sur les raisons qui motivent les électrices et les électeurs à voter plus ou moins tôt au cours de la période électorale. De nombreux participants et participantes qui votent habituellement par anticipation ont l'impression que l'attente y sera moins longue. D'autres le font parce que leur choix est déjà fait, parce qu'ils veulent être certains de pouvoir voter et parce que c'est plus facile de voter un dimanche. Les participants qui votent habituellement le jour de l'élection le font pour deux principaux motifs : ils ont une préférence pour le jour officiel de l'élection et ils souhaitent attendre la fin de la campagne électorale.

Plusieurs spécialistes réunis lors de la journée de réflexion sur la *Loi électorale* considèrent que l'accès au vote est satisfaisant, voire très satisfaisant, au Québec. Selon eux, il faut se pencher davantage sur les causes profondes de l'abstention électorale. Pour revaloriser le jour de l'élection, ils proposent d'en faire un jour férié, un événement social, une occasion de discuter en famille ou entre voisins et d'encourager la participation en groupe. Plusieurs des idées évoquées pour favoriser la participation visent aussi à renforcer l'éducation à la démocratie et la sensibilisation dans divers milieux sociaux, notamment auprès des jeunes : ateliers, formations, journées de délibération, assemblées citoyennes, etc.

Des participantes et participants à la consultation en ligne, des groupes ainsi que des partis politiques formulent d'autres suggestions relatives au droit de vote. Certaines de ces suggestions se rapportent directement à son exercice, comme donner une priorité de passage aux familles et aux personnes ayant de la difficulté à se déplacer ; rendre le transport en commun gratuit le jour du vote ; et rappeler aux employeurs de libérer leur personnel pour aller voter. D'autres suggestions requerraient des changements plus fondamentaux au système électoral : par exemple, abaisser l'âge du vote à 16 ans ; éliminer la limite de deux ans permettant aux étudiantes et étudiants à l'étranger de voter ; rendre le vote obligatoire ; et permettre le vote en blanc. Enfin, plusieurs acteurs rappellent l'idée de réformer le mode de scrutin.

Nos recommandations

Améliorer le service d'inscription et de révision à la liste électorale

L'inscription sur la liste électorale est une condition essentielle à l'exercice du droit de vote. Les électrices et les électeurs qui souhaitent voter doivent y être inscrits à l'adresse de leur domicile. Même si une forte majorité de l'électorat est correctement inscrite au moment du vote, nous pouvons améliorer le service d'inscription. En effet, l'inscription ne devrait pas être un frein au vote : elle ne devrait pas nécessiter de démarche supplémentaire et l'absence d'inscription ne devrait pas entraîner la suspension du droit de vote d'une personne.

Nos recommandations permettraient d'harmoniser les services d'inscription et de vote ainsi que d'éviter de multiplier les démarches – et les déplacements – des électrices et des électeurs. Grâce aux technologies, nous pourrions mieux répondre aux habitudes et aux attentes de la population, alléger le travail des directrices et directeurs du scrutin en circonscription et préserver l'intégrité de la liste électorale du Québec.

1.1 Permettre aux électrices et aux électeurs de s'inscrire ou de modifier leur inscription sur la liste électorale lors du vote par anticipation et le jour de l'élection

Nous recommandons de permettre l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale lors des deux jours de vote par anticipation (le dimanche et le lundi) et le jour de l'élection. Un service serait offert sur place, comme lors du vote dans les bureaux des directrices et directeurs du scrutin ainsi que dans les établissements d'enseignement. Pour s'inscrire, les électrices et les électeurs devraient établir leur identité et leur adresse de la même manière qu'à tout autre moment. Ils seraient aussi tenus de certifier qu'ils n'ont pas déjà voté à l'élection en cours, sous peine de sanctions légales. Les électeurs qui ne sont pas correctement inscrits à leur arrivée au lieu de vote pourraient voter après avoir utilisé le service d'inscription ou de modification.

Deux changements sont nécessaires pour mettre en œuvre cette recommandation. Tout d'abord, la *Loi électorale* doit être modifiée pour préciser que les électrices et les électeurs doivent être inscrits sur la liste électorale de la section de vote où ils ont leur domicile le jour de l'élection (actuellement, ils doivent utiliser l'adresse qu'ils occupent 14 jours avant l'élection). De plus, il faut informatiser la liste électorale utilisée dans les lieux de vote. Une liste informatisée, gérée de façon centralisée et mise à jour en temps réel, permettrait un suivi en continu des modifications apportées aux inscriptions ainsi que des votes exercés sur l'ensemble du territoire. Cet outil contribuerait à préserver l'intégrité de la liste et des scrutins.

1.2 Offrir un service complet de révision en ligne, à distance et en personne

Depuis 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 du 21^e au 14^e jour avant l'élection. Ils peuvent aussi faire une demande en personne jusqu'au quatrième jour avant l'élection. En dehors de la période électorale, ils peuvent adresser leur demande à Élections Québec, notamment en remplissant un formulaire en ligne.

Nous recommandons de parfaire cette offre de service afin que les électrices et les électeurs puissent s'inscrire ou modifier leur inscription en ligne en tout temps. Ce service numérique serait administré de façon centralisée par Élections Québec. En période électorale, les bureaux des directrices et directeurs du scrutin comprendraient des postes informatiques à la disposition des électrices et des électeurs qui n'ont pas accès au matériel nécessaire ou qui ont besoin d'accompagnement. Ils pourraient alors s'inscrire ou modifier leur inscription à distance, puis voter sur place. Seules les demandes personnelles seraient autorisées¹³. En conjuguant cette recommandation à la précédente, nous pourrions harmoniser complètement les services d'inscription et de vote. Ce changement doit être envisagé à plus long terme, puisqu'il nécessitera d'importantes modifications à nos systèmes.

Faciliter l'exercice du vote en le rendant plus fluide et plus flexible

Nous estimons que des améliorations à la *Loi électorale* pourraient faciliter davantage l'exercice du droit de vote. Les technologies, notamment, nous permettent d'envisager des changements importants en ce sens. Nos recommandations concernent principalement l'organisation et l'emplacement des lieux de vote. Elles ont pour objectif de rendre le vote plus fluide et plus flexible afin que les électrices et les électeurs puissent optimiser leur temps et leurs déplacements.

13. Actuellement, une personne peut faire une demande pour une autre électrice ou un autre électeur, dans certaines circonstances, entre le 21^e et le 14^e jour avant l'élection (*Loi électorale*, art. 204 et 205).

Nous envisageons aussi d'introduire certaines innovations technologiques dans l'avenir, mais il est trop tôt pour recommander des modifications législatives à ce sujet. Nous pensons notamment à un découloignement du vote, qui permettrait aux électrices et aux électeurs de voter n'importe où au Québec, ou au vote par Internet. Ces changements se feront à plus long terme, sur plusieurs cycles électoraux. Nous privilégierons une approche prudente : une implantation graduelle fondée sur des essais et sur des évaluations tenant compte, notamment, de l'acceptabilité sociale.

1.3 Permettre aux électrices et aux électeurs de se présenter à la première table de vote libre

Nous recommandons de permettre aux électrices et aux électeurs de se rendre à la première table de vote qui se libère lors du vote par anticipation et le jour de l'élection. Nous souhaitons faire l'essai de ce modèle dans certaines circonscriptions lors des prochaines élections générales, en 2026¹⁴. Si cette expérience est positive, nous pourrions l'étendre à l'ensemble des circonscriptions selon les modalités déterminées par le directeur général des élections. Ce modèle pourrait alors être pérennisé dans la *Loi*.

Ce mode de fonctionnement rendrait le service plus fluide pour les électrices et les électeurs, qui n'auraient plus à attendre qu'une table de vote précise se libère. En outre, cette solution atténuerait certains défis liés au recrutement du personnel électoral : elle permettrait de diminuer le nombre de postes à pourvoir, d'adapter le niveau de service en fonction de l'achalandage prévu, de redistribuer les tâches en fonction de l'expérience du personnel et d'offrir de meilleures conditions de travail.

Certaines technologies faciliteraient l'implantation de ce modèle. D'abord, le personnel devrait utiliser une liste électorale informatisée pour faciliter le repérage des électrices et des électeurs et pour indiquer ceux qui ont voté. Les électeurs n'auraient plus à se rendre à une table précise, mais la liste informatisée permettrait de s'assurer qu'ils ne votent qu'une fois. De plus, des urnes électroniques pourraient automatiser le dépouillement des bulletins de vote. Les résultats continueraient d'être présentés par section de vote.

14. Avec l'accord des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, comme le prévoit l'article 489 de la *Loi électorale*.

Les technologies utilisées pour permettre aux électrices et aux électeurs de se rendre à la première table de vote qui se libère pourraient entraîner un décroisement du vote encore plus important : l'électeur pourrait d'abord voter à n'importe quelle table dans son lieu de vote, puis au lieu de vote de son choix dans sa circonscription et, à terme, dans l'ensemble du Québec. Ce décroisement devra être progressif et respecter les modalités déterminées par le directeur général des élections, avec l'accord des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Éventuellement, les électrices et les électeurs pourraient donc voter dans le lieu qui leur convient le mieux, peu importe le jour où ils votent. Cette évolution graduelle des services correspond aux services offerts ailleurs au Canada¹⁵.

1.4 Offrir un plus grand choix de lieux de vote

Nous recommandons d'établir des points de service informatisés dans des lieux publics fréquentés où les électrices et les électeurs pourraient voter. Ces points de service emprunteraient le modèle du vote au bureau des directrices et directeurs du scrutin ainsi que dans les établissements d'enseignement : les mêmes services y seraient offerts, dont l'inscription et la modification de l'inscription sur la liste électorale ainsi que le vote hors circonscription. Les directrices et directeurs du scrutin choisiraient ces lieux en fonction de critères déterminés par le directeur général des élections, de manière à assurer une uniformité dans les services offerts aux électrices et aux électeurs.

En complément

Poursuivre les travaux sur le vote par Internet

Les consultations que nous avons menées confirment que le vote par Internet interpelle fortement une partie des électrices et des électeurs, mais que des préoccupations légitimes persistent à l'égard des risques qui peuvent y être associés. En octobre 2023, nous avons lancé un appel d'offres en vue de mener un projet pilote lors des élections générales municipales de 2025. Cependant, aucune solution de vote par Internet n'était en mesure de répondre à nos besoins. Nous avons donc été contraints d'annuler ce projet pilote.

À nos yeux, la fiabilité, la sécurité et l'accessibilité du vote par Internet sont des conditions essentielles à une mise à l'essai. Nous continuerons d'observer les expériences menées au Canada et ailleurs dans le monde afin de rester à l'affût des nouveautés dans ce domaine, notamment quant aux technologies disponibles, aux attentes des électrices et des électeurs ainsi qu'aux consensus internationaux qui pourraient émerger.



15. Le vote à tout endroit de la province est possible, au moins pendant le vote par anticipation, notamment en Nouvelle-Écosse (depuis 2017), au Manitoba (depuis 2023) et en Colombie-Britannique (depuis 2024).

Si nos conditions étaient satisfaites, nous pourrions de nouveau envisager de mener un projet pilote. En contexte d'élections provinciales, le vote par Internet pourrait, par exemple, être offert aux électrices et aux électeurs à l'extérieur du Québec. Ces électeurs votent déjà à distance et le vote par la poste leur pose certaines difficultés (par exemple, ils peuvent avoir de la difficulté à fournir une adresse fixe et à respecter les délais serrés pour le retour des bulletins à Élections Québec). Le vote par Internet pourrait permettre d'éviter ces contraintes.

Promouvoir l'importance du vote et les modalités prévues pour l'exercer

L'idée de tenir l'élection un jour non ouvrable pour une majorité d'électrices et d'électeurs a recueilli plusieurs appuis dans nos consultations. Toutefois, aucune des solutions proposées ne rallie le plus grand nombre. Dans ces circonstances, il est difficile de recommander la modification du jour de l'élection.

Nous miserons donc sur nos programmes d'éducation à la démocratie et sur nos communications aux électrices et aux électeurs pour promouvoir l'importance du vote et pour rappeler les modalités prévues pour en faciliter l'exercice. En effet, la *Loi* prévoit déjà plusieurs aménagements, y compris le jour de l'élection. Par exemple, même si le jour de l'élection n'est pas férié, tous les employeurs doivent accorder quatre heures consécutives aux membres de leur personnel pour qu'ils puissent aller voter pendant l'ouverture des bureaux de vote. Nous gagnons à bonifier nos efforts pour le rappeler aux personnes concernées.

Certains des changements que nous recommandons dans ce chapitre pourraient permettre de revoir les deux documents que nous devons transmettre à chaque adresse lors d'une élection¹⁶. En transmettant des informations complètes en temps opportun, nous permettons aux électrices et aux électeurs de mieux planifier leur vote. Or, le processus actuel présente des contraintes importantes à cet égard.

16. Une brève description du contenu de ces documents est présentée au chapitre 4, portant sur l'information électorale et politique.

1.5 Revoir le contenu prévu dans les documents d'information destinés aux électrices et aux électeurs, si l'inscription devient possible jusqu'au jour de l'élection

La *Loi électorale* décrit très précisément les documents qui doivent être transmis aux électrices et aux électeurs et le contenu de ces documents. L'inscription à la liste électorale est un élément central de l'une de ces communications. Actuellement, nous devons nous assurer de faire parvenir de l'information relative à l'inscription au début de la période électorale afin que les électeurs puissent faire les démarches nécessaires, au besoin. En effet, si un électeur n'est pas correctement inscrit lors du vote par anticipation ou le jour de l'élection, il ne peut pas voter. Ces informations sont donc cruciales et elles doivent être acheminées rapidement.

Si la *Loi électorale* est modifiée pour permettre la révision de l'inscription jusqu'au jour de l'élection (comme nous le prôtons dans la recommandation 1.1), il faudra modifier le contenu de nos communications afin de tenir compte de ce changement majeur. Ainsi, nous recommandons que la *Loi* prévoie la latitude nécessaire pour modifier le contenu de ces communications et le nombre d'envois effectués. Nous pourrions, par exemple, réaliser un seul envoi, en temps opportun, présentant l'ensemble des informations relatives au vote par anticipation et le jour de l'élection. Si nous pouvions transmettre toute l'information sur le vote au même moment, les électrices et les électeurs pourraient plus facilement choisir le jour et le lieu de vote qui leur conviennent le mieux.

L'organisation de l'élection

Ce que la *Loi électorale* prévoit

La *Loi électorale* définit plusieurs paramètres qui établissent comment une élection est déclenchée et organisée au Québec. Ils visent, entre autres, à assurer l'intégrité du processus électoral et à préserver la confiance des parties prenantes envers celui-ci. Ils ont une incidence importante sur l'efficacité de l'organisation des élections.

Au Québec, les élections générales provinciales ont généralement lieu tous les quatre ans, le premier lundi d'octobre¹⁷. 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.

17. Elles peuvent cependant être déclenchées avant cette date, puisque le lieutenant-gouverneur a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale sur avis de la première ministre ou du premier ministre.

Les 125 directrices et directeurs du scrutin sont nommés par le directeur général des élections. Ils agissent sous son autorité pour organiser l'élection. Ils doivent notamment trouver des locaux pour la tenue du vote ainsi qu'embaucher et former le personnel électoral.

La *Loi électorale* prévoit différentes mesures pour faciliter l'organisation du vote et elle établit certaines exigences pour la tenue du scrutin. Par exemple, 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 gratuit de leurs locaux pour l'établissement de bureaux de vote. Pour faciliter l'utilisation des locaux, la *Loi* prévoit que le jour de l'élection est un jour de congé pour les élèves des écoles du réseau public. La *Loi* exige aussi que la plupart des lieux de vote soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

La *Loi* précise les postes à pourvoir pour chaque modalité de vote et de révision de la liste électorale ainsi que les fonctions spécifiques de chaque poste. Elle établit également certaines exigences liées au recrutement des membres du personnel électoral : ils doivent avoir au moins 16 ans et remplir les autres conditions pour avoir le droit de vote. Pour pourvoir les postes de scrutatrice, de scrutateur et de secrétaire des bureaux de vote, les directrices et directeurs du scrutin doivent embaucher prioritairement les personnes recommandées par les partis politiques ayant terminé premier et deuxième dans leur circonscription lors des dernières élections. Les partis politiques doivent transmettre leurs recommandations aux directeurs du scrutin au plus tard le 26^e jour avant l'élection.

Enfin, pour faciliter le recrutement, la *Loi* prévoit que les personnes embauchées pour faire partie du personnel électoral peuvent obtenir un congé sans rémunération de leur employeur principal en lui faisant une demande écrite.

Les enjeux et les principaux constats

La tenue d'élections générales à date fixe est l'un des changements les plus importants des dernières années en matière d'organisation des élections. Les deux dernières élections générales provinciales (celles de 2018 et de 2022) se sont tenues à date fixe, au Québec. Cette prévisibilité place l'ensemble des acteurs politiques sur un pied d'égalité dans leurs préparatifs pour les élections. Elle facilite également la planification et l'organisation des scrutins pour Élections Québec et pour son personnel. Par contre, la date des élections partielles n'est pas fixée par la *Loi*. Ainsi, le gouvernement peut encore choisir le moment qui lui convient le mieux, dans les six mois de la vacance d'un siège, ce qui peut désavantager les autres partis. Cela complexifie également l'organisation de l'élection, qui est moins prévisible **Constat 4**.

Le succès de l'organisation électorale repose en partie sur les milliers de travailleuses et travailleurs électoraux. Lors des élections générales de 2022, il fallait pourvoir près de 76 000 postes. La tenue d'une élection nécessite des ressources imposantes qui ne sont plus aussi facilement accessibles que par le passé.

Différents facteurs peuvent expliquer les difficultés de recrutement, dont la pénurie de main-d'œuvre, le vieillissement de la population, les conditions de travail offertes, la courte durée des emplois et les quarts de travail atypiques. De plus, les partis politiques recommandent un nombre insuffisant de personnes : les directrices et directeurs du scrutin disposent donc d'une période très courte pour recruter et former adéquatement un nombre important de travailleuses et de travailleurs électoraux avant le début du vote.

Des modifications apportées à la *Loi* en 2021 ont permis de répondre à certains de ces enjeux : le poste de préposé à la liste électorale a été aboli ; les futurs électeurs et électrices de 16 et 17 ans peuvent être membres du personnel électoral ; et les partis politiques doivent soumettre leurs recommandations de personnel plus tôt dans le processus électoral. Néanmoins, le recrutement du personnel électoral demeure un défi **Constat 5**.

Le bilan des consultations

La prévisibilité des élections partielles

Quelques partis politiques et groupes se sont prononcés sur cette question. Ils appuient presque tous l'idée de prévoir des élections partielles à date fixe. Un seul parti a des réserves : il s'inquiète qu'un siège puisse rester vacant plus de six mois, selon l'intervalle entre les dates prévues pour les élections partielles. Deux groupes sont en faveur de la mesure et jugent qu'elle peut avoir un effet positif sur le recrutement des femmes, puisque les partis disposeront de plus de prévisibilité et de temps pour les convaincre de poser leur candidature.

Les enjeux liés au recrutement du personnel électoral

La consultation proposait différentes solutions pour répondre aux défis liés au recrutement du personnel électoral : simplifier le processus de recrutement en éliminant les recommandations des partis politiques ; réduire davantage le nombre de postes à pourvoir ; élargir le bassin de main-d'œuvre ; et améliorer les conditions offertes pour valoriser ce travail indispensable à la tenue des élections.

Deux partis politiques sont globalement favorables à l'embauche de résidents permanents comme membres du personnel électoral et un parti s'oppose à cette mesure. Un parti est défavorable à l'idée d'abolir les recommandations des partis politiques ; il estime qu'en fournissant une banque de noms, les partis contribuent aux efforts de recrutement.

Dans une perspective d'équité, un groupe suggère que tous les partis qui ont fait élire un député à l'Assemblée nationale puissent soumettre des recommandations dans l'ensemble des circonscriptions.

Les participantes et participants à la consultation en ligne considèrent que le salaire est l'une des sources de motivation les plus importantes pour faire partie du personnel électoral, de même que la satisfaction de contribuer à titre de citoyenne ou citoyen. Plusieurs proposent de bonifier les salaires offerts ou d'en faire un revenu non imposable. Les participants suggèrent notamment de diffuser davantage la possibilité de travailler aux élections et la description des postes à pourvoir ; de mettre à contribution les établissements d'enseignement postsecondaire, la fonction publique et les grands employeurs pour diffuser et pour encourager le travail lors des élections (par exemple, en leur offrant des crédits dans leur parcours scolaire ou en maintenant leur salaire normal) ; et de procéder par tirage au sort pour pourvoir une partie des postes, comme pour la formation des jurys (cette dernière suggestion provient de la consultation en ligne et de spécialistes).

Nos recommandations

Favoriser l'équité entre les partis et faciliter l'organisation des élections

Les élections à date fixe offrent de nombreux avantages : elles favorisent l'équité entre les partis politiques et les personnes candidates ; et elles facilitent l'organisation des scrutins pour Élections Québec. Nous croyons qu'il est opportun de poursuivre la réforme de 2013 en introduisant des élections partielles à date fixe dans la *Loi électorale*.

1.6 Tenir des élections partielles à date fixe

Nous recommandons de tenir les élections partielles à date fixe à deux moments dans l'année, au printemps et à l'automne. Aucune élection partielle n'aurait lieu dans l'année qui précède des élections générales.

En plus d'offrir les avantages décrits plus haut, la tenue d'élections partielles à date fixe faciliterait les démarches liées au recrutement et à la formation du personnel électoral. Nos équipes pourraient se préparer à cet événement de façon plus efficace et productive. Le calendrier scolaire pourrait aussi prévoir des journées pédagogiques, puisque la *Loi* prévoit que les élèves ont congé dans la circonscription où se tient une élection.

Faciliter le recrutement du personnel électoral

La réduction du nombre de postes à pourvoir pourrait faciliter le recrutement. En plus d'améliorer le service offert aux électrices et électeurs, les recommandations 1.2 et 1.3 du présent chapitre, qui sont liées à l'inscription sur la liste électorale et au vote, ont aussi l'avantage de réduire le personnel requis. La réorganisation des lieux de vote permettrait aussi d'offrir de meilleures conditions de travail (voir la recommandation 1.3).

Nous croyons qu'il faut agir sur tous les plans pour relever le défi du recrutement. Ainsi, nous formulons deux autres recommandations. La première vise à élargir le bassin de travailleuses et travailleurs électoraux ; et la seconde propose de simplifier le processus de recrutement. Par ailleurs, nous nous assurerons de faire connaître les postes à pourvoir et de mettre en lumière l'importance du rôle que joue le personnel électoral.

1.7 Permettre l'embauche de résidents permanents pour travailler aux élections

Depuis 2022, la *Loi* permet d'embaucher des membres du personnel de 16 ans ou plus¹⁸. Nous proposons de permettre également l'embauche de résidentes et résidents permanents, aux mêmes conditions. En plus d'élargir le bassin de recrutement, cette possibilité permettrait à de futurs électeurs et électrices de se familiariser avec le processus électoral.

1.8 Confier entièrement le recrutement du personnel électoral aux directrices et directeurs du scrutin

Les recommandations des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ne permettent plus de pourvoir les milliers de postes de scrutatrice, scrutateur et secrétaire. Puisque les partis peuvent soumettre leurs recommandations jusqu'à une date déterminée dans la *Loi*, les directrices et directeurs du scrutin disposent de peu de temps, par la suite, pour recruter et former adéquatement un nombre important de travailleuses et travailleurs électoraux avant le début de la période de vote. De plus, ce processus de recommandation peut être perçu comme inéquitable envers les partis politiques qui ne peuvent pas recommander de personnel. Il apparaît aussi comme une anomalie au regard de l'évolution de la *Loi électorale*, qui a mené à une dépolitisation complète des autres fonctions nécessaires à l'organisation des élections. Les directrices et directeurs du scrutin devraient pouvoir recruter les personnes qu'ils jugent les plus compétentes pour faire partie du personnel électoral, sans égard à leur appartenance politique.

Pour assurer le bon déroulement des élections, il vaudrait mieux laisser l'entière responsabilité de recruter le personnel électoral aux directrices et directeurs du scrutin, de façon impartiale, dès la prise du décret ordonnant la tenue d'une élection. Les partis politiques pourraient soumettre des noms, mais leurs propositions ne seraient plus prioritaires. Élections Québec pourrait ainsi communiquer sans tarder avec les personnes intéressées au lieu d'attendre les recommandations des partis, qui arrivent le 26^e jour précédant l'élection. De cette façon, les directrices et directeurs du scrutin disposeraient de quelques jours additionnels pour pourvoir l'ensemble des postes et pour former adéquatement le personnel électoral. Le service aux électrices et aux électeurs ne peut qu'y gagner.

18. Ces personnes ne peuvent pas occuper les fonctions de directrice ou directeur du scrutin ni de directrice ou directeur adjoint du scrutin.

En complément**Valoriser le rôle du personnel électoral**

Nous avons demandé aux participantes et participants à la consultation en ligne de nous soumettre des suggestions pour encourager davantage de citoyennes et de citoyens à faire partie du personnel électoral. Plusieurs des suggestions reçues sont liées aux communications entourant le recrutement. Lors de prochaines élections, nous poursuivrons nos efforts de communication pour faire connaître les postes disponibles et nous valoriserons davantage l'importance de ces fonctions et des personnes qui les accomplissent pour notre démocratie.

SYNTHÈSE

DES RECOMMANDATIONS

Le directeur général des élections recommande de modifier la *Loi électorale* pour :

- 1.1** Permettre aux électrices et aux électeurs de s'inscrire ou de modifier leur inscription sur la liste électorale lors du vote par anticipation et le jour de l'élection.
- 1.2** Offrir un service complet de révision en ligne, à distance et en personne.
- 1.3** Permettre aux électrices et électeurs de se présenter à la première table de vote libre.
- 1.4** Offrir un plus grand choix de lieux de vote.
- 1.5** Revoir le contenu prévu dans les documents d'information destinés aux électrices et aux électeurs, si l'inscription devient possible jusqu'au jour de l'élection.
- 1.6** Tenir des élections partielles à date fixe.
- 1.7** Permettre l'embauche de résidents permanents pour travailler aux élections.
- 1.8** Confier entièrement le recrutement du personnel électoral aux directrices et directeurs du scrutin.



CHAPITRE 02

Le droit de se présenter à une élection

**Candidates, candidats et
partis politiques**

La mise en candidature

Ce que la *Loi électorale* prévoit

Toute électrice, tout électeur peut présenter sa candidature pour être élu à l'Assemblée nationale¹⁹. Le droit d'éligibilité est protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁰ et par la *Charte des droits et libertés de la personne*²¹, tout comme le droit de vote.

Le processus de mise en candidature prévu dans la *Loi électorale* est relativement simple et accessible. 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. Sa déclaration doit comporter les signatures d'appui d'au moins 100 électrices et électeurs inscrits sur la liste électorale de la circonscription.

Les enjeux et les principaux constats

Même si l'ensemble des électrices et des électeurs peuvent poser leur candidature, on observe une sous-représentation historique des femmes et de certains groupes parmi les candidatures aux élections générales provinciales ainsi qu'à l'Assemblée nationale. Ce constat suggère que ces personnes rencontrent des obstacles particuliers à différents moments de leur parcours de candidature. Nous devons nous en préoccuper : la possibilité de poser sa candidature doit être caractérisée par une égalité de fait, et non seulement par une égalité de droit.

Étant donné le rôle central qu'ils occupent dans le processus électoral, les partis politiques sont des acteurs cruciaux pour favoriser la parité et la diversité en politique. Les avancées récentes dans la représentation des femmes à l'Assemblée nationale sont d'ailleurs liées aux efforts des partis politiques québécois en cette matière. Cependant, la *Loi électorale* ne prévoit pas de mesures particulières pour encourager les partis à favoriser la parité et la diversité au sein de leurs candidatures ni pour protéger les gains réalisés **Constat 1**²².

19. Quelques exceptions existent : elles sont liées à l'exercice d'une fonction (directeur général des élections, directrice ou directeur du scrutin, juge d'un tribunal judiciaire et membre du Parlement du Canada) ; 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 encore pour une manœuvre frauduleuse en matière électorale ou référendaire.

20. *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.

21. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12, art. 22.

22. Pour des explications plus complètes sur les constats, voir Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, p. 35 à 45. La numérotation des constats correspond à celle du chapitre 2 de ce document.



La *Loi* comporte plusieurs dispositions pour assurer la plus grande équité possible entre les personnes candidates. Toutefois, elle ne prévoit pas de mesures particulières pour soutenir les candidats dont la situation personnelle ou les responsabilités familiales peuvent entraîner des coûts additionnels pour faire campagne. Ces coûts peuvent représenter un obstacle à leur participation ou les désavantager par rapport à d'autres personnes candidates **Constat 2**.

Ces dernières années, nous constatons une montée du harcèlement, de l'intimidation et des menaces envers les personnalités publiques, dont les personnes candidates et élues, en ligne et hors ligne. Ce phénomène est préoccupant, d'autant plus que les femmes et les personnes issues de la diversité seraient plus susceptibles d'en être la cible. De tels comportements peuvent dissuader des citoyennes et des citoyens de se présenter à une élection **Constat 3**.

Le bilan des consultations

Les mesures incitatives pour favoriser la parité et la diversité des candidatures

Les consultations que nous avons menées mettent en évidence d'importantes divergences de point de vue à l'égard des mesures qui permettraient aux partis politiques de favoriser la parité et la diversité des personnes candidates et des personnes élues. L'idée principale soumise à la consultation, celle d'encourager les partis politiques à rendre compte de leurs objectifs et des résultats atteints en matière de parité et de diversité, semble acceptable pour certains, mais insuffisante pour d'autres.

Les personnes qui ont participé à la consultation en ligne sont divisées quant aux mesures pouvant soutenir la parité et la diversité. De manière générale, les participantes et participants sont plus nombreux à appuyer les mesures moins contraignantes pour les partis politiques, comme la diffusion de statistiques ou la reddition de comptes sur les objectifs et les résultats atteints. Les membres de la Table citoyenne privilégient aussi des mesures moins contraignantes, notamment celles destinées à soutenir les personnes candidates, comme la formation, le mentorat et les services facilitant la conciliation travail-famille.

Les partis politiques consultés sont majoritairement défavorables aux mesures proposées qui les concernent. À leurs yeux, cette question relève de leur gestion interne ; les mesures alourdiraient leur reddition de comptes et elles défavoriseraient les petits partis. Ils considèrent qu'un changement de culture s'est déjà opéré, au Québec ; que les journalistes compilent des informations sur la diversité des candidatures ; que les partis font d'importants efforts de recrutement ; et qu'ultimement, c'est aux électrices et aux électeurs de décider en exerçant leur droit de vote. Néanmoins, deux partis politiques sont favorables à l'adoption de mesures incitatives impliquant une bonification ou une réduction du financement public versé au parti.

Plusieurs spécialistes et groupes rencontrés sont favorables à l'ajout de mesures pour soutenir la parité. Quelques personnes ont même adopté des positions marquées en faveur de mesures plus fermes, proposant d'inscrire ce principe dans la *Loi électorale* et d'inclure une cible à atteindre (liée à la notion de zone paritaire ou de quota). Toutefois, il n'y a pas de consensus quant au type de conséquence à privilégier pour encourager le respect de ces conditions (bonification ou réduction du financement public, ou encore retrait d'autorisation). Certains participants ont souligné que des pénalités financières pourraient affecter davantage les petits partis.

Des spécialistes et des groupes sont également favorables à l'ajout de mesures pour soutenir la diversité. Les mesures retenues sont souvent simples et faciles à respecter; elles sont liées à la compilation de statistiques, à la reddition de comptes, à la définition d'objectifs et au dépôt d'un plan d'action. Elles conviennent ainsi au contexte : en effet, d'une part, les personnes issues de la diversité sont moins nombreuses que les femmes; et d'autre part, la détermination des groupes visés et leur définition pourraient compliquer l'application de mesures fermes.

Le soutien financier aux personnes candidates

La plupart des personnes et des groupes qui ont participé à la consultation sont favorables à une forme de soutien financier pour les personnes candidates dont la situation peut entraîner des dépenses additionnelles lorsqu'elles font campagne (par exemple, des frais liés à la garde d'enfants, aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap).

Dans la consultation en ligne, le soutien financier est l'idée ayant recueilli le plus d'appuis parmi les mesures proposées pour favoriser la parité et la diversité des candidatures. Près des trois-quarts des participantes et participants y sont favorables. Les membres de la Table citoyenne appuient aussi cette idée. Cependant, des spécialistes et des groupes suggèrent quelques adaptations. Par exemple, le soutien pourrait viser principalement les personnes vivant dans de moins bonnes conditions socioéconomiques ou être conditionnel à l'obtention de 5 % des votes. Nous pourrions aussi calculer le coût de la mesure avant de l'instaurer.

Une majorité des partis politiques consultés appuient aussi l'idée d'un soutien financier pour les personnes en situation de handicap ou ayant une personne à charge. Certains partis proposent plutôt un soutien financier pour les personnes qui se présentent pour la première fois ou qui sont issues de milieux défavorisés. Ceux qui s'opposent à cette mesure estiment qu'elle créerait des inégalités de traitement entre les personnes candidates et que le parti devrait fournir ce soutien à ses candidates et candidats.



Le climat électoral

Plusieurs acteurs consultés sont préoccupés par le climat tendu qui a marqué les élections générales de 2022. Toutefois, aucune piste de solution ne s'impose pour répondre à cet enjeu en contexte électoral. Pour plusieurs partis politiques, citoyennes et citoyens, les solutions relèvent d'abord et avant tout des corps policiers et de l'application des outils légaux existants.

Les partis politiques rencontrés confirment que les menaces et l'intimidation étaient en hausse lors de la dernière campagne électorale. Certains d'entre eux suggèrent qu'Élections Québec mène une campagne de sensibilisation pour inciter le public à respecter les personnes candidates ; cette stratégie pourrait contribuer à un changement de ton en campagne électorale. L'institution pourrait aussi offrir une formation neutre aux personnes candidates pour mieux les outiller. Un parti propose de prévoir une infraction et une pénalité importante, dans la *Loi électorale*, pour les actes d'intimidation ou de violence visant les personnes candidates, les bénévoles, les partisans ou le personnel électoral.

Les participantes et participants à la consultation en ligne jugent que le risque de subir du harcèlement, de l'intimidation ou des menaces constitue un obstacle important à la mise en candidature. L'idée d'ajouter une infraction dans la *Loi* est la piste de solution la plus populaire, devant l'adoption d'un code de conduite pour les personnes qui s'engagent dans une campagne électorale et d'un code d'éthique pour les partis politiques ; ces trois solutions reçoivent un appui majoritaire. Des membres de la Table citoyenne et deux groupes consultés sont également favorables à l'adoption d'un code de conduite. Un autre groupe suggère qu'un parti politique qui ne respecte pas le code puisse se voir retirer son autorisation.

Nos recommandations

Réduire certains obstacles à la mise en candidature

La décision de présenter sa candidature à une élection ne se prend pas à la légère ; les personnes intéressées doivent faire un choix éclairé tenant compte de leur contexte professionnel, familial et personnel. Pour plusieurs, cette décision a une incidence sur leurs proches et sur leurs capacités financières. Nous croyons qu'une modification à la *Loi électorale* pourrait prendre en compte certains obstacles à la mise en candidature. Ainsi, nous proposons de modifier la *Loi électorale* pour introduire une mesure permettant de réduire les obstacles financiers que certaines personnes candidates rencontrent en raison de leur situation. Cette mesure améliorerait également l'équité entre les personnes candidates.

2.1 Prévoir un régime distinct pour le remboursement de certaines dépenses personnelles additionnelles encourues par les personnes candidates

Nous recommandons d'instaurer un régime distinct, dans la *Loi électorale*, pour rembourser les personnes candidates qui effectuent des dépenses personnelles raisonnables liées aux soins d'une personne à charge ou à une situation de handicap pour faire campagne. De tels régimes existent dans d'autres provinces et au palier électoral fédéral.

Ce régime n'aurait pas d'incidence sur le plafond des dépenses électorales des personnes candidates ; il viserait uniquement les dépenses additionnelles attribuables au fait de faire campagne. Le remboursement serait accessible à toutes et à tous, sans égard au nombre de votes obtenu. Élections Québec documenterait l'utilisation de ce régime à la suite de chaque élection et l'évaluerait après quelques cycles électoraux.

En complément

Documenter les obstacles rencontrés par les personnes candidates ou aspirant à le devenir

D'autres obstacles jalonnent le parcours des personnes qui souhaitent poser leur candidature. Nous souhaitons documenter les obstacles que ces personnes rencontrent afin de mieux les comprendre. Nous pourrions ainsi, à terme, proposer d'autres modifications à la *Loi électorale* afin de faciliter l'exercice du droit de poser sa candidature et de favoriser l'équité entre les personnes candidates. Nous pourrions, par exemple, réaliser ou appuyer la réalisation d'une étude du parcours des personnes candidates, lors des élections générales de 2026, qui comprendrait une analyse différenciée selon les sexes et une perspective intersectionnelle (ADS+).

Nous nous intéresserons aussi, plus largement, aux phénomènes pouvant avoir des répercussions sur les candidatures et sur le droit d'éligibilité, comme le harcèlement, l'intimidation et les menaces à l'endroit des personnes candidates. De tels comportements n'ont pas leur place dans le processus électoral ; toutefois, il n'existe pas de solution unique pour les prévenir. Ces phénomènes étant relativement nouveaux, nos consultations ne nous ont pas permis d'identifier des solutions plus porteuses que d'autres. Ces enjeux débordent du cadre électoral, mais nous souhaitons participer à la réflexion collective qui doit être menée pour déterminer comment favoriser une discussion publique et démocratique empreinte de respect.



Favoriser la parité et la diversité des représentantes et représentants politiques

Lors d'une élection, au terme de la période de mise en candidature, nous diffusons de l'information sur le genre et sur l'âge des personnes candidates dans notre site Web. Ces données permettent aux électrices, aux électeurs, aux médias, aux groupes et aux spécialistes d'avoir un portrait des candidatures, d'observer l'évolution de la diversité d'une élection à l'autre et, au besoin, d'interpeller les partis politiques sur leurs actions en cette matière. À titre d'administration électorale, nous sommes dans une position privilégiée pour recueillir et fournir de l'information fiable sur les candidatures, tout en respectant notre impartialité.

En complément

Bonifier les statistiques sur le profil des personnes candidates

Dès les prochaines élections générales, nous ajouterons de nouvelles informations au portrait des candidatures que nous publions, dont certaines caractéristiques socio-démographiques des candidates et candidats. Les personnes candidates fourniront ces informations sur une base volontaire au moment de remplir leur déclaration de candidature. Nous diffuserons les informations recueillies de manière à protéger les renseignements personnels des candidats.

L'autorisation des partis politiques

Ce que la *Loi électorale* prévoit

L'autorisation est une étape cruciale pour tout parti politique : elle lui permet de participer activement aux élections. Lorsqu'un parti est autorisé, il peut soutenir des candidates et des candidats, recueillir des contributions, contracter des emprunts, obtenir du financement public, avoir accès à la liste électorale et effectuer des dépenses électorales.

La *Loi électorale* québécoise ne définit pas ce qu'est un parti politique ni son statut juridique. Toutefois, elle établit les critères que les partis doivent respecter pour obtenir une autorisation du directeur général des élections : fournir le nom du parti ainsi que le nom et les coordonnées de certains responsables ; déclarer le montant des fonds dont le parti dispose et attester qu'ils sont conformes ; et obtenir l'appui d'au moins 100 membres qui sont des électrices ou des électeurs. La *Loi* détermine également les motifs pour lesquels le directeur général des élections doit refuser ou peut retirer une autorisation.

Les enjeux et les principaux constats

Les critères d'autorisation sont peu nombreux et faciles à respecter, au Québec, ce qui permet à plusieurs groupes d'obtenir le statut de parti autorisé. Le caractère minimal des critères d'autorisation est conforme aux principes démocratiques reconnus internationalement et aux droits et libertés protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Cependant, les critères d'autorisation ne permettent pas de s'assurer de la vocation électorale et politique d'un parti. Ainsi, des partis politiques autorisés peuvent profiter des avantages que l'autorisation leur procure, comme l'accès à la liste électorale et à certaines formes de financement public, sans pour autant mener d'activités électorales. Lors des élections générales de 2022, 9 des 27 partis autorisés n'ont présenté aucun candidat ou en ont présenté un seul **Constat 4**.

En outre, alors que les discours et les crimes haineux sont en hausse²³, la *Loi électorale* ne traite pas directement de l'autorisation de partis politiques dont le nom ou les propos peuvent inciter à la haine ou à la violence ou dont les dirigeants ont été condamnés pour de tels motifs **Constat 5**.

Le bilan des consultations

La vocation électorale et politique des partis politiques autorisés

Les personnes et les groupes qui ont participé aux consultations d'Élections Québec sont plutôt favorables à l'ajout de critères minimaux visant à confirmer la vocation électorale et politique des partis qui demandent une autorisation.

Deux des critères proposés recueillent un appui majoritaire des personnes qui ont participé à notre consultation en ligne : exiger des partis politiques qu'ils fournissent un programme politique ; et exiger qu'ils soutiennent un nombre minimal de personnes candidates lors d'élections générales.

Les membres de la Table citoyenne et les spécialistes consultés appuient aussi majoritairement ces deux idées, mais ils suggèrent quelques modifications. Certains proposent de remplacer le programme politique par un énoncé de valeurs ou de mission qui exprime la raison d'être du parti de manière plus succincte. Plusieurs suggèrent également de prévoir une élection de répit aux partis politiques qui ne présentent pas de candidature lors d'une élection, dans les années qui suivent l'autorisation ou plus tard, si le parti souhaite se réorienter. Des spécialistes proposent d'exiger des partis politiques qu'ils soutiennent au moins cinq ou six candidatures lors d'élections générales. Finalement, des membres de la Table citoyenne suggèrent de rehausser les exigences pour qu'un parti politique autorisé puisse accéder à la liste électorale.

23. Statistique Canada, « [Les crimes haineux déclarés par la police, 2022](#) », *Le Quotidien*, 13 mars 2024.



Les partis politiques consultés sont moins favorables à l'ajout de critères. Plusieurs rappellent l'importance de conserver des exigences minimales pour l'autorisation, notamment afin de tenir compte des capacités limitées des nouveaux partis. Néanmoins, au moins cinq partis sont favorables à l'idée que les partis autorisés soutiennent un nombre minimal de personnes candidates lors d'élections générales. Un parti propose que les partis doivent présenter au moins deux candidats lors d'une élection générale sur deux ; ainsi, les partis disposeraient d'une élection de répit en cas de réorganisation, par exemple. Par ailleurs, des partis ont des doutes quant à l'efficacité des autres mesures proposées, comme la déclaration d'objectifs, le dépôt d'un programme politique ou la formation obligatoire des dirigeants. Certains partis craignent que leurs obligations administratives augmentent. Ils soulignent que les obligations actuelles peuvent déjà être difficiles à respecter, particulièrement pour les partis qui s'appuient sur le travail de bénévoles.

Enfin, un parti suggère de réfléchir aux moyens qui pourraient permettre à des groupes d'intérêt d'intervenir pendant la campagne électorale sans avoir à constituer un parti politique autorisé. Il évoque la révision du statut d'intervenant particulier ou la possibilité de soumettre une question à la population lors d'élections générales.

Les entités pouvant inciter à la haine ou à la violence

La consultation a mis en évidence une volonté partagée de protéger les élections québécoises, ainsi que les personnes qui y participent, des discours haineux et antidémocratiques.

Toutefois, les participantes et participants à notre consultation sont majoritairement défavorables à l'ajout de critères d'autorisation ou de retrait d'autorisation se basant sur l'incitation à la haine ou à la violence. Ces critères seraient difficiles à définir et à appliquer. De plus, ils pourraient porter atteinte à la liberté d'expression. Un groupe a d'ailleurs rappelé l'importance de clarifier la notion de discours haineux si elle est introduite dans la *Loi électorale*.

Des partis politiques, des spécialistes et des membres de la Table citoyenne considèrent que la question des discours haineux relève principalement des tribunaux. Selon eux, Élections Québec ne devrait pas intervenir en cette matière. Plusieurs ont insisté sur l'importance de mieux appliquer les mécanismes de protection existants, notamment ceux prévus au *Code criminel*, quitte à les renforcer.

Nos recommandations

S'assurer de la vocation électorale et politique des entités qui demandent une autorisation

Un parti politique est généralement défini comme une association qui a pour objectif principal de participer aux affaires publiques, notamment en présentant des candidates et des candidats aux élections. C'est cet objectif qui distingue les partis d'autres associations politiques et c'est à cette fin que la *Loi électorale* leur octroie certains avantages.

Les critères d'autorisation doivent permettre de confirmer la nature et les principaux objectifs des entités qui obtiennent le statut de parti politique autorisé. Les recherches et les consultations que nous avons menées au cours des derniers mois indiquent que nous pouvons rehausser certaines exigences sans porter atteinte de manière injustifiée à la liberté d'association ni alourdir les obligations des partis politiques. Ainsi, nous recommandons d'ajouter certains critères pour l'obtention et pour le maintien de l'autorisation qui nous permettront de nous assurer que le régime d'autorisation sert bien les fins prévues par la *Loi électorale*.

2.2 Exiger que les partis politiques autorisés confirment leur objectif de participer aux affaires publiques et présentent au moins deux candidatures lors d'élections générales

Cette recommandation s'inspire d'exigences similaires prévues dans la *Loi électorale du Canada* de même que dans plusieurs lois provinciales, dont celles de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

Une déclaration officielle lors de l'autorisation renouvelée chaque année

Nous recommandons d'abord d'exiger que les partis politiques autorisés fournissent une déclaration officielle confirmant que le parti compte participer aux affaires publiques²⁴, notamment en soutenant la candidature et en appuyant l'élection de deux personnes candidates ou plus, et qu'il s'agit de l'un de ses objectifs essentiels. La ou le chef du parti devrait signer cette déclaration, la remettre avec sa demande d'autorisation et la renouveler chaque année. Dans cette déclaration, le parti et son chef pourraient aussi s'engager à ne pas promouvoir ni contribuer à promouvoir la discrimination, la haine et la violence.

Une participation minimale lors des élections générales

De plus, conformément à la déclaration, les partis politiques autorisés seraient tenus de présenter au moins deux candidatures lors d'élections générales pour conserver leur autorisation. Ce nombre nous semble une exigence minimale essentielle pour prouver la vocation du parti.

Cependant, les partis politiques pourraient bénéficier d'une élection de répit. Ainsi, un parti pourrait conserver son autorisation sans soutenir de candidature à une élection s'il démontrait ses objectifs électoraux et politiques. Si un parti présentait moins de deux personnes candidates lors de deux élections générales consécutives, il pourrait perdre son autorisation.

24. D'après l'Office québécois de la langue française, les affaires publiques sont un « ensemble de questions concernant les affaires de l'État ou la vie politique, qui font l'objet d'une intervention des pouvoirs publics » (Office québécois de la langue française, « [Affaires publiques](#) », *Grand dictionnaire terminologique*).



2.3 Exiger que les partis politiques fournissent un énoncé de politique lorsqu'ils demandent une autorisation

Nous recommandons d'exiger que les partis politiques fournissent un énoncé de politique lorsqu'ils déposent leur demande d'autorisation. Cet énoncé permettrait au parti d'exposer brièvement sa raison d'être, ses valeurs, les idées qu'il défend ou les engagements qu'il souhaite prendre. Élections Québec n'aurait pas à juger du contenu de l'énoncé pour accepter ou refuser la demande d'autorisation. Ce document témoignerait simplement de l'engagement du parti à participer aux affaires publiques. De plus, la *Loi électorale* pourrait prévoir qu'Élections Québec diffuse cet énoncé (ou des extraits prédéfinis) dans le registre des entités politiques afin de fournir une information minimale sur les partis politiques autorisés aux électrices et aux électeurs (voir le chapitre 4).

S'assurer que les responsables d'un parti politique autorisé respectent certains critères, étant donné l'importance de leur rôle

Au sein d'un parti politique autorisé, la chef, le chef, les dirigeantes et les dirigeants exercent des responsabilités importantes liées à l'autorisation du parti, au retrait de son autorisation, aux déclarations de candidature, aux obligations du parti et à son imputabilité, entre autres. Ils contribuent directement à l'application de la *Loi électorale*. Nous recommandons de fixer certaines exigences à l'égard des personnes qui occupent ces fonctions. Les critères que nous recommandons s'inspirent de ceux prévus pour les personnes candidates. Ils s'intéressent aussi à l'intégrité de ces personnes.

2.4 Exiger que le chef et les deux dirigeants d'un parti politique autorisé aient la qualité d'électeur

Nous recommandons que la *Loi électorale* exige que toute personne qui souhaite être chef ou dirigeant²⁵ d'un parti politique autorisé ait la qualité d'électeur. La *Loi* pose déjà cette exigence pour les personnes qui présentent leur candidature à une élection ainsi que pour les représentantes officielles, représentants officiels, agentes officielles et agents officiels d'un parti politique autorisé. Il nous semble cohérent de prévoir le même critère pour les personnes appelées à diriger un parti.

25. Les partis politiques doivent nommer deux dirigeantes ou dirigeants dans leur demande d'autorisation. Ces personnes figurent dans le Registre des entités politiques autorisées au Québec.

2.5 Prévoir que les individus reconnus coupables de certains actes criminels ne puissent pas être chefs ou dirigeants d'un parti politique autorisé

Nous recommandons que la *Loi électorale* spécifie que les personnes reconnues coupables d'un acte criminel punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus, y compris de crimes haineux, ne puissent pas être chefs, dirigeantes ou dirigeants d'un parti politique pour la durée de la peine prononcée. Un parti politique dont le chef ou l'un des dirigeants se trouverait dans l'incapacité de conserver ses fonctions pour cette raison disposerait d'un délai pour nommer une nouvelle personne à cette fonction ; sinon, le parti pourrait perdre son autorisation. La *Loi électorale* prévoit déjà une disposition équivalente pour les personnes qui souhaitent se présenter à une élection (art. 235(5)).

Renforcer la cohérence du régime d'autorisation

Enfin, nous recommandons d'apporter trois modifications à la *Loi électorale* afin de renforcer la cohérence du régime d'autorisation. Ces modifications visent des obligations financières et administratives que la *Loi électorale* prescrit aux partis politiques autorisés. Elles permettraient d'en réaffirmer l'importance et d'en favoriser le respect.

2.6 Prévoir que les responsables d'un parti endetté ayant perdu son autorisation ne puissent pas soumettre une nouvelle demande d'autorisation

Nous recommandons de prévoir que les personnes responsables (la ou le chef, les dirigeantes et dirigeants, la représentante officielle ou le représentant officiel) d'un parti politique n'ayant pas acquitté toutes ses dettes au moment du retrait de son autorisation n'aient pas le droit de présenter une nouvelle demande d'autorisation pendant une période déterminée. Ainsi, un parti politique ne pourrait pas recourir au retrait d'autorisation afin d'éviter de payer ses dettes. Une disposition équivalente est prévue pour les candidates et candidats indépendants : dans la même situation, ces personnes deviennent inéligibles pendant quatre ans (art. 125). Notre recommandation permettrait de corriger cette iniquité et de rendre la *Loi électorale* plus cohérente.

2.7 Prévoir un retrait d'autorisation pour le non-respect des exigences relatives au rapport de dépenses électorales

Nous recommandons de prévoir la possibilité de retirer l'autorisation d'une entité politique qui ne respecte pas les exigences relatives au rapport de dépenses électorales²⁶. Un retrait d'autorisation équivalent est prévu pour le rapport financier (art. 68). Les mêmes conséquences devraient s'appliquer dans les deux cas.

26. Le défaut de produire un rapport de dépenses électorales constitue un motif de retrait d'autorisation dans la *Loi électorale du Canada* et dans les lois des autres provinces canadiennes, à l'exception du Nouveau-Brunswick.



2.8 Prévoir une suspension, puis un retrait d'autorisation sans préavis lorsqu'un parti n'a plus de responsables

La *Loi électorale* prévoit qu'un parti politique doit être composé d'au moins une ou un chef, d'une représentante officielle ou d'un représentant officiel ainsi que de deux dirigeantes ou dirigeants. Or, parfois, ces responsables démissionnent en bloc. Dans une telle situation, nous recommandons de prévoir la suspension temporaire de l'autorisation de ce parti. Ce dernier disposerait alors d'un délai (par exemple, 30 jours) pour nommer de nouveaux responsables. Si la situation était inchangée au terme de ce délai, le parti perdrait automatiquement son autorisation, sans préavis. Ainsi, un parti susceptible de se dissoudre ne pourrait pas continuer de solliciter des contributions ou de recevoir du financement public.

SYNTHÈSE

DES RECOMMANDATIONS

Le directeur général des élections recommande de modifier la *Loi électorale* pour :

- 2.1** Prévoir un régime distinct pour le remboursement de certaines dépenses personnelles additionnelles encourues par les personnes candidates.
- 2.2** Exiger que les partis politiques autorisés confirment leur objectif de participer aux affaires publiques et présentent au moins deux candidatures lors d'élections générales.
- 2.3** Exiger que les partis politiques fournissent un énoncé de politique lorsqu'ils demandent une autorisation.
- 2.4** Exiger que le chef et les deux dirigeants d'un parti politique autorisé aient la qualité d'électeur.
- 2.5** Prévoir que les individus reconnus coupables de certains actes criminels ne puissent pas être chefs ou dirigeants d'un parti politique autorisé.
- 2.6** Prévoir que les responsables d'un parti endetté ayant perdu son autorisation ne puissent pas soumettre une nouvelle demande d'autorisation.
- 2.7** Prévoir un retrait d'autorisation pour le non-respect des exigences relatives au rapport de dépenses électorales.
- 2.8** Prévoir une suspension, puis un retrait d'autorisation sans préavis lorsqu'un parti n'a plus de responsables.



CHAPITRE 03

Le financement politique et les dépenses électorales

**Les sources de financement et
l'encadrement des dépenses préélectorales**

Le financement politique

Ce que la *Loi électorale* prévoit

Les entités politiques autorisées²⁷ sont soumises à un encadrement continu en matière de financement. Par exemple, la *Loi électorale* exige que les partis politiques et les députés indépendants produisent, chaque année, un rapport financier qui rend compte de leurs revenus et de leurs dépenses en toute transparence. Élections Québec vérifie ce rapport et le diffuse sur son site Web.

Les partis politiques et les personnes candidates sont aussi soumis à un encadrement spécifique à la période électorale, qui concerne principalement les dépenses électorales permises et les acteurs qui peuvent les faire. Cet encadrement ainsi que la transparence quant aux sources de financement et aux dépenses électorales des partis politiques visent à assurer l'intégrité des élections et à renforcer la confiance des électrices et des électeurs.

Le directeur général des élections est responsable de l'application et du respect des règles en matière de financement politique. Il diffuse de l'information à ce sujet pour faciliter la compréhension ainsi que pour favoriser l'adhésion aux règles et aux pratiques qui assurent un financement politique sain. Il administre également les mécanismes de financement public et les contributions politiques provinciales. Enfin, il joue un rôle important de vérificateur et de poursuivant public.

Le financement autonome

La *Loi électorale* et les directives du directeur général des élections encadrent les différentes sources de financement autonome des partis politiques. Ce type de financement comprend les contributions politiques, les frais d'adhésion au parti, les revenus des activités politiques ainsi que les revenus accessoires. Les contributions et les frais d'adhésion sont les deux principales sources de financement autonome des partis.

Depuis 1977, les électrices et les électeurs sont les seuls à pouvoir verser une contribution à une entité politique autorisée. Le plafond annuel de leurs contributions est fixé à 100 \$ depuis 2013²⁸. Lors d'une année d'élections générales ou lors d'une élection partielle, un électeur peut verser une contribution additionnelle maximale de 100 \$.

27. Le terme *entités politiques autorisées* désigne les partis politiques, les instances de partis, les députées et députés indépendants ainsi que les candidates et candidats indépendants qui souhaitent recueillir des contributions et engager des dépenses. Dans ce chapitre, nous parlerons principalement des partis politiques, à des fins de simplification.

28. Le montant maximal des contributions est passé de 3 000 \$ à 1 000 \$, en 2011, puis à 100 \$, en 2013. Depuis 2013, les contributions destinées aux entités politiques provinciales ne donnent droit à aucun crédit d'impôt.



Afin d'assurer l'intégrité du financement autonome, la *Loi* précise que toute contribution doit être versée par l'électrice ou l'électeur 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. Les seules personnes qui peuvent solliciter des contributions politiques pour le compte d'un parti ou d'une personne candidate sont la représentante officielle ou le représentant officiel ainsi que les personnes qu'il désigne par écrit pour le faire. Au palier électoral provincial, le directeur général des élections exerce un contrôle sur les contributions : il vérifie leur conformité et il remet ensuite les sommes aux partis politiques²⁹. La *Loi électorale* prévoit que le directeur général des élections rend accessibles certaines informations sur les donatrices et donateurs ; leur nom, leur municipalité, leur code postal, le montant et l'année des contributions effectuées ainsi que le parti auquel elles sont destinées sont donc diffusés sur le site Web d'Élections Québec.

Le financement autonome des partis politiques comprend aussi les revenus d'adhésion au parti. La *Loi électorale* prévoit que cette somme ne peut pas dépasser 25 \$ par année. Toute personne physique peut payer des frais d'adhésion au parti, qu'elle ait la qualité d'électeur ou non.

Le financement public

La *Loi électorale* prévoit trois sources principales de financement public³⁰.

L'allocation annuelle et l'allocation électorale

Les partis politiques ayant participé aux élections générales reçoivent une allocation chaque année. Une allocation additionnelle, l'allocation électorale, est prévue lors d'une année où des élections ont lieu. Ces allocations sont calculées à partir du nombre d'électrices et d'électeurs inscrits sur la liste électorale³¹. Elles sont distribuées proportionnellement au pourcentage de votes valides obtenus lors des dernières élections générales.

29. Les contributions en argent de moins de 50 \$ peuvent être payées directement à la représentante officielle, au représentant officiel ou aux personnes qu'il désigne et qui possèdent un certificat de sollicitation. Toute contribution doit être accompagnée d'une fiche de contribution approuvée par le directeur général des élections, qui remet un reçu aux donateurs pour toute contribution versée conformément chaque année.

30. Elles sont présentées ici sommairement. Certains montants sont aussi prévus pour rembourser des frais administratifs liés aux obligations légales des partis politiques en matière de certification des états financiers et de sollicitation des contributions. Vous trouverez plus de détails à ce sujet dans *Élections Québec, op. cit.*, p. 89 à 92.

31. En 2024, le nombre d'électrices et d'électeurs est multiplié par 1,90 \$ (ce montant est indexé chaque année) pour les allocations annuelles et par 1,00 \$ pour les allocations électorales.

Les revenus d'appariement annuel et électoral

Un parti politique reçoit un revenu d'appariement pour chaque dollar qu'il recueille en contributions des électrices et des électeurs. Ce revenu est de 2,50 \$ pour les premiers 20 000 \$ recueillis en contributions. Il est ensuite de 1,00 \$ pour chaque dollar de contribution supplémentaire, jusqu'à concurrence de 200 000 \$. Ainsi, le montant maximal qu'un parti politique peut recevoir en appariement est de 250 000 \$ par année. Lors d'élections générales, ce montant est doublé.

Le remboursement des dépenses électorales

Certains partis et personnes candidates peuvent se voir rembourser 50 % de leurs dépenses électorales à la suite d'une élection. Pour avoir droit à ce remboursement, un parti politique doit avoir obtenu au moins 1 % des votes valides à l'échelle de la province. Une personne candidate doit avoir été proclamée élue dans sa circonscription ou avoir obtenu au moins 15 % des votes pour obtenir un tel remboursement.

L'encadrement des dépenses électorales

La *Loi électorale* encadre les dépenses qui peuvent être effectuées durant la période électorale³² : elle définit ce qu'est une dépense électorale, elle précise le montant maximal qui peut être dépensé et elle désigne les acteurs qui peuvent les effectuer. Elle prévoit aussi la divulgation des dépenses réalisées. Avant le déclenchement d'une élection, toutefois, la *Loi* ne limite pas les dépenses partisans et ne restreint pas les acteurs qui les engagent.

D'après la définition de la *Loi*, une dépense électorale est le coût d'un bien ou d'un service utilisé pendant la période électorale pour les quatre fins suivantes : favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'une candidate, d'un candidat ou des candidats d'un parti ; diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti ; approuver ou désapprouver des mesures qu'ils préconisent ou combattent ; ou encore approuver ou désapprouver des actes qu'ils ont accomplis ou proposés. En période électorale, seuls les partis politiques autorisés et les personnes candidates peuvent effectuer des dépenses électorales par l'entremise de leur agente officielle, de leur agent officiel ou de son adjointe ou adjoint.

32. La période électorale est déclenchée lorsque le gouvernement prend un décret adressé au directeur général des élections ordonnant la tenue d'une élection. La période électorale commence le lendemain de la prise du décret et elle se termine le jour des élections, à la clôture du scrutin.



Pour assurer l'équité entre les participantes et participants à l'élection, la *Loi* établit une limite de dépenses électorales. Celle des partis politiques est calculée à partir du nombre d'électrices et d'électeurs dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti présente des candidatures. La limite de dépenses d'une personne candidate est établie en fonction du nombre d'électrices et d'électeurs de la circonscription où elle se présente. Lors des élections générales de 2022, un parti politique présentant des candidatures dans chacune des circonscriptions disposait d'une limite 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 candidats. Dans les circonscriptions, la limite variait de quelque 20 000 \$ à près de 55 000 \$. La *Loi* ne précise pas la manière d'imputer les dépenses entre les candidats d'un parti et le parti lui-même. Au terme de l'élection, les partis politiques et les personnes candidates doivent produire un rapport de dépenses électorales. Les équipes du directeur général des élections vérifient ces rapports et publient ensuite un sommaire des dépenses effectuées.

Les autres acteurs de la société civile, appelés les tiers, ne peuvent pas effectuer de dépenses électorales. Toutefois, la *Loi* prévoit qu'une électrice, un électeur ou un groupe d'électeurs peut demander une autorisation à titre d'intervenant particulier auprès de la directrice ou du directeur du scrutin de sa circonscription. Cette autorisation lui permet de dépenser un maximum de 300 \$ pendant une période électorale. Le tiers peut utiliser ces dépenses pour faire connaître son opinion sur un sujet d'intérêt public ou pour prôner l'abstention ou l'annulation du vote, à condition que cela n'ait pas pour effet de favoriser ni de défavoriser directement une personne candidate ou un parti.

Les enjeux et les principaux constats

L'équilibre entre le financement public et autonome

Au cours des années 2010, une série de modifications à la *Loi électorale* ont augmenté substantiellement le financement public des partis politiques, pour pallier la réduction du plafond des contributions politiques. Ainsi, depuis 2012, la principale source de revenus des partis politiques est le financement public **Constat 1**³³. En 2011, le financement public représentait un peu plus du tiers des revenus des partis politiques (36,3 %). Depuis 2014, il compte pour plus de 70 % de leurs revenus. En 2022, une année électorale, la proportion de financement public s'est établie à 76,6 %.

33. Pour des explications plus complètes sur les constats, voir Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, p. 66 à 80. La numérotation des constats correspond à celle du chapitre 3 de ce document.

Le financement public contribue à assurer un revenu aux partis politiques afin qu'ils tiennent leurs activités. Il réduit les pressions financières qu'ils peuvent subir et il leur permet de se concentrer sur leurs activités politiques. Le financement public s'accompagne d'une reddition de comptes qui renforce la transparence. De plus, les mécanismes d'allocation et d'appariement favorisent une certaine équité entre les diverses formations politiques. L'augmentation du financement public et la réduction du plafond des contributions, fixé à 100 \$, limitent l'influence des donatrices et donateurs sur le parti. Toutefois, puisque les partis ne dépendent plus des contributions politiques pour survivre financièrement, ils peuvent s'éloigner de leurs électrices et électeurs.

L'émergence d'une période préélectorale dans le contexte d'élections à date fixe

Les premières élections générales tenues à date fixe ont eu lieu en 2018. La prévisibilité des élections amène les acteurs à modifier leur comportement à l'approche de l'évènement. Elle crée une période préélectorale qui n'est pas encadrée par la *Loi*, à l'heure actuelle. Cette situation a des conséquences sur deux principes qui sont à la base des dispositions de la *Loi* en matière de financement et de dépenses pendant la période électorale : l'équité des chances et la transparence. Nous dressons trois principaux constats quant aux changements liés à l'émergence d'une période préélectorale.

À l'heure actuelle, à l'extérieur de la période électorale, les dépenses des entités politiques sont peu encadrées, y compris celles associées aux activités partisans. Élections Québec demande aux partis de lui fournir certaines informations sur leurs dépenses préélectorales, mais l'information recueillie demeure partielle et elle est inégale d'un parti à l'autre. En 2018, les dépenses préélectorales déclarées par les partis politiques s'élevaient à 1,9 M\$; il s'agit d'une augmentation de plus de 400 % par rapport à l'année électorale précédente (2014). La nature des dépenses préélectorales déclarées tend à démontrer que certains partis politiques mènent une véritable campagne préélectorale. Les observations effectuées à l'occasion des élections de 2022 confirment cette tendance. Quelques partis politiques intensifient donc leurs activités partisans au cours des mois qui précèdent la tenue d'élections générales **Constat 2** .

L'émergence d'une campagne préélectorale crée de nouvelles préoccupations : elle pourrait avoir un impact sur l'équité entre les partis politiques et les personnes candidates ainsi que sur la transparence en matière de financement politique et de dépenses préélectorales. Certains partis politiques disposant de ressources plus importantes pourraient déployer plus de moyens pour soutenir leurs activités partisans avant la période électorale.



Durant la période électorale, la *Loi électorale* privilégie les partis politiques et les personnes candidates : les individus et les groupes d'intérêt (les tiers) ne peuvent pas réaliser de dépenses électorales³⁴. À l'extérieur de la période électorale, la *Loi électorale* ne régit pas les dépenses des tiers, à moins qu'elles constituent une contribution politique. Le financement de leurs activités visant à promouvoir des partis politiques ou les idées qu'ils appuient, par exemple, n'est ni limité ni encadré. Par ailleurs, même si ces activités sont généralement publiques, elles ne sont pas répertoriées, actuellement. La tenue d'élections générales à date fixe permet aux tiers de planifier des activités préélectorales et d'effectuer des dépenses élevées dans le but d'influencer les débats électoraux jusqu'à la prise du décret **Constat 3**³⁵.

Enfin, la période préélectorale se déroule alors que les députées et les députés, soutenus par leur personnel, ont toujours la responsabilité de fournir des services aux citoyennes et citoyens de leur circonscription. Dès la prise du décret, ce n'est plus le cas ; par contre, les ministres et le personnel des cabinets sont en fonction jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement, donc tout au long de la campagne électorale. En contexte de campagne préélectorale, la distinction entre les activités partisans et les activités parlementaires ou gouvernementales est particulièrement incertaine, ce qui augmente le risque d'utilisation des ressources publiques à des fins purement partisans **Constat 4**. Aucun régime intégré de contrôle ne permet d'assurer que les dépenses de l'État ne sont jamais utilisées à des fins purement partisans.

Le bilan des consultations

Le modèle de financement politique actuel

Nos consultations nous ont permis de vérifier l'avis des participantes et participants quant au modèle de financement actuel, créé à la suite des réformes successives des années 2010, et de recevoir des suggestions d'amélioration.

L'équilibre entre le financement public et le financement autonome

La perception du régime de financement politique actuel qui se dégage de nos consultations est plutôt positive, tant du côté des partis politiques et des spécialistes que des participants à la consultation en ligne. La réduction du plafond des contributions et l'augmentation du financement public semblent avoir permis d'assainir le financement politique et de libérer les partis des pressions financières. Plusieurs voient aussi favorablement la reddition de comptes prévue dans le régime et la grande transparence qui le caractérise, notamment sur les activités des partis. Néanmoins, des voix minoritaires critiquent le modèle en vigueur.

34. Rappelons toutefois l'existence du régime des intervenants particuliers, conçu pour les électrices, les électeurs ou les groupes d'électeurs, qui a été brièvement présenté dans la première section de ce chapitre (voir la *Loi électorale*, chapitre VI, section V).

35. Les biens et les services acquis par les tiers avant le début de la période électorale ne doivent pas être utilisés en période électorale.

Une majorité des participantes et participants à la consultation en ligne (57 %) trouvent que le modèle actuel offre un équilibre satisfaisant entre les mécanismes de financement, qu'il procure les avantages du financement public tout en maintenant le lien entre les partis et l'électorat. Cependant, plusieurs répondants sont d'avis contraire ; la plupart d'entre eux souhaitent diminuer le financement public, qui leur semble trop élevé, et augmenter le plafond des contributions pour qu'il y ait davantage de financement provenant des électrices et des électeurs. D'autres proposent l'inverse : abolir les contributions politiques pour créer un financement entièrement public.

Plusieurs partis politiques disent aimer le modèle actuel, qui offre plusieurs avantages. Un parti souligne que la réduction des contributions et l'augmentation du financement public ont contribué à renforcer le lien entre les partis politiques et les électeurs, plutôt qu'avec les donateurs. D'autres affirment que ce régime offre une chance égale à tous, qu'il permet aux petits partis d'exister et à d'autres d'émerger entre les élections (par exemple, grâce aux revenus d'appariement). Deux partis politiques se montrent plus critiques. Le premier suggère d'abolir le financement public et la reddition de comptes qui l'accompagne : à ses yeux, les partis devraient être exclusivement soutenus par leurs membres et rendre des comptes à eux seuls. Il propose également qu'Élections Québec cesse de gérer les contributions politiques. Un second parti s'inquiète de l'indépendance des partis politiques, qui sont désormais principalement financés par l'argent public.

Selon la majorité des avis recueillis, l'équilibre entre les sources de financement est globalement satisfaisant, mais plusieurs y proposent des améliorations.

Le mécanisme des allocations annuelle et électorale

Certains citoyens, citoyennes, spécialistes et partis politiques proposent de revoir la base de calcul de l'allocation : plutôt que de la calculer en fonction du nombre d'électrices et d'électeurs inscrits, ils suggèrent de la fixer en fonction du nombre d'électeurs ayant voté. L'allocation reflèterait ainsi davantage le choix des électeurs, dont celui de ne pas voter, ce qui pourrait inciter les partis politiques à déployer plus d'énergie pour encourager la participation électorale.

Deux partis critiquent le mécanisme d'allocation. Ils estiment qu'il avantage indument, pendant quatre ans, les partis qui ont fait le plein de votes aux élections précédentes et qu'il renforce les inégalités de moyens entre les partis pendant une longue période. Les nouveaux partis qui émergent ont ainsi de la difficulté à se battre à armes égales lors des élections. Un parti suggère de réviser la base de la distribution de l'allocation, lors d'une année électorale, en fonction du nombre de personnes candidates qu'un parti soutient pour cette élection. Cette stratégie pourrait rééquilibrer les chances entre les partis avant les élections.



Les contributions politiques

Plusieurs citoyennes, citoyens, groupes, spécialistes et partis politiques proposent d'augmenter ou d'indexer le plafond des contributions politiques. Selon eux, cette mesure pourrait favoriser l'engagement citoyen et les efforts des partis pour cultiver leur lien avec la population.

Quelques acteurs différents, dont deux partis politiques et deux spécialistes, proposent aussi de cesser de publier de l'information sur les contributions politiques et sur les donateurs. Cette exigence de la *Loi* leur semble déraisonnable, étant donné les montants en jeu. Ils prétendent qu'elle nuit à cette forme de participation politique, puisque des électrices et des électeurs aimeraient soutenir financièrement un parti, mais ne souhaitent pas que cette information soit publique. La plupart de ces acteurs précisent qu'Élections Québec pourrait accéder à l'information sur les donateurs pour réaliser les vérifications garantissant l'intégrité du financement. Certains proposent que les journalistes y aient également accès. Un groupe craint d'ailleurs que la perte de l'accès aux informations sur les contributions politiques constitue un recul pour le travail journalistique.

Certains acteurs proposent des pistes de réflexion sur la participation des électrices et des électeurs au financement des partis politiques. Un spécialiste invite Élections Québec à s'intéresser à l'évolution des dons versés à des groupes d'influence dont les idées s'apparentent à celles de certains partis politiques : si ces dons augmentent, c'est peut-être un signe que la limite des contributions est trop basse, puisque les électeurs investissent dans d'autres groupes pour faire avancer les enjeux politiques qui les interpellent. Une autre spécialiste mentionne un mécanisme permettant aux électrices et aux électeurs d'attribuer une part du financement public au parti de leur choix chaque année (par exemple, sur leur déclaration de revenus). Un tel mécanisme permettrait aux électeurs de s'impliquer différemment et de soutenir financièrement un parti politique.

Les autres sources de financement des partis

Différentes suggestions d'amélioration visent d'autres sources de financement des partis politiques. Un parti propose de valoriser la participation politique et les efforts des partis pour recruter des membres en augmentant le montant maximal permis pour les frais d'adhésion aux partis et en permettant de moduler la durée de l'adhésion, qui est actuellement annuelle. Par ailleurs, un spécialiste conseille d'interdire aux partis politiques de réaliser des investissements immobiliers.

Les dépenses électorales

Plusieurs suggestions portent sur le mécanisme de remboursement des dépenses électorales. Des citoyennes, des citoyens et des partis politiques proposent de réduire les conditions que les personnes candidates doivent respecter pour obtenir le remboursement de leurs dépenses électorales. Dans le contexte de multipartisme actuel, certains jugent que c'est difficile d'obtenir 15 % des votes ; seuls les plus grands partis politiques y arrivent, ce qui ne leur semble pas équitable.

Pour améliorer l'équité entre les partis politiques, un groupe suggère de réduire le plafond des dépenses électorales des partis.

Un autre groupe propose de mieux encadrer la répartition des dépenses électorales entre le parti et ses candidates et candidats. Il estime que la flexibilité dont les partis disposent pour attribuer des dépenses à la province ou aux circonscriptions favorise les partis ayant plus de moyens. Un parti politique s'oppose à ce type d'encadrement, car une telle distinction complexifierait la reddition de comptes et nuirait aux partis politiques.

L'encadrement de la période préélectorale

Les partis politiques

Les partis politiques qui se sont prononcés sur un possible encadrement de la période préélectorale sont divisés sur la question. La majorité d'entre eux sont cependant en faveur de plus de transparence ou d'encadrement. En effet, quatre partis estiment qu'il faut éviter que la période électorale s'étende aux semaines précédant la prise du décret sans encadrement. Un parti souligne que les exigences qu'Élections Québec a introduites pour améliorer la transparence des dépenses préélectorales dans les procédures de reddition de comptes des partis ne sont pas suffisantes. Il se dit favorable à une interdiction de publicité partisane ou à un encadrement des dépenses des partis, compte tenu de la grande disparité de moyens entre les partis politiques.

Deux partis sont contre tout encadrement de la période préélectorale. Le premier souligne que la reddition de comptes exigée par Élections Québec est adéquate. Le second craint qu'en faisant preuve de transparence quant aux activités qu'il mène en période préélectorale, il dévoile certaines stratégies qu'il teste à ce moment, ce qui pourrait le désavantager.

Une forte majorité des répondantes et répondants à la consultation publique estiment que l'absence de contrôle des dépenses des partis politiques avant le début de la période électorale nuit à l'égalité des chances et à la transparence. Une forte majorité des répondants sont donc favorables au contrôle des dépenses partisans en période préélectorale et à l'imposition d'une limite de dépenses préélectorales. Un groupe appuie aussi un tel encadrement, surtout si les tiers font également l'objet d'une forme d'encadrement préélectoral.

Un parti suggère de déplacer la période d'interdiction de publicité effectuée par les partis politiques prévue dans la *Loi électorale* avant la prise du décret (actuellement, la publicité est interdite au cours des sept jours qui suivent la prise du décret). Ce déplacement créerait un tampon entre la période préélectorale et la campagne électorale.



Les tiers

Les avis sur l'encadrement des tiers en période préélectorale varient selon les acteurs consultés. Une forte majorité de répondantes et répondants à la consultation publique estiment que les dépenses partisans que les tiers effectuent avant le début de la période électorale peuvent compromettre l'équité et l'égalité des chances. Quelques partis politiques se prononcent également pour plus de transparence ou pour l'imposition d'une limite aux dépenses des tiers au cours de cette période. Un parti est contre, toutefois ; il juge que cela découragerait la participation politique des groupes de la société civile, des citoyennes et des citoyens.

Cet avis fait écho aux inquiétudes exprimées par les groupes de la société civile qui ont participé aux consultations. Ils s'opposent à l'idée d'un encadrement préélectoral des tiers, même s'il exigeait uniquement la divulgation des dépenses partisans. De nombreuses organisations craignent que cet encadrement limite leur liberté d'expression et perturbe leurs activités normales. Elles redoutent aussi que la reddition de comptes qui accompagnerait l'éventuel encadrement décourage les organisations à engager des dépenses pour participer au débat démocratique. Si un encadrement préélectoral des tiers était introduit dans la *Loi*, certains groupes proposent que le seuil de dépenses nécessitant un enregistrement soit assez élevé, pour permettre un débat public sain et la poursuite des activités normales des organisations de la société civile. L'encadrement devrait porter uniquement sur la publicité partisane et laisser plus de latitude aux tiers que lors de la période électorale.

Ces organisations ont exprimé d'importantes insatisfactions quant à l'encadrement actuel des tiers en période électorale, qu'ils jugent trop restrictif. Elles trouvent que ces règles limitent leur participation au débat démocratique ainsi que la diffusion d'information non partisane aux électrices et aux électeurs ; ces règles rendent même certaines de leurs activités régulières illégales. Les organisations précisent que la compréhension des règles pose aussi un défi, particulièrement pour les petites organisations, qui craignent d'être poursuivies ; dans le doute, elles évitent d'intervenir en période électorale, même si ces interventions pourraient être légales. À leurs yeux, le modèle actuel ne favorise pas la participation de la population et de la société civile au cours de la période électorale. Ces acteurs souhaitent éviter qu'il en soit de même au cours des semaines et des mois précédant les élections. Ultimement, ils souhaitent que la définition des dépenses électorales soit revue, dans la *Loi*, pour devenir moins restrictive ; ainsi, certaines dépenses de tiers liées à des interventions non partisans pourraient être autorisées.

L'utilisation des ressources de l'État

La grande majorité des personnes ayant répondu à la consultation en ligne souhaitent que l'utilisation des ressources de l'État à des fins partisans soit mieux encadrée en tout temps. La quasi-totalité des répondants appuie l'instauration d'un mécanisme permettant de s'assurer que les publicités gouvernementales n'ont pas de caractère partisan, comme ailleurs au Canada. Un groupe de spécialistes est également favorable à la clarification, à la révision et à la diffusion des règles et des normes liées à l'utilisation des ressources de l'État.

La majorité des partis politiques consultés (cinq d'entre eux) sont favorables à un encadrement de l'utilisation des ressources de l'État ou à plus de transparence dans ce domaine, principalement en ce qui a trait à la publicité gouvernementale. Quelques partis soulignent que les gouvernements multiplient les publicités et les sondages avant les élections. Un parti propose d'instaurer une période d'interdiction de publicité vantant le bilan du gouvernement, par exemple. Un parti estime, au contraire, que les lignes directrices et le corpus de règles en vigueur pour encadrer l'utilisation des ressources de l'État suffisent et que ce n'est pas nécessaire d'introduire un encadrement légal. Il souhaite éviter la création d'un encadrement complexe à appliquer et à vérifier. Il reconnaît toutefois que certaines pratiques pourraient être améliorées pour qu'elles soient plus transparentes.

Enfin, un parti souligne que le gouvernement assume des frais visant à assurer la sécurité des chefs de certains partis, mais pas tous, ce qui peut constituer une forme d'iniquité entre les partis.

Nos recommandations

Deux cycles électoraux se sont déroulés depuis les modifications législatives ayant établi des élections à date fixe et redéfini le modèle du financement politique au Québec. Nous pouvons maintenant commencer à en évaluer les mérites sur les plans de l'intégrité, de l'équité et de la transparence. Les consultations menées montrent que l'équilibre actuel entre le financement autonome et le financement public semble acceptable pour une majorité de participantes et participants, mais il ne fait pas l'unanimité. Plusieurs proposent d'adapter certains mécanismes ; d'autres nous invitent à repenser certains volets entiers.

Nous présentons quelques recommandations de modifications législatives qui nous semblent nécessaires dès maintenant pour renforcer l'équité et l'intégrité du financement politique. Elles contribueront à améliorer la confiance envers ce financement grâce à de nouvelles exigences en matière de transparence.

Améliorer l'équité et l'intégrité du financement politique

3.1 Diminuer le taux de votes valides requis pour que les personnes candidates aient droit au remboursement de leurs dépenses électorales

Nous recommandons d'abaisser le nombre minimal de votes exigé par la *Loi* pour que les personnes candidates puissent obtenir le remboursement de leurs dépenses électorales. Elles doivent actuellement obtenir 15 % des votes valides dans la circonscription ; nous proposons d'abaisser ce taux à 10 %.



Cette mesure créerait plus d'équité entre les personnes candidates. La réduction de ce seuil pourrait faire augmenter le financement public, mais nous pouvons difficilement prévoir l'ampleur de cette augmentation, puisque les partis politiques adaptéraient leur répartition des dépenses électorales entre le parti et les personnes candidates, le cas échéant. Nous évaluerons cette mesure à la suite des élections générales où elle entrerait en vigueur.

3.2 Exiger que le paiement des frais d'adhésion à un parti soit réservé aux personnes domiciliées au Québec

Actuellement, pour adhérer à un parti politique, une personne n'a pas besoin d'avoir la qualité d'électeur ni d'être domiciliée au Québec. Par souci de cohérence, afin de maintenir la fiabilité de toutes les composantes du système de financement politique, nous recommandons de modifier la *Loi électorale* afin d'exiger que seules les personnes domiciliées au Québec puissent verser un montant pour adhérer à un parti politique. Il s'agit d'une exigence minimale raisonnable pour ce mode de financement. La gestion des adhésions demeurerait simple pour les partis politiques.

Ce changement nous semble d'autant plus important qu'au cours des dernières années, nous avons remarqué que les revenus recueillis en frais d'adhésion ont augmenté : les partis utilisent de plus en plus ce mécanisme de financement. Même si le plafond annuel maximal pour une adhésion est limité à 25 \$, ce montant représente une proportion significative du montant maximal fixé pour les contributions politiques (100 \$) qui, lui, fait l'objet d'un encadrement.

En complément

Poursuivre nos travaux d'évaluation du cadre de financement politique

Le régime de financement politique comporte plusieurs composantes complémentaires qui doivent être analysées conjointement. Toute modification aux sources de revenus ou aux dépenses permises a des répercussions sur l'équilibre entre les composantes du régime de financement et sur son équité. Nos analyses doivent en tenir compte. Nos travaux se nourriront des constats que nous dresserons au cours des prochains mois et des prochaines années, notamment lors des élections générales prévues en 2026. Nous évaluerons aussi certaines des idées soumises lors des consultations. Nous nous pencherons sur la préservation de l'équilibre du modèle et sur le respect de ses principes, notamment en ce qui a trait aux dimensions suivantes.

- Les limites des dépenses électorales : nous continuerons d'observer les montants que les partis politiques dépensent pour les élections ; la manière dont ils répartissent leurs dépenses entre le parti et les candidats ; et les enjeux d'équité liés à cette répartition.



- Le plafond des contributions politiques et des frais d'adhésion aux partis : nous vérifierons si les électrices et les électeurs utilisent la limite permise pour effectuer des contributions à chaque parti et si les partis fixent le montant des frais d'adhésion au maximum permis, ce qui nous aidera à déterminer si ces plafonds répondent adéquatement aux besoins de financement des partis.
- La base du calcul et de l'attribution des allocations annuelle et électorale.

Au cours des prochaines années, ces analyses pourront donner lieu à des recommandations de modifications législatives. Nous évaluerons également les répercussions des modifications législatives que nous proposons dans le présent rapport en matière de financement politique et pour faciliter les candidatures, si le législateur les intègre à la *Loi* (la diminution du nombre de votes nécessaires pour obtenir un remboursement des dépenses électorales pour les personnes candidates et le régime particulier de remboursement pour certaines dépenses personnelles [voir le chapitre 2]). Nous poursuivrons nos efforts pour mieux faire connaître et comprendre les règles liées au financement politique, notamment afin de clarifier le rôle d'information que peuvent jouer certaines organisations tout en respectant les limites posées par la *Loi électorale*. Enfin, nous collaborerons avec les équipes de recherche qui souhaitent se pencher sur le financement politique au Québec.

Introduire un encadrement particulier pour la période préélectorale

La *Loi électorale* doit tenir compte de la nouvelle réalité des élections générales à date fixe. Nous recommandons l'introduction d'un encadrement pour assurer plus de transparence au sujet des dépenses des partis politiques et des tiers lors de la période préélectorale, tout en préservant leur liberté d'expression. Cet encadrement prévoirait aussi une interdiction de publicité gouvernementale à l'approche de la prise du décret. Ces mesures répondent au souci de transparence émanant des consultations et sont cohérentes avec l'esprit de la *Loi électorale* ; elles permettraient notamment de veiller à l'équité du régime de financement politique.

3.3 Améliorer la transparence des activités préélectorales des partis politiques

Les observations que nous avons effectuées en amont des élections générales tenues à date fixe, en 2018 et en 2022, nous ont permis de constater que les formations politiques effectuent de la publicité partisane plusieurs mois avant le début de la période électorale. Certaines sont plus actives que d'autres et commencent leur campagne électorale bien avant la prise du décret.

En 2022, le directeur général des élections a mis à l'essai un mécanisme visant à obtenir de l'information sur les dépenses préélectorales des partis politiques. Malheureusement, cet outil n'offre pas un portrait fidèle des dépenses réalisées au cours de cette période.



Une modification à la *Loi* permettrait d'obtenir de l'information plus transparente sur les dépenses préélectorales de publicité des partis politiques. Une nouvelle obligation portant sur ces dépenses précises simplifierait la reddition de comptes des partis et permettrait de dresser un portrait complet, comparable et mieux quantifié des dépenses préélectorales des partis politiques.

Les partis politiques seraient tenus de produire un rapport de dépenses préélectorales contenant leurs dépenses de publicité. Les rapports de dépenses préélectorales des partis politiques seraient diffusés sur le site Web d'Élections Québec. Nous pourrions ainsi disposer d'un portrait fidèle de la situation pour nous assurer que les dépenses engagées en période préélectorale respectent l'esprit de la *Loi*. Nous pourrions ensuite évaluer si d'autres modifications législatives sont requises.

3.4 Assurer la transparence des activités préélectorales des tiers

Certaines des dépenses réalisées par les tiers pendant la période préélectorale devraient être plus transparentes. À l'heure actuelle, nous ne connaissons pas l'ampleur des dépenses qu'ils engagent avant la période électorale. L'encadrement que nous recommandons concerne uniquement les dépenses partisans des tiers ; il ne porte pas sur leurs sources de financement.

Les tiers qui engagent des dépenses dépassant un certain montant pour effectuer de la publicité partisane seraient tenus de s'enregistrer auprès du directeur général des élections. Ils devraient ensuite déclarer leurs dépenses liées aux coûts de conception et de diffusion de publicité partisane utilisée pendant la période réglementée.

Les tiers doivent pouvoir continuer de participer au débat public. L'encadrement que nous suggérons ne cherche pas à limiter leurs interventions, mais à faire connaître publiquement la quantité et la teneur de la publicité partisane qu'ils réalisent en période préélectorale. Cette transparence nous permettrait de vérifier si ces dépenses respectent les principes de la *Loi électorale* en matière de financement ou si elles doivent faire l'objet d'un encadrement additionnel pendant la période préélectorale (par exemple, l'établissement d'une limite de dépenses).

3.5 Interdire les publicités et les annonces gouvernementales pendant la période préélectorale

Nous recommandons d'introduire, avant la période électorale, une période au cours de laquelle la publicité et les annonces gouvernementales seraient interdites. À l'heure actuelle, certaines lignes directrices du gouvernement limitent les communications gouvernementales à l'approche des élections. Cependant, une interdiction fixée dans une loi viendrait clarifier les règles et assurer davantage d'équité entre les partis politiques d'une élection à l'autre. Des exceptions pourraient faciliter la gestion de situations particulières, comme des situations d'urgence liées à la santé ou à la sécurité publique, lors desquelles certaines communications gouvernementales sont essentielles.

En complément**Poursuivre le travail avec nos partenaires concernant l'utilisation des ressources parlementaires et gouvernementales**

La Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Bureau de l'Assemblée nationale et Élections Québec jouent un rôle dans l'encadrement de l'utilisation des ressources de l'État. En l'absence de régime intégré de supervision des dépenses de l'État, les règles et les normes des diverses institutions doivent être cohérentes entre elles. Nous poursuivrons notre collaboration avec ces partenaires afin de clarifier, de réviser et de diffuser les règles et les normes liées à l'utilisation des ressources parlementaires et gouvernementales.

SYNTHÈSE

DES RECOMMANDATIONS

Le directeur général des élections recommande de modifier la *Loi électorale* pour :

- 3.1** Diminuer le taux de votes valides requis pour que les personnes candidates aient droit au remboursement de leurs dépenses électorales.
- 3.2** Exiger que le paiement des frais d'adhésion à un parti soit réservé aux personnes domiciliées au Québec.
- 3.3** Améliorer la transparence des activités préélectorales des partis politiques.
- 3.4** Assurer la transparence des activités préélectorales des tiers.

Il recommande également de prévoir un encadrement légal pour :

- 3.5** Interdire les publicités et les annonces gouvernementales pendant la période préélectorale.



CHAPITRE 04

L'information électorale et politique

L'information et les communications dans un environnement numérique

Ce que la *Loi électorale* prévoit

L'information est une condition sous-jacente à l'exercice du droit de vote. Différents acteurs émettent de l'information, notamment les personnes candidates, les partis politiques, les médias et le directeur général des élections.

Le directeur général des élections

La *Loi électorale* confie au directeur général des élections un rôle d'information sur le processus électoral. Elle précise certains des renseignements qu'il doit communiquer aux électrices et aux électeurs. En période électorale, il doit notamment transmettre deux documents à chaque adresse au Québec. Le premier porte sur l'inscription à la liste électorale, sur la révision de cette liste, sur les modalités d'exercice du vote ainsi que sur les règles relatives au financement et au contrôle des dépenses électorales. Le second, transmis quelques jours avant l'élection, contient entre autres le lieu, la date et les heures du vote ainsi que le nom des personnes candidates dans la circonscription (voir le chapitre 1).

Le directeur général des élections exerce aussi un mandat plus vaste d'information au public. Par exemple, il donne des avis et des renseignements relatifs à l'application de la *Loi*; il rend les renseignements, les rapports ou les documents relatifs à la *Loi* accessibles au public; il gère un centre d'information; et il tient des séances d'information et des colloques à l'intention des partis politiques et du public. Il fait également toute publicité qu'il juge nécessaire.

Les médias

La *Loi électorale* prévoit certaines dispositions qui permettent aux médias d'exercer leur rôle d'information auprès des électrices et des électeurs. Par exemple, les contenus qu'ils produisent et qui sont liés aux élections ne constituent pas des dépenses électorales. Ces contenus doivent être faits sans paiement, sans récompense ni promesse de paiement ou de récompense. Le journal ou le périodique qui diffuse de tels contenus ne doit pas avoir été créé aux fins ni en vue de l'élection. De plus, il ne doit pas augmenter sa distribution ni sa fréquence pendant la période électorale.



Les médias peuvent aussi offrir de l'espace ou du temps gratuit aux entités politiques sans que cela soit considéré comme une contribution politique. Cet espace ou ce temps doit être offert de façon équitable, qualitativement et quantitativement, à tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et aux partis qui ont obtenu au moins 3 % des votes valides lors des dernières élections générales. Pendant la période électorale, l'espace ou le temps doit aussi être offert de façon équitable aux chefs de ces partis et à toutes les personnes candidates d'une même circonscription.

Par ailleurs, les règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes s'appliquent lors d'élections provinciales. Elles visent à assurer un traitement équitable des partis politiques, des personnes candidates ainsi que des questions débattues lors d'une élection tout au long de la campagne électorale.

Les partis politiques et les personnes candidates

Les partis politiques et les personnes candidates contribuent à mobiliser et à informer les électrices et les électeurs dans l'objectif de se faire élire. Ils participent à structurer l'offre politique et à la rendre plus intelligible pour l'électorat grâce à leur programme politique et à leurs engagements électoraux.

En période électorale, les partis politiques et les personnes candidates sont les seuls, par l'entremise de leurs agents officiels, à pouvoir effectuer des dépenses électorales pour faire de la publicité, entre autres. Ces dépenses sont limitées, notamment pour éviter qu'une entité occupe tout l'espace public. Lors de la première semaine de la période électorale, cependant, la *Loi électorale* interdit alors à toute personne, à l'exception du directeur général des élections, de faire de la publicité ayant trait à l'élection. La *Loi* limite également la publicité pouvant être faite le jour de l'élection.

Les enjeux et les principaux constats

L'information sur les options politiques, sur les élections et sur la démocratie

L'information est essentielle à l'exercice d'un vote libre et éclairé. Il s'agit de l'un des facteurs qui peuvent avoir un effet sur la confiance des électrices et des électeurs de même que sur leur participation aux élections.

L'attachement partisan et le militantisme déclinent³⁶, actuellement, alors que l'offre politique augmente. Dans ce contexte, l'information est particulièrement critique pour les électrices et les électeurs. Or, au cours des dernières décennies, le domaine de l'information a connu de profonds bouleversements³⁷ qui ont contribué à multiplier les sources d'information et à morceler l'espace public. Dans un environnement informationnel complexe, les citoyennes et les citoyens peuvent avoir davantage de difficulté à trouver l'information nécessaire pour faire leur choix et à distinguer les sources et les informations fiables de celles qui le sont moins.

Malgré son mandat général d'information, le directeur général des élections n'a pas celui d'informer l'électorat au sujet des personnes candidates³⁸, des partis politiques et de leur programme. Pourtant, d'autres lois électorales québécoises³⁹ confient à l'administrateur électoral le soin de fournir une information minimale et uniforme à l'électorat à ce sujet **Constat 2**⁴⁰.

L'information ainsi que les connaissances politiques et électorales peuvent aussi influencer sur la volonté des électrices et des électeurs à participer aux élections et sur leur sentiment de compétence pour le faire. En effet, s'ils comprennent bien le système politique et le rôle qu'ils y jouent, les électeurs peuvent donner un sens à leur vote et se sentir mieux outillés dans l'exercice de leur droit. La *Loi électorale* n'aborde pas directement la question de l'éducation à la démocratie. Or, la participation électorale décline, et des inégalités de participation peuvent être observées entre certaines catégories de l'électorat. Des inégalités existent aussi dans l'accès aux savoirs et aux expériences démocratiques en fonction des parcours de vie des personnes **Constat 1**.

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

Depuis la dernière refonte de la *Loi électorale*, en 1989, le développement des technologies et l'essor des plateformes numériques (médias sociaux et numériques, moteurs de recherche, services de messagerie) ont modifié les façons de faire campagne et de communiquer avec l'électorat. Ces nouveaux outils ont démocratisé les moyens de communication.

36. Éric Montigny, « Le déclin du militantisme dans les partis », *Bulletin d'histoire politique*, 2010, vol. 19, n° 1.

37. Pensons, entre autres, à l'avènement d'Internet et des plateformes numériques ainsi qu'au déclin des journaux quotidiens et de la télévision généraliste. À ce sujet, voir Jean Charron et Sébastien Charlton, « La communication politique », dans Jean Charron, *La communication publique : pratiques et enjeux*, 2022, Montréal, p. 309.

38. Le directeur général des élections doit toutefois transmettre aux électrices et aux électeurs le nom des personnes candidates dans leur circonscription.

39. *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.

40. Pour des explications plus complètes sur les constats, voir Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, p. 97 à 108. La numérotation des constats correspond à celle du chapitre 4 de ce document.



Toutefois, ils posent aussi des défis, notamment par rapport à la fiabilité et à la qualité de l'information ; à l'accès à l'information, qui est inégal ; de même qu'à la transparence et à l'intégrité des pratiques de campagne.

La désinformation et la mésinformation ne sont pas des phénomènes nouveaux. Cependant, les plateformes numériques ont largement contribué à leur amplification. Même si les plateformes ne produisent pas de contenu, elles jouent un rôle majeur dans la façon dont il est disséminé et amplifié. Au cours des prochaines années, le développement de systèmes avancés d'intelligence artificielle pourrait complexifier la lutte à la diffusion d'information erronée. Même si la désinformation et la mésinformation n'influencent pas nécessairement le déroulement d'une élection ni le choix des électeurs, ces phénomènes peuvent tout de même avoir des impacts sur la qualité des débats démocratiques⁴¹. À long terme, ils peuvent aussi éroder la confiance de la population envers les institutions publiques et envers la démocratie **Constat 3**.

Les plateformes numériques ont participé à la transformation des pratiques des partis politiques, des médias et des autres acteurs du processus électoral. Les outils de ciblage et de diffusion qu'elles proposent représentent de puissants moyens de communication, de mobilisation et d'influence. Toutefois, ils ne sont pas sans risque pour la démocratie. Les outils d'amplification peuvent être utilisés, par exemple, pour faire croire qu'une idée est plus répandue qu'elle ne l'est en réalité ou pour gonfler la circulation d'information fausse ou trompeuse. Les outils de ciblage et de microciblage permettent d'élaborer des stratégies de campagne plus affinées en fonction du profil des électrices et des électeurs. Les messages ciblés peuvent contribuer à accentuer certaines inégalités liées à l'information dont disposent les électrices et les électeurs, qui ne sont pas visés de la même manière. Ce morcellement de l'espace public nuit à la libre circulation des idées et à la délibération démocratique.

Par ailleurs, le développement d'Internet et des plateformes numériques a facilité l'accès aux outils mesurant l'opinion publique et les intentions de vote. Désormais, une multitude d'acteurs peuvent y avoir recours, sans que les pratiques reconnues en matière de sondages soient nécessairement respectées, ce qui peut affecter la qualité et la neutralité de certains sondages.

En outre, les pratiques d'influence qui se déploient en ligne manquent de transparence en raison du fonctionnement des plateformes numériques. Or, la transparence est au cœur du régime d'encadrement des dépenses électorales. Ainsi, la *Loi électorale* n'est pas toujours adaptée pour répondre aux défis liés aux communications dans l'environnement numérique **Constat 4**.

41. Voir notamment à ce sujet Aengus Bridgman et coll. *Mis- and Disinformation During the 2021 Canadian Federal Election*, Observatoire de l'écosystème médiatique de l'Université McGill, mars 2022, 82 p.

Le bilan des consultations

L'information aux électrices et aux électeurs

Depuis plusieurs années, Élections Québec recommande de créer une vitrine d'information qui renseignerait les électrices et les électeurs sur les personnes candidates de façon neutre et impartiale. Cette recommandation vise à pallier le manque d'information parfois évoqué par les personnes qui ne votent pas. Dans le cadre de nos consultations, les avis divergent à l'égard de cette recommandation. Selon certains, la vitrine représenterait une source d'information crédible et nécessaire pour faciliter l'accès à l'information. Selon d'autres, elle constituerait un risque pour l'image de neutralité et d'impartialité d'Élections Québec ; ces personnes proposent donc de limiter le contenu qu'on y trouverait.

Les personnes qui ont participé à la consultation en ligne, les membres de la Table citoyenne et les partis politiques sont divisés quant au rôle d'Élections Québec en matière d'information politique, notamment quant à l'idée d'une vitrine et à son contenu. Des membres de la Table et certains partis craignent que la vitrine mette en doute la neutralité d'Élections Québec ; ils suggèrent que l'institution diffuse uniquement des hyperliens vers les sites des partis. Des partis proposent aussi de diffuser la photo des personnes candidates ; les membres de la Table, eux, suggèrent de diffuser des hyperliens vers les sites des candidates et candidats.

Les participantes et participants à la consultation en ligne qui sont favorables à l'idée qu'Élections Québec joue un rôle en matière d'information politique préconisent plutôt que l'institution diffuse de l'information à propos des plateformes électorales des partis politiques. Plusieurs des partis non représentés à l'Assemblée nationale sont aussi favorables à cette idée ; ils souhaitent qu'Élections Québec transmette cette information par la poste. Selon eux, cette mesure permettrait de compenser un déséquilibre dans la visibilité entre les partis. Les membres de la Table citoyenne sont eux aussi favorables à ce que l'institution transmette, à chaque adresse, des informations fournies par les personnes candidates à propos de leur programme, comme la France le fait⁴².

Les spécialistes qui ont participé à la journée de réflexion sur la *Loi électorale* voient plusieurs avantages à la création d'une vitrine d'information sur le site Web d'Élections Québec. Elle pourrait informer la population en lui offrant une vue d'ensemble des personnes candidates et un accès centralisé aux informations essentielles ; améliorer l'efficacité des recherches ; assurer l'accès à des renseignements justes et vérifiés ; et favoriser l'équité entre les partis politiques. Toutefois, la majorité de ces spécialistes limiteraient le contenu de la vitrine à une présentation des personnes candidates.

42. En France, lors de chaque élection, les électrices et les électeurs reçoivent la déclaration (ou la profession de foi) des personnes candidates par la poste. Dans ce document, les personnes candidates présentent leurs idées et leur programme. Depuis 2015, le ministère de l'Intérieur (qui est responsable de l'organisation des élections) rend les déclarations accessibles en ligne. (Ministère de l'Intérieur, « Programme des candidats aux élections » [<https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>]).

Des spécialistes suggèrent qu'Élections Québec joue un rôle plus vaste en matière d'information et de sensibilisation, à l'ère du numérique. Selon eux, l'institution pourrait notamment contribuer à l'éducation à la cybergénéralité en sensibilisant la population à certains enjeux informationnels, en soutenant le développement de la pensée critique et en proposant de bonnes pratiques à adopter. Selon les spécialistes qui ont participé à la journée de réflexion, la *Loi électorale* devrait reconnaître l'importance de l'éducation à la démocratie pour assurer une meilleure compréhension des processus démocratiques et pour encourager la participation citoyenne éclairée. Élections Québec gagnerait à avoir un mandat général en ce sens, qu'elle pourrait relever en collaborant avec divers organismes.

D'ailleurs, plusieurs des groupes que nous avons rencontrés ont tenu à rappeler le rôle que peuvent jouer les organismes de la société civile en matière d'éducation et d'information publique. Les organismes peuvent rejoindre différents publics et être une courroie de transmission efficace de l'information électorale et politique. Les groupes estiment que ce rôle devrait être reconnu et soutenu, y compris en période électorale. De nouvelles règles pourraient s'inspirer des conditions prévues pour les médias.

Enfin, un parti politique considère que des actions sont nécessaires pour que la visibilité médiatique soit plus équitable entre les partis. Quelques partis ont suggéré d'établir des règles claires concernant la participation aux débats électoraux. Par exemple, la *Loi électorale* pourrait spécifier le nombre de personnes candidates qu'un parti doit présenter pour participer au débat national et prévoir que l'ensemble des candidates et candidats participent aux débats locaux.

Les communications à caractère politique en ligne

Le déplacement d'une partie des activités de campagne électorale sur Internet et sur les plateformes numériques est un phénomène relativement récent. Les pratiques qui s'y déploient et les enjeux qui en découlent évoluent rapidement. Les résultats de nos consultations témoignent des mouvements importants en cours dans le domaine des communications et des difficultés à bien appréhender ces nouveaux phénomènes et leurs conséquences en contexte électoral. Certaines pratiques préoccupent, mais les solutions pour les encadrer ne sont pas encore évidentes. Dans bien des cas, aux yeux de plusieurs acteurs, certaines valeurs semblent essentielles pour améliorer la situation : la transparence, la collaboration et la concertation avec d'autres acteurs confrontés aux mêmes défis.

La plupart des participantes et participants à la consultation en ligne sont préoccupés par la désinformation et par la mésinformation en contexte électoral au Québec. Une majorité de personnes sont favorables à l'introduction de nouvelles infractions visant la désinformation et d'exigences visant le retrait rapide des publications qui contreviennent à la *Loi* sur les plateformes numériques. Elles appuient également les activités de sensibilisation, d'information et d'éducation à la démocratie.

Une majorité de participantes et de participants souhaitent qu'il y ait plus de transparence par rapport à l'utilisation d'outils d'amplification et de techniques de ciblage. Certaines personnes, moins nombreuses, limiteraient les critères de ciblage permis. La majorité des participants approuvent l'idée que les partis politiques répertorient leurs publicités dans un registre en ligne ; d'autres préféreraient que ces registres soient gérés par les plateformes numériques. En ce qui a trait à la publication des résultats de sondages sur les intentions de vote, une majorité de participantes et participants jugent que certaines mesures d'encadrement sont nécessaires⁴³.

Plusieurs des partis politiques consultés sont mitigés quant à un encadrement des plateformes numériques et des pratiques en ligne, même s'ils ne s'y opposent pas – ils y sont plutôt favorables. Selon certains, les risques liés à la désinformation, à l'ingérence étrangère et au microciblage sont limités en contexte d'élections provinciales. De plus, les mesures législatives en ces matières seraient difficiles à faire appliquer par le gouvernement du Québec et pourraient rapidement devenir désuètes. Quelques partis s'interrogent également sur l'entité qui devrait être responsable de leur application ; un parti considère que ce n'est pas le rôle d'Élections Québec. Certains partis proposent de surveiller les développements législatifs ailleurs au Canada, ainsi que leur mise en œuvre, puis d'élaborer des positions communes à l'échelle canadienne. Plusieurs partis sont favorables à des mesures de transparence visant notamment les critères de ciblage, mais ils s'opposent à d'éventuelles restrictions. Pour les partis politiques, les outils de ciblage, qui sont peu coûteux, semblent devenus essentiels pour rejoindre certains groupes, dont les jeunes. Enfin, la plupart des partis consultés sont prêts à envisager un encadrement des sondages électoraux ; ils sont favorables à l'établissement de mesures de transparence et à l'interdiction de diffusion des résultats lors de certaines journées.

Plusieurs spécialistes consultés estiment qu'il faut accroître la transparence des communications électorales en ligne. Ils proposent d'abord d'exiger que les plateformes numériques tiennent un registre des publicités relatives aux élections, une mesure inspirée de la *Loi électorale du Canada*⁴⁴. Selon certains spécialistes, la période de conservation des publicités dans ce registre devrait être plus longue que celle prévue par la loi fédérale. Le registre devrait aussi permettre de documenter les stratégies de diffusion des partis politiques lors de campagnes électorales (par exemple, les critères de ciblage utilisés). D'autres spécialistes proposent que les partis politiques tiennent eux-mêmes un registre de leurs publicités ; dans ce cas, une exemption pourrait être prévue pour les petits partis.

43. Les mesures ayant obtenu le plus d'appui sont, dans l'ordre : exiger que la publication des résultats soit accompagnée de renseignements sur le contexte de réalisation du sondage, sur sa provenance et sur sa méthodologie ; et interdire la publication des résultats de sondages à partir du vote par anticipation. Un peu moins de la moitié des participantes et participants ont retenu l'idée d'interdire la publication des résultats de sondages le jour de l'élection seulement.

44. D'après la *Loi électorale du Canada* (LC 2000, ch. 9), les plateformes en ligne 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)). Cette disposition s'applique à partir du douzième mois qui précède le début de la période préélectorale. Les publicités doivent figurer au registre dès le premier jour de leur diffusion et y demeurer deux ans après l'élection (art. 325.1(4)).



Des mesures de transparence pourraient aussi permettre d'encadrer certaines pratiques en ligne. Des spécialistes suggèrent, par exemple, d'imposer la divulgation de l'utilisation de comptes de médias sociaux automatisés pour diffuser des publicités électorales ainsi que l'utilisation de l'intelligence artificielle générative pour concevoir des publicités. Certains appuient également l'idée d'imposer des obligations en matière de transparence lors de la diffusion de résultats de sondages électoraux, notamment en ce qui a trait à leur méthodologie.

Des spécialistes considèrent que, dans certains cas, des interdictions ciblées seraient justifiées. Des interdictions et des infractions pourraient viser, entre autres, les fausses déclarations concernant une personne candidate ou le processus électoral ainsi que les hypertrucages. Des spécialistes proposent aussi de prévoir certaines restrictions pour éviter le microciblage. Certains d'entre eux recommandent de mieux protéger les données personnelles des électrices et des électeurs, notamment en assujettissant entièrement les partis politiques à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

Nos recommandations

Faciliter l'accès des électrices et des électeurs à l'information électorale et politique

Pour forger leur opinion et exprimer librement leur volonté, les électrices et les électeurs doivent avoir accès à des informations sur les personnes candidates, sur leur programme, sur les partis politiques et sur le processus électoral⁴⁵.

Les préoccupations entendues dans le cadre des consultations que nous avons menées sur la *Loi électorale* nous amènent à revoir la recommandation que nous avons faite, par le passé, relativement à la création d'une vitrine d'information. Si nous regroupons des renseignements de base sur notre site Web, nous pourrions faciliter les recherches des électrices et des électeurs ; offrir une visibilité minimale et égale à l'ensemble des partis politiques et des personnes candidates ; et préserver notre neutralité et notre impartialité. Nous formulons également une recommandation pour nous assurer de la prédominance de nos communications visant à favoriser l'exercice du vote, le jour de l'élection, dans les médias traditionnels comme sur Internet. Nous souhaitons également maintenir notre engagement en matière d'éducation à la démocratie.

45. 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. 97.

4.1 Permettre l'ajout d'information à propos des partis politiques sur le site Web d'Élections Québec

En vertu de la *Loi électorale*, le directeur général des élections doit tenir un registre des entités politiques qu'il autorise. Ce registre est disponible sur le site Web d'Élections Québec⁴⁶. Il contient, entre autres, le nom du parti, son adresse, le nom de sa ou son chef, de deux de ses dirigeantes ou dirigeants, de sa représentante officielle ou son représentant officiel, de son agente officielle ou agent officiel ainsi que certaines données financières.

Nous recommandons d'ajouter, dans ce registre, un hyperlien vers le site Web du parti de même que les coordonnées permettant de joindre ses responsables.

Plus tôt dans ce document (voir le chapitre 2), nous avons recommandé d'exiger que les partis politiques demandant une autorisation fournissent un énoncé de politique. Nous recommandons maintenant que cet énoncé (ou des extraits de cet énoncé) puisse figurer dans le registre diffusé sur notre site Web. Ces renseignements seraient disponibles en tout temps. Ils permettraient aux électrices, aux électeurs et aux journalistes d'en savoir plus sur la raison d'être de chaque parti, sur ses valeurs, sur les idées qu'il défend et sur les engagements qu'il souhaite prendre. L'électorat pourrait poursuivre sa recherche d'information sur le site Web du parti ou en s'adressant directement à lui.

4.2 Permettre l'ajout d'information à propos des personnes candidates sur le site Web d'Élections Québec

En période électorale, nous recommandons de diffuser des informations sur les personnes candidates. Lors d'une élection, nous diffusons déjà la liste des personnes candidates de chaque circonscription, dans notre site Web, et leur parti politique, le cas échéant.

Nous souhaitons ajouter deux éléments à cette liste : un ou plusieurs hyperliens menant vers un compte de média social ou vers un site Web, qui permettraient aux électrices et aux électeurs d'obtenir plus d'information sur la personne candidate ; ainsi qu'une façon de la joindre, comme une adresse courriel. Ces ajouts centraliseraient des informations essentielles et faciliteraient les recherches des électrices et des électeurs ainsi que le travail des journalistes.

4.3 Interdire la diffusion de publicités sur le Web le jour de l'élection

Le jour de l'élection, la *Loi électorale* interdit à toute personne, à l'exception du directeur général des élections, de diffuser ou de publier de la publicité ayant trait à l'élection à la radio, à la télévision, dans les journaux ou dans d'autres périodiques. Cette interdiction garantit au directeur général des élections qu'il dispose de tout l'espace nécessaire, en cette ultime journée, pour appeler les électrices et les électeurs à exercer leur droit et pour s'assurer qu'ils ont toute l'information pour le faire.

46. Site Web d'Élections Québec, « Registre des entités politiques autorisées au Québec » [<https://www.electionsquebec.qc.ca/partis-et-autres-entites-politiques>].



Actuellement, l'espace numérique échappe à cette règle. Or, les raisons qui justifient l'interdiction de publicité dans les médias traditionnels s'appliquent aussi aux médias en ligne. Considérant l'importance croissante de ces moyens de communication pour joindre les électrices et les électeurs, nous recommandons d'interdire la diffusion de publicité ayant trait à l'élection sur le Web, y compris sur les médias sociaux, le jour de l'élection. L'exception visant le directeur général des élections s'appliquerait aussi en ligne.

En complément

Élargir la portée de nos activités d'éducation à la démocratie

Des participants aux consultations ont souligné le rôle que nous pouvons jouer en matière d'information et d'éducation à la démocratie. Nous croyons que le vote n'est pas un geste isolé ; il prend son sens dans un ensemble de connaissances sur la citoyenneté, sur la démocratie et sur les institutions politiques. Dans notre *Plan stratégique 2024-2028*, nous nous engageons à élargir la portée de nos activités d'éducation à la démocratie. Nous comptons être plus actifs auprès de groupes de la population qui participent moins et traiter d'éléments relatifs à la citoyenneté numérique ainsi qu'à la lutte à la désinformation. Notre contribution à l'élaboration du nouveau programme *Culture et citoyenneté québécoise* permettra d'assurer un meilleur accès aux savoirs démocratiques à l'ensemble des élèves du Québec.

Améliorer la transparence et la fiabilité des communications politiques en ligne

Les plateformes numériques, particulièrement les médias sociaux, ont entraîné de profonds changements dans la façon dont se déroulent les campagnes électorales. Ces plateformes facilitent les communications, mais elles ont participé à l'émergence ou à l'accentuation de phénomènes qui posent des défis pour la qualité du débat démocratique et qui peuvent fragiliser les principes d'équité et de transparence sur lesquels repose l'encadrement des campagnes électorales.

Les consultations que nous avons menées démontrent la difficulté d'adapter la *Loi électorale* pour répondre à ces défis. D'une part, les outils et les pratiques en ligne évoluent rapidement, ce qui complexifie l'élaboration de règles pertinentes et durables. D'autre part, les propriétaires ou les exploitants des plateformes numériques se trouvent souvent en dehors de nos frontières, ce qui pose des défis pour l'application des règles.

Toutefois, l'exemple d'autres lois électorales canadiennes de même que les contributions de certains spécialistes nous confirment que la *Loi électorale* peut être améliorée à ce sujet. Les modifications que nous recommandons visent à accroître la transparence des communications politiques en ligne et à décourager certaines pratiques de désinformation, d'intimidation ou de manipulation. Elles constituent une première étape nécessaire pour mieux encadrer les communications politiques en ligne. Nous comptons également poursuivre notre veille et nos analyses portant sur les inégalités en matière d'information politique et sur les transformations des pratiques communicationnelles en contexte électoral.

4.4 Exiger que les plateformes numériques tiennent un registre des publicités politiques et électorales payées qu'elles diffusent

Nous recommandons de modifier la *Loi électorale* pour obliger les plateformes numériques à tenir un registre des publicités électorales et politiques payées qu'elles diffusent. Une obligation semblable est en vigueur depuis 2018 lors d'élections fédérales⁴⁷. Cette modification viendrait harmoniser les règles qui s'appliquent au Canada et au Québec.

Les registres des plateformes numériques devraient répertorier les publicités diffusées en période électorale et pendant une certaine période avant le déclenchement des élections. Ils devraient inclure les publicités des partis politiques, des personnes candidates ainsi que celles des tiers⁴⁸. Conformément aux conseils des spécialistes que nous avons consultés, nous recommandons de prolonger la période de conservation des publicités par rapport à celle prévue par la loi fédérale et d'inclure certaines informations sur la façon dont les publicités sont diffusées (par exemple, les critères de ciblage utilisés ou le recours à des outils d'amplification). Les registres pourraient également indiquer le coût des publicités et leur date de publication.

Les registres tenus par les plateformes numériques contribueraient à accroître la transparence des communications politiques en ligne ; ces publicités s'apparenteraient ainsi davantage à celles diffusées sur d'autres médias. Les personnes intéressées pourraient consulter ces registres pour avoir une vue d'ensemble des publicités électorales et politiques payées par les différents acteurs politiques. En centralisant les informations, les registres faciliteraient la veille et l'analyse des pratiques communicationnelles en ligne. Ils contribueraient aussi à l'application des dispositions déjà prévues dans la *Loi électorale*, notamment en facilitant le contrôle des dépenses électorales.

47. Au palier électoral provincial, Élections Colombie-Britannique a également recommandé d'exiger des plateformes en ligne qu'elles maintiennent un registre en ligne des publicités électorales, à l'instar de la loi fédérale (Elections BC, *Digital Communications, Disinformation and Democracy: Recommendations for Legislative Change*, mai 2020, p. 17).

48. Les tiers ne sont pas autorisés à effectuer des dépenses pour diffuser de la publicité partisane en période électorale. Les registres permettraient de confirmer qu'ils se conforment à cette interdiction et de recenser les dépenses qu'ils engagent en matière de publicité partisane avant le déclenchement des élections. Ces registres iraient de pair avec notre recommandation 3.4 prévoyant plus de transparence dans les dépenses partisans des tiers en période préélectorale.



4.5 Prévoir de nouvelles infractions relatives à la désinformation, à la manipulation et à l'intimidation

Les infractions relatives à la diffusion de fausses informations

Devant les risques accrus liés à la désinformation en ligne, nous recommandons d'ajouter de nouvelles infractions relatives à la diffusion volontaire de fausses informations dans la *Loi électorale*. La *Loi* prévoit déjà certaines infractions qui peuvent s'appliquer en contexte de désinformation. Toutefois, des infractions supplémentaires pourraient contribuer à limiter les tentatives de manipulation de l'information en contexte électoral. Les lois électorales canadiennes fournissent certains exemples d'infractions, comme le fait de se présenter faussement comme le directeur général des élections ou comme un membre de son personnel. Les nouvelles infractions devront être définies avec soin afin de ne pas porter atteinte à la liberté d'expression de manière injustifiée.

Les infractions relatives aux tentatives de manipulation visant le droit de se présenter aux élections

Puisque le harcèlement et l'intimidation augmentent également, nous recommandons d'ajouter une infraction à la *Loi électorale* visant les tentatives d'influencer une personne à poser sa candidature, à s'abstenir de le faire ou à la retirer. Ces tentatives de manipulation peuvent prendre la forme de menaces ou encore d'avantages promis ou accordés. Une telle infraction pourrait s'inspirer de l'article 590 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM)⁴⁹.

49. Cet article se lit comme suit : « Commet une infraction quiconque : 1° par lui-même ou par l'intermédiaire d'une autre personne, obtient ou tente d'obtenir qu'une personne pose sa candidature à un poste de membre du conseil, s'abstienne de le faire ou retire sa candidature en lui promettant ou en lui accordant quelque don, prêt, charge, emploi ou autre avantage ou en lui faisant des menaces ; 2° en vue d'obtenir ou parce qu'elle a obtenu un don, un prêt, une charge, un emploi ou un autre avantage, s'engage à poser ou pose sa candidature à un poste de membre du conseil, s'engage à s'abstenir ou s'abstient de le faire ou s'engage à retirer ou retire sa candidature. (LERM, art. 590).

En complément**Poursuivre la veille sur les inégalités en matière d'information politique et sur les pratiques de manipulation de l'information**

Les pratiques communicationnelles en ligne évoluent rapidement. Nous pouvons déjà anticiper d'autres changements, notamment avec le développement de l'intelligence artificielle générative. Dans ce contexte, nous devons poursuivre nos efforts de veille et approfondir notre compréhension des phénomènes qui transforment l'environnement informationnel et les communications politiques.

Certains de ces phénomènes peuvent avoir des incidences sur l'accès à l'information. À titre d'administration électorale, nous nous intéressons particulièrement aux inégalités informationnelles qui pourraient nuire à la participation électorale. Des projets de recherche pourraient voir le jour, par exemple, pour mieux comprendre les besoins d'information des électrices et des électeurs ; pour déterminer les mesures les plus appropriées pour réduire certaines inégalités en matière d'information ; ainsi que pour étudier le rôle que jouent diverses organisations en matière d'information.

SYNTHÈSE

DES RECOMMANDATIONS

Le directeur général des élections recommande de modifier la *Loi électorale* pour :

- 4.1** Permettre l'ajout d'information à propos des partis politiques sur le site Web d'Élections Québec.
- 4.2** Permettre l'ajout d'information à propos des personnes candidates sur le site Web d'Élections Québec.
- 4.3** Interdire la diffusion de publicités sur le Web le jour de l'élection.
- 4.4** Exiger que les plateformes numériques tiennent un registre des publicités politiques et électorales payées qu'elles diffusent.
- 4.5** Prévoir de nouvelles infractions relatives à la désinformation, à la manipulation et à l'intimidation.



CHAPITRE 05

La gouvernance électorale

Les acteurs et les mécanismes
pour faire évoluer la *Loi électorale*



L'évolution de la *Loi électorale*

Ce que la *Loi électorale* prévoit

La gouvernance électorale fait référence à l'ensemble des valeurs, des lois et des règles qui encadrent les élections ainsi qu'aux acteurs et aux institutions qui jouent un rôle dans leur élaboration et dans leur application.

La législation électorale provinciale

L'élaboration et l'adoption des lois relèvent des membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale. Au sein du gouvernement, la ou le ministre responsable des Institutions démocratiques élabore les projets de loi qui concernent les élections provinciales. Les députées et députés peuvent aussi déposer des projets de loi ; la Commission des institutions les étudie et elle peut tenir des consultations à leur sujet. Les lois sont votées par les membres de l'Assemblée nationale. Au Québec, la tradition veut que les modifications à la *Loi électorale* fassent l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale avant d'être adoptées⁵⁰.

L'application de la *Loi électorale*

Le directeur général des élections est responsable de veiller à l'application de la *Loi électorale*. Il est nommé par l'Assemblée nationale, dont il relève directement, par une résolution approuvée par les deux tiers des membres⁵¹. Indépendant du gouvernement, il dispose d'une importante autonomie administrative et financière, qui s'accompagne d'obligations en matière de reddition de comptes. Le directeur général des élections dirige Élections Québec, une institution neutre, indépendante et permanente. Il est également chargé de nommer les directrices et directeurs du scrutin, qui sont responsables de l'organisation et de la tenue des élections dans leur circonscription ; ils agissent sous son autorité.

Le directeur général des élections peut recommander d'apporter des modifications à la *Loi*, notamment dans son rapport annuel de gestion et dans son rapport annuel sur le financement politique. Ce dernier rapport doit faire l'objet d'une étude par la commission compétente de l'Assemblée nationale. Le directeur général des élections peut recommander l'essai de nouvelles modalités d'exercice du droit de vote. Il peut aussi mener des études et des évaluations. Le gouvernement peut le consulter sur toute législation à caractère électoral.

50. Jacques Chagnon, dans Assemblée nationale, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, 2012, Journal des débats du 26 mai 2011, p. 2137-2140.

51. La tradition veut que le directeur général des élections soit nommé à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale.



La *Loi électorale* prévoit l'existence du comité consultatif⁵², qui 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 directeur général des élections préside ce comité, il dirige ses activités et il coordonne ses travaux. Le comité consultatif donne son avis sur toute question relative à la *Loi électorale*, sauf celles ayant trait à la représentation électorale. Il peut se réunir aussi souvent que nécessaire. Il est prévu que le directeur général des élections le consulte périodiquement quant à l'application de la *Loi*. Il lui soumet aussi toute directive que la *Loi* l'autorise à prendre, sauf en période électorale. Les rencontres du comité se déroulent à huis clos, mais la *Loi* prévoit qu'il peut rendre public le résultat de ses travaux.

Les enjeux et les principaux constats

Les processus électoraux doivent être impartiaux, équitables, intègres, efficaces et transparents pour assurer et maintenir la confiance des électrices, des électeurs, des personnes candidates et des partis politiques. Ces exigences valent autant pour l'élaboration des règles encadrant les élections que pour leur application. La gouvernance électorale québécoise présente cependant certaines lacunes en ces matières, notamment quant au processus d'actualisation de la *Loi électorale* et quant aux acteurs qui y participent.

Le processus d'évolution de la *Loi électorale*

La *Loi électorale* a une capacité d'adaptation et d'évolution limitée, étant donné son caractère prescriptif et procédural. Ce caractère permet d'assurer la certitude, la prévisibilité et la transparence des règles qui encadrent les élections. La marge de manœuvre du directeur général des élections pour adapter certaines pratiques et certains services (par exemple, au fil des développements technologiques) est très limitée. Plus la loi est détaillée et normative, plus son évolution nécessite des modifications législatives. Si la *Loi* ne peut pas évoluer en temps opportun, elle risque de perdre en efficacité et en pertinence, puisqu'elle ne sera plus pleinement adaptée aux changements qui affectent les élections.

À l'heure actuelle, aucun processus, aucun mécanisme ne permet une révision régulière de l'ensemble des dispositions de la *Loi électorale* **Constat 3**⁵³. Les modifications qui lui sont apportées, et le moment où elles le sont, dépendent entièrement des priorités ministérielles et législatives. Ainsi, des modifications nécessaires peuvent être retardées pendant plusieurs années ; les processus électoraux et la *Loi* deviennent alors moins efficaces, moins pertinents. Certaines modifications peuvent survenir dans des délais serrés, à quelques mois d'une élection ; dans ce cas, il est difficile d'adapter le processus électoral à temps et d'informer adéquatement les différentes parties prenantes.

52. *Loi électorale*, titre VI, chapitre III.

53. Pour des explications plus complètes sur les constats, voir Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, p. 129 à 137. La numérotation des constats correspond à celle du chapitre 5 de ce document.



Les acteurs qui participent à l'évolution de la *Loi*

L'élaboration de la législation électorale constitue un défi fondamental pour toute démocratie. Dans le cadre de leur fonction de législateur, les personnes élues déterminent les règles prévues dans la *Loi électorale*, alors qu'elles y sont elles-mêmes soumises lorsqu'elles présentent leur candidature à l'élection. Actuellement, celles et ceux qui interviennent dans le processus de révision de la *Loi électorale*, c'est-à-dire les personnes élues et les représentants des partis politiques qui siègent au comité consultatif, sont assujettis à cette loi. Afin de multiplier les perspectives sur les changements qui doivent y être apportés, il serait important que d'autres acteurs puissent s'exprimer au sujet de la *Loi* et de son application.

Le directeur général des élections

Le directeur général des élections joue un rôle central dans le processus électoral. L'expérience et l'expertise de ses équipes lui permettent de formuler des recommandations au législateur pour faire évoluer la *Loi électorale*. Cependant, il n'existe pas de mécanisme officiel pour s'assurer que les membres de l'Assemblée nationale tiennent compte des recommandations du directeur général des élections. D'ailleurs, les différents mécanismes de reddition de comptes qui pourraient contribuer à un tel suivi ne sont pas pleinement mis en œuvre **Constat 1**. Par exemple, le rapport annuel sur l'application des règles en matière de financement politique n'a jamais été étudié par l'Assemblée nationale. De plus, la dernière audition du directeur général des élections devant la Commission des institutions, qui doit avoir lieu chaque année, a eu lieu en 2019. Ces mécanismes ne permettent donc pas au directeur général des élections d'échanger régulièrement avec l'Assemblée nationale sur les enjeux en matière électorale ni sur les améliorations qui pourraient être apportées à la *Loi*.

Le comité consultatif

Ce dialogue discontinu entre le directeur général des élections et les membres de l'Assemblée nationale s'explique peut-être par l'existence du comité consultatif. Au fil du temps, le rôle de ce comité s'est élargi, en pratique. Il en est venu à jouer un rôle actif dans la révision de la *Loi*, alors que son mandat consiste à conseiller le directeur général des élections sur l'application de cette loi. Depuis plusieurs années, le comité consultatif examine les propositions de modifications législatives du directeur général des élections et des membres du comité. Les modifications législatives approuvées par les membres du comité sont ensuite acheminées à la ou au ministre responsable des Institutions démocratiques. L'Assemblée nationale et le ministre responsable ne sont pas liés par ces travaux, mais l'avis du comité exerce une certaine influence sur le contenu des projets de loi modifiant la *Loi électorale* qui sont déposés à l'Assemblée nationale⁵⁴.

54. « Les propositions qui traversent avec succès les débats [...] au comité consultatif aboutissent régulièrement dans des projets de loi. » Pierre Vallée, *Droit électoral québécois : repères et enjeux contemporains*, Wilson et Lafleur, 2023, p. 100.



Le comité consultatif a pu contribuer à préserver la tradition de collaboration entre les partis représentés dans le processus législatif en matière électorale au Québec. Cette tradition constitue un rempart important contre les dérives les plus manifestes de la politique partisane ; elle assure également le maintien des réformes réalisées en matière électorale. Le comité consultatif est aussi un forum important pour assurer un dialogue officiel entre le directeur général des élections et les partis politiques représentés. Au fil du temps, il a fait en sorte que les nouvelles règles en matière électorale sont mieux comprises, acceptées et respectées par les partis. Il a permis d'améliorer l'application de la *Loi* afin qu'elle soit bien adaptée à la réalité des partis et des personnes candidates.

Cependant, le rôle que joue le comité dans la révision de la *Loi électorale* soulève certains enjeux ; plusieurs d'entre eux sont liés aux principes de transparence et d'équité. Le mandat, la composition et les règles de fonctionnement du comité consultatif n'ont pas été conçus pour qu'il intervienne dans le processus de modification de la *Loi* **Constat 2** . Les travaux du comité peuvent donner l'impression que les discussions sur l'évolution souhaitable de la *Loi électorale* ont déjà été résolues dans une autre enceinte que l'Assemblée nationale⁵⁵. Par ailleurs, le comité est composé majoritairement de représentantes et représentants non élus des partis qui y siègent. Ses rencontres ont lieu à huis clos et les comptes rendus ne sont pas diffusés ; cette pratique peut contribuer à favoriser des échanges francs et directs entre les partis représentés, elle peut même faciliter la recherche de consensus, mais elle n'offre pas la transparence essentielle à la confiance des différentes parties prenantes envers le processus électoral. Les acteurs qui ne siègent pas au comité consultatif sont privés d'une partie des délibérations qui peuvent mener à des modifications à la *Loi électorale*.

La place d'autres parties prenantes

Étant donné la composition du comité consultatif et le rôle qu'il joue en matière législative, les partis représentés à l'Assemblée nationale ont davantage d'influence sur l'évolution de la *Loi* que celle qu'ils peuvent exercer par l'entremise de leurs députées et députés. D'autres acteurs du processus électoral, comme les partis politiques non représentés, les groupes de la société civile, les spécialistes, les électrices et les électeurs, ne disposent pas de tribune officielle pour participer à la réflexion sur l'évolution de la *Loi électorale*. À l'occasion, certains peuvent s'exprimer sur le contenu d'un projet de loi, lorsque la commission parlementaire chargée de son étude tient des consultations. Cependant, les mécanismes actuels ne permettent pas d'inclure formellement ces acteurs dans la réflexion précédant les projets de loi.

55. À ce sujet, Pierre Vallée, *op. cit.*, remarque : « Le fait que des consensus surviennent souvent au sein du comité consultatif avant même la présentation d'un projet de loi explique en partie que les débats en commission parlementaire au sujet des modifications à la *Loi électorale* ne soient pas toujours très développés. Le compromis politique est souvent déjà acquis à ce moment, et les débats parlementaires servent alors à clarifier le sens des libellés ou à apporter des modifications mineures. »

Au cours des dernières années, le directeur général des élections a mis sur pied, de sa propre initiative, quelques forums consultatifs qui lui permettent d'intégrer la perspective d'autres acteurs à sa réflexion. Il a créé la Table citoyenne et le comité pour l'accessibilité universelle, qui sont composés d'électrices et d'électeurs ; et il organise une rencontre annuelle des partis politiques, qui regroupe l'ensemble des partis politiques autorisés. Toutefois, les travaux de ces instances consultatives ont une portée limitée ; ils n'ont pas d'influence directe sur la réflexion du législateur.

Le bilan des consultations

La révision périodique de la *Loi électorale*

Les partis politiques sont favorables à l'instauration d'un processus périodique de révision de la *Loi électorale*. Un parti mentionne toutefois que la Commission des institutions, qui est généralement chargée d'étudier les propositions législatives en matière électorale, est l'une des commissions parlementaires les plus occupées et qu'elle a des mandats très diversifiés. Il s'interroge sur sa capacité à réaliser une révision périodique de la *Loi* et à y consacrer le temps nécessaire.

Les groupes et les spécialistes qui ont traité de la gouvernance dans le cadre des consultations appuient également l'instauration d'un processus de révision périodique formel et ils souhaitent qu'il soit transparent. Ils jugent que l'ensemble des discussions liées à l'évolution de la *Loi électorale* devrait se dérouler à l'Assemblée nationale afin de renforcer la confiance du public dans le processus électoral. Plusieurs partis non représentés sont d'accord avec ce principe.

La prise en compte des recommandations du directeur général des élections

Plusieurs groupes et spécialistes considèrent que l'Assemblée nationale doit étudier régulièrement les recommandations du directeur général des élections. Deux anciens députés formulent des propositions dans cet esprit. L'un suggère qu'une commission parlementaire reçoive le mandat explicite d'agir comme gardienne des institutions démocratiques ; à ce titre, elle serait responsable du suivi des recommandations du directeur général des élections. L'autre propose d'octroyer au directeur général des élections le pouvoir de saisir l'Assemblée nationale d'une motion afin que les élus se prononcent sur les recommandations qu'il formule. Pour favoriser le respect des mécanismes de dialogue existants, quelques participants à la consultation suggèrent de mieux former les membres de l'Assemblée nationale sur la *Loi électorale* et sur les particularités du lien entre le directeur général des élections et l'Assemblée. Enfin, un parti suggère de planifier la tenue de l'audition annuelle du directeur général des élections à l'extérieur de la période des travaux réguliers de l'Assemblée nationale.



Le rôle des autres acteurs dans la révision de la *Loi électorale*

Les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale sont satisfaits du fonctionnement actuel du comité consultatif. Ils le jugent efficace et utile. Ils apprécient les discussions franches et la collaboration entre les partis qui le caractérisent. Un parti propose même d'élargir le mandat du comité consultatif à l'ensemble des lois électorales⁵⁶. D'après les partis représentés, ce n'est pas nécessaire d'intégrer la perspective d'autres acteurs de manière plus formelle dans la *Loi*. Selon certains partis, les forums de consultation que le directeur général des élections a mis sur pied au cours des dernières années permettent de tenir compte de perspectives différentes dans la réflexion sur la *Loi*. Un parti suggère de prévoir certains échanges entre ces instances et le comité consultatif. Les membres de la Table citoyenne souhaitent aussi accroître les échanges entre les instances consultatives du directeur général des élections.

Un parti représenté et une ex-membre de l'Assemblée nationale mentionnent que la Commission des institutions ne pourrait pas réaliser le travail plus technique que le comité consultatif effectue lorsqu'il analyse les propositions de modifications législatives, considérant le temps qu'il requiert.

De leur côté, quelques partis non représentés déplorent leur absence dans la réflexion sur l'évolution de la *Loi*. Ils soulignent l'importance de les impliquer plus formellement et d'inclure une plus grande diversité d'acteurs dans la réflexion.

Globalement, les contributions du public, des groupes et des spécialistes sont largement favorables à la diversification des perspectives dans les réflexions sur l'évolution de la *Loi électorale*; l'ensemble des partis politiques, les citoyennes et citoyens, les spécialistes de la démocratie et les personnes ayant une expertise sur des enjeux ou des phénomènes se rapportant aux élections pourraient y contribuer. Pour leur part, les membres de la Table citoyenne suggèrent d'inclure davantage les partis politiques autorisés non représentés à l'Assemblée nationale.

La grande majorité des personnes ayant participé à la consultation publique en ligne estiment que les modalités actuelles de consultation des citoyens sont insuffisantes. La moitié des participants souhaitent qu'on fasse plus de place aux citoyennes et aux citoyens dans ce processus en tenant des consultations publiques. Un peu plus du quart des participants préfèrent que cette consultation prenne la forme d'une participation à un comité prévu par la *Loi*.

56. Précisons que la ou le ministre des Affaires municipales est responsable de l'application de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, à l'exception du chapitre XIII, qui est sous la responsabilité du directeur général des élections; ce chapitre traite notamment de l'autorisation, du financement et du contrôle des dépenses des entités politiques. Au palier électoral scolaire, la ou le ministre de l'Éducation est responsable de l'application de la *Loi sur les élections scolaires visant certains membres des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones*, à l'exception du chapitre XI, qui est sous la responsabilité du directeur général des élections. Le directeur général des élections est également responsable de l'application des dispositions pénales de ces deux lois.

Quelques groupes et spécialistes rappellent que les personnes élues sont à la fois juges et parties à l'égard de la *Loi électorale*. Ils insistent sur l'importance de multiplier le type d'acteurs impliqués dans la réflexion ; certains proposent d'ailleurs des modifications aux mécanismes existants. Un spécialiste prévient que le comité consultatif ne doit pas devenir le substitut d'une commission parlementaire ; en effet, l'opacité de ses travaux pose un problème pour la confiance du public. Selon lui, c'est à l'Assemblée de délibérer sur les recommandations du directeur général des élections et sur les propositions du comité consultatif. Il propose de recentrer les travaux du comité sur son rôle consultatif prévu par la *Loi*, d'en exclure les élus et de diversifier ses membres (partis politiques, spécialistes et citoyens). Une autre contribution propose d'intégrer des spécialistes indépendants des partis politiques au sein du comité consultatif, pour enrichir les discussions sur des enjeux liés aux élections.

Enfin, un ancien élu suggère de confier les réflexions sur l'évolution de la *Loi électorale* à un nouveau comité permanent des réformes démocratiques, qui serait composé d'une diversité d'acteurs élus et non élus. Ce comité serait chargé de formuler des recommandations de modifications à la *Loi*, avec l'appui du directeur général des élections. L'Assemblée nationale devrait ensuite se prononcer sur ses propositions.

Nos recommandations

Repenser la gouvernance électorale

Les différentes dimensions de la gouvernance électorale sont étroitement imbriquées. Il faut donc réfléchir aux mécanismes de gouvernance et aux acteurs qu'ils font intervenir de manière globale, d'abord afin d'assurer leur cohérence et leur complémentarité, mais aussi afin d'atteindre les objectifs poursuivis. Nous souhaitons que la *Loi électorale* évolue en temps opportun grâce à des mécanismes prévisibles, transparents, impartiaux et équitables. Cela permettrait de maintenir la confiance des électrices, des électeurs et des parties prenantes aux élections.

Dans cet esprit, nous proposons un nouveau modèle de gouvernance qui assurerait la pertinence continue de la *Loi électorale* grâce à l'établissement d'un processus de révision périodique et public à l'Assemblée nationale. Le mécanisme que nous proposons favoriserait la prise en compte des recommandations du directeur général des élections par l'Assemblée nationale. De plus, il permettrait à d'autres acteurs de participer à la réflexion précédant les projets de loi. Le comité consultatif continuerait de nourrir les réflexions sur l'évolution de la *Loi*, mais ses travaux seraient plus transparents. Ce modèle de gouvernance améliorerait aussi la reddition de comptes du directeur général des élections auprès de l'Assemblée nationale.



Nous déclinons le modèle que nous proposons en quelques éléments distincts. Cependant, nous le concevons comme un ensemble cohérent, dont les divers éléments se complètent. Ce modèle a émergé de nos constats, de nos recherches et des consultations que nous avons menées. Il s'inspire de certains processus en vigueur dans d'autres provinces canadiennes.

5.1 Prévoir un processus de révision de la *Loi électorale* à l'Assemblée nationale après chaque élection générale

Nous recommandons de prévoir un processus de révision périodique de la *Loi électorale* qui aurait lieu à la suite de chaque élection générale provinciale. Ce processus de révision comporterait trois grandes étapes : le dépôt d'un rapport de recommandations du directeur général des élections ; son étude par une commission parlementaire ; ainsi qu'un rapport de cette commission accompagné d'une réponse du ou de la ministre. Un processus semblable existe au palier électoral fédéral⁵⁷. Ces étapes auraient lieu en temps opportun afin de permettre au gouvernement de présenter un projet de loi actualisant la *Loi électorale* dans des délais raisonnables avant les élections générales suivantes.

Ce processus serait prévisible, régulier et public. La révision de la *Loi* serait confiée à une commission de l'Assemblée nationale ; ainsi, divers acteurs pourraient prendre part à la réflexion et le public pourrait suivre les discussions qui s'y tiennent. À titre de représentantes et représentants démocratiquement choisis par les électeurs, les élus de l'Assemblée seraient au cœur de cet exercice. L'aspect cyclique du processus permettrait de s'assurer que la *Loi électorale* est bien adaptée à son époque et qu'elle offre les outils nécessaires pour répondre adéquatement aux défis qui affectent les processus électoraux et aux besoins des parties prenantes, notamment les électrices, les électeurs, les personnes candidates et les partis politiques. Nous croyons qu'il permettrait de mettre à jour la *Loi* régulièrement en respectant la tradition de collaboration qui prévaut en matière électorale au Québec. De plus, il améliorerait la transparence de la gouvernance et il permettrait à d'autres acteurs de participer à la réflexion.

Dépôt d'un rapport de recommandations du directeur général des élections à la suite de chaque élection générale provinciale

À la suite de chaque élection générale, le directeur général des élections déposerait un rapport de recommandations de modifications législatives à l'Assemblée nationale. Il élaborerait ses recommandations à partir des observations réalisées au cours du cycle électoral précédent et des récentes élections, notamment. Le rapport comprendrait les propositions des différents forums d'Élections Québec, comme la Table citoyenne et le comité pour l'accessibilité universelle. En complément, il pourrait aussi inclure des suggestions de libellés d'articles de loi liés à nos recommandations.

57. Ce processus prévoit le dépôt d'un rapport de recommandations du directeur général des élections. Un comité permanent de la Chambre des communes l'étudie et produit un rapport, auquel la ou le ministre répond. Voir le document de consultation d'Élections Québec, *op. cit.*, p. 139.



Le rapport rendrait également compte des travaux du comité consultatif qui auraient été menés depuis la dernière révision de la *Loi*. Il ferait état des avis du comité sur les propositions de modifications législatives étudiées par ses membres (sans attribuer les avis formulés aux individus ou aux partis, afin de favoriser des échanges ouverts et francs au sein du comité). Le comité consultatif continuerait ainsi à jouer un rôle clé : il conseillerait le directeur général des élections sur l'application de la *Loi*, sur les directives qu'il entend établir et sur l'amélioration de ses services. Il demeurerait un forum important pour favoriser la collaboration entre les partis politiques. Toutefois, ses travaux seraient plus transparents. La ou le ministre responsable aurait encore accès aux avis du comité consultatif ; cependant, ils seraient désormais connus de tous et ils pourraient être pris en compte dans la réflexion des membres de la commission parlementaire et des acteurs consultés.

Étude de ce rapport par une commission parlementaire et consultation d'autres acteurs

Le rapport postélectoral constituerait le point de départ des travaux de révision de la *Loi électorale* dont la commission parlementaire désignée par l'Assemblée nationale serait chargée. Les membres de la commission auraient le loisir d'échanger avec le directeur général des élections sur ses recommandations au cours d'une ou de plusieurs séances. Tout au long du processus, ils pourraient bénéficier de l'expertise des équipes du directeur général des élections, qui se mettraient à leur disposition.

Les travaux de la commission parlementaire permettraient d'inclure d'autres perspectives dans la réflexion sur l'évolution de la *Loi électorale* avant l'élaboration des projets de loi. Grâce à ces consultations, les membres de la commission pourraient entendre, par exemple, des partis politiques non représentés à l'Assemblée nationale, des spécialistes et des groupes de la société civile sur les modifications souhaitables à la *Loi*. Les personnes et les groupes intéressés pourraient commenter le contenu du rapport du directeur général des élections et émettre leurs propres propositions.

En incluant l'étude de notre rapport postélectoral, ce modèle faciliterait la prise en considération des propositions émanant de nos comités, comme la Table citoyenne et le comité pour l'accessibilité universelle. L'apport de divers acteurs à la réflexion sur l'évolution de la *Loi électorale* pourrait d'ailleurs être inclus plus formellement dans la *Loi*.



Nos consultations ont mis en évidence le temps limité dont dispose la Commission des institutions, étant donné les thèmes qui relèvent de sa responsabilité⁵⁸. L'Assemblée nationale pourrait envisager de confier la révision de la *Loi électorale* à une commission parlementaire différente ; elle pourrait même être chargée de l'étude de tous les projets de loi en matière électorale, y compris ceux liés aux élections municipales et scolaires, afin d'assurer plus de cohérence dans la législation électorale québécoise et le développement de l'expertise de ses membres. La composition de cette commission pourrait refléter son mandat et la tradition de collaboration entre les partis en matière électorale.

Recommandations de la commission parlementaire et réponse du ou de la ministre responsable

Au terme de ses travaux, la commission parlementaire déposerait à l'Assemblée nationale un rapport de recommandations de modifications législatives à l'intention du gouvernement. Le processus prévoirait une réponse écrite de la ou du ministre responsable des institutions démocratiques au sujet de ce rapport. Le gouvernement serait invité à considérer ces recommandations pour l'élaboration d'un projet de loi. Le processus législatif régulier suivrait alors son cours : le gouvernement devrait déposer une proposition législative dans un délai permettant son étude et son adoption assez longtemps avant les élections générales suivantes. Ainsi, les règles liées à l'organisation des élections seraient prévisibles et les différentes parties prenantes pourraient obtenir de l'information sur les modifications apportées en temps opportun⁵⁹.

En complément

Publier un rapport de recommandations à la suite des prochaines élections générales provinciales

À la suite des prochaines élections générales provinciales, prévues en octobre 2026, nous entendons déposer un rapport de recommandations à l'Assemblée nationale, même si le mécanisme de révision proposé dans cette section n'est pas encore en vigueur. Ce rapport contiendra nos observations et nos constats sur les élections ainsi que sur les défis de l'environnement électoral. Il comprendra également des propositions au législateur pour modifier la *Loi électorale*. Nous souhaitons que ce rapport permette d'entamer un dialogue avec les membres de l'Assemblée nationale et avec le public sur les modifications à apporter à la *Loi* au cours du cycle électoral. Ce rapport postélectoral deviendra le véhicule privilégié pour présenter nos recommandations de modifications à la *Loi électorale*. Nous espérons ainsi améliorer la prise en compte de nos recommandations par l'Assemblée nationale.

58. Les compétences officielles de la Commission des institutions comprennent notamment la justice, la sécurité publique, la constitution, les affaires autochtones ainsi que les relations internationales et intergouvernementales.

59. Les activités préparatoires liées aux élections générales débutent environ un an avant la tenue du scrutin.

5.2 Publier conjointement le rapport annuel du directeur général des élections et son rapport sur le financement politique

Le dialogue entre le directeur général des élections et les membres de l'Assemblée nationale devrait être régulier. Ces échanges permettent de tisser un lien de confiance et une compréhension mutuelle. C'est pourquoi nous proposons de déposer conjointement les rapports exigés annuellement par la *Loi*⁶⁰. Nous croyons que cela favoriserait les échanges entre le directeur général des élections et les membres de l'Assemblée nationale. Nous proposons donc de modifier la *Loi* afin d'harmoniser le moment prévu pour le dépôt de ces documents.

Les membres de la commission parlementaire responsable recevraient ainsi, une seule fois par année, l'ensemble des informations liées à la reddition de comptes du directeur général des élections et à l'application de la *Loi*. Ils auraient en main toute l'information utile pour entendre le directeur général des élections lorsqu'ils l'estiment nécessaire.

SYNTHÈSE

DES RECOMMANDATIONS

Le directeur général des élections recommande de modifier la *Loi électorale* pour :

- 5.1** Prévoir un processus de révision de la *Loi électorale* à l'Assemblée nationale après chaque élection générale.
- 5.2** Publier conjointement le rapport annuel du directeur général des élections et son rapport sur le financement politique.

60. Le rapport d'activités et de gestion (art. 488.2 et 542) et le rapport sur le financement politique (art. 542.2).



CHAPITRE 06

La carte électorale

Le processus de révision
de la carte électorale

Le processus de révision de la carte électorale

Ce que la *Loi électorale* prévoit

La *Loi électorale* institue la Commission de la représentation électorale (CRE), qui est responsable d'établir la carte électorale. Elle énonce les critères qui doivent guider la CRE dans la délimitation des circonscriptions et elle précise certains paramètres pour l'établissement de la carte électorale. Elle prévoit la tenue d'un processus de révision de délimitation des circonscriptions après la deuxième élection générale qui suit l'établissement de la dernière carte. La *Loi* décrit les différentes étapes du processus ainsi que les acteurs qui sont appelés à y participer.

La Commission de la représentation électorale

La Commission de la représentation électorale est une institution indépendante et décisionnelle qui a pour mission d'établir la carte électorale du Québec. Elle détermine la délimitation des circonscriptions électorales et leur dénomination⁶¹. Elle agit en toute neutralité et impartialité afin que les électrices et les électeurs du Québec soient représentés de façon juste et équitable à l'Assemblée nationale. Avant d'établir une nouvelle carte, la CRE doit consulter la population, les organismes intéressés et les personnes élues.

La CRE se compose du directeur général des élections, qui en assure la présidence, et de deux commissaires nommés par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Le directeur général des élections appuie la CRE dans la réalisation de son mandat, notamment en lui fournissant l'apport de son personnel.

La représentation effective des électrices et des électeurs

L'établissement de la carte électorale repose sur un principe démocratique fondamental : l'électorat doit être représenté de façon juste et équitable au sein d'une assemblée élue. Au Canada, depuis 1991, la délimitation des circonscriptions doit respecter le principe de la représentation effective, qui est à la base du droit de vote garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'après la Cour suprême. La *Loi électorale* prévoit deux critères pour atteindre la représentation effective : l'égalité relative du vote et le respect des communautés naturelles. Une circonscription électorale est le reflet d'un équilibre entre ces deux composantes.

61. Les noms des circonscriptions sont attribués selon des règles qui s'inspirent des balises de la Commission de toponymie du Québec, que la CRE consulte au cours de son processus.

L'égalité relative du vote

Pour respecter le critère d'égalité relative du vote, les circonscriptions doivent regrouper à peu près le même nombre d'électeurs, de manière que leur vote ait relativement la même valeur. De cette façon, les électrices et les électeurs ont un pouvoir législatif équivalent, par l'entremise de leur députée ou député, et un accès comparable à leur représentant politique. Si la CRE tenait uniquement compte de ce critère mathématique, son mandat consisterait à diviser le Québec en 125 circonscriptions de 51 000 électeurs.

Le respect des communautés naturelles

Pour que la représentation soit juste et équitable, les circonscriptions doivent aussi regrouper des électrices et des électeurs qui ont des caractéristiques communes. Pour respecter les communautés naturelles, les commissaires doivent prendre en compte des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, comme le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité au territoire, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales.

Les paramètres de délimitation

La *Loi électorale* prévoit que la Commission de la représentation électorale procède à la révision de la carte électorale après la deuxième élection générale tenue avec une même carte.

Elle établit quelques paramètres que la CRE doit respecter.

- Le nombre de circonscriptions peut varier entre 122 et 125.
- La CRE doit considérer le nombre d'électrices et d'électeurs réunis dans chaque circonscription, dans ses travaux, et non le nombre total de personnes qui y vivent.
- Le nombre d'électeurs compris dans chaque circonscription ne doit pas s'écarter de plus ou moins 25 % par rapport à la moyenne du nombre d'électeurs. Cette flexibilité permet de respecter les communautés naturelles.

La *Loi* permet d'accorder un statut d'exception à certaines circonscriptions, qui peuvent avoir un écart positif ou négatif de plus de 25 % par rapport à la moyenne. Ce statut est accordé dans des circonstances exceptionnelles et il nécessite une justification écrite de la CRE.

- La *Loi électorale* accorde d'emblée ce statut à la circonscription des Îles-de-la-Madeleine.

Le processus de révision de la carte électorale

La *Loi électorale* précise les étapes qui mènent à l'établissement de la carte électorale.

Proposition de délimitation préliminaire

Après la deuxième élection générale menée avec une même carte, la Commission de la représentation électorale dispose d'un an pour proposer une nouvelle délimitation des circonscriptions. Elle formule sa proposition dans un rapport qu'elle dépose à l'Assemblée nationale et qu'elle rend public. Au cours des six mois suivants, la CRE entend les représentations des citoyennes, des citoyens, des députées, des députés et des organismes intéressés; elle tient notamment des audiences publiques dans certaines régions du Québec. Ces consultations lui permettent de parfaire sa connaissance du territoire et des communautés. Son rapport est aussi soumis à la considération de la Commission de l'Assemblée nationale.

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. Elle présente cette proposition 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.

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. 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 nouvelle carte électorale entre en vigueur lorsque la législature prend fin.

Les enjeux et les principaux constats

Le processus de délimitation des circonscriptions

Le processus de délimitation des circonscriptions repose sur l'indépendance et sur 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. Cependant, les récents exercices de révision de la carte électorale ont révélé des enjeux qui peuvent nuire à la crédibilité et à l'efficacité du processus.

La *Loi électorale* fixe un délai pour la majorité des étapes du processus de délimitation, mais elle omet de le faire pour certaines, dont l'étude du rapport préliminaire par la Commission de l'Assemblée nationale. Lors de l'établissement des deux dernières cartes électorales, cette absence de délai 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 de 2011, plus de deux années se sont écoulées entre le dépôt du rapport préliminaire et la convocation de la CRE. Ce délai a duré une année et demie pour la carte de 2017. L'absence d'échéance pour certaines étapes peut donc entraîner des délais susceptibles de compromettre l'entrée en vigueur de la carte électorale pour les élections générales suivantes. Par ailleurs, ces délais interfèrent dans un processus qui doit être impartial et indépendant **Constat 2** ⁶².

De plus, les étapes qui suivent le dépôt du second rapport ont fait l'objet de critiques lors du dernier exercice de révision de la carte électorale, qui a eu lieu de 2014 à 2017. Après le dépôt de la proposition de délimitation révisée, la CRE dispose de 15 jours pour établir les limites des circonscriptions. Au cours de cette période, la *Loi électorale* ne prévoit pas de mécanisme de consultation qui permettrait à la CRE d'entendre les représentations des citoyennes, des citoyens et des organismes intéressés à la suite du dépôt de son second rapport. À cette étape, la Commission n'a donc pas l'occasion de parfaire sa compréhension des répercussions de la révision sur les personnes concernées. La *Loi* prévoit toutefois que ce rapport fait l'objet d'un débat de cinq heures à l'Assemblée nationale. Elle établit ainsi une distinction entre les personnes élues et les autres parties prenantes : seules les premières peuvent participer au processus et se prononcer sur la délimitation des circonscriptions à ce moment. Cela peut contribuer à une perception d'iniquité, voire de partialité en faveur des députées et députés **Constat 3**.

L'équilibre entre l'égalité relative du vote et le respect des communautés naturelles

Chaque exercice de délimitation des circonscriptions pose des défis liés à la recherche d'un équilibre optimal entre l'égalité relative du vote et le respect des communautés naturelles. D'une fois à l'autre, les mouvements de population accentuent la sous-représentation et la surreprésentation de certains électeurs et électrices. La CRE doit continuellement veiller à rétablir l'égalité du vote des électeurs.

62. Pour des explications plus complètes sur les constats, voir Élections Québec, [Pour une nouvelle vision de la Loi électorale : document de consultation](#), 2023, p. 149 à 153. La numérotation des constats correspond à celle du chapitre 6 de ce document.

Lorsque la CRE consulte la population sur sa proposition de délimitation, elle reçoit souvent des propositions qui visent à modifier les critères de délimitation prévus dans la *Loi* afin de préserver des circonscriptions dont le nombre d'électeurs est devenu trop faible. Or, le maintien de circonscriptions dans des régions qui connaissent un déclin démographique a nécessairement des répercussions sur l'égalité du vote des électrices et des électeurs : elle réduit le poids électoral de certains d'entre eux. La *Loi électorale* offre déjà une bonne latitude pour concilier l'égalité du vote et le respect des communautés naturelles. Les critères de délimitation qu'elle prévoit figurent d'ailleurs parmi les plus souples que nous avons pu recenser⁶³. Cette flexibilité est essentielle pour préserver la représentation effective de l'électorat étant donné l'étendue du territoire québécois, la répartition de la population, le nombre de circonscriptions prévu par la *Loi électorale* et le mode de scrutin en vigueur

Constat 1 . Nous estimons que les critères de délimitation prévus dans la *Loi électorale* sont efficaces pour assurer la représentation effective de l'électorat.

Un processus de délimitation interrompu ; un modèle en attente d'une révision

À la suite des élections générales de 2022, la Commission de la représentation électorale a amorcé ses travaux pour la révision de la carte électorale, comme prévu par la *Loi*. Elle a présenté sa proposition préliminaire en septembre 2023 et elle a consulté la population dans les semaines suivantes. L'étude de la proposition par la Commission de l'Assemblée nationale s'est tenue en février 2024.

Le 2 mai 2024, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi visant l'interruption du processus de délimitation des circonscriptions électorales*. Cette loi précise que la CRE reprendra le processus de révision de la carte électorale après les élections générales provinciales prévues en octobre 2026. La délimitation actuelle des circonscriptions sera donc en vigueur lors de ces élections. Les commissaires auront ensuite 12 mois pour déposer un rapport préliminaire comprenant leurs nouvelles propositions à l'Assemblée nationale.

La CRE rappelle que ses travaux ont été suspendus à plusieurs reprises au cours des plus récents exercices de révision de la carte électorale. Ces interruptions nuisent à la réalisation de son mandat. L'arrêt actuel des travaux compromet la représentation juste et équitable des électeurs pour les élections générales prévues en 2026. En effet, ces élections se tiendront en fonction d'une carte électorale établie à partir des données démographiques de 2014. Dix ans plus tard, elle comporte déjà d'importantes iniquités de représentation qui s'accroîtront d'ici 2026.

63. Au Canada, seules les commissions de délimitation fédérales ainsi que les commissions de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse disposent d'une flexibilité similaire. 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 » (Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002, p. 7).

En marge de l'adoption de la *Loi visant l'interruption du processus de délimitation des circonscriptions électorales*, les personnes élues ont manifesté leur intention de réviser les critères et les paramètres de délimitation de la carte électorale. Afin de nourrir la réflexion des parlementaires, la CRE a publié le document *Constats et réflexions : révision de la carte électorale*⁶⁴ en mai 2024. Ce document présente différentes analyses et simulations basées sur des propositions soumises par des citoyennes, des citoyens, des élues, des élus et des organismes lors des audiences publiques et des consultations que la CRE a tenues à l'automne 2023 sur sa première proposition de délimitation des circonscriptions. En publiant ce document, la CRE offre son expertise aux parlementaires qui réfléchiront à la révision des critères et des paramètres de délimitation. Plusieurs modèles de délimitation existent ; chacun a ses forces et ses faiblesses. Cela dit, la Commission estime qu'elle dispose déjà, dans la *Loi*, des outils qui lui permettent d'établir une carte électorale qui respecte le principe d'égalité relative du vote tout en tenant compte des communautés naturelles.

Le bilan des consultations

Les consultations menées nous ont permis de connaître l'avis des partis, des personnes et des groupes intéressés sur certaines propositions liées au processus de révision de la carte électorale. Nous avons aussi recueilli leurs impressions et leurs suggestions sur les critères et les paramètres de délimitation prévus dans la *Loi*. Ces consultations suivaient de près celles que la CRE a menées, en octobre 2023, sur sa première proposition de délimitation pour une nouvelle carte électorale. Elles ont donc été teintées des débats et des enjeux liés à la révision de la carte.

Le processus de révision de la carte électorale

Les personnes ayant répondu aux questionnaires en ligne adhèrent à l'impartialité et à l'indépendance du processus de délimitation et elles aiment qu'il soit dépolitisé. Plusieurs des participantes et participants estiment que le processus de délimitation des circonscriptions fait suffisamment de place à la consultation des citoyennes et des citoyens, mais une courte majorité considère que cette place n'est pas suffisante.

Deux partis politiques sont favorables à la possibilité que les députées et députés se fassent entendre dans le cadre des audiences publiques, plutôt que par l'intermédiaire de la Commission de l'Assemblée nationale, au cours de la période de six mois déjà prévue dans la *Loi*. Ils sont aussi ouverts à fixer un délai, dans la *Loi électorale*, pour l'étude de la proposition de délimitation préliminaire par la Commission de l'Assemblée nationale. Cette option rejoint l'opinion d'un autre parti politique, qui tient à conserver l'étude de la proposition

64. Commission de la représentation électorale, *Constats et réflexions : révision de la carte électorale*, 2024, DGE-6239, 24 p.

préliminaire à l'Assemblée nationale, quitte à établir un délai pour la tenue de ces travaux. Cependant, une majorité des répondantes et répondants aux questionnaires sont favorables à l'idée de consulter les membres de l'Assemblée nationale en même temps que les citoyennes et les citoyens dans le cadre d'audiences publiques.

Tous les avis recueillis, qu'ils proviennent des partis politiques, des questionnaires ou des groupes, sont favorables à l'idée d'ajouter une seconde période de consultation permettant de tenir des audiences publiques à la suite du dépôt du second rapport de la CRE.

Quelques suggestions visent à améliorer le processus de révision de la carte électorale. Un parti politique propose de prévoir plus de temps entre le dépôt de la proposition préliminaire et le début des audiences publiques afin de permettre aux personnes élues et aux partis de préparer leur mémoire ou leur intervention. Des citoyennes et des citoyens suggèrent à la CRE de tenir davantage de consultations publiques et de mieux faire connaître le processus de délimitation, la tenue des consultations et les manières d'y participer. Par ailleurs, plusieurs proposent la tenue de référendums sur les modifications proposées à la carte.

Les critères et les paramètres de délimitation

Plusieurs partis politiques jugent qu'il faut repenser la *Loi* pour préserver un équilibre entre la représentation des communautés rurales et urbaines, c'est-à-dire entre l'égalité du vote et la représentation des régions. Ils reconnaissent toutefois qu'il n'y a pas de solution unique et facile pour relever ce défi.

Quatre partis politiques et deux mémoires de citoyens suggèrent d'augmenter le nombre de circonscriptions, à court ou moyen terme.

Plusieurs proposent de protéger les circonscriptions moins peuplées, de diverses manières, et d'éviter qu'elles ne deviennent trop grandes. De nombreux répondants et répondantes à la consultation en ligne ainsi qu'un parti politique proposent de prévoir davantage de circonscriptions d'exception dans la *Loi*. Dans le même esprit, certains suggèrent d'établir la superficie maximale d'une circonscription ou d'avoir plus de tolérance quant à l'écart de plus ou moins 25 % par rapport à la moyenne d'électeurs par circonscription. Un parti suggère d'autoriser l'établissement de bureaux secondaires des députées et députés dans les circonscriptions ayant un vaste territoire ; cette mesure touche les budgets alloués par l'Assemblée nationale.

D'autres suggestions visent plutôt à mieux représenter les régions urbaines, plus densément peuplées. Deux partis politiques et un citoyen proposent de définir les limites des circonscriptions en s'appuyant sur la population totale plutôt que sur le nombre d'électrices et d'électeurs. Des personnes ayant répondu au questionnaire en ligne proposent de favoriser davantage le critère mathématique pour éviter la sous-représentation des électeurs en zone urbaine, par exemple en réduisant l'écart numérique autorisé entre les circonscriptions ou en retirant des circonscriptions d'exception.

Un parti politique et un citoyen proposent aussi de prévoir une représentation électorale spécifique pour les Premières Nations et les Inuits. Un groupe et de nombreux participants et participantes à la consultation en ligne proposent également de modifier le mode de scrutin. Un parti politique suggère enfin à la CRE de mieux faire connaître les critères et les paramètres de la délimitation ainsi que la manière dont elle travaille, afin que le public comprenne mieux ses travaux.

Nos recommandations

Renforcer l'impartialité, l'indépendance et l'équité du processus de délimitation

L'établissement de la carte électorale par une institution neutre et indépendante comme la Commission de la représentation électorale assure l'impartialité de l'exercice de révision. Le pouvoir décisionnel de la CRE s'accompagne d'exigences élevées en matière de consultation publique et de transparence. Nous souhaitons modifier certains aspects du processus de délimitation afin qu'il soit encore plus impartial, indépendant et équitable.

6.1 Fixer un délai pour que la Commission de l'Assemblée nationale convoque la Commission de la représentation électorale à la suite du dépôt de son rapport préliminaire

Les différentes étapes du processus de délimitation sont bien établies dans la *Loi*; les délais qui leur sont associés doivent aussi être prévisibles. À la suite du dépôt du rapport préliminaire, la *Loi* prévoit que la CRE entend les représentations des citoyens, des députés et des organismes intéressés dans les six mois qui suivent. Ce rapport doit aussi être soumis à la considération de la Commission de l'Assemblée nationale; cependant, aucun délai n'est prévu pour la tenue de cette consultation. Nous recommandons de fixer ce délai dans la *Loi électorale*; nous proposons un délai de neuf mois après le dépôt du rapport préliminaire. La CRE pourrait ainsi poursuivre ses travaux dans des délais raisonnables et les membres de l'Assemblée nationale pourraient se prononcer sur la proposition après les consultations publiques, si tel est leur souhait.

Les deux dernières révisions de la carte électorale (celle de 2007 à 2011 et celle de 2014 à 2017) ont connu des délais importants à cette étape précise du processus. Cette longue période au cours de laquelle la CRE attend l'étude de sa première proposition de délimitation par la Commission de l'Assemblée nationale équivaut à une suspension temporaire de ses travaux. Quelles que soient les raisons de ces délais, ils interfèrent dans un processus qui doit être impartial et indépendant. De plus, ils compromettent l'entrée en vigueur de la carte électorale révisée pour les élections générales suivantes. Un délai fixé dans la *Loi* permettrait de garantir que les révisions nécessaires à la carte électorale soient en vigueur en temps opportun pour assurer la représentation effective des électrices et des électeurs lors des élections.

6.2 Ajouter une période de consultation de 45 jours à la suite du dépôt du second rapport de la Commission de la représentation électorale

La participation des différentes parties prenantes revêt une importance toute particulière pour la CRE : elle contribue directement à la qualité et à l'acceptabilité de la carte électorale. Or, les étapes qui suivent le dépôt du second rapport se déroulent rapidement. Aucune disposition ne permet à la CRE de tenir des audiences publiques sur la proposition révisée de délimitation. Actuellement, la *Loi* prévoit seulement un débat de cinq heures à l'Assemblée nationale dans les cinq jours suivant le dépôt de ce rapport.

Pour renforcer l'équité du processus entre les personnes élues et le public, nous recommandons d'ajouter une période de consultation publique de 45 jours à la suite du dépôt du second rapport. Durant cette période, les citoyennes, les citoyens, les députées, les députés et les organismes pourraient soumettre leurs commentaires à la CRE, qui pourrait tenir des audiences publiques supplémentaires au cours de cette période, au besoin. Ainsi, la population pourrait officiellement se prononcer à cette étape du processus et elle disposerait de plus de temps pour le faire. Ces consultations permettraient aux commissaires de bonifier leur compréhension des répercussions de la révision proposée dans l'établissement de la délimitation finale des circonscriptions.

L'esprit actuel de la *Loi* serait conservé et le débat de cinq heures se tiendrait dans les cinq jours suivant la fin de la période de consultation de 45 jours. La décision finale de la CRE serait publiée au plus tard le 15^e jour suivant l'expiration du délai de 45 jours.

SYNTHÈSE

DES RECOMMANDATIONS

La Commission de la représentation électorale recommande de modifier la *Loi électorale* pour :

- 6.1** Fixer un délai pour que la Commission de l'Assemblée nationale convoque la Commission de la représentation électorale à la suite du dépôt de son rapport préliminaire.
- 6.2** Ajouter une période de consultation de 45 jours à la suite du dépôt du second rapport de la Commission de la représentation électorale.

Annexe 1

Les consultations sur le document *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*

Cette annexe présente les personnes et les groupes qui ont participé à nos consultations ainsi que des détails sur certains événements de consultation.

Les partis politiques

Nous avons rencontré plusieurs partis politiques de novembre 2023 à mai 2024.

Les partis rencontrés (13)

- Bloc pot
- Climat Québec
- Coalition avenir Québec
- Démocratie directe
- Équipe autonomiste
- Parti conservateur du Québec
- Parti libéral du Québec
- Parti libertarien du Québec
- Parti marxiste-léniniste du Québec
- Parti nul
- Parti québécois
- Parti vert du Québec
- Québec solidaire

Les contributions écrites reçues (6)

- Bloc pot
- Équipe autonomiste
- Parti libertarien du Québec
- Parti marxiste-léniniste du Québec
- Parti nul
- Parti culinaire du Québec

Les spécialistes et les groupes

Tout groupe ou organisation pouvait soumettre une contribution écrite en ligne entre le 20 novembre 2023 et le 30 mars 2024. Nous avons rencontré certains groupes, à leur demande, pour échanger sur leurs préoccupations et sur leurs propositions.

Les groupes rencontrés (8)

- Centrale des syndicats du Québec
- Collectif pour un Québec sans pauvreté
- Confédération des syndicats nationaux

- Fédération autonome de l'enseignement
- Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
- Mouvement pour une démocratie nouvelle
- Ordre des urbanistes du Québec

Les contributions écrites reçues (19)

- Centrale des syndicats du Québec
- Centre collégial d'expertise en gérontologie du cégep de Drummondville
- Collectif pour un Québec sans pauvreté
- Commission de l'éthique en science et en technologie
- Confédération des syndicats nationaux
- Conseil du statut de la femme
- Consortium des médias pour les élections canadiennes
- Droits collectifs Québec
- Équiterre et collab.⁶⁵
- Fédération autonome de l'enseignement
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
- Fédération professionnelle des journalistes du Québec
- Groupe Femmes, Politique et Démocratie
- Mouvement d'éducation populaire autonome de Lanaudière
- Mouvement pour une démocratie nouvelle
- Regroupement d'éducation populaire en action communautaire des régions de Québec et Chaudière-Appalaches
- Regroupement étudiant de maîtrise, diplôme et doctorat de l'Université de Sherbrooke
- Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
- Union étudiante du Québec

Quatre contributrices et contributeurs ont préféré participer de manière anonyme ; ils sont exclus de cette liste.

65. Société pour la nature et les parcs (SNAP Québec), Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, Coalition Québec meilleure mine, Piétons Québec, Mères au front, Centre d'écologie urbaine, Accès transports viables, Vélo Québec, Eau Secours, Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets, ENVironnement JEUnesse et Association québécoise des médecins pour l'environnement.

Les événements de consultation

Le 1^{er} février 2024, nous avons organisé un **webinaire** en partenariat avec le Cercle des ex-parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec afin de recueillir la contribution d'ex-élus et élus provinciaux, principalement sur le thème de la gouvernance électorale.

Le 12 février 2024, une **table ronde sur le financement politique**, organisée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, s'est tenue à Québec.

Quatre spécialistes y ont pris part :

- Marc-André Bodet, professeur titulaire en science politique, Université Laval ;
- Jean-François Godbout, professeur titulaire en science politique, Université de Montréal ;
- Caroline Le Pennec, professeure adjointe en économie appliquée, HEC Montréal ;
- Éric Montigny, professeur agrégé en science politique, Université Laval.

Puis, le 23 février 2024, une **journée de réflexion sur la Loi électorale**⁶⁶ a eu lieu à Montréal. Élections Québec a mandaté l'Institut du Nouveau Monde pour organiser, animer et documenter cette journée de réflexion réunissant des spécialistes des élections, de la participation électorale, des partis politiques et de l'environnement informationnel. Au total, 24 personnes y ont participé :

- Christopher Beaulieu, candidat au doctorat en science politique à l'Université Laval ;
- André Blais, professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal et titulaire de la Chaire de recherche de l'Université de Montréal en études électorales ;
- Sandra Breux, professeure-chercheuse à l'Institut national de la recherche scientifique ;
- Aengus Bridgman, professeur adjoint à l'Université McGill ;
- Pascale Caidor, professeure adjointe au Département de communication de l'Université de Montréal ;
- David Carpentier, candidat au doctorat et chargé de cours à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa ;
- Maxime Coulombe, chercheur postdoctoral au Département de science politique de l'Université Western Ontario ;
- Jean-François Daoust, professeur adjoint à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke ;
- Rode-Sindia Dieujuste, chargée de projet et de développement du Groupe Femmes, Politique et Démocratie ;
- Philippe Dubois, professeur adjoint à l'École nationale d'administration publique ;

66. L'Institut du Nouveau Monde (INM) a produit un rapport d'événement : INM, [Journée de réflexion sur la Loi électorale. Rapport de consultation](#), 3 avril 2024, 30 p.

- Sébastien Gambs, professeur au Département d'informatique de l'Université du Québec à Montréal ;
- Eve Gaumond, chercheuse en droit à l'Université de Montréal ;
- Anne-Marie Gingras, professeure associée au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal ;
- Lena Alexandra Hübner, professeure adjointe au Département de communication de l'Université d'Ottawa ;
- Esther Lapointe, directrice générale du Groupe Femmes, Politique et Démocratie ;
- Nicole Léger, ex-députée et ministre ;
- Kathleen Lévesque, professeure à l'École des médias de l'Université du Québec à Montréal ;
- David Morin, professeur à la Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Sherbrooke et titulaire de la Chaire UNESCO en prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents ;
- Victoria Pineda, membre du conseil d'administration de Citoyenneté jeunesse ;
- Mercédez Roberge, chercheuse et autrice ;
- Juliette Roussin, professeure adjointe d'histoire de la philosophie politique à l'Université Laval ;
- Réjean Roy, directeur, formation et mobilisation des connaissances à IVADO ;
- Robert Schloesser, conseiller municipal du district 6 – Montréal-Est ;
- Hassan Serraji, fondateur et directeur de l'Observatoire québécois de la diversité ethnoculturelle.

Le 24 février 2024, à l'**École d'hiver 2024** de l'Institut du Nouveau Monde, une douzaine de jeunes ont participé à un atelier consultatif portant sur l'information électorale et politique ainsi que sur le droit de se présenter. L'événement s'est tenu en Outaouais.

Nous avons également présenté notre démarche dans trois **cours universitaires** à l'automne 2023 et à l'hiver 2024.

La consultation publique en ligne

Toutes les personnes intéressées pouvaient soumettre une contribution écrite en ligne entre le 20 novembre 2023 et le 30 mars 2024. Elles pouvaient également remplir un questionnaire en ligne sur chacun des six thèmes du document de consultation.

Quatorze citoyennes et citoyens ont déposé un document dans le cadre de nos consultations.

Nous avons reçu plusieurs centaines de questionnaires sur chaque thème :

- Le droit de vote : 1 500
- Le droit de se présenter à une élection : 780
- Le financement politique et les dépenses électorales : 761
- L'information électorale et politique : 713
- La gouvernance électorale : 716
- La carte électorale : 778

La Table citoyenne

Les membres de la Table citoyenne d'Élections Québec ont consacré deux rencontres aux thèmes suivants de nos consultations : le droit de vote ; le droit de se présenter à une élection ; l'information électorale et politique ; ainsi que la gouvernance électorale. Les rencontres se sont tenues le 24 novembre 2023 et le 12 avril 2024⁶⁷.

67. La liste des membres de la Table citoyenne ainsi que les comptes rendus des rencontres sont diffusés sur le [site Web d'Élections Québec](#).

Annexe 2

Liste des recommandations

CHAPITRE 1 Le droit de vote

Objectifs	Recommandations du directeur général des élections	Page
Le vote des électrices et des électeurs		
Améliorer le service d'inscription et de révision à la liste électorale	1.1 Permettre aux électrices et aux électeurs de s'inscrire ou de modifier leur inscription sur la liste électorale lors du vote par anticipation et le jour de l'élection.	15
	1.2 Offrir un service complet de révision en ligne, à distance et en personne.	16
Faciliter l'exercice du vote en le rendant plus fluide et plus flexible	1.3 Permettre aux électrices et aux électeurs de se présenter à la première table de vote libre.	17
	1.4 Offrir un plus grand choix de lieux de vote.	18
Promouvoir l'importance du vote et les modalités prévues pour l'exercer	1.5 Revoir le contenu prévu dans les documents d'information destinés aux électrices et aux électeurs, si l'inscription devient possible jusqu'au jour de l'élection.	20
L'organisation de l'élection		
Favoriser l'équité entre les partis et faciliter l'organisation des élections	1.6 Tenir des élections partielles à date fixe.	23
Faciliter le recrutement du personnel électoral	1.7 Permettre l'embauche de résidents permanents pour travailler aux élections.	24
	1.8 Confier entièrement le recrutement du personnel électoral aux directrices et directeurs du scrutin.	24

CHAPITRE 2 Le droit de se présenter à une élection

Objectifs	Recommandations du directeur général des élections	Page
La mise en candidature		
Réduire certains obstacles à la mise en candidature	2.1 Prévoir un régime distinct pour le remboursement de certaines dépenses personnelles additionnelles encourues par les personnes candidates.	32
L'autorisation des partis politiques		
S'assurer de la vocation électorale et politique des entités qui demandent une autorisation	2.2 Exiger que les partis politiques autorisés confirment leur objectif de participer aux affaires publiques et présentent au moins deux candidatures lors d'élections générales.	36
	2.3 Exiger que les partis politiques fournissent un énoncé de politique lorsqu'ils demandent une autorisation.	37
S'assurer que les responsables d'un parti politique autorisé respectent certains critères, étant donné l'importance de leur rôle	2.4 Exiger que le chef et les deux dirigeants d'un parti politique autorisé aient la qualité d'électeur.	37
	2.5 Prévoir que les individus reconnus coupables de certains actes criminels ne puissent pas être chefs ou dirigeants d'un parti politique autorisé.	38
Renforcer la cohérence du régime d'autorisation	2.6 Prévoir que les responsables d'un parti endetté ayant perdu son autorisation ne puissent pas soumettre une nouvelle demande d'autorisation.	38
	2.7 Prévoir un retrait d'autorisation pour le non-respect des exigences relatives au rapport de dépenses électorales.	38
	2.8 Prévoir une suspension, puis un retrait d'autorisation sans préavis lorsqu'un parti n'a plus de responsables.	39

CHAPITRE 3 Le financement politique et les dépenses électorales

Objectifs	Recommandations du directeur général des élections	Page
Améliorer l'équité et l'intégrité du financement politique	3.1 Diminuer le taux de votes valides requis pour que les personnes candidates aient droit au remboursement de leurs dépenses électorales.	52
	3.2 Exiger que le paiement des frais d'adhésion à un parti soit réservé aux personnes domiciliées au Québec.	53
Introduire un encadrement particulier pour la période préélectorale	3.3 Améliorer la transparence des activités préélectorales des partis politiques.	54
	3.4 Assurer la transparence des activités préélectorales des tiers.	55
	3.5 Interdire les publicités et les annonces gouvernementales pendant la période préélectorale.	55

CHAPITRE 4 L'information électorale et politique

Objectifs	Recommandations du directeur général des élections	Page
Faciliter l'accès des électrices et des électeurs à l'information électorale et politique	4.1 Permettre l'ajout d'information à propos des partis politiques sur le site Web d'Élections Québec.	66
	4.2 Permettre l'ajout d'information à propos des personnes candidates sur le site Web d'Élections Québec.	66
	4.3 Interdire la diffusion de publicités sur le Web le jour de l'élection.	66
Améliorer la transparence et la fiabilité des communications politiques en ligne	4.4 Exiger que les plateformes numériques tiennent un registre des publicités politiques et électorales payées qu'elles diffusent.	68
	4.5 Prévoir de nouvelles infractions relatives à la désinformation, à la manipulation et à l'intimidation.	69

CHAPITRE 5 La gouvernance électorale

Objectifs	Recommandations du directeur général des élections	Page
Repenser la gouvernance électorale	5.1 Prévoir un processus de révision de la <i>Loi électorale</i> à l'Assemblée nationale après chaque élection générale.	79
	5.2 Publier conjointement le rapport annuel du directeur général des élections et son rapport sur le financement politique.	82

CHAPITRE 6 La carte électorale

Objectifs	Recommandations de la Commission de la représentation électorale	Page
Renforcer l'impartialité, l'indépendance et l'équité du processus de délimitation	6.1 Fixer un délai pour que la Commission de l'Assemblée nationale convoque la Commission de la représentation électorale à la suite du dépôt de son rapport préliminaire.	91
	6.2 Ajouter une période de consultation de 45 jours à la suite du dépôt du second rapport de la Commission de la représentation électorale.	92