



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

dans le cadre de la consultation « Pour une nouvelle vision de la *Loi électorale* »

Présenté au Directeur général des élections du Québec

28 mars 2024

Ce document a été produit par et pour la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Notre organisation encourage la diffusion et la distribution de ses idées, valeurs et principes. Ainsi, sauf avis contraire, la reproduction en totalité ou en partie de ce document est autorisée à des fins non commerciales. La mention de la source est cependant obligatoire.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 1^e trimestre 2024

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-545-3

Table des matières

- Introduction4
- Le rôle des tiers est essentiel5
- L’information politique5
- L’interdiction pour les tiers d’effectuer des dépenses électorales7
- Conclusion9
- Liste des recommandations..... 10

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec regroupe plus de 600 000 travailleurs et travailleuses, au nom desquels nous souhaitons vous faire part de nos réflexions et de nos inquiétudes entourant la consultation menée par Élections Québec et signée par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ), intitulée « Pour une nouvelle vision de la *Loi électorale*¹ ».

Comme le souligne le DGEQ, aucune réflexion approfondie n’a été menée à propos de la *Loi électorale*² (la Loi) dans son ensemble depuis bientôt 35 ans. La FTQ reconnaît l’initiative d’une telle consultation visant à réfléchir de manière cohérente, structurée et concertée aux enjeux actuels et futurs auxquels fait face la *Loi*, en se penchant notamment sur le droit de vote, le droit de se présenter aux élections, le financement politique et les dépenses électorales, l’information électorale et politique, la gouvernance électorale ainsi que la carte électorale. La FTQ tient à saluer le fait que le DGEQ ait accepté d’inclure, à leur demande, les centrales syndicales et groupes communautaires dans cette consultation, ceux-ci constituant des acteurs importants de la société civile et de la vie démocratique.

La FTQ accueille favorablement plusieurs propositions du DGEQ, notamment celles visant à encadrer les discours haineux. La centrale partage également ses préoccupations concernant l’amélioration de la parité des candidatures, même si elle juge que les solutions avancées ne sont pas suffisamment incitatives. Ces initiatives représentent un pas vers un environnement électoral plus inclusif et respectueux. Dans le cadre de ce mémoire, le FTQ se concentre toutefois sur les thématiques du financement des dépenses électorales et de l’information électorale et politique, qu’elle considère étroitement liées.

Tout en réaffirmant son adhésion indéfectible à la philosophie qui sous-tend le régime électoral actuel et qui impose de maintenir le contrôle sur les dépenses électorales, la FTQ estime que la Loi actuelle brime la liberté d’expression des tiers³ d’une façon excessive et compromet sérieusement le débat démocratique. De plus, une application moins rigide de ces restrictions participerait directement à certains objectifs identifiés par le DGEQ, tels que l’amélioration de l’information politique des électrices et des électeurs pour un meilleur engagement et un plus haut taux de participation aux élections par l’exercice du droit de vote.

¹ ÉLECTIONS QUÉBEC, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, 2023.

² QUÉBEC, *Loi électorale*, chapitre E-3.3, Québec, Éditeur officiel du Québec, [En ligne] [www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/e-3.3].

³ Selon Élections Québec, un tiers est défini comme « un individu, personne morale, organisme ou regroupement qui n’est pas une entité autorisée et qui n’agit pas pour le compte d’une telle entité. Le tiers ne cherche pas à se faire élire, mais souhaite intervenir dans le débat politique. Il ne s’agit ni d’un parti politique, ni d’une instance, ni d’une députée ou d’un député, ni d’une personne candidate. » ÉLECTION QUÉBEC, *Intervention des tiers en période électorale. Guide explicatif concernant les règles de contrôle des dépenses électorales*, p. 7, [En ligne] [<https://docs.electionsquebec.qc.ca/PRO/62b0b39e71fc4/DGE-259-VF.pdf>].

Le rôle des tiers est essentiel

Les organisations de la société civile au Québec jouent un rôle de contre-pouvoir indispensable face aux institutions étatiques et politiques. Ayant émergé pour beaucoup durant la Révolution tranquille, ces groupes très diversifiés, allant des associations étudiantes, aux syndicats, en passant par les organisations féministes et communautaires ont fortement contribué à l'engagement citoyen et au débat public. Leur indépendance leur permet de jouer un rôle critique à travers une participation active à la vie démocratique, allant bien au-delà de la politique partisane.

Il apparaît donc essentiel de définir une distinction claire entre l'expression des partis politiques et des personnes candidates, dont l'objectif est de remporter leurs élections pour exercer le pouvoir, et les acteurs de la société civile comme la FTQ, dont les efforts visent à enrichir le débat public, à promouvoir la transparence, et à encourager la responsabilité gouvernementale.

À ce titre, dans son récent *Manuel des normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables aux élections*, le Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme souligne la distinction entre les partis politiques et les organisations de la société civile⁴. Il rappelle que le droit d'exprimer diverses idées doit être rigoureusement protégé en période électorale, en accordant une attention particulière aux principaux acteurs de la société civile, qui dépendent de ce droit fondamental pour informer le public, examiner de près les partis et les programmes politiques, et équilibrer le processus électoral⁵.

Leur contribution s'avère cruciale car ces tiers agissent comme porte-parole pour des individus, dont la voix, laissée à elle-même, peinerait à se faire entendre. Comment un citoyen seul peut-il interpellier efficacement une personne candidate ou un parti politique sur un enjeu qui le préoccupe? Les associations étudiantes, les groupes communautaires, les syndicats et les autres groupes de la société civile endossent ce rôle indispensable de relais des positions dans l'espace public. Cette démarche constitue un pilier de la démocratie, non seulement légitime, mais propice à stimuler la participation électorale et à enrichir les débats publics.

L'information politique

D'emblée, la FTQ se dit satisfaite du fait qu'Élections Québec a consacré un chapitre de son document de consultation à l'enjeu de l'information électorale et politique. Cependant, bien que celui-ci souligne l'importance de renforcer le rôle du système éducatif en cette matière, en plus de reconnaître le rôle central des médias, des formations politiques et d'Élections Québec, il est très regrettable de constater l'omission totale de l'apport fondamental des organisations de la société civile dans ce domaine. Pourtant, le travail d'information et d'éducation que nous réalisons à longueur d'année va dans le sens des objectifs poursuivis par le DGEQ.

⁴ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Manuel des normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables aux élections*, New York et Genève, 2022, par. 59, p. 30, [En ligne] [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/Human-Rights-and-Elections_FR.pdf].

⁵ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *op.cit.*, par. 41, p. 21.

En effet, le DGEQ exprime des préoccupations quant à la baisse de la participation électorale, attribuant notamment ce phénomène à un manque d'information et de connaissance de l'électorat sur les partis politiques, leurs programmes ainsi que sur les processus électoraux eux-mêmes. Le document de consultation précise que cette méconnaissance peut devenir la source d'un manque de confiance envers les institutions⁶. En réponse à cette situation, le DGEQ envisage de renforcer l'accès à l'information en se donnant le mandat de développer une vitrine d'information sur les partis et les personnes candidates, dans l'espoir d'encourager une participation plus active lors des élections.

Nous partageons l'avis d'Élections Québec à l'effet que l'accès à l'information constitue une piste de choix pour mobiliser davantage l'électorat et renforcer la confiance envers les institutions. Cependant, l'initiative de cette vitrine d'information sur les programmes des partis, bien que pertinente et souhaitable, ne couvre pas toute la portée de l'engagement démocratique, qui va au-delà du vote, et nécessite un dialogue continu ainsi que la mobilisation de tous les acteurs de la société civile. Les organisations syndicales peuvent justement contribuer au débat démocratique en informant et en suscitant des réflexions et de l'intérêt afin d'encourager la participation citoyenne. Leurs interventions contiennent un bagage d'informations que les médias traditionnels ne relaient souvent pas de façon aussi complète. Les comparatifs de plateformes électorales sur des enjeux spécifiques, par exemple, constituent des informations « brutes », moins filtrées encore que dans les grands médias.

D'autre part, depuis la dernière mouture de la *Loi*, il y a plus de 30 ans, les habitudes de consommation en matière d'information ont beaucoup changé. Les réseaux sociaux n'existaient pas à cette époque. De telles plateformes constituent aujourd'hui un moyen privilégié par plusieurs pour s'informer. Le paysage médiatique s'est aussi profondément transformé. La crise des médias a conduit à la disparition de nombreux quotidiens régionaux, réduisant l'offre en matière d'information. Cette concentration de l'information dans les mains de médias de moins en moins nombreux rend plus difficile l'accès aux analyses et à l'information. Donner une plus grande voix aux groupes de la société civile contribuerait à élargir l'offre d'information. Or, Élections Québec prône plutôt une diminution de cette offre.

La FTQ reconnaît la nécessité de prévenir et d'empêcher toute activité menée par des tiers qui pourrait contourner les réglementations sur les dépenses électorales. Comme Élections Québec le souligne pertinemment, les récentes transformations du contexte dans lequel se déroulent les élections, notamment l'arrivée massive du numérique ou encore les élections à date fixe, introduisent de nouveaux défis. Néanmoins, dans le contexte où le DGEQ se préoccupe d'une diffusion équitable de tous les points de vue dans le but d'éviter une domination du débat par ceux qui disposent de plus de ressources économiques, un rééquilibrage des voix s'impose. En limitant l'expression des tiers pendant les campagnes électorales, la *Loi* actuelle entrave ces organisations dans l'exercice de leur rôle à un moment où leur contribution est plus que jamais nécessaire.

Recommandation 1 :

La FTQ demande au DGEQ de reconnaître le rôle central et essentiel des tiers dans l'éducation électorale et politique tout au long de l'année, y compris durant les périodes électorales.

⁶ ÉLECTIONS QUÉBEC, *op.cit.* p. 99.

L'interdiction pour les tiers d'effectuer des dépenses électorales

Les restrictions sur les dépenses électorales des tiers ont été historiquement imposées pour assurer une démocratie équilibrée, où chaque voix serait entendue équitablement, sans être éclipsée par la puissance financière d'un acteur qui lui aurait permis de dominer le débat. Autrement dit, l'ambition des dispositions sur les dépenses électorales a toujours été de permettre une campagne juste, favorisant une participation « effective » de tous et de toutes.

Toutefois, la Loi, à l'article 402, offre une définition très large de ce qu'est une dépense électorale. Élections Québec justifie cette approche en affirmant qu'il s'agit de faire en sorte « [...] que la limite imposée soit utile⁷ ».

La **notion de dépense électorale**⁸ vise le coût d'un bien ou service utilisé pendant la période électorale pour :

- Favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle 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 préconisées ou combattues par un candidat ou un parti ;
- Approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, par un candidat ou par leurs partisans.

En outre, depuis quelques années, on observe une tendance à interpréter de manière de plus en plus stricte ce qui constitue une dépense électorale selon la Loi. En 2003, la FTQ a été condamnée avec ses affiliés à 8 000 \$ d'amende pour avoir distribué des tracts mentionnant sa divergence de position avec les idées de l'Action démocratique du Québec (ADQ). La centrale a contesté, sans succès, la validité constitutionnelle des articles 402, 413 et 415 de la Loi, « selon lesquels son intervention constituait une dépense électorale illégale parce qu'elle n'avait pas été approuvée par l'agent officiel d'un parti reconnu⁹ ». En 2018, La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) a reçu une mise en demeure pour avoir publié un comparatif des engagements de quatre partis politiques, sans commentaire ni interprétation favorisant un parti plus qu'un autre¹⁰. La même année, Équiterre a reçu également une mise en demeure pour avoir diffusé les réponses des principales formations politiques aux « priorités environnementales » d'un

⁷ ÉLECTIONS QUÉBEC, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, op. cit. p. 64.

⁸ QUÉBEC, *Loi électorale*, chapitre E-3.3, op. cit., art 402.

⁹ LA PRESSE CANADIENNE, « La FTQ a contrevenu à la Loi électorale en distribuant des tracts anti-ADQ », *La Presse*, 24 mars 2009, [En ligne] [www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200903/24/01-839826-la-ftq-a-contrevenu-a-la-loi-electorale-en-distribuant-des-tracts-anti-adq.php].

¹⁰ ISABELLE PION, « La CSQ mise en demeure par le directeur des élections », *La Tribune*, 20 septembre 2018, [En ligne] [www.latribune.ca/2018/09/20/la-csq-mise-en-demeure-par-le-directeur-des-elections-e6b37334c5fbc180de920f6a3ed6358b/]

collectif d'organismes de défense de l'environnement¹¹. Or, ces activités ne devraient pas être considérées comme des dépenses électorales.

La définition actuellement très large de ce qui constitue une dépense électorale, couplée à l'interdiction de réaliser de telles dépenses en période électorale, a pour effet pratique d'empêcher les autres voix que celles des personnes candidates de se faire entendre directement auprès de l'électorat. Plus préoccupante encore est la possibilité soulevée par le DGEQ de rigidifier encore davantage ces limitations en étendant de nouvelles restrictions à la période préélectorale. Le DGEQ justifie cette proposition par le constat d'une hausse des dépenses des partis politiques en période préélectorale depuis les élections à date fixe, et s'inquiète de l'absence de plafond de dépenses en dehors de la période électorale, permettant à certains partis disposant de plus de ressources de déployer davantage de moyens importants pour soutenir leurs activités partisanes en amont de la période électorale¹². Or, sa proposition pour faire face à cette situation consiste à restreindre davantage l'expression des tiers, sans limiter l'activité des partis politiques.

Pourtant, en examinant la définition des dépenses électorales dans d'autres régimes démocratiques, cette interprétation apparaît excessive. Un récent *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe* préconise de réglementer les dépenses électorales des tiers, en précisant qu'elles doivent impliquer spécifiquement le fait de « faire campagne pour ou contre une personne candidate ou un parti politique¹³ ».

Des décisions internationales plus nuancées, notamment au Royaume-Uni et en Colombie-Britannique, reconnaissent également l'importance de la participation des tiers dans le débat démocratique. Au Royaume-Uni, en vertu de la loi de 1983¹⁴, les restrictions imposées aux tiers empêchaient ces derniers d'engager des dépenses supérieures à 5 £ en faveur d'un candidat. En 1996, une militante anti-avortement a été accusée d'enfreindre cette limite avec un tract informant sur les positions des candidates et candidats concernant l'avortement. Bien qu'acquittée pour des raisons techniques, elle a porté son cas devant la Commission européenne des droits de l'homme. La disposition de la loi britannique a été jugée contraire à l'article 10 de la *Convention européenne des droits de l'homme garantissant la liberté d'expression*¹⁵. La Cour a statué que bien que la restriction visait à garantir l'égalité entre les personnes candidates, elle constituait un obstacle disproportionné à la publication d'informations. En réponse, le Royaume-Uni a révisé sa loi pour mieux équilibrer liberté d'expression et équité électorale, spécifiquement pour les « Third parties », essentiellement les syndicats et groupes de pression, en introduisant des plafonds de dépenses (793 500 £ en Angleterre) et l'obligation d'enregistrement auprès de la commission électorale.

De la même façon, la Colombie-Britannique a adopté des dispositions sur la publicité électorale par des tiers en 1995 (5 000 \$ au cours d'une campagne électorale), mais en 2000, la Cour suprême de la Colombie-

¹¹ JEAN-THOMAS LÉVEILLÉ, « Mise en demeure d'Équiterre : le DGEQ défend sa décision, *La Presse*, 20 septembre 2018, [En ligne] [www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2018/201809/20/01-5197307-mise-en-demeure-dequiterre-le-dgeq-defend-sa-decision.php].

¹² ÉLECTIONS QUÉBEC, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, *op.cit.* p. 75.

¹³ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe. Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents*, Étude n° 965/2019, [En ligne] [[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)023-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)023-f)].

¹⁴ UNITED KINGDOM, *Representation of the People Act 1983*, par. 75, [En ligne] [[Representation of the People Act 1983 \(legislation.gov.uk\)](http://legislation.gov.uk/1983)].

¹⁵ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Affaire Bowman c. Royaume-Uni*, 141/1996/762/959, 19 février 1998, [En ligne] [<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62728%22%7D>].

Britannique a proclamé qu'elles étaient invalides¹⁶ parce que contraire à la Charte canadienne des droits et libertés. Elle a statué que les plafonds de dépenses des tiers ne sont pas des limites raisonnables prescrites par la loi en vertu de l'article premier (aucun objectif urgent et réel ne justifiant la violation des droits garantis par la Charte). Une limite de 5 000 \$ empêchait une publicité efficace et il n'y avait aucune preuve que la publicité de tiers avait eu un effet sur l'intention des électeurs.

En somme, la FTQ réaffirme son soutien aux principes régissant le contrôle du financement des partis politiques et des dépenses électorales. Néanmoins, elle déplore l'approche restrictive du DGEQ à l'endroit des syndicats et des organisations civiles et s'oppose fermement à la proposition d'Élections Québec de créer un mécanisme visant à durcir les conditions d'expression des tiers durant la période préélectorale.

Recommandation 2

La FTQ demande de retirer la proposition 1 du chapitre 3 « Créer un mécanisme visant à renforcer la transparence des activités préélectorales des tiers » qui obligerait les tiers à s'enregistrer si les dépenses qu'ils engagent en matière de publicités partisans dépassent un certain seuil au cours d'une période préélectorale donnée.

Recommandation 3

La FTQ demande de réviser l'article 404 de la *Loi électorale*, intitulé « Ce qui n'est pas une dépense électorale », de façon à inclure la publication et la diffusion, par les tiers et leurs membres, d'analyses, de commentaires et de comparatifs de programmes des partis politiques sur des questions d'affaires publiques, tant au sein de médias traditionnels que sur des plateformes numériques, à condition que cela soit fait de façon manifestement équitable et non-partisane ; et sans paiement, récompense, ni promesse de paiement ou de récompense.

Conclusion

La FTQ se montre satisfaite de l'initiative d'une telle consultation en vue d'une réforme de la *Loi électorale*, mais déplore que cette occasion de la modifier passe sous silence des problèmes importants dont la limitation de l'expression des tiers durant les périodes électorales.

Cette orientation suscite des questionnements cruciaux sur le rôle et l'espace accordés aux tiers dans le cadre des élections générales. En effet, si la volonté de réguler le financement politique de même que les influences externes sur le processus électoral est compréhensible et tout à fait souhaitable, la définition trop large de ce qui constitue une dépense électorale tend à brimer injustement l'expression des tiers, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans l'information politique et la vie démocratique du Québec.

Tout en affirmant à nouveau son appui à un encadrement strict des dépenses électorales, la FTQ souligne, à la lumière de telles décisions, l'impératif de trouver un juste milieu entre la garantie de la liberté d'expression et la nécessaire réglementation des dépenses. Cela implique l'adoption d'un cadre réglementaire qui soutienne à la fois la transparence et l'équité, tout en respectant les droits fondamentaux.

¹⁶ SUPREME COURT OF BRITISH COLUMBIA (CANADA), *Pacific Press c. B.C. (A.G.)*, [2000] B.C.T.C 74 (SC), [En ligne] [<https://ca.vlex.com/vid/pacific-press-v-b-680928433>].

Liste des recommandations

- Reconnaître le rôle central et essentiel des tiers dans l'éducation électorale et politique tout au long de l'année, et durant les périodes électorales.
- Retirer la proposition 1 du chapitre 3 « Créer un mécanisme visant à renforcer la transparence des activités préélectorales des tiers » qui obligerait les tiers à s'enregistrer si les dépenses qu'ils engagent en matière de publicités partisans dépassent un certain seuil au cours d'une période préélectorale donnée.
- Réviser l'article 404 de la Loi électorale, intitulé « Ce qui n'est pas une dépense électorale », de façon à inclure la publication et la diffusion, par les tiers et leurs membres, d'analyses, de commentaires et de comparatifs de programmes des partis politiques sur des questions d'affaires publiques, tant au sein de médias traditionnels que sur des plateformes numériques, à condition que cela soit fait de façon manifestement équitable et non-partisane ; et sans paiement, récompense, ni promesse de paiement ou de récompense.

LE/nl

SEPB 574