



Solidaire  
depuis 1921

Mémoire présenté par  
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission des institutions  
concernant le projet de loi n° 98

*Loi modifiant la Loi électorale principalement  
afin de préserver l'intégrité du processus électoral*

Le 22 avril 2025

Confédération des syndicats nationaux

1601, avenue De Lorimier

Montréal (Québec) H2K 4M5

Tél. : 514 598-2271

Télec. : 514 598-2052

[www.csn.qc.ca](http://www.csn.qc.ca)

## Table des matières

Avant-propos.....	5
Introduction.....	5
➤ Les enjeux fondamentaux d'une véritable réforme de la loi électorale.....	7
➤ Définition de la période préélectorale pour les tiers .....	8
➤ Définition générale des termes « publicité préélectorale partisane ».....	9
➤ Avis d'intention en lien avec la publicité préélectorale partisane.....	11
➤ Dépenses des tiers durant la période électorale.....	11
Conclusion .....	13
Recommandations .....	15



## Avant-propos

Fondée en 1921, la CSN est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Depuis sa création, la CSN a comme principe fondateur la défense des droits des membres de ses syndicats affiliés et de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs et la promotion de leurs intérêts. Sa mission première concerne l'emploi et les conditions de travail. Cependant, la CSN a également pour mandat de faire valoir le point de vue de ses membres sur les questions politiques, économiques, sociales et culturelles qui touchent l'ensemble de la population. C'est ainsi que notre organisation s'est régulièrement prononcée sur divers aspects de la gouvernance démocratique.

## Introduction

Au printemps 2018, à la suite d'une tournée politique québécoise, une entente a été signée par quatre partis politiques – la Coalition avenir Québec, le Parti québécois, Québec solidaire et le Parti vert du Québec – s'engageant à réformer le mode de scrutin pour le rendre plus représentatif de la diversité québécoise. Cette entente « transpartisane » historique devait marquer le pas pour une réforme majeure. Si le gouvernement de la CAQ a d'abord déposé en 2019 le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, il l'a par la suite laissé mourir au feuillet, brisant ainsi sa promesse que 2018 soit la dernière élection tenue sous un mode de scrutin jugé archaïque par la vaste majorité de la population. L'engagement solennel, pris par celui qui allait devenir notre premier ministre dans l'enceinte même de l'Assemblée nationale, a été rompu sans justification autre que l'absence de batailles dans les autobus émanant de cet enjeu.

Le gouvernement refusant de se pencher sur les grands enjeux démocratiques de notre temps, comme la réforme du mode de scrutin et les questions de parité à l'Assemblée nationale, il légifère aujourd'hui pour répondre principalement à certaines considérations d'ordre technique en laissant de côté les questions d'ordre fondamental.

Étant donné que la plupart des modifications d'ordre technique proposées par le présent projet de loi tombent sous le sens, la CSN s'en tiendra principalement dans ce mémoire à la présentation des enjeux fondamentaux qui devraient intéresser le législateur en matière de réforme de la loi électorale ainsi qu'à des commentaires entourant les nouvelles obligations pour les tiers en période préélectorale.



## **Les enjeux fondamentaux d’une véritable réforme de la loi électorale**

En démocratie, la souveraineté politique est l’affaire des citoyennes et des citoyens, égaux en droit. Toutes et tous doivent alors posséder la même possibilité de prendre part aux décisions collectives. À défaut d’une démocratie directe applicable à notre grande collectivité, le système électoral privilégié est actuellement celui de la démocratie représentative. Pour ce type de démocratie, le lien entre l’électeur et l’élus est crucial puisque le premier délègue son pouvoir politique au second. Il est alors primordial que l’ensemble de l’électorat s’estime représenté à l’Assemblée nationale. Or, le mode de scrutin uninominal à un tour utilisé au Québec pose le problème de la juste représentation de la diversité des opinions. L’Assemblée nationale, « la maison du peuple », doit tendre vers une meilleure représentation de cette pluralité.

La coutume de former un gouvernement majoritaire – c’est-à-dire un gouvernement quasi tout-puissant qui contrôle l’exécutif et le législatif –, avec aussi peu que 40 % des votes exprimés à travers le Québec, fait dire à de nombreux observateurs que notre système électoral est inéquitable et insuffisamment démocratique.

Le système électoral est la structure qui détermine le choix des personnes chargées de représenter la population, et il n’est jamais neutre. Il traduit les valeurs, les traditions et les aspirations d’un peuple. Chaque pays conçoit son système électoral, à sa manière, pour correspondre à ses propres ambitions. Le mode de scrutin appliqué au Québec soit le système majoritaire uninominal à un tour (SMUT) découle directement de son héritage colonial britannique. Si la simplicité du processus est indéniable, ses conséquences sur la culture politique et démocratique sont plus hasardeuses. En effet, à l’exception des élections de 1973 et de 1985, la majorité des électeurs au Québec se retrouve systématiquement du côté des perdants au lendemain d’une élection. Difficile de combattre le cynisme politique dans un tel système. L’expression populaire « avoir perdu ses élections » dénote bien l’impression chez plusieurs citoyens de perdre leur vote, de perdre leur pouvoir politique.

Le défunt projet de loi n° 39 proposait de remplacer le SMUT par un modèle mixte régional. Avec ce mode de scrutin, chacune des régions du Québec aurait élu des député-es à la fois par le SMUT et par le modèle proportionnel. Ce modèle misant sur la forte appartenance régionale des Québécois et de leur désir de garder un lien étroit entre l’électeur et l’élus avait été généralement bien reçu par les acteurs de la société civile. La CSN déplore le fait que le gouvernement ait laissé tomber son projet de réforme de la loi électorale et qu’il ne s’en tienne aujourd’hui qu’à une réforme mineure de la loi avec l’actuel projet de loi.

### **Recommandation 1**

Réformer la Loi électorale de manière à instaurer un mode de scrutin proportionnel mixte et compensatoire.
--

Vivre sous un régime démocratique implique que l’on doive déployer des efforts constants pour l’améliorer. Depuis la tenue des premières élections en 1792, le système électoral québécois s’est transformé au fil des époques et des changements de mentalité : adoption du

vote secret, abolition du cens électoral, octroi du droit de vote des femmes puis des Autochtones, abaissement de l'âge requis pour exercer un droit de vote à 18 ans, encadrement du financement des partis politiques, etc. La CSN croit qu'il est plus que temps d'inscrire au sein même de la Loi électorale la parité entre les femmes et les hommes. Alors qu'elles composent 50,3 % de la population, les femmes n'ont jamais occupé la moitié des sièges de l'Assemblée nationale.

Il est certain qu'un système électoral ne peut, à lui seul, répondre à toutes les inégalités entre les femmes et les hommes. En revanche, le fait d'apporter des changements à la Loi électorale doit être considéré comme une occasion exceptionnelle pour faire avancer l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, le présent projet de loi ne propose absolument rien en la matière. La CSN propose donc d'inscrire à la Loi électorale l'obligation pour les partis politiques de présenter entre 45 % et 55 % de candidates lors de la tenue d'élections générales.

### **Recommandation 2**

Que le gouvernement du Québec inscrive à la Loi électorale l'obligation pour les partis politiques de présenter entre 45 % et 55 % de candidatures féminines lors de la tenue d'élections générales.
--

### **Définition de la période préélectorale pour les tiers**

La CSN se questionne sur le fait que la période préélectorale soit différente pour les tiers de celle prévue pour les partis politiques.

En effet, la période préélectorale des partis politiques débiterait le 1<sup>er</sup> juillet de l'année de l'expiration de la législature prévue au deuxième alinéa de l'article 6 de la Loi sur l'Assemblée nationale, alors que celle des tiers débiterait le 1<sup>er</sup> janvier de cette même année. Ainsi, la période préélectorale des tiers durerait 6 mois de plus que celle des partis politiques.

Nous souhaitons sensibiliser le législateur au fait que plusieurs personnes morales auront d'emblée du mal à tenir à jour leurs dépenses publicitaires préélectorales partisanes pour respecter l'obligation d'en fournir un bilan dans les 30 jours suivant le scrutin. Il faut d'ailleurs noter que la nature même de la vocation de plusieurs personnes morales sera dorénavant considérée comme « partisane », telles les organisations syndicales, communautaires et environnementales. Nous souhaitons donc que cette période ne soit pas plus longue que nécessaire puisque nous sommes loin d'être convaincus que cette mesure garantira davantage l'intégrité du processus électoral. La CSN ne s'oppose pas à la transparence au regard des dépenses préélectorales puisqu'elle rend déjà publics ses états financiers. Toutefois, la CSN croit qu'il faut aussi tenir compte du peu de ressources de certaines organisations syndicales, communautaires et environnementales. L'instauration de cette nouvelle reddition de compte ne doit pas avoir pour effet de censurer ces organisations. Dans cette perspective, écourter la période préélectorale afin qu'elle coïncide, en toute équité, avec celle des partis politiques nous semble une mesure plus appropriée et réaliste.

### Recommandation 3

Modifier l'article 127.29 de la façon suivante :

« 127. 29 Aux fins du présent chapitre, la période préélectorale débute le **1<sup>er</sup> juillet** de l'année de l'expiration de la législature prévue au deuxième alinéa de l'article 6 de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1) et se termine le jour de la prise du décret ordonnant la tenue des élections générales.

Toutefois, lorsque la publication prévue au premier alinéa de l'article 129.1 de la présente loi a lieu, la période préélectorale débute le **1<sup>er</sup> janvier** de l'année de l'expiration de la législature prévue au troisième alinéa de l'article 6 de la Loi sur l'Assemblée nationale ».

### Définition générale des termes

#### « publicité préélectorale partisane »

Concernant les dépenses des tiers durant la période préélectorale, la CSN est favorable à ce que les dépenses visées à titre de « publicité préélectorale partisane » soient définies de façon restrictive comme des dépenses de « publicité diffusée » pour « favoriser ou défavoriser directement l'élection d'un candidat ou d'un parti ».

Le Dictionnaire de l'Académie française définit notamment le terme « publicité » comme suit :

Forme de communication, écrite, orale ou prenant l'image pour support, qui promeut la fourniture, le commerce de biens et de services (tend à remplacer le terme plus ancien de *Réclame*). *Lancer une marque par une campagne de publicité. Un créneau horaire réservé à la publicité sur une chaîne de télévision. Un encart de publicité. Publicité mensongère. Agence, budget de publicité. Chef de publicité*<sup>1</sup>.

Le Dictionnaire de l'Académie française définit aussi le terme « diffusion » notamment de la façon suivante :

Action de répandre, de propager dans le public; action de faire connaître par voie de presse. *La diffusion d'une information. La diffusion de cette nouvelle a été réservée aux spécialistes. La diffusion d'une doctrine politique.* Spécialement. Action de transmettre par la radio, par la télévision. *La diffusion d'une émission, d'un programme. La diffusion d'une conférence de presse, d'un concert, d'une pièce de théâtre*<sup>2</sup>.

Nous comprenons de la définition proposée par le législateur que les « publicités diffusées » visent, par l'entremise d'un médium de communication, la transmission des idées des tiers auprès d'un large public. Les organisations syndicales, communautaires ou environnementales qui s'adressent à leurs membres ou à leurs clientèles spécifiques, notamment par l'entremise de leurs plateformes de revendications, par pétition, par tract ou par tout autre moyen de diffusion d'information généralement utilisé de même que dans le cadre de réunions, pourront continuer de le faire sans être soumises aux obligations en lien avec la période préélectorale, et ce, même si elles abordent la question des élections ou des partis politiques, incluant leurs candidats, leurs programmes ou leurs projets et idées politiques.

<sup>1</sup> [\[www.dictionnaire-academie.fr/article/A9P4991\]](http://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9P4991)

<sup>2</sup> [\[www.dictionnaire-academie.fr/article/A9S3190\]](http://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9S3190)

De plus, la définition proposée spécifie que cette publicité diffusée doit « favoriser ou défavoriser directement l'élection d'un candidat ou d'un parti ». Il apparaît donc clairement que la définition de « publicité préélectorale partisane » se différencie de la définition de « dépense électorale » que l'on retrouve à l'article 402 de la Loi actuelle :

**402.** Est une dépense électorale le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour :

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

Le législateur, en utilisant les mêmes termes que ceux que l'on retrouve à l'alinéa 1 de l'article 402 de la Loi électorale actuelle, mais en se limitant uniquement au terme « directement » et en excluant tous les autres cas de figure se retrouvant à l'article 402, tend vers une interprétation définitivement restrictive de ce qui pourra faire partie de la définition de « publicité préélectorale partisane ».

La CSN comprend aussi de cette définition qu'elle n'englobe pas les activités générales de mobilisation des organisations syndicales, communautaires et environnementales, telles que les manifestations avec ou sans piquetage qui visent parfois directement le gouvernement et incidemment des candidats ou un parti à l'élection. Selon notre interprétation, ces activités ne devraient pas être considérées comme des « publicités diffusées ».

Il serait d'ailleurs plutôt incompatible d'exiger des organisations syndicales, communautaires et environnementales qu'elles indiquent le nom ou la dénomination du tiers qui diffuse la publicité (article 127.34) lors de manifestations. En effet, chaque pancarte tenue par des manifestants ne peut certainement pas être considérée comme de la publicité préélectorale partisane.

D'ailleurs, dans les milieux syndical, communautaire et environnemental, il n'est pas rare que des décisions quant à des manifestations avec ou sans piquetage soient prises et effectuées à courte échéance, ce qui est donc incompatible avec le fait de devoir envoyer un avis d'intention préalable. Sans compter qu'une telle obligation aurait pour effet de forcer une centrale syndicale comme la CSN qui a un mode de fonctionnement décentralisé avec ses différentes fédérations, conseils centraux et syndicats autonomes ayant tous des personnalités juridiques distinctes, à faire parvenir de multiples avis d'intention et à ce que chacune de ces organisations tient un compte rendu détaillé des coûts, notamment ceux liés à la présence de ses salariés lors des manifestations de ses syndicats affiliés.

La CSN est donc satisfaite que les activités générales de mobilisation des organisations syndicales, communautaires et environnementales, de même que les communications à leurs membres et clientèles, ne soient pas visées par la période préélectorale.

Si l'interprétation de la CSN ne prévalait pas dans le futur, soit qu'une interprétation plus large de la notion de publicité préélectorale partisane était mise de l'avant ou qu'une exigence pour les organisations syndicales, communautaires et environnementales à obtenir une autorisation du directeur général des élections pour pouvoir effectuer leurs activités générales de mobilisation ou de communication à leurs membres et clientèles durant la période préélectorale était instaurée, nous serions d'opinion que la loi entraverait directement le droit d'association et la liberté d'expression de ces organisations, ce qui ne saurait être acceptable dans une société libre et démocratique.

### **Avis d'intention en lien avec la publicité préélectorale partisane**

La CSN voit d'un bon œil que l'obligation requise avant la diffusion d'une publicité préélectorale partisane d'une valeur supérieure à 1 000 \$ prévue à l'article 127.31 se limite à la production d'un avis d'intention auprès du directeur général des élections. Selon notre compréhension, il ne sera donc pas nécessaire d'obtenir une quelconque autorisation du directeur général des élections, la production de l'avis d'intention étant l'unique prérequis pour pouvoir diffuser une publicité préélectorale partisane.

Nous saluons aussi le fait que cet avis d'intention se limite à la forme prévue à l'article 127.32 et ne demande donc pas de précisions particulières sur la publicité partisane envisagée. Cela permettra aux différents tiers de produire leurs avis d'intention avant même d'avoir un projet précis de prévu, et ce, jusqu'à trois mois avant le début de la période préélectorale (article 127.32), ce qui ne devrait pas limiter la liberté d'expression des organisations produisant des publicités préélectorales partisanses. Cette flexibilité permettra aux tiers de prévoir le respect de cette formalité de façon à éviter de leur engendrer des délais additionnels le moment venu pour diffuser leurs publicités préélectorales partisanses.

### **Dépenses des tiers durant la période électorale**

La CSN souligne qu'il serait opportun pour le projet de loi n° 98 de prendre acte de l'arrêt de la Cour suprême de l'Ontario (Procureur général) c. *Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5 rendu le 7 mars 2025.

En effet, la Cour suprême du Canada indique dans cet arrêt que l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés à l'effet que « [t]out citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales » doit être interprété de « façon large et s'étendre aux conditions dans lesquelles le droit de vote est exercé officiellement<sup>3</sup> » et ainsi s'appliquer aux restrictions des dépenses électorales faites par les tiers :

« [11] La jurisprudence de la Cour énonce clairement que l'art. 3 n'exige pas que tous les participants au système électoral soient traités également. Il y a toutefois atteinte au droit protégé par l'art. 3 si les plafonds de dépenses confèrent à quelque acteur politique ou tiers que ce soit un poids disproportionné dans le débat politique compte tenu de son rôle dans le processus électoral, privant ainsi

---

<sup>3</sup> Procureur général, Cour suprême de l'Ontario, c. *Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, par. 4.

les électeurs d'un vaste éventail de points de vue et de perspectives sur des questions sociales et politiques »; (nos soulignements)

Ainsi, la Cour suprême nous enseigne que les plafonds de dépenses électorales ne doivent pas conférer à un quelconque acteur politique ou tiers un poids disproportionné dans le débat politique et priver les électeurs « d'un vaste éventail de points de vue et de perspectives sur des questions sociales et politiques<sup>4</sup> » ni « étouffer les voix des tiers<sup>5</sup> ».

À la lumière de cette récente décision, la CSN suggère de réviser l'interdiction totale pour les tiers d'engager des dépenses électorales durant la période électorale. En effet, la Loi actuelle prévoit à l'article 413 que « [p]endant la période électorale, seul l'agent officiel d'un candidat ou d'un parti autorisé ou son adjoint peuvent faire ou autoriser des dépenses électorales ». L'article 426 prévoit aussi le plafond de dépenses électorales pour les partis et leurs candidats.

La CSN est donc d'avis que le fait de ne permettre aucune dépense électorale pour les tiers durant la période électorale contrevient à l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés en privant complètement les électeurs des points de vue et des perspectives que ces tiers pourraient amener sur des questions sociales et politiques, et ce, durant cette période critique qu'est la période électorale, d'autant plus que la définition de dépenses électorales de l'article 402 de la Loi électorale actuelle est très large, ce qui accentue l'atteinte au droit de vote.

Afin d'éviter d'éventuels recours constitutionnels à l'encontre de cette interdiction totale de dépenses électorales pour les tiers, la CSN recommande qu'on ajoute au projet de loi n° 98 une modification à la Loi électorale afin d'autoriser les dépenses électorales pour les tiers, mais avec la mise en place d'un plafond de dépenses qui serait proportionnel à celui des partis politiques.

#### **Recommandation 4**

Modifier la Loi électorale pour permettre aux tiers de faire des dépenses électorales proportionnellement au plafond prévu pour les partis politiques et leurs candidats.
---

---

<sup>4</sup> Id., par. 11.

<sup>5</sup> Id., par. 12.

## Conclusion

La CSN est d'accord avec les objectifs généraux officiellement énoncés par le ministre lors du dépôt du projet de loi n° 98, soit de préserver l'intégrité du processus électoral contre la désinformation et l'ingérence étrangère, de renforcer la protection des renseignements personnels des Québécoises et des Québécois, et de faciliter la participation électorale. Toutefois, il ne semble pas évident que l'instauration d'une période préélectorale répondra à ne serait-ce qu'un seul des objectifs plus haut nommés. Cela dit, aucune raison ne semble justifier que cette nouvelle période préélectorale ne soit pas de même durée pour tous les acteurs, qu'il s'agisse de partis politiques ou de tiers.

De plus, la CSN est d'avis, au regard de la récente décision *Working Families Coalition* de la Cour suprême, qu'il aurait été avisé de modifier la Loi électorale afin de permettre aux tiers d'engager des dépenses électorales proportionnelles au plafond prévu pour les partis politiques et leurs candidats.

Pour conclure, la CSN invite le gouvernement à profiter de ce projet de loi pour y inscrire des dispositions favorisant la parité, et ainsi faire avancer l'égalité entre les femmes et les hommes. Il est déplorable que le gouvernement légifère pour répondre principalement à des considérations d'ordre technique en négligeant l'un des grands enjeux démocratiques de notre époque, celui de procéder à une profonde réforme du mode de scrutin.



# Recommandations

## Recommandation 1

Réformer la Loi électorale de manière à instaurer un mode de scrutin proportionnel mixte et compensatoire.

## Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec inscrive à la Loi électorale l'obligation pour les partis politiques de présenter entre 45 % et 55 % de candidatures féminines lors de la tenue d'élections générales.

## Recommandation 3

Modifier l'article 127.29 de la façon suivante :

« 127. 29 Aux fins du présent chapitre, la période préélectorale débute le **1<sup>er</sup> juillet** de l'année de l'expiration de la législature prévue au deuxième alinéa de l'article 6 de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1) et se termine le jour de la prise du décret ordonnant la tenue des élections générales.

Toutefois, lorsque la publication prévue au premier alinéa de l'article 129.1 de la présente loi a lieu, la période préélectorale débute le **1<sup>er</sup> janvier** de l'année de l'expiration de la législature prévue au troisième alinéa de l'article 6 de la Loi sur l'Assemblée nationale ».

## Recommandation 4

Modifier la Loi électorale pour permettre aux tiers de faire des dépenses électorales proportionnellement au plafond prévu pour les partis politiques et leurs candidats.