Document generated on 07/18/2025 1:41 a.m.

Ottawa Law Review
Revue de droit d'Ottawa

Droit électoral québécois : repères et enjeux contemporains de Pierre Vallée

Gregory Tardi

Volume 55, Number 2, 2023–2024

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1114750ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1114750ar

See table of contents

Publisher(s)

Ottawa Law Review / Revue de droit d'Ottawa

ISSN

0048-2331 (print)
2816-7732 (digital)

Explore this journal

Cite this review

Tardi, G. (2023). Review of [*Droit électoral québécois : repères et enjeux contemporains* de Pierre Vallée]. *Ottawa Law Review / Revue de droit d'Ottawa*, *55*(2), 205–210. https://doi.org/10.7202/1114750ar

All Rights Reserved © Ottawa Law Review / Revue de droit d'Ottawa, 2024

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Droit électoral québécois : repères et enjeux contemporains de Pierre Vallée

Gregory Tardi[*]

Quel parti politique sera victorieux lors des élections générales attendues, lui donnant l'occasion de former le prochain gouvernement du Québec *et quels candidats et quelles candidates* [ci-après « candidats »] *seront élus* ? Sans doute, ces questions sont les plus passionnantes et les plus permanentes dans l'arène politique. En démocratie, la lutte des opinions, des options et des intentions de vote est permanente. Par contre, la question encore plus importante, celle sur laquelle ce sont les juristes en particulier qui doivent s'attarder, est de savoir *comment les vainqueurs et vainqueures seront élus*. Même si cette dernière question peut paraître comme étant apparentée au concours entre les formations politiques et les candidats, elle ne relève pas autant de la politique, mais plutôt du droit.

Que dit la loi à ce sujet ? Quelle est la jurisprudence sur chacun des points saillants du droit électoral ? Plus important encore, quelles sont les balises juridiques de l'activité politique en domaine électoral ? Voici les questions profondes qui nous préoccupent à la lecture de l'œuvre magistrale de Me Pierre Vallée[1], l'un des avocats les plus haut placés au ministère du Conseil exécutif du Québec. Ces questions sont non seulement pertinentes, mais aussi urgentes : plusieurs publications sérieuses, dont notamment *The Economist* et *The Guardian*, ont récemment souligné à quel point 2024 sera une année cruciale en matière électorale, vu le nombre et surtout l'importance des exercices démocratiques qui auront lieu durant

* DJur, Président de l'Institut de droit parlementaire et politique à Ottawa.

1 Pierre Vallée, *Droit électoral québécois : repères et enjeux contemporains,* Montréal, Wilson & Lafleur, 2023.

les douze prochains mois[2]. Même si l'année 2024 ne figure pas au calendrier électoral québécois[3], il est important que l'on connaisse les règles du jeu et les enjeux.

Tant le Canada que ses composantes, notamment le Québec, fonctionnent de manière démocratique. Il faut donc se poser la question de savoir quel est le besoin d'un tel livre, qui résume le droit électoral du Québec en particulier. Les raisons en sont multiples.

Tout d'abord, même si les principes généraux du droit électoral québécois et canadien sont issus d'une même histoire constitutionnelle, nous devons prendre acte de ce que mentionne l'ancien ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, le regretté professeur Benoît Pelletier, auteur de la Préface. Il affirme la singularité, la spécificité et les traits uniques de cette juridiction provinciale, vis-à-vis du palier fédéral. Notons en particulier que M. Pelletier tire un lien entre le sujet de ce livre et l'article 3 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, qui vise à renforcer la particularité de la province[4]. Rappelons-nous que cette loi québécoise figurait, au moment de son adoption, en réponse provinciale à la loi fédérale intitulée *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*[5]. Il faut mettre en contexte l'état d'esprit que démontre cette affirmation. Ce qui est plus important que le concept de spécificité québécoise est le lien indéniable entre le droit électoral et son fondement constitutionnel. Il s'agit là d'une perspective intéressante, que reprend Me Vallée lui aussi, eu égard surtout à l'influence de la jurisprudence constitutionnelle sur le droit électoral.

Il est tout aussi important que la matière du droit électoral soit traitée en français, car dans le contexte canadien, les sources de droit électoral en cette langue sont passablement plus rares qu'en anglais. Une raison plus particulière doit être notée. Le livre de Me Vallée comprend non seulement le résumé des règles particulières au vote des députés à l'Assemblée nationale. Il traite aussi de plusieurs sujets controversés de grande importance

2 Voir « 2024 is the Biggest Election Year in History », *The Economist* (13 novembre 2023), en ligne: <economist.com/interactive/the-world-ahead/2023/11/13/2024-is-the-biggest-election-year-in-history>; *The Guardian*, « 2024: Year of Elections », (dernière consulation le 16 février 2024), en ligne: <theguardian.com/world/series/2024--year-of-elections>.

3 Les prochaines élections générales du Québec sont prévues le 5 octobre 2026. Voir Élections Québec, « Élections en cours et à venir » (dernière consultation le 16 février 2024), en ligne: <electionsquebec.qc.ca/voter/elections-en-cours-et-a-venir>.

4 RLRQ c E-20.2, art 3.

5 LC 2000, c 26.

courante, tels que le régime des dépenses électorales et préélectorales, le rôle des tiers, la campagne numérique, le mode de scrutin, ainsi que les paliers municipal et scolaire. Par contre, l'auteur explique qu'il s'abstient d'expliquer le droit référendaire et plébiscitaire.

Si ce volume avait été complété un ou deux ans plus tard, l'auteur aurait sans doute également eu l'occasion de s'occuper du problème de l'influence étrangère sur les élections, ainsi que de l'impact éventuel de l'intelligence artificielle sur la pratique électorale. Il faudra attendre une deuxième édition.

Cet ouvrage profite du fait que l'auteur envisage le sujet en académicien, plutôt qu'en partisan. Il adopte donc une position de neutralité politique intégrale. Cette méthodologie est nécessaire dans tous les domaines du droit, mais en droit électoral en particulier. Sans elle, le risque que le livre soit perçu comme favorisant un parti politique et devienne donc un tract politique plutôt qu'un texte analytique devient palpable.

L'examen de l'état actuel de n'importe quelle branche du droit sans référence à ses sources et à son histoire rend un tel récit incomplet. C'est une réalité particulière en droit électoral, car l'histoire de ce droit est entrelacée avec les développements tant historiques que politiques du Québec. En somme, le droit électoral mis en contexte est le développement de la démocratie elle-même. Voici le premier des sujets qu'aborde Me Vallée en détail. Ironie de l'histoire : le droit électoral québécois sort de l'inspiration britannique. En effet, même si certains germes de matière électorale, aujourd'hui très peu connus, auraient pu exister en Nouvelle-France, c'est à travers l'*Acte constitutionnel de 1791*[6] que le droit électoral britannique d'alors est importé. Il s'agit là bien d'un instrument clé de l'Empire britannique, adopté très vite après la perte des treize colonies américaines par la couronne. À cette période, les thèmes principaux du droit électoral étaient la division du territoire en districts, la nomination des directeurs de scrutin et l'usage de *writs* pour le déclenchement des élections. Ces *writs* sont évidemment apparentés aux documents introductifs d'instance en droit privé, notamment dans le droit anglais des *torts*. En droit électoral, ce sont les premières racines de l'arbre vivant, même si cette expression n'était pas encore courante.

L'élément le plus important et le plus intéressant du tracé historique est sans doute l'évolution du droit de vote. Le long de ce parcours, il est intéressant que de 1791 jusqu'à 1849, les femmes (ou au moins certaines d'entre elles) avaient le droit de vote. Elles n'ont retrouvé ce droit qu'en

6 (R-U), 31 Geo III, c 31, reproduit dans LRC 1985, annexe II, nº 3.

1940. Selon l'auteur, ce n'est qu'en 1979 que le Québec réussit à rendre le suffrage complètement universel, sans égard à l'âge, au genre ou bien aux qualifications de propriété.

C'est à partir du chapitre 3 que Me Vallée analyse, de manière logique, les composantes principales du droit électoral moderne. Il traite des acteurs impliqués dans la matière électorale (chapitre 3), des éléments démocratiques du système (chapitre 4), de la représentation (chapitre 5), des scrutins (chapitre 6), du financement (chapitre 7), du contrôle et des sanctions judiciaires (chapitre 8) et finalement de certains défis à l'encadrement des campagnes. Il s'agit d'une répartition cartésienne du sujet.

Le chapitre le plus fondamental de cet ouvrage est le chapitre 4, ayant pour titre *Démocratie et droit électoral québécois*. C'est la partie du livre qui démontre de manière intégrale le lien indissoluble entre le constitutionnalisme, le droit et les aspects politiques dans cette matière. L'auteur raisonne que le Québec est une démocratie, car il met l'accent sur le caractère électif des institutions. Il divise ce chapitre en deux sections, dont la première explique les aspects institutionnels de la démocratie et la seconde son aspect individuel, qui consiste d'un éventail de droits démocratiques. Ici, le recenseur doit se permettre quelques petits commentaires. Tout d'abord, vu son sujet général et fondamental, ce chapitre aurait été mieux placé directement suivant l'élaboration historique du chapitre 2.

Il faut aussi noter que la partie de ce chapitre qui traite des aspects institutionnels de la démocratie comprend un effort d'explication de la démocratie et en particulier de la démocratie québécoise. Cet effort mène à l'incorporation au texte de plusieurs éléments définitionnels du système démocratique. Vu que ces éléments se croisent et s'entrecoupent, il devient parfois difficile de suivre le tracé du texte. La deuxième partie du chapitre, par contre, est superbement instructive. À tour de rôle et dans une logique irréprochable, l'auteur explique le droit de vote, le droit à la représentation effective, le droit à l'information, à l'expression et à l'association, et finalement le droit d'être candidat ou d'être éligible.

Le chapitre de l'histoire de la matière électorale et celui traitant de la démocratie forment le noyau indispensable de cet ouvrage. C'est ici que tant l'auteur que le lecteur ou la lectrice [ci-après « lecteur »] sont sur la ligne de démarcation, aussi vague et pâle qu'elle soit, entre droit et science politique.

Une mention particulière doit être accordée au chapitre 5, qui traite de la « représentation ». Le terme cité est synonyme de « système électoral », ou bien encore de « mode de scrutin ». Il y a lieu d'observer que, pour suivre un développement tout à fait logique de la matière, ce chapitre aurait dû

suivre directement le chapitre qui traite de la démocratie. Malgré cela, nous lisons ici un aspect fort intéressant de la matière. À l'exception de quelques réformes temporaires de l'entre-deux-guerres, le système majoritaire uninominal à un tour, issu des origines britanniques du droit électoral canadien, a toujours été applicable dans toutes les juridictions canadiennes, y compris au Québec. Les paragraphes traitant de l'attitude et surtout de la retenue des tribunaux envers les questions de redistribution sont excessivement intéressants. Il faut prendre note particulière de l'arrêt *Renvoi: circ électorales provinciales* (*Sask*)[7] de 1991, car il constitue depuis au-delà de trente ans l'un des éléments principaux du droit électoral.

Pourtant, ce système de scrutin est aujourd'hui passablement contesté. L'auteur mentionne trois exemples successifs de réformes, toutes ratées: celles des années 1970, des années 2000 et finalement de ce qu'il désigne la période 2014–2018. En réalité, c'est le 25 septembre 2019 que le projet de loi 39, ayant pour objet l'établissement d'un nouveau mode de scrutin, a été déposé en première lecture devant l'Assemblée nationale[8]. Son objet était de remplacer les 125 circonscriptions traditionnelles par un modèle de représentation mixte avec des composantes régionales[9]. Le 8 octobre 2020, l'Assemblée adopte le projet, en principe[10]. Par la suite, tant le projet de loi que l'idée de réforme du système électoral disparaissent de la scène publique, sans laisser de trace. Il faut remarquer que cette disparition inexpliquée est aussi le sort du projet de réforme électorale initié au niveau fédéral en 2016[11]. Me Vallée consacre une seule phrase à ce manque de suivi par le Québec et ne mentionne pas que les projets semblables de réforme, notamment en Colombie-Britannique et en Ontario, ont également échoué. Il y a lieu de croire qu'il est au courant de plus, mais que le secret professionnel ne lui permet pas de divulguer. C'est dommage, même si c'est compréhensible.

Notons une particularité québécoise. Au chapitre 6, traitant des scrutins, plusieurs pages sont dédiées aux scrutins municipaux ainsi qu'à ceux

---

7 [1991] 2 RCS 158, 81 DLR (4e) 16.

8 PL 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, 1e sess, 42e lég, Québec, 2019 (première lecture le 25 septembre 2019).

9 *Ibid*, notes explicatives.

10 « Projet de loi 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin », Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 42-1, no 132 (8 octobre 2020) aux pp 9014–51.

11 Suite à une promesse électorale faite par M. Trudeau lors de la campagne de 2015, il y a eu un effort de réforme électorale qui a duré de 2016 jusqu'à 2017. Un comité spécial de la Chambre des communes a été établi en juin 2016 pour voir si une refonte du système électoral pouvait être accomplie. Le 1er février 2017, sans explication, cet effort a été abandonné et la Ministre chargée du projet a été mutée à un autre portefeuille.

des services scolaires anglophones. Les distinctions entre ce qui se passe au niveau de l'Assemblée nationale et à ces niveaux soi-disant inférieurs se justifient par ce que Me Vallée désigne une *logique* en partie différente. Par contre, à ces niveaux, la confiance des électeurs et électrices et la participation électorale sont tout à fait aussi importantes qu'au niveau national.

Hormis l'ordre des chapitres, le lecteur de ce recensement aura déjà compris que, sans exagération, il s'agit ici d'un texte explicatif magistral. Ce qui rend ce volume non seulement intéressant pour le lecteur mais aussi utile pour le chercheur ou la chercheuse sont les annotations de bas de page. Celles-ci démontrent à quel point Me Vallée a poussé sa recherche. Il y a là une ressource formidable de titres et de jurisprudence.

Qui peut bénéficier de la lecture de cet ouvrage ? Il est trop facile, même simpliste, d'affirmer qu'un livre de droit est destiné uniquement aux avocats et avocates, ou dans un champ encore plus restreint, à ceux et celles qui pratiquent le droit électoral, qui administrent le régime électoral du Québec, ou bien aux cadres des partis politiques ainsi qu'aux députés et députées. Soyons réalistes : on peut s'attendre à ce que la majorité des usagers de ce volume figurent parmi les membres des professions ci-haut indiquées. Néanmoins, il est absolument nécessaire d'affirmer que la démocratie, c'est l'affaire de tous les citoyens et toutes les citoyennes [ci-après « citoyens »]. L'ouvrage de Me Vallée devrait donc prendre place dans les bibliothèques de journalistes et éditorialistes avertis, d'étudiants et étudiantes en sciences politiques, en administration publique ou bien en histoire, sans oublier les délégués et déléguées du Québec auprès des juridictions démocratiquement voisines. Dans la mesure où le droit de vote et son exercice sont d'importance singulière pour la vie publique, les citoyens qui ont un intérêt envers ce qui est *leur* démocratie devraient se munir de ce passeport intellectuel envers le prochain scrutin. Après tout, ce n'est pas pour rien qu'en 1998, dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, arrêt que Me Vallée cite à six reprises, la Cour suprême du Canada a qualifié le vote comme étant le devoir sacré de tout citoyen[12].

Dans la Préface, le constitutionnaliste Benoît Pelletier indique que « l'ouvrage de Pierre Vallée constitue une magnifique contribution à l'avancement du savoir en général et du droit en particulier. Il est sans conteste une source d'enrichissement »[13]. Les lecteurs doivent être entièrement d'accord avec cette caractérisation.

---

12 *Thomson Newspapers Co c Canada* (*Procureur général*), 1998 CanLII 829 (CSC) au para 127.

13 Vallée, *supra* note 1 à la p XI.