

MÉMOIRE

umq.qc.ca   

CAT - 004M
C.P. - PL 85
Élection municipale
2021 en contexte
de pandémie

Le 10 mars 2021

Projet de loi n°85

Loi visant à faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19



La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

TABLE DES MATIÈRES

LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ	4
INTRODUCTION	5
1 Contexte	6
2 Commentaires généraux	6
3 Commentaires spécifiques sur les dispositions du projet de loi n° 85	7
3.1 Nouveaux pouvoirs du DGEQ	7
3.2 Élargir la possibilité de vote par correspondance	8
3.3 Établir les conditions et les modalités d'une demande d'inscription, de radiation ou de correction à la liste électorale	9
3.4 Ajouter des jours de vote par anticipation ou des jours de scrutin	10
3.5 Établir les fonctions des membres du personnel électoral ainsi que les conditions et les modalités applicables à leur nomination	10
3.6 Permettre l'installation de bureaux de vote dans les résidences pour personnes âgées	11
3.7 Permettre aux municipalités de puiser dans les montants de réserve de l'aide accordée à l'automne 2020	12
3.8 Analyser la possibilité de permettre le vote électronique à partir de la résidence	12
3.9 Augmenter les dépenses électorales admissibles	13
CONCLUSION	14
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	15

LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) souhaite faire part de ses commentaires aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire concernant le projet de loi n° 85, Loi visant à faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19.

La prochaine élection générale municipale, qui aura lieu le 7 novembre, pourrait se dérouler en contexte de pandémie. Il est impossible aujourd'hui d'être tout à fait certain du contexte sanitaire au mois de novembre 2021. Étant donné l'incertitude de la situation, l'UMQ croit qu'il est primordial de mettre en place rapidement les nouvelles mesures afin que l'élection puisse se dérouler en toute sécurité. Rappelons que, même sans pandémie, les élections municipales représentent d'emblée un important défi logistique. Plus de 6 millions d'électrices et électeurs ont le droit de vote pour quelque 13 000 candidates et candidats dans plus de 1 000 municipalités, arrondissements et districts.

Par ailleurs, pour l'UMQ, malgré l'incertitude présente, le report des élections n'est en ce moment pas une option. En effet, repousser l'élection à 2022, année d'élection provinciale, ne ferait qu'accroître le niveau d'incertitude et la complexité de la gestion des scrutins pour le Directeur général des élections du Québec (DGEQ). Nous croyons que l'objectif doit donc être de mettre en place les meilleures mesures pour tenir, comme prévu par la loi, les élections municipales le 7 novembre 2021.

Les présents commentaires ont été rédigés en collaboration avec l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ).

1 Contexte

Le déroulement d'une l'élection en contexte de pandémie aurait d'importantes répercussions sur les habitudes des électrices et électeurs, et pourrait avoir un impact négatif sur la confiance du public face au processus si des actions ne sont pas prises pour atténuer la diminution anticipée du taux de participation¹. La mise en place de mesures sanitaires et d'aménagements aux règles électorales municipales pourrait favoriser un taux de participation plus élevé². Il est primordial de préserver la confiance des citoyennes et citoyens dans le vote démocratique au sein des municipalités, tout en respectant les objectifs de santé publique. À cet effet, il est utile de rappeler que les principes d'un vote démocratique sont les suivants : l'accessibilité, le libre exercice du droit de vote, le secret du vote, l'intégrité du processus et la transparence du processus³. Les mesures proposées doivent concilier santé publique et démocratie.

2 Commentaires généraux

Les élections sont au cœur de la démocratie et doivent permettre d'assurer le respect des principes démocratiques et de maintenir la confiance des électrices et électeurs envers l'exercice du vote.

Comme mentionné précédemment, les principes d'un vote démocratique sont : l'accessibilité, le libre exercice du droit de vote, le secret du vote, l'intégrité du processus et la transparence du processus⁴. En ce sens, les moyens qui seront mis en place pour les élections municipales de novembre 2021 ne doivent pas favoriser un des principes de base au détriment d'un autre.

Les propositions énoncées dans le projet de loi n° 85 tiennent compte de cet équilibre. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) accueille donc favorablement le projet de loi déposé par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, madame Andrée Laforest.

De façon générale, l'UMQ pense que les orientations proposées par le gouvernement du Québec constituent des pistes intéressantes pour favoriser une participation élevée lors du prochain scrutin municipal malgré la crise sanitaire, tout en respectant l'intégrité et la transparence du processus. L'UMQ appuie donc l'adoption rapide de ce projet de loi. Toutefois, après l'adoption de ce projet de loi, la pression sera sur le DGEQ qui devra agir très

¹ Loewen, P.J. et Merkley, E. *Les attitudes des Canadiens à l'égard du vote pendant la pandémie de COVID-19 – Vague 3*. (13 octobre 2020) <https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&dir=cor/cat3&document=index&lang=f>

² *Ibid.*

³ Directeur général des élections du Québec. *Vote par Internet : étude en contexte québécois*. (2020) https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/5ee22b6ce7bac/DGE-10627_VPI-VF.pdf

⁴ *Ibid.*

rapidement mais, néanmoins, de façon concertée avec les municipalités. Plusieurs enjeux soulèvent un questionnement concernant plus spécifiquement l'application de la nouvelle réglementation qui sera adoptée par le DGEQ.

3 Commentaires spécifiques sur les dispositions du projet de loi n° 85

3.1 Nouveaux pouvoirs du DGEQ

Le projet de loi n° 85 confère un pouvoir d'urgence au DGEQ pour modifier certaines dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM) sans passer par un règlement, et ce, afin de faciliter le déroulement de l'élection. Il permet également au DGEQ de modifier, par règlement, les règles électorales prévues dans la LERM pour l'élection municipale.

Devant l'ampleur des défis, l'UMQ croit que le DGEQ n'aura d'autre choix que de s'adapter au contexte de la pandémie et, surtout, d'être à l'écoute des municipalités car ce sont elles qui devront mettre en œuvre les nouvelles règles. L'UMQ est donc tout à fait d'accord avec ces dispositions qui donnent de nouveaux pouvoirs au DGEQ.

Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement les modifications que le DGEQ peut apporter par règlement, l'UMQ demande qu'une fois le projet de loi adopté, le DGEQ consulte rapidement les deux associations de municipalités avant de préciser les règles entourant le prochain scrutin municipal. Cette consultation permettra de faciliter la mise en œuvre du règlement par la suite et de discuter d'autres façon d'augmenter l'accès au vote. À titre d'exemple, un projet pilote a permis de tester la possibilité d'installer un bureau de scrutin dans les locaux du président d'élection. Ce projet permettait d'augmenter le nombre de jours du vote par anticipation à ce bureau d'élection. Il est peut-être possible d'élargir ce projet pilote lors du scrutin de novembre prochain.

Recommandation n° 1 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec de s'assurer que le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) agisse dans les jours qui suivent l'adoption de ce projet de loi et qu'il consulte l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) avant d'adopter les dispositions en lien avec les élections municipales de novembre 2021.

Recommandation n° 2 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec d'élargir la possibilité d'installer des bureaux de scrutin dans les bureaux du président d'élection.

3.2 Élargir la possibilité de vote par correspondance

Le vote par correspondance est une mesure qui a été retenue dans plusieurs juridictions où des élections devaient être tenues dans un contexte de pandémie. C'est d'ailleurs le choix qui a été fait au Nouveau-Brunswick lors des élections provinciales qui se sont tenues en septembre dernier et le taux de participation observé a été légèrement supérieur à celui qui avait été enregistré aux élections de 2016.

La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM) ne permet présentement le vote par correspondance qu'aux électrices et électeurs non domiciliés. L'UMQ est d'accord avec les dispositions fixées dans le projet de loi n° 85, soit d'élargir la possibilité de voter par correspondance aux électrices et électeurs qui sont inscrits sur la liste électorale et qui résident dans une résidence pour personnes âgées, qui sont incapables de se déplacer pour des raisons de santé, aux personnes qui agissent comme proches aidants de ces électrices et électeurs et qui résident au même domicile et à toute électrice ou tout électeur pour lequel les autorités de santé publique ordonnent ou recommandent son isolement en raison de la pandémie de la COVID-19. Nous croyons que la population visée dans le projet de loi cible les électrices et électeurs les plus vulnérables.

L'objectif primordial poursuivi demeure de favoriser la participation des électrices et électeurs en minimisant autant que possible les déplacements afin de respecter les directives de la santé publique, dans le cas d'un scrutin qui se déroulerait en période de pandémie.

Dans un monde idéal, il serait certainement souhaitable d'élargir la population ayant accès au vote par correspondance au plus de personnes possibles, voire à l'ensemble de la population. Toutefois, l'intégrité et la transparence du vote doivent également être assurées. C'est pourquoi l'ampleur de l'élargissement du vote par correspondance doit être définie en fonction de notre capacité à répondre aux enjeux suivants :

- que les municipalités puissent identifier très rapidement la population visée par cette mesure, afin qu'elles puissent établir le mode de fonctionnement en conséquence. Dans ce contexte, les électrices et électeurs ciblés comme y ayant accès devront disposer d'un délai précis afin de demander le vote par correspondance. Passé cette date, par exemple le 1^{er} septembre, ils ne pourront plus en faire la demande. Il va de soi que cette date butoir devra être adaptée en fonction du nombre de personnes ayant accès au vote par correspondance. À l'inverse, les électrices et électeurs qui auront fait part à la municipalité de leur intention de se prévaloir du vote par correspondance ne pourront pas aller voter en personne lors des jours de scrutin sauf s'ils rapportent avec eux la preuve qu'ils n'ont pas utilisé leur bulletin de vote par correspondance;
- que les municipalités puissent disposer des équipes nécessaires pour traiter l'arrivée plus ou moins massive de votes par la poste. Considérant le délai très court qu'auront les municipalités pour s'ajuster, le processus d'envoi de l'information aux électrices et électeurs par correspondance potentiels, le traitement

de leurs réponses et du scrutin ne pourront pas être informatisés. Ils devront donc se faire de façon manuelle;

- que la procédure de justification de l'accès au vote par correspondance, s'il y en a une, soit efficace. Par exemple, si un électeur est dans l'obligation de justifier qu'il ne peut se déplacer pour voter par le biais d'un document fourni soit par le médecin traitant, soit par les autorités de la santé publique, les délais seront d'autant plus allongés;
- que la capacité de Postes Canada à traiter l'afflux de courriers sur une courte période soit vérifiée. Même actuellement, Postes Canada ne peut pas garantir un délai maximal pour traiter le courrier et on observe des cas de non-livraison;
- que le dépouillement du vote par correspondance ne puisse débuter avant le jour du scrutin afin d'éviter qu'une électrice ou un électeur vote à la fois par correspondance et en personne.

L'ensemble de ces enjeux sont directement liés au nombre d'électrices et électeurs qui aura la possibilité de voter par correspondance et, subséquemment, au nombre qui se prévaudra de cette possibilité. Compte tenu de la complexité des enjeux qui précèdent, l'UMQ est d'accord avec la position du projet de loi n° 85, soit d'élargir l'accès au vote par correspondance uniquement à la population la plus vulnérable.

3.3 Établir les conditions et les modalités d'une demande d'inscription, de radiation ou de correction à la liste électorale

Il est souhaitable de permettre aux électrices et électeurs de pouvoir demander des modifications à la liste électorale. Toutefois, dans le cas du vote par correspondance, il est important de fixer une date limite à respecter pour communiquer son choix de voter de cette manière. Considérant le délai pour mettre le processus de vote par correspondance en marche, les électrices et électeurs qui n'auront pas indiqué leur intention de se prévaloir de leur droit de vote par correspondance, avant la date butoir, ne pourront pas changer d'avis et devront aller voter en personne.

Recommandation n° 3 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec de s'assurer que le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) donne un délai précis aux électrices et électeurs ciblés comme ayant accès au vote par correspondance pour en faire la demande.

3.4 Ajouter des jours de vote par anticipation ou des jours de scrutin

Présentement, la loi québécoise prévoit qu'il est possible de voter par anticipation sur un maximum de deux jours, soit les septième et sixième jours précédant le jour du scrutin. Il est tout à fait pertinent de permettre aux municipalités d'allonger cette période. C'est d'ailleurs ce qui a été prévu lors de l'élection provinciale en Saskatchewan en octobre dernier.

- Il est toutefois tout aussi important de tenir compte de la disponibilité des locaux nécessaires à la tenue de ce vote. Dans plusieurs municipalités, les locaux des bâtiments scolaires sont utilisés les jours de scrutin. L'ajout de jours de vote par anticipation exige que ces locaux soient non utilisés. Il doit donc y avoir une coordination avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) afin de privilégier la correspondance des jours de scrutin à des journées pédagogiques afin que les écoles soient libérées. Également, comme la mise en place des installations pour le scrutin demande un certain temps, il serait souhaitable que, si le vote par anticipation se déroule sur des jours de semaine, ces jours soient consécutifs.
- Le vote par anticipation pourrait se tenir aussi sur deux fins de semaine consécutives, par exemple les 23, 24, 30 et 31 octobre. Dans cette veine, il est impératif que les centres de services scolaires doivent également mettre à la disposition des municipalités les locaux requis pour la période électorale et plus spécifiquement pour les jours de vote.

Recommandation n° 4 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec de s'assurer que les centres de services scolaires mettent à la disposition des municipalités les locaux requis pour la période électorale et plus spécifiquement pour les jours de vote.

Recommandation n° 5 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec de s'assurer que les jours fixés pour les scrutins soient exempts d'activités scolaires ou que ces journées correspondent à des congés pédagogiques.

3.5 Établir les fonctions des membres du personnel électoral ainsi que les conditions et les modalités applicables à leur nomination

Plusieurs municipalités nous ont fait part des enjeux associés au recrutement et à la gestion du personnel électoral lors d'une élection tenue en période de pandémie.

Une proportion importante de ces travailleurs d'élection est constituée de personnes de plus de 65 ans. Il risque d'y avoir d'importantes difficultés à trouver du personnel. Par ailleurs, il est recommandé d'assurer une distanciation suffisante pour respecter les règles sanitaires et de limiter autant que possible le nombre de personnes aux tables de scrutin. Étant donné la situation, nous croyons qu'il serait souhaitable de limiter le personnel électoral à une personne par table, c'est-à-dire que les rôles de scrutateur et de secrétaire seraient tenus par la même personne, et de limiter également le nombre de représentants des candidates et candidats et des partis à un par lieu de vote.

Recommandation n° 6 : L'UMQ demande au gouvernement de limiter le personnel électoral à une personne par table et de limiter le nombre de représentants des candidats et candidates, et de partis à un par lieu de vote.

3.6 Permettre l'installation de bureaux de vote dans les résidences pour personnes âgées

Dans les options envisagées par l'UMQ pour favoriser la participation des électrices et électeurs plus vulnérables en période de pandémie, il avait été proposé de mettre en place davantage de bureaux de vote directement dans les résidences pour personnes âgées. Le contexte de pandémie doit toutefois être pris en compte. Il va de soi que la mise en place de bureaux de scrutin entraîne une circulation à l'intérieur du bâtiment auquel il faut, au contraire, restreindre l'accès. Les résidences pour personnes âgées seraient sans doute hésitantes à permettre l'ouverture de bureaux de scrutin entre leurs murs, à moins que l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) puisse confirmer que cette procédure sera sans risque pour les résidentes et résidents au moment de l'élection en novembre prochain. À cette condition, nous croyons que l'installation des bureaux de vote dans les résidences pour personnes âgées devrait être permise.

Recommandation n° 7 : L'UMQ demande au gouvernement de permettre aux municipalités qui le souhaitent, de mettre en place des bureaux de scrutin dans les résidences pour personnes âgées si l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) le permet.

3.7 Permettre aux municipalités de puiser dans les montants de réserve de l'aide accordée à l'automne 2020

Le processus électoral qui sera mis en place pour les élections municipales du 7 novembre prochain sera rigoureux et exigeant pour les municipalités. Les présidents d'élection municipaux travaillent déjà ardemment sur les mesures qui pourront être prises pour s'assurer que le scrutin soit sécuritaire. Les municipalités attendent de recevoir rapidement les directives du DGEQ qui suivront l'adoption de ce projet de loi.

Il est d'ores et déjà manifeste que le processus aura un impact financier important pour les municipalités. Ne serait-ce que pour les mesures sanitaires nécessaires, le nombre de jours de vote et le processus du vote par correspondance, les coûts seront élevés. Mais nous jugeons que l'exercice électoral justifie de tels investissements. C'est pourquoi l'UMQ demande qu'il soit dès maintenant convenu que les municipalités aient accès à la réserve de 100 millions de dollars d'aide déjà accordée à l'automne 2020 afin de pallier les coûts additionnels de la pandémie, pour combler ces dépenses additionnelles.

Recommandation n° 8 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec qu'il confirme que les municipalités peuvent combler les dépenses électorales supplémentaires associées aux mesures mises en place pour la tenue d'une élection générale en contexte de pandémie à même la réserve prévue à l'automne 2020.

3.8 Analyser la possibilité de permettre le vote électronique à partir de la résidence

Dans un monde idéal, le vote électronique à partir de la résidence devrait être accessible à toutes les électrices et tous les électeurs québécois. Nous comprenons toutefois que le vote électronique n'a jamais été testé précédemment au Canada. Il ne serait certainement pas approprié de proposer le recours à cette méthode pour un scrutin qui doit avoir lieu dans quelques mois et qui vise plus de 1 000 municipalités à travers le territoire. Rappelons, par ailleurs, que l'ensemble du territoire québécois n'a toujours pas accès à un service Internet fiable et de qualité. Néanmoins, cette façon de voter doit être envisagée en priorité à moyen terme, soit en prévision des élections subséquentes à celles qui sont prévues le 7 novembre 2021.

Recommandation n° 9 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec d'analyser la possibilité de permettre le vote électronique en vue des élections municipales subséquentes à celle du 7 novembre 2021.

3.9 Augmenter les dépenses électorales admissibles

Le contexte de la pandémie aura également des répercussions sur les dépenses des candidats. Il faudra revoir tout le processus de communication, de rencontres publiques, de déplacements. Ces dépenses seront également directement liées au prolongement de la période de campagne électorale. L'UMQ demande donc d'accroître les plafonds des dépenses électorales en conséquence.

Recommandation n° 10 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec d'augmenter les plafonds autorisés pour les dépenses électorales afin de tenir compte de la hausse de coûts imputables au contexte de la pandémie et au prolongement de la période électorale.

CONCLUSION

Le contexte de la pandémie oblige les organismes électoraux à mettre en place des mesures de mitigation afin que les élections puissent se dérouler en toute sécurité. Compte tenu de l'encadrement strict des élections municipales, certaines modifications législatives seront nécessaires à court terme. Nous demandons de procéder aux modifications le plus rapidement possible afin que les présidents d'élection puissent s'approprier le nouveau cadre, sans nuire à la bonne gestion de l'élection et des opérations municipales.

Par ailleurs, il est important que le gouvernement puisse rassurer rapidement les municipalités sur le financement de coûts supplémentaires associés à la gestion d'une élection générale en période de pandémie. Les budgets des municipalités ont été établis sans connaître l'ampleur de ces coûts. Dès maintenant, il pourrait être convenu que les municipalités aient accès à la réserve de 100 millions de dollars d'aide déjà accordée à l'automne 2020 afin de pallier ces coûts additionnels.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande à la Commission de l'aménagement du territoire ce qui suit :

Recommandation n° 1

S'assurer que le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) agisse dans les jours qui suivent l'adoption de ce projet de loi et qu'il consulte l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) avant d'adopter les dispositions en lien avec les élections municipales de novembre 2021.

Recommandation n° 2

Élargir la possibilité d'installer des bureaux de scrutin dans les bureaux du président d'élection.

Recommandation n° 3

S'assurer que le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) donne un délai précis aux électrices et électeurs ciblés comme ayant accès au vote par correspondance pour en faire la demande.

Recommandation n° 4

S'assurer que les centres de services scolaires mettent à la disposition des municipalités les locaux requis pour la période électorale et plus spécifiquement pour les jours de vote.

Recommandation n° 5

S'assurer que les jours fixés pour les scrutins soient exempts d'activités scolaires ou que ces journées correspondent à des congés pédagogiques.

Recommandation n° 6

Limiter le personnel électoral à une personne par table et limiter le nombre de représentants des candidats et candidates, et de partis à un par lieu de vote.

Recommandation n° 7

Mettre en place des bureaux de scrutin dans les résidences pour personnes âgées si l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) le permet.

Recommandation n° 8

Confirmer que les municipalités peuvent combler les dépenses électorales supplémentaires associées aux mesures mises en place pour la tenue d'une élection générale en contexte de pandémie à même la réserve prévue à l'automne 2020.

Recommandation n° 9

Analyser la possibilité de permettre le vote électronique en vue des élections municipales subséquentes à celle du 7 novembre 2021.

Recommandation n° 10

Augmenter les plafonds autorisés pour les dépenses électorales afin de tenir compte de la hausse de coûts imputables au contexte de la pandémie et au prolongement de la période électorale.



La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC :

M. Yves Létourneau
Conseiller aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : 514-942-6337
Courriel : yletourneau@umq.qc.ca