



Commentaires de la Ville de Montréal

**Présentés à la Commission de l'aménagement du territoire
dans le cadre des consultations particulières et auditions sur 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**

Le 10 mars 2021

Table des matières

Introduction.....	5
Montréal, une réalité électorale unique.....	6
1. Vote par correspondance.....	7
<i>Soutien technologique</i>	
<i>Collaboration avec les différents partenaires</i>	
2. Vote par anticipation.....	9
3. Financement.....	9
4. L'urgence d'agir.....	10
5. Plafonds de dépenses et remboursements des partis politiques.....	10
Conclusion.....	11

Introduction

La Ville de Montréal accueille avec grand intérêt le dépôt du 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 se déroulera dans un contexte inédit qui présentera son lot de défis tant techniques qu'opérationnels. Considérant l'incertitude entourant la situation sanitaire qui prévaudra alors, il importe, dès à présent, de doter le Québec et la métropole de règles électorales robustes, sécuritaires et prudentes.

En temps normal, l'organisation des élections municipales générales nécessite plusieurs mois de préparation. Les contraintes liées à la COVID-19 (mesures sanitaires, distanciation sociale, difficulté de recrutement de la main-d'œuvre en raison, notamment, du manque de disponibilité des travailleurs) occasionnent des défis supplémentaires de taille pour l'ensemble des municipalités du Québec, lesquelles devront s'adapter aux nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires qui seront adoptés dans la foulée du dépôt du projet de loi n° 85.

Dans cette perspective, la Ville de Montréal souhaite partager avec les membres de la Commission de l'aménagement du territoire quelques réflexions à l'égard du présent projet de loi. Ces commentaires s'ajoutent, à titre complémentaire, aux recommandations émises par l'Union des municipalités du Québec auxquelles souscrit la Ville de Montréal.

Montréal, une réalité électorale unique

La Ville de Montréal compte plus de 1,1 million d'électrices et d'électeurs, c'est-à-dire un peu plus du *cinquième* de l'électorat québécois. Lors d'une élection municipale générale, ces électrices et électeurs sont appelés à voter, selon leur réalité locale d'arrondissement, pour deux, trois, quatre ou cinq postes électifs. Au total, ce sont 103 personnes élues qui représentent la population montréalaise au conseil municipal et dans les 19 conseils d'arrondissement.

Par conséquent, une élection générale montréalaise constitue une opération de très grande envergure. Celle-ci implique l'ouverture de 25 bureaux de direction du scrutin à travers la ville, la location de près de 500 endroits de vote répartis dans 58 districts, l'installation de plus de 3 300 bureaux de vote, l'embauche d'environ 13 000 personnes, etc. Un budget de plusieurs millions de dollars est nécessaire à la réalisation d'une élection générale : lors de l'élection de 2017, ce budget s'élevait à 16 M\$.

Afin de servir les électrices et les électeurs et être en mesure d'appliquer la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM) sur son territoire, la Ville de Montréal mobilise notamment ses fonctionnaires : l'organisation du scrutin est confiée à Élection Montréal, une unité administrative dirigée par le greffier de la Ville, lequel agit également à titre de président d'élection. La Ville met ainsi en place une structure temporaire composée de nombreux employés-es, en plus de conclure des ententes avec des dizaines de partenaires et de solliciter de nombreuses expertises techniques externes.

Cette minutieuse coordination s'amorce plusieurs mois avant la tenue du scrutin et repose sur la mise en œuvre d'actions étroitement planifiées. La LERM façonne très largement cette planification. Indépendamment du contexte de réalisation du scrutin, l'un des plus grands objectifs de la Ville demeure de permettre la participation d'un maximum de Montréalaises et Montréalais.

Le projet de loi n° 85 introduit des dispositions qui permettront d'adapter le processus électoral de la prochaine élection municipale au contexte de la pandémie de la COVID-19. Les sections suivantes contiennent les réflexions de la Ville de Montréal quant à certaines d'entre elles qui auront un impact opérationnel plus significatif dans la préparation du scrutin.

1. Vote par correspondance

La Ville de Montréal est proactive et agit avec détermination en faveur d'un accroissement de la participation électorale. Elle a, depuis plus d'une décennie, entrepris plusieurs chantiers à cet égard. Notamment, Élection Montréal a agi à titre de pionnière en déployant nombre de projets pilotes et de mesures facilitatrices pour encourager et favoriser la participation des jeunes, des personnes issues de l'immigration ou encore des personnes en situation de handicap. La Ville de Montréal participe également de façon très active à déployer et pérenniser, lorsque la situation sanitaire le permettra, les mesures temporaires mises en place par le biais de projets pilotes tels que le vote au bureau du président, le vote itinérant pour les personnes incapables de se déplacer, de même que l'implantation de bureaux de vote dans les institutions postsecondaires.

Dans l'absolu, la Ville de Montréal aurait souhaité¹ pouvoir offrir le vote par correspondance à un large bassin de l'électorat en 2021. Or, le projet de loi n° 85 circonscrit quant à lui l'admissibilité au vote par correspondance aux personnes âgées, hébergées en centres admissibles ou incapables de se déplacer pour des raisons de santé ou encore en isolement. Les présentes circonstances inhérentes au contexte pandémique, de même que les délais impartis d'ici la prochaine élection générale, conduisent la Ville de Montréal à soutenir l'approche proposée dans le projet de loi.

➤ **Soutien technologique**

En effet, dans le contexte montréalais, l'élargissement considérable du bassin des personnes admissibles au vote par correspondance ne peut être considéré que si les temps d'implantation sont suffisants et que l'utilisation de nouveaux procédés technologiques est adéquatement planifiée et encadrée. Selon les experts d'Élection Montréal, un élargissement à un bassin d'électeurs allant au-delà des personnes visées par le projet de loi n° 85 nécessiterait de développer et d'acquérir des procédés technologiques importants qui ne pourraient, dans le court délai imparti, permettre leur implantation efficace et de manière sécuritaire pour assurer l'intégrité des opérations électorales.

Le calendrier législatif du gouvernement du Québec ne permet malheureusement pas d'envisager l'élargissement du vote par correspondance pour l'élection générale 2021 puisque le temps manque pour procéder aux acquisitions requises en matière de soutien technologique. Rappelons que, dès l'été 2020, la Ville de Montréal a sensibilisé le gouvernement du Québec ainsi que le Directeur général des élections du Québec à ces obstacles.

¹ La résolution CM20 1054 témoigne de cette volonté.

Il importe également de noter que, contrairement à d'autres juridictions au Canada, aux États-Unis ou ailleurs dans le monde, le vote par correspondance n'est pas largement utilisé ou permis à l'échelle municipale. Les municipalités québécoises, et au premier chef la métropole, ne disposent aucunement de l'expertise suffisante qui serait nécessaire pour permettre un tel mode de votation à une partie très importante des électrices et des électeurs.

Toutefois, la possibilité d'offrir le vote par correspondance à plus grande échelle constitue une avenue très intéressante pour faciliter le vote de certains électeurs. Cette possibilité doit être étudiée et planifiée sérieusement par le gouvernement du Québec afin d'en faire une réalité pour les élections municipales qui se tiendront en 2025.

➤ **Collaboration avec les différents partenaires**

Par ailleurs, le vote par correspondance, en remplacement du bureau de vote itinérant tel que le propose le projet de loi n° 85, renforce l'importance de la collaboration des administrateurs de centres où sont hébergé-es des électrices et électeurs admissibles au vote à distance. Pour que le vote par correspondance soit une réussite lors de la prochaine élection générale, celui-ci doit reposer sur une stratégie de collaboration et de sensibilisation du milieu. Ces opérations électorales ne peuvent relever des seuls officiers d'élection municipaux. Des appels à la mobilisation des acteurs de la santé doivent aussi être faits par les autorités provinciales concernées.

Les partenaires importants des présidents d'élection sont nombreux. Dans le cadre d'un vote par correspondance, les services postaux jouent un rôle encore plus déterminant, et pouvant même avoir une incidence sur les droits des électrices et des électeurs. Puisque l'ensemble des municipalités appliquera une même Loi et dépendra d'un même service pour assurer l'expédition des trousseaux de votation, il semble opportun qu'une sensibilisation par le directeur général des élections du Québec (DGEQ) soit rapidement menée auprès de Postes Canada. Les spécifications et modalités de ce vote devront être rapidement fixées afin de maximiser la qualité de ce service et réduire les défaillances.

2. Vote par anticipation

Le projet de loi n° 85 accorde également au DGEQ, le pouvoir de permettre aux différents présidents d'élection d'élargir les jours de votation afin de faciliter une présence sécuritaire des électrices et des électeurs. La Ville de Montréal salue cette ouverture et considère nécessaire qu'un plus grand nombre de jours de votation soit offert.

Le prolongement des journées de vote par anticipation nécessitera toutefois une étroite collaboration des partenaires du milieu scolaire puisque les écoles constituent des endroits absolument incontournables pour la tenue du vote anticipé : en 2017, plus de 70 % des endroits de vote par anticipation étaient localisés dans des écoles primaires et secondaires montréalaises. Or, la disponibilité de ces dernières pose d'évidents enjeux de cohabitation entre les élèves et les électrices et électeurs.

Les autorités provinciales devront sans doute agir comme facilitatrices afin d'assurer que le vote par anticipation les jours de semaine n'interfère pas avec le déroulement du calendrier scolaire.

3. Financement

Le financement d'une élection municipale implique une large part de prévisibilité. À quelques mois du scrutin, des adaptations et des modifications possibles indiquent que le coût de la prochaine élection montréalaise pourrait augmenter considérablement². Les coûts supplémentaires associés à la tenue d'élections en période de pandémie sont importants. Les dispositions proposées dans le projet de loi n° 85 imposent d'emblée des coûts supplémentaires aux villes notamment, par la mise en place de mesures sanitaires et le prolongement de la durée de l'élection (passant de 44 à 51 jours).

Les ajustements réglementaires auront également une incidence budgétaire. L'ajout d'une journée de vote ordinaire représente un coût supplémentaire de 4,5 M\$ alors que chaque jour supplémentaire de vote par anticipation s'élèvera à 1,1 M\$.

À elles seules, les municipalités ne peuvent assumer les dépenses nécessaires pour permettre aux Québécois d'exercer leur droit de vote. Le gouvernement doit compenser financièrement les municipalités pour les coûts additionnels liés à la tenue de cette élection en contexte d'urgence sanitaire.

² Une enveloppe de 16 M\$ est prévue au budget 2021-2022 de la Ville de Montréal. Cette somme correspond au budget de l'élection générale 2017, sans ajout lié au contexte pandémique.

4. L'urgence d'agir

La pandémie de la COVID-19 exige des adaptations évidentes et souhaitables pour permettre la tenue des élections générales de 2021. Or, il existe un point d'équilibre à respecter entre le choix de ces adaptations et le temps nécessaire à leur implantation. Au 10 mars 2021, la situation à cet égard est critique puisque le point d'équilibre pourrait être rompu. Ainsi, tout nouveau report dans l'établissement des règles (générales ou détaillées) ou toute transformation importante de celles-ci, risquent de rendre impossible la tenue du scrutin.

Il est donc impératif que le gouvernement adopte son cadre législatif dans les plus brefs délais, et il en va de même pour le cadre réglementaire que proposera le DGEQ qui s'est vu confier le pouvoir de modifier, par règlement, des dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM)* et celles des règlements applicables afin de tenir compte des conséquences de la pandémie de la COVID-19.

La Ville de Montréal comprend que la situation est exceptionnelle et continue d'offrir sa collaboration et son expertise lorsque cela est pertinent. Malgré les meilleures intentions, la réalité du cycle électoral en démocratie demeure inéluctable. Pour que le vote soit un succès, les opérations de planification doivent d'abord reposer sur des règles claires, adaptées au milieu et connues dans des temps raisonnables.

La Ville de Montréal demande à ce que ces règles soient établies et confirmées rapidement afin de permettre aux équipes d'Élection Montréal de poursuivre leur préparation pour les élections de 2021.

5. Plafonds de dépenses et remboursements des partis politiques

Les partis politiques devront s'adapter et ajuster leurs activités pour tenir compte de la réalité sanitaire, ainsi que du prolongement de la durée de l'élection. Les honoraires du personnel de campagne, qui représentent une part importante du budget de campagne, devront inévitablement être majorés pour tenir compte de la semaine de campagne supplémentaire. Les méthodes de contact aux électeurs traditionnelles devront être revues et des investissements dans de nouveaux outils seront nécessaires.

Afin de permettre le maintien des activités politiques dans ce contexte, nous considérons qu'il est essentiel que les plafonds de dépenses soient revus et augmentés.

De plus, les revenus des partis politiques devraient également être majorés, que ce soit par l'augmentation du pourcentage de dépenses électorales admissibles à un remboursement, ou par une refonte des revenus d'appariement.

Conclusion

Dès le début de la pandémie de la COVID-19 en 2020, la Ville de Montréal s'est montrée proactive en évaluant en peu de temps les impacts de la situation sanitaire sur la tenue de scrutin et la participation citoyenne. Des professionnels de la métropole ont réalisé une revue exhaustive des pratiques et des mesures d'adaptation envisageables. La Ville de Montréal a d'ailleurs rapidement partagé avec les autorités gouvernementales ses observations et certaines inquiétudes quant aux conditions et modalités de l'élection générale de 2021. Dans ses interventions auprès des autorités provinciales, la Ville de Montréal a reconnu l'importance d'apporter des solutions à la pandémie et aux difficultés qu'elle engendre en matière de participation.

À chaque occasion qui s'est présentée, la Ville a rappelé l'importance d'agir promptement dans le but d'éviter des retards dans l'organisation du scrutin ou encore d'éviter que l'implantation de changements ne devienne trop hasardeuse. L'exercice du droit démocratique et l'accessibilité du vote sont demeurés au centre des préoccupations.

La Ville de Montréal invite les membres de la Commission de l'aménagement du territoire à faire cheminer rapidement l'adoption du projet de loi n° 85.