



MÉMOIRE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

PROJET DE LOI N^o 49

Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives (présenté le 13 novembre 2019), 1^{re} sess., 42^e législ. (Québec)

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
20 avril 2021

Table des matières

Introduction.....	3
Élections municipales et partage des responsabilités.....	5
Évolution du rôle du directeur général des élections	7
1. Évolution législative	7
2. Évolution administrative	9
2.1 Soutien au président d'élection.....	9
2.2 Information au public	10
Enjeux	11
1. Clarifier le rôle et les responsabilités du directeur général des élections	11
2. Renforcer la neutralité et l'indépendance de la présidente ou du président d'élection	14
3. Améliorer l'accessibilité du vote	17
4. Permettre l'innovation en matière électorale par des projets pilotes	18
Améliorations possibles	20
1. Vote au bureau du président d'élection et au domicile de l'électeur	20
2. Forme de la demande de bureau de vote itinérant (article 175 de la LERM).....	22
3. Règles liées à la délégation de pouvoirs (article 513.7 de la LERM)	22
4. Pouvoir réglementaire du directeur général des élections (article 582 de la LERM)	24
5. Infraction d'entrave (article 636.1.2 de la LERM)	25
6. Élargissement de la portée du pouvoir d'adapter la <i>Loi</i>	26
6.1 Historique législatif	27
6.2 Élections municipales en contexte de pandémie	29
7. Rapport sur le financement politique 2020	32
Conclusion et recommandations.....	34
Table de la législation.....	36
Lois du <i>Recueil des lois et des règlements du Québec</i>	36
Lois annuelles	36
Décrets du gouvernement et arrêtés ministériels	37
Projet de loi	38
Bibliographie.....	39

Introduction

La dernière élection générale municipale a eu lieu le 5 novembre 2017, au Québec. À la suite de cet événement, Élections Québec, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation¹ et différents acteurs du milieu municipal ont réalisé des bilans et formulé des recommandations pour améliorer l'administration des élections municipales québécoises.

Le directeur général des élections a constaté une certaine confusion chez les divers acteurs, et même dans la population, quant aux responsabilités qui lui reviennent dans le cadre des élections municipales. En effet, plusieurs croient, à tort, qu'elles sont plus grandes que ce que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*² (LERM) prévoit. Cette confusion a pu être alimentée par le rôle de premier plan que le directeur général des élections joue dans les élections provinciales, de même que par ses interventions auprès des trésorières et des trésoriers des municipalités en matière de financement politique et de dépenses électorales, puisque ce volet de la *Loi* est sous sa responsabilité. L'information qu'Élections Québec transmet au public ainsi que le soutien offert aux présidentes et présidents d'élection de toute municipalité peuvent aussi avoir contribué à cette confusion.

En février 2018, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a mis en œuvre des travaux visant à revoir les assises de la LERM. Ces travaux ont porté, entre autres, sur les pouvoirs et l'indépendance des présidentes et présidents d'élection des municipalités et, par le fait même, sur le rôle du directeur général des élections. Les membres du personnel d'Élections Québec ont collaboré activement à ces travaux. Ils ont aussi mené une réflexion interne quant à l'élargissement possible des responsabilités du directeur général des élections dans la tenue des élections municipales au Québec.

La *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, soit le projet de loi n° 49³, compte plusieurs dispositions qui visent la LERM⁴. Elle donne suite, en partie, aux recommandations formulées par Élections Québec.

Le projet de loi n° 49 permet notamment :

- De clarifier le rôle et les responsabilités du directeur général des élections en matière d'administration des scrutins municipaux;
- De renforcer l'indépendance de la présidente ou du président d'élection;
- D'améliorer l'accessibilité au vote;
- De permettre l'innovation par des projets pilotes.

Le directeur général des élections y est donc favorable.

1. La ministre et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sont désignés sous les appellations *ministre* et *ministère des Affaires municipales et de l'Habitation* en vertu du [décret 1289-2018](#) du 18 octobre 2018. La loi constitutive du ministère est la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (RLRQ, c. M-22.1).

2. RLRQ, c. E-2.2.

3. Présenté le 13 novembre 2019, 1^{re} sess., 42^e législ. (Québec).

4. Articles 1 à 68 du projet de loi n° 49.

Depuis la présentation du projet de loi n° 49, en novembre 2019, plusieurs adaptations temporaires à la LERM ont été apportées en raison de la pandémie. Les élections partielles municipales du printemps 2020 ont été reportées à l'automne et à l'hiver; et la LERM a été modifiée, pour assurer la tenue d'élections sécuritaires, par des décrets du gouvernement et par des arrêtés du ministre de la Santé et des Services sociaux. L'ensemble des consignes sanitaires, des recommandations et des nouvelles mesures ont été réunies dans un *Protocole sanitaire visant à réduire les risques de propagation de la COVID-19 lors de la tenue de toute élection municipale* élaboré avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux. La *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*⁵ a également été adoptée par l'Assemblée nationale le 25 mars 2021⁶. Cette loi et le règlement du directeur général des élections qui en découle⁷ fixeront les règles de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie.

Certaines habilitations du directeur général des élections devraient être revues à la lumière de ces plus récents événements. Nous proposons d'élargir son pouvoir d'adapter une disposition de la *Loi*, prévu à l'article 90.5 de la LERM, au-delà de la période électorale. Cette recommandation a été formulée dans notre [Rapport annuel de gestion 2019-2020](#)⁸. Un tel élargissement a été prévu aux fins de l'élection générale municipale de 2021. Il conviendrait d'apporter cette modification dans la *Loi* d'une manière pérenne. Nous en ferons état à titre de piste d'amélioration au projet de loi n° 49.

5. L.Q. 2021, c. 8.

6. Sanctionnée le même jour.

7. *Règlement modifiant certaines dispositions en matière municipale afin de faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19* (projet), (2021) 153 G.O. II, 1695C.

8. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC et COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2019-2020*, 2020, p. 117 [recommandation 19].

Élections municipales et partage des responsabilités

En guise de rappel, nous tracerons les grandes lignes de l'encadrement de la démocratie municipale au Québec. Les différentes caractéristiques qui seront évoquées serviront d'assises pour comprendre les nouveautés du projet de loi n° 49 quant au rôle d'Élections Québec dans la tenue des élections municipales.

Le Québec compte plus de 1 100 municipalités locales assujetties à la LERM. Les municipalités régionales de comté peuvent faire le choix d'élire leur préfète ou préfet au suffrage universel, conformément à la LERM, en vertu de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*⁹; 16 territoires le font, actuellement.

Lors de la dernière élection générale municipale, 12 958 candidatures ont été traitées. Il y avait 8 031 postes en élection. Un scrutin a été requis pour pourvoir 3 477 postes de conseillère, conseiller, maire, préfète ou préfet; 4 472 personnes ont été élues sans opposition et 82 postes sont demeurés vacants¹⁰.

La tenue des élections municipales repose sur un partage des responsabilités entre la présidente ou le président d'élection de la municipalité, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et le directeur général des élections.

Municipalité

L'organisation et la tenue des élections municipales s'effectuent d'une manière décentralisée. La présidente ou le président d'élection de chaque municipalité veille au bon déroulement de l'élection¹¹ et assume les principales tâches liées à l'élection prévues à la LERM. Le président d'élection est généralement le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité¹²; c'est donc un employé ou un fonctionnaire de celle-ci.

Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

La ministre des Affaires municipales et de l'Habitation veille à l'application générale de la *Loi*¹³ et elle détient un pouvoir réglementaire en certaines matières¹⁴. Elle exerce une autorité hiérarchique sur les municipalités et elle peut, à ce titre, mettre en application des mesures particulières¹⁵. Elle est également signataire, avec le directeur général des élections et la municipalité, des ententes pour effectuer des projets pilotes¹⁶.

9. RLRQ, c. O-9, art. 210.29.1.

10. Notamment dans le cas où aucune personne n'avait posé sa candidature à un poste le 6 octobre 2017 à 16 h 30, moment de la fin des mises en candidature. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Données relatives à l'élection générale municipale 2017 – compilation et traitement statistique*, 2020, p. 5.

11. LERM, art. 71, al. 1.

12. *Ibid.*, art. 70, al. 1. Dans les municipalités assujetties au *Code municipal du Québec* (RLRQ, c. C-27.1), sous réserve d'un règlement à l'effet contraire, le secrétaire-trésorier est, d'office, le directeur général de la municipalité (art. 210, al. 2).

13. LERM, art. 887.

14. *Ibid.*, notamment art. 580, 582, al. 1 et 582.1.

15. Par exemple, ordonner la tenue d'une élection partielle ou nommer une personne éligible pour pourvoir un poste lorsque l'un des cas prévus à l'article 345 de la LERM survient (art. 346) ou lorsque les procédures des élections doivent être recommencées une deuxième fois (art. 278, al. 2).

16. LERM, art. 659.2, al. 1.

Parmi ses responsabilités ministérielles, elle doit notamment « promouvoir l'exercice de la démocratie municipale, en favorisant notamment la participation aux institutions municipales », en vertu de la loi constitutive de son ministère¹⁷.

Directeur général des élections

Le directeur général des élections assiste les présidentes et présidents d'élection dans l'exercice de leurs fonctions. Il peut aussi donner des directives et formuler des recommandations¹⁸.

Il est responsable de l'application des chapitres de la LERM qui encadrent l'autorisation et le financement des acteurs politiques, les dépenses électorales et la divulgation de certains dons¹⁹. Il détient, en outre, des pouvoirs d'enquête et de poursuite qui s'appliquent tant en matière de financement qu'en matière de scrutin. Il a également certaines responsabilités en matière d'information du public.

La liste électorale de la municipalité est élaborée à partir de l'information transmise par le directeur général des élections, qui est issue de la liste électorale permanente pour les électrices et les électeurs domiciliés dans la municipalité.

Étant donné son expertise et son statut de personne désignée par l'Assemblée nationale, le directeur général des élections peut aussi adapter une disposition de la LERM, en période électorale, pour en réaliser la fin si, à la suite d'une erreur, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle, cette disposition ne concorde pas avec les exigences de la situation²⁰. Tout comme la ministre, il est également signataire des ententes qui interviennent avec les municipalités pour des projets pilotes²¹.

En 2021, des pouvoirs particuliers ont été confiés au directeur général des élections pour faciliter la tenue de l'élection générale municipale dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. Lors de cette élection, il a le pouvoir réglementaire de modifier la LERM ou l'un de ses règlements d'application ainsi que la possibilité d'adapter l'une de ces dispositions pour en réaliser la fin en cas d'urgence, et ce, même en dehors de la période électorale²².

17. *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, art. 7, al. 2 (2^o).

18. LERM, art. 89 et 90.

19. *Ibid.*, art. 367, al. 1 et 513.0.1.

20. *Ibid.*, art. 90.5.

21. *Ibid.*, art. 659.2, al. 1.

22. *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*, L.Q. 2021, c. 8, art. 3 et 4.

Évolution du rôle du directeur général des élections

La confusion quant au rôle que le directeur général des élections joue dans les élections municipales n'est pas nouvelle, puisque ses responsabilités ont augmenté au fil du temps.

1. Évolution législative

Au Québec, la vision moderne de la démocratie municipale s'est d'abord inscrite dans un plan global d'urbanisation du territoire. Le *Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation* de 1976 comportait, en effet, une section traitant des « éléments essentiels d'une politique urbaine ». Le rapport Castonguay se prononçait en faveur de l'existence des partis politiques, en soulignant que « les administrations urbaines ne sont pas d'un caractère neutre ou purement administratif ». Il soutenait, en cela, la fonction « politique » au palier municipal²³. À l'origine, cette organisation plus complexe de l'administration municipale se voulait réservée aux milieux urbains, aux « agglomérations dont le nombre de résidents, les ressources et les problèmes ont atteint un tel niveau qu'elles nécessitent et qu'elles sont en mesure de maintenir une structure politique et administrative plus élaborée que les autres municipalités²⁴ ».

Ainsi, les règles en matière électorale ont d'abord été imposées aux municipalités de 100 000 habitants ou plus²⁵ pour les élections de 1978 seulement. Le législateur a, par la suite, affirmé sa volonté de rendre ces mesures permanentes, en 1979²⁶. Il a d'abord maintenu une certaine distinction dans l'application de la *Loi* selon la population des municipalités, en 1980²⁷, avant de consacrer la règle générale visant l'application uniforme des règles en matière électorale, en 1987, par l'adoption de la LERM²⁸. Certains éléments demeurent toutefois différenciés selon la population de la municipalité. La présidente ou le président d'élection conserve aussi une discrétion en certaines matières.

Outre l'uniformisation d'un cadre normatif dans l'ensemble des municipalités du Québec en matière électorale, on dénote également, au fil du temps, une tendance à l'unification des responsabilités du directeur général des élections.

23. Claude CASTONGUAY (dir.), *L'urbanisation au Québec. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 122.

24. *Ibid.*, p. 129.

25. *Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1978, c. 63 (la « Loi de 1978 »), art. 1. Une municipalité de 20 000 habitants ou plus, mais de moins de 100 000 habitants, pouvait, par règlement de son conseil, s'assujettir volontairement à certaines dispositions de cette loi (art. 121).

26. *Loi modifiant la Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1979, c. 39.

27. *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16.

28. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.Q. 1987, c. 57 (la « Loi de 1987 »), art. 1.

En matière électorale, le directeur général des élections possédait déjà, en 1978, un pouvoir de recommandation au président d'élection²⁹, qui pouvait aussi demander son assistance³⁰. Ces attributions étaient similaires à celles actuellement édictées aux articles 89 et 90 de la LERM. Le ministre des Affaires municipales³¹ était responsable de l'application de la *Loi*, « sauf en ce qui concerne les pouvoirs et responsabilités qu'elle confère ou impose au directeur général des élections ou au directeur général du financement des partis politiques³² ».

En matière de financement politique, des fonctions étaient confiées au directeur général du financement des partis politiques, alors nommé en vertu de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*³³. Il avait compétence, par exemple, pour tenter des poursuites pour une contravention en matière de financement³⁴. Ces fonctions ont par la suite été attribuées au directeur général des élections en 1983³⁵.

Le pouvoir de poursuite du directeur général des élections pour les infractions pénales en matière de financement politique fut réitéré en 1987³⁶. La Loi de 1987 donnait aussi au directeur général des élections des pouvoirs d'enquête liés à l'application du chapitre XIII, intitulé *Financement des partis politiques municipaux et des candidats indépendants et contrôle des dépenses électorales*³⁷.

Le pouvoir de poursuite du directeur général des élections pour une infraction pénale a été élargi en 1999 en matière de scrutin³⁸. Cette mesure est toujours en vigueur³⁹. La Loi de 1999 a aussi augmenté considérablement les responsabilités de l'institution en d'autres matières. Par exemple, le pouvoir d'enquête du directeur général des élections n'était plus limité au financement politique, mais s'appliquait aussi aux chapitres ayant trait à la tenue de scrutins électoraux et référendaires⁴⁰. Cette même loi a confié le pouvoir au directeur général des élections de donner des directives à la présidente ou au président d'élection⁴¹.

Le directeur général des élections peut également, depuis 2001, adapter certaines dispositions de la LERM, après en avoir informé la ou le ministre, si, pendant la période électorale, il constate une erreur, une urgence ou une circonstance exceptionnelle⁴². Le législateur a aussi confié au directeur général des élections, en 2001, des responsabilités en matière d'information au public, notamment celle de « faire toute publicité qu'il juge nécessaire⁴³ ».

29. Loi de 1978, art. 18.

30. *Ibid.*, art. 19.

31. Appellation de 1961 à 1999. Ce ministère est aujourd'hui le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

32. Loi de 1978, art. 122.

33. L.Q. 1977, c. 11, art. 4.

34. Loi de 1978, art. 112.

35. *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral*, L.Q. 1982, c. 54, art. 35, qui modifiait la définition de « directeur général » pour viser le « directeur général des élections » au lieu du « directeur général du financement des partis politiques », notamment quant au pouvoir prévu à l'article 112 de la Loi de 1978 au sujet du pouvoir de poursuite.

36. Loi de 1987, art. 647.

37. *Ibid.*, art. 370 à 373.

38. *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1999, c. 25 (la « Loi de 1999 »), art. 84.

39. LERM, art. 647.

40. Loi de 1999, art. 11, 36 et 64.

41. *Ibid.*, art. 10.

42. *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25, art. 81, qui ajoute l'article 90.5 de la LERM.

43. *Ibid.*, art. 81, qui ajoute l'article 90.6 de la LERM.

La présidente ou le président d'élection agit aussi, depuis 2009, sous l'autorité du directeur général des élections lorsqu'il remet une autorisation au candidat indépendant, selon les termes explicites de l'article 375 de la LERM⁴⁴.

Cette unification de certaines responsabilités du directeur général des élections, dans la législation, s'est effectuée en même temps que l'accroissement de son implication en matière de démocratie municipale, d'une manière administrative.

2. Évolution administrative

Inévitablement, l'administration électorale d'Élections Québec s'est adaptée à l'évolution législative.

2.1 Soutien au président d'élection

Élections Québec fournit un appui important à la présidente ou au président d'élection dans la tenue des scrutins municipaux. L'organisation des élections relève de chaque municipalité et demeure la responsabilité de chaque président d'élection, mais le soutien continu que l'institution lui offre contribue à le rendre plus autonome dans l'exercice de ses fonctions.

Les municipalités bénéficient ainsi de l'expertise d'Élections Québec, qui découle de son implication aux trois paliers électifs. L'institution a développé, au fil du temps, une offre de service proactive et moderne, adaptée à la réalité des municipalités, pour accompagner les présidentes et présidents d'élection dans l'organisation et la tenue des scrutins municipaux, en conformité avec les prescriptions de la LERM.

Les présidentes et présidents d'élection des quelque 1 100 municipalités locales et des 16 municipalités régionales de comté bénéficient ainsi d'une assistance technique et opérationnelle continue incluant :

- Un soutien téléphonique, qui est bonifié lors de l'élection générale municipale pour répondre rapidement aux interrogations des présidentes et présidents d'élection⁴⁵;
- Des formations sur l'ensemble du processus électoral, qui sont offertes aux présidentes et présidents d'élection et aux secrétaires d'élection en prévision de la tenue des élections;
- Divers outils, tels des guides, des directives, des formulaires et des documents d'information qui facilitent le travail des responsables municipaux;
- Une bibliothèque virtuelle et un extranet qui permettent d'accéder à distance à la documentation pertinente;
- Un service d'infolettre qui leur permet de diffuser rapidement des informations importantes quant à la tenue des élections;
- L'accès à un portail sécurisé pour la transmission de certains documents prévus par la *Loi*.

44. *Loi modifiant la Loi sur les élections les référendums dans les municipalités et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2009, c. 11, art. 40.

45. L'horaire normal du soutien téléphonique est du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 16 h 30. En période électorale, l'horaire est bonifié ainsi : le dernier jour pour recevoir une déclaration de candidature, de 12 h à 13 h et de 16 h 30 à 18 h 30; le jour du vote itinérant (samedi), de 9 h à 16 h 30; le jour du vote par anticipation (dimanche), de 9 h à 21 h; et le jour du scrutin (dimanche), de 9 h à 23 h.

2.2 Information au public

Dans une démocratie saine, la diffusion d'une information de qualité est primordiale pour que les électrices et les électeurs puissent exercer un vote libre et éclairé. De plus, les électeurs, les personnes candidates et les partis politiques doivent être bien informés des règles qui régissent les élections afin qu'ils puissent exercer leurs droits et respecter leurs obligations.

Élections Québec joue un rôle important pour que l'ensemble des électrices et des électeurs ainsi que tous les acteurs impliqués puissent accéder, de façon uniforme et équitable, à une information vulgarisée, puisque les municipalités ne disposent pas toutes des mêmes ressources. Ses interventions incluent :

- Une campagne d'information destinée au public qui invite les électrices et les électeurs à exercer leur droit de vote;
- Des relations de presse;
- Une présence continue sur les médias sociaux;
- Un site Web qui diffuse notamment les candidatures et les résultats;
- Un centre de renseignements répondant aux questions de la population;
- L'élaboration et la tenue d'activités d'éducation à la démocratie.

Ces actions centralisées découlent d'un réel besoin de la population et des médias, mais elles contribuent à alimenter une certaine confusion quant au véritable rôle de l'institution dans la tenue des scrutins municipaux.

Enjeux

La *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, c'est-à-dire le projet de loi n° 49, répond aux enjeux suivants :

- Clarifier le rôle et les responsabilités du directeur général des élections en matière d'administration des scrutins municipaux;
- Renforcer l'indépendance de la présidente ou du président d'élection;
- Améliorer l'accessibilité au vote;
- Permettre l'innovation par des projets pilotes.

Le directeur général des élections est donc favorable au projet de loi n° 49, qui constitue une avancée importante au bénéfice des électrices, des électeurs et de tous les acteurs concernés par la démocratie municipale au Québec.

1. Clarifier le rôle et les responsabilités du directeur général des élections

L'encadrement législatif de la démocratie municipale québécoise tend à uniformiser les règles dans l'ensemble des municipalités tout en confirmant la décentralisation de la gestion des élections, qui demeure la responsabilité de chaque présidente ou président d'élection.

Les modifications législatives des dernières années démontrent une volonté constante du législateur d'augmenter le rôle du directeur général des élections à tous les paliers électifs. Cette volonté se manifeste notamment, au palier municipal, par les responsabilités accrues qu'il lui a confiées, tant en matière de financement politique que de scrutin (enquêtes, poursuites, pouvoir d'adapter la *Loi* en période électorale, transmission de la liste électorale pour les électrices et les électeurs domiciliés dans la municipalité, information au public).

Au fil du temps, le directeur général des élections a pris en charge certaines fonctions allant au-delà de ses responsabilités strictement légales. Il l'a fait pour répondre aux besoins des présidentes et des présidents d'élection et de la population, pour favoriser la participation électorale et pour offrir une information centralisée.

Dans ce contexte, le projet de loi n° 49 revoit le partage des responsabilités entre le directeur général des élections et la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation afin d'actualiser, dans la *Loi*, le rôle accru assumé par l'institution au cours des dernières années. Ces modifications font suite à ses recommandations. Cette actualisation du rôle du directeur général des élections favorise également l'autonomie et l'indépendance de la présidente ou du président d'élection et constitue un point d'ancrage aux modifications apportées en matière d'éthique et de déontologie municipale.

Selon la proposition législative présentée le 13 novembre 2019, certaines dispositions modifiant la LERM en matière d'élections et de référendums devraient prendre effet à trois moments différents : à la date de la sanction de la *Loi*, à compter de l'élection générale de 2021 et à compter de l'élection générale de 2025.

Par exemple, les nouvelles responsabilités du directeur général des élections en matière de scrutin prendraient effet aux fins de toute élection municipale à compter de l'élection municipale générale de 2025, considérant l'importance des changements en cause.

Ces changements incluent les mesures suivantes :

- Confier au directeur général des élections la responsabilité de l'application de certaines parties de la LERM en matière de scrutin (art. 48 du projet de loi n° 49, qui ajoute l'art. 513.4 de la LERM);
- Étendre le devoir d'information du public du directeur général des élections aux nouvelles responsabilités en matière de scrutin quant aux avis et aux renseignements qui peuvent être donnés et au centre d'information (art. 48 du projet de loi n° 49, qui ajoute l'art. 513.6);
- Préciser que la présidente ou le président d'élection, dans l'exercice de ses fonctions, agit sous l'autorité du directeur général des élections (art. 5 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 70, al. 1 de la LERM)⁴⁶;
- Préciser l'intérêt du directeur général des élections pour demander la destitution pour cause d'une présidente ou d'un président d'élection à la Commission municipale du Québec (art. 5 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 70, al. 4 de la LERM);
- Exiger que la Commission municipale du Québec transmette au directeur général des élections toute désignation à titre de remplaçante ou remplaçant d'un président d'élection en cas de destitution pour cause (art. 5 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 70, al. 4 de la LERM);
- Étendre les pouvoirs de vérification et d'enquête du directeur général des élections en matière de scrutin et de protection des renseignements personnels (art. 48 du projet de loi n° 49, qui ajoute les articles 513.8 et s. de la LERM)⁴⁷;
- Rapatrier ces mêmes pouvoirs en matière de délégation de pouvoirs ainsi que les infractions pénales correspondantes (art. 48, 61 et 64 du projet de loi n° 49, qui ajoutent les art. 531.7, 636.1.1, 636.1.2, 644.0.1 et 644.0.2 de la LERM);
- Préciser le pouvoir réglementaire du directeur général des élections (art. 54 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 582 et ajoute les art. 582.1 et 582.2 de la LERM). Par exemple, le directeur général des élections serait responsable du règlement sur le vote par correspondance;
- Ajouter au rapport que le directeur général des élections doit produire chaque année une obligation de reddition de compte relative à l'exercice de ses nouvelles fonctions liées à l'application de la LERM en matière de scrutin (art. 68 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 886 de la LERM). Cette obligation pourrait toutefois être retranchée, puisqu'elle est implicitement intégrée au rapport annuel de gestion du directeur général des élections.

Le directeur général des élections est favorable à ces modifications, qui sont essentielles pour clarifier son rôle dans l'administration des scrutins municipaux et constituent un point d'ancrage aux changements apportés en matière d'éthique et de déontologie municipale.

46. La trésorière ou le trésorier de la municipalité agit déjà « sous l'autorité du directeur général des élections » dans l'exercice de ses fonctions (art. 376 de la LERM). La présidente ou le président d'élection et, en période électorale, son adjointe ou adjoint agissent aussi sous l'autorité du directeur général des élections lorsqu'ils accordent une autorisation au candidat indépendant (art. 375, al. 1 de la LERM).

47. Ces pouvoirs sont actuellement prévus à la *Loi électorale* (art. 490.1, al. 2 et art. 491, al. 2). Ils seraient rapatriés dans la LERM en vertu du projet de loi n° 49.

Cette clarification comporte plusieurs avantages.

- Elle atténue la confusion des différents intervenants, des électrices, des électeurs et des personnes candidates quant au rôle que joue l'institution dans la tenue des élections municipales : le directeur général des élections serait responsable de l'interprétation de la *Loi*, ce qui lui permettrait d'exécuter les responsabilités qui lui sont dévolues d'une manière plus cohérente;
- Elle renforce la neutralité de la présidente ou du président d'élection dans l'exercice de ses fonctions, puisqu'il pourra soumettre au directeur général des élections des points litigieux (au besoin, ce dernier pourra émettre des directives appropriées);
- En plaçant la présidente ou le président d'élection sous l'autorité du directeur général des élections, elle fixe un cadre que les présidentes et présidents d'élection seront tenus de respecter. Cela assurera l'application uniforme de la *Loi* d'une municipalité à l'autre et consolidera les attentes des électrices, des électeurs, des personnes candidates et de la population;
- Elle permet la transposition de l'expertise de l'institution d'un palier à l'autre, en offrant une vision concertée des processus électoraux, et la consolidation de ses interventions en matière d'éducation à la démocratie et d'information au public.

Les modifications apportées par le projet de loi n° 49 respectent aussi le principe d'autonomie des municipalités, puisque la présidente ou le président d'élection demeure responsable de veiller au bon déroulement de l'élection et assume les principales tâches liées à l'élection. Le modèle de gestion des élections municipales reste décentralisé.

Le partage des responsabilités en matière d'élections municipales entre Élections Québec et la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation est également maintenu, puisque cette dernière demeure responsable de l'application générale de la *Loi*. De plus, les ententes pour effectuer des projets pilotes doivent toujours être signées par la municipalité en cause, par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et par le directeur général des élections⁴⁸. Le ministère demeure donc un acteur privilégié, étant donné son lien avec les municipalités, notamment au regard de sa loi constitutive. Il peut également proposer des modifications législatives pour améliorer la LERM.

D'autres modifications sont aussi prévues par le projet de loi n° 49 à la sanction de la *Loi* en matière de financement : la transmission des reçus de contribution du parti à Élections Québec, plutôt qu'à la trésorière ou au trésorier de la municipalité⁴⁹, ainsi que des avis de nomination nécessaires à la mise à jour du Registre des entités politiques autorisées au Québec⁵⁰. La publication de l'avis d'indexation des frais de vérification est aussi confiée au directeur général des élections⁵¹. Pour l'élection générale de 2021, le projet de loi n° 49 précise que la Commission municipale du Québec doit informer le directeur général des

48. LERM, art. 659.2.

49. Projet de loi n° 49, art. 45, qui modifie l'art. 483 de la LERM. L'infraction prévue à l'article 606 de la LERM est aussi modifiée par l'article 59 du projet de loi.

50. Projet de loi n° 49, art. 43 et 44, qui modifient les art. 392 et 393 de la LERM.

51. *Ibid.*, art. 46, qui modifie l'art. 490 de la LERM.

élections de toute nomination au poste de présidente ou président d'élection⁵². Le document qui atteste que le président d'élection n'a pas pu établir un bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes à mobilité réduite doit également lui être également acheminé⁵³.

Le projet de loi n° 49 constitue une pièce législative importante pour la démocratie municipale au Québec. Il actualise la LERM et confirme, par voie législative, l'élargissement progressif du rôle et des responsabilités du directeur général des élections. La partie de la LERM traitant des responsabilités du directeur général des élections est d'ailleurs complètement refondue, puisque les nouveaux articles 513.4 et suivants sont ajoutés à la *Loi*.

Ce nouveau jalon dans l'histoire de notre institution permet de jeter un regard plus global sur les différentes réformes qui ont influencé le droit électoral au Québec. Le portrait général de ces réformes démontre une tendance claire à l'unification des lois dans un même corpus à chaque palier électif; à la centralisation des pouvoirs sous la responsabilité du directeur général des élections; et à l'harmonisation des lois aux trois paliers, sous réserve des spécificités qui leur sont propres.

L'historique législatif en matière électorale au Québec permet en outre de constater que l'objectif de rassembler les lois électorales en un seul texte législatif, un code, existe depuis les années 1970. Bien qu'il ne se soit jamais concrétisé, il a imprégné plus d'une réforme.

Les modifications que le projet de loi n° 49 apporte au rôle et aux responsabilités du directeur général des élections en matière de scrutin s'inscrivent dans cet objectif. Elles constitueraient un pan important de cette volonté, si tant est qu'elle existe, d'instituer un code électoral visant tous les paliers électifs au Québec.

2. Renforcer la neutralité et l'indépendance de la présidente ou du président d'élection

Afin d'éviter toute influence politique ou partisane dans le processus électoral, la présidente ou le président d'élection doit être autonome du conseil municipal dans l'exercice de ses fonctions. Or, dans une certaine mesure, la *Loi* alimente le potentiel de conflit d'intérêts entre les élus et le président d'élection, puisque ce dernier conserve certaines fonctions au sein de la municipalité. Par exemple, le *Code municipal du Québec* précise que, sous réserve d'exception, le secrétaire-trésorier est, d'office, le directeur général de la municipalité⁵⁴, qui dirige et contrôle les activités de la municipalité « sous l'autorité du conseil ou du comité administratif⁵⁵ ». La majorité des municipalités étant assujetties au *Code municipal du Québec*, les présidentes et présidents d'élection cumulent ainsi les fonctions de secrétaire-trésorier et de directeur général de la municipalité.

Dans les municipalités assujetties à la *Loi sur les cités et villes*⁵⁶, le potentiel de confusion est moins grand, étant donné que ces postes sont généralement occupés par des personnes différentes.

52. Projet de loi n° 49, art. 5, qui modifie l'art. 70 de la LERM.

53. *Ibid.*, art. 24, qui modifie l'art. 188 de la LERM.

54. *Code municipal du Québec*, art. 210, al. 2.

55. *Ibid.*, art. 211.

56. RLRQ, c. C-19.

Ce cumul de fonctions peut également occasionner une surcharge de travail pour le président d'élection, particulièrement dans les municipalités dont la structure administrative est moins développée pour la tenue des scrutins.

La difficulté relève également du fait que la présidente ou le président d'élection est chargé, d'une manière générale, de veiller au bon déroulement de l'élection. Dans le cadre des élections, il peut ainsi devoir gérer des situations qui concernent des personnes élues, sans pouvoir s'en remettre à une instance supérieure. En effet, contrairement à l'élu provincial, l'élue ou l'élu municipal demeure en poste durant la période électorale⁵⁷. La LERM précise toutefois que le président d'élection ne peut se livrer à une activité de nature partisane⁵⁸. De plus, la municipalité ne peut imposer de sanction en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice des fonctions de président d'élection, même en dehors de la période électorale⁵⁹.

Le directeur général des élections constate également que le besoin de soutien de certains présidents et présidentes d'élection, principalement dans les municipalités de plus petite taille, est plus important sur certaines questions :

- La présence des élues et des élus sur les lieux du bureau de vote;
- L'acceptation des déclarations de candidature;
- La confection de la liste électorale municipale;
- La révision de la liste électorale municipale;
- La formation du personnel électoral;
- La transmission des différents avis.

Les présidentes et présidents d'élection doivent accomplir de manière autonome ces tâches, qui soutiennent le processus électoral au palier municipal.

Le projet de loi n° 49 augmente l'autonomie de la présidente ou du président d'élection et renforce, par la même occasion, sa neutralité dans l'exercice de ses fonctions à l'aide d'une série de mesures innovantes. Ces mesures doivent prendre effet, selon la version présentée le 13 novembre 2019, successivement lors de l'élection générale du 7 novembre 2021 et lors de celle du 2 novembre 2025.

57. Le mandat d'un élu municipal expire au moment où les candidates et candidats élus prêtent serment ou, en cas de défaut, lorsque le délai pour ce faire est expiré (art. 314 de la LERM). Aussi, contrairement au palier provincial, la notion de personne désignée n'existe pas au palier municipal. Au provincial, le poste de président général des élections a été créé en 1945 pour la tenue des élections. Auparavant, cette fonction était confiée au greffier de la Couronne en chancellerie.

58. LERM, art. 284. Une contravention à l'article 284 constitue une infraction (art. 594 (3^o) de la LERM) punissable d'une amende de 1 000 \$ à 10 000 \$ (art. 640 de la LERM).

59. *Ibid.*, art. 88.1, al. 1.

Élection générale du 7 novembre 2021

Les mesures devant entrer en vigueur pour l'élection générale du 7 novembre 2021 sont liées à des tâches mettant en relation la présidente ou le président d'élection et les personnes élues.

- Préciser le pouvoir de la présidente ou du président d'élection de refuser une déclaration de candidature si elle n'est pas conforme, selon toute apparence, aux exigences de la *Loi*, notamment en ce qui concerne l'adresse, l'âge ou le nombre de signatures d'appui de la personne candidate ou si les documents requis n'y sont pas joints (art. 15 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 165 de la LERM);
- Prévoir que la présidente ou le président d'élection devra refuser la candidature d'une personne qui figure sur une liste de personnes inéligibles constituée par le directeur général des élections (art. 15 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 165 de la LERM);
- Encadrer la présence des personnes candidates sur les lieux du bureau de vote (art. 9 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 95 de la LERM);
- Déterminer une infraction en cas de manquement à la règle susmentionnée (art. 56 et 62 du projet de loi n° 49, qui ajoutent les art. 585.1 et 638.1 de la LERM);
- Préciser les règles relatives à la publicité partisane sur les lieux du bureau de vote en délimitant la notion de bureau de vote (art. 27 du projet de loi n° 49, qui modifie l'art. 283 de la LERM);
- Déterminer une infraction en cas de manquement à la règle susmentionnée en prévoyant une peine plus forte s'il s'agit d'une personne candidate, d'une ou d'un chef de parti ou d'un autre dirigeant (art. 58 et 63 du projet de loi n° 49, qui ajoutent les art. 593.1 et 639.2 de la LERM);
- Ajouter, à titre de cause d'inéligibilité, une infraction au paragraphe 632 (1°) de la LERM liée au dépôt de la déclaration de candidature d'une personne qui sait qu'elle est inéligible (art. 28 du projet de loi n° 49, qui modifie l'article 301 de la LERM).

Élection générale du 2 novembre 2025

Les mesures qui doivent entrer en vigueur pour l'élection générale du 2 novembre 2025 favoriseront l'indépendance de la présidente ou du président d'élection dans la tenue des élections municipales.

- Obliger la présidente ou le président d'élection à suivre une formation offerte par le directeur général des élections pour exercer ses fonctions (art. 6 du projet de loi n° 49, qui ajoute l'art. 70.0.1 de la LERM);
- Prévoir un cadre financier pour la tenue de l'élection générale dans la municipalité et confier à la présidente ou au président d'élection la possibilité de formuler des recommandations quant au montant à y verser (art. 26 du projet de loi n° 49, qui ajoute les art. 278.1 et 278.2 de la LERM [en vigueur le 1^{er} janvier 2022]);
- Déterminer une infraction pour quiconque se sert de son autorité ou de son influence pour interférer avec l'élection (art. 57 du projet de loi n° 49, qui ajoute l'art. 586.1 de la LERM).

Rappelons que la présidente ou le président d'élection agirait sous l'autorité du directeur général des élections à partir de l'élection générale de 2025.

Le directeur général des élections accueille favorablement ces mesures qui, couplées à ses nouvelles responsabilités en matière de scrutin, faciliteront concrètement le travail des présidentes et des présidents d'élection et, par conséquent, amélioreront la démocratie municipale au Québec.

3. Améliorer l'accessibilité du vote

La vitalité d'une démocratie repose sur l'engagement des citoyennes et des citoyens dans le processus électoral ainsi que sur l'exercice du droit de vote. À titre d'administration électorale, Élections Québec joue un rôle important à cet égard, particulièrement dans le contexte où la participation électorale est généralement plus faible, lors d'élections municipales : elle est souvent sous la barre des 50 %, alors qu'elle oscille autour de 70 % lors d'élections provinciales⁶⁰.

À cet effet, la LERM gagne à intégrer certaines avancées qui sont de nature à rendre le vote plus accessible et qui sont déjà consacrées dans la *Loi électorale*.

Par exemple, en vertu du projet de loi n° 49, les heures d'ouverture du vote par anticipation s'étendraient de 9 h 30 à 20 h (actuellement, elles sont limitées de 12 h à 20 h), à l'instar des heures prévues à l'article 301.2 de la *Loi électorale*⁶¹. Il en irait de même pour les heures d'ouverture du bureau de vote le jour du scrutin, qui serait ouvert de 9 h 30 à 20 h (actuellement de 10 h à 20 h), comme le prévoit l'article 333 de la *Loi électorale*⁶².

D'autres dispositions sont de nature à favoriser la participation électorale. Par exemple, le délai pour détenir la qualité d'électeur à titre de personne non domiciliée dans la municipalité passerait de douze à six mois⁶³. La durée de résidence pour se porter candidat à l'élection dans une municipalité serait réduite du même nombre de mois⁶⁴.

Au-delà de ces avancées, le projet de loi n° 49 a également pour effet d'améliorer l'accessibilité du vote en introduisant des modalités de vote déjà présentes dans la *Loi électorale*. Il instaure notamment le vote au bureau de la présidente ou du président d'élection ainsi que le vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur. Ces modalités de vote sont toutefois laissées à la discrétion du président d'élection⁶⁵. Le vote au domicile de l'électeur est obligatoire seulement si le président d'élection ne peut établir de bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes à mobilités réduites⁶⁶.

60. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC et COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Plans stratégiques 2019-2023*, 2019, p. 21 et 22.

61. Projet de loi n° 49, art. 21, qui modifie l'art. 179 de la LERM.

62. *Ibid.*, art. 25, qui modifie l'art. 210 de la LERM.

63. *Ibid.*, art. 1, qui modifie l'art. 47 de la LERM.

64. *Ibid.*, art. 2, qui modifie l'art. 61 de la LERM.

65. *Ibid.*, art. 17, qui modifie l'art. 174 de la LERM.

66. *Ibid.*, art. 24, qui modifie l'art. 188 de la LERM.

L'introduction de ces nouvelles modalités de vote dans la LERM résulte d'une mise à l'essai lors des élections générales municipales du 3 novembre 2013 et du 5 novembre 2017. En effet, des projets pilotes ont été réalisés à la suite d'une entente prise conformément à l'article 659.2 de la LERM entre certaines municipalités, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et le directeur général des élections.

Dans le cas du vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur, des ententes ont été prises avec sept municipalités pour l'élection générale municipale du 3 novembre 2013⁶⁷. Lors de l'élection de novembre 2017, cinq municipalités ont participé à la seconde édition du projet pilote⁶⁸. Cette modalité de vote permettait à l'électeur incapable de se déplacer pour des raisons de santé, ainsi qu'à l'électeur qui est son proche aidant, de voter à un bureau de vote qui se déplace à son domicile. Chaque municipalité participante a produit un rapport d'évaluation au ministère et au directeur général des élections à la suite du projet⁶⁹.

Dans le cas du vote au bureau de la présidente ou du président d'élection, des ententes ont été prises avec huit municipalités pour l'élection générale du 3 novembre 2013⁷⁰. Lors de l'élection du 5 novembre 2017, sept municipalités ont participé à la reprise de ce projet pilote⁷¹. Il permettait aux électrices et aux électeurs de se présenter au bureau du président d'élection, généralement situé à l'hôtel de ville, afin d'exercer leur droit de vote lors de l'une des quatre journées visées par l'entente.

Le vote au bureau de la présidente ou du président d'élection pourra également être expérimenté lors de la prochaine élection générale municipale, en raison de la *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* et du règlement du directeur général des élections pris en vertu de celle-ci.

Le directeur général des élections est favorable à l'ensemble de ces mesures, qui ont pour effet d'intégrer dans la LERM certaines avancées de la *Loi électorale* et de favoriser la participation électorale.

L'ajout du vote au bureau du président d'élection et du vote au domicile de l'électeur dans la LERM favorise l'accessibilité du vote, notamment pour des clientèles plus vulnérables. Le directeur général des élections est toutefois d'avis que ces modalités de vote ne devraient pas être laissées à la discrétion du président d'élection. Nous en ferons état à titre d'amélioration possible au projet de loi n° 49.

4. Permettre l'innovation en matière électorale par des projets pilotes

En vertu de l'article 659.2 de la LERM, toute municipalité peut faire l'essai, lors d'un scrutin, de nouveaux mécanismes de vote. Cet essai est assujéti à une entente tripartite entre la municipalité, la ou le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et le directeur général des élections. La municipalité visée doit

67. Belœil, Blainville, Montréal, Rivière-du-Loup, Saint-Lazare, Sainte-Florence et Thetford Mines.

68. Belœil, Montréal, Rivière-du-Loup, Sainte-Florence et Thetford Mines.

69. LERM, art. 659.3.

70. Belœil, Gatineau, Lacolle, Montmagny, Montréal, Rivière-du-Loup, Sainte-Agathe-des-Monts et Saint-Georges.

71. Belœil, Gatineau, Montréal, Rivière-du-Loup, Saint-Georges, Saint-Lazare et Thetford Mines.

produire un rapport d'évaluation à la suite de l'essai⁷². De tels projets pilotes ont déjà été menés dans certaines municipalités; ils portaient sur le vote au bureau de la présidente ou du président d'élection et sur le vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur (nous les avons évoqués plus haut). Ces expériences sont positives; d'ailleurs, des propositions de modifications législatives en découlent dans le projet de loi n° 49.

Actuellement, l'article 659.2 de la LERM limite les essais pouvant être faits à « de nouveaux mécanismes de votation ». Le projet de loi n° 49 a pour effet d'élargir la portée des essais pouvant être menés en vertu de la LERM (art. 65 et 66 du projet de loi n° 49, qui modifient les art. 659.2 et 659.3 de la LERM). Tout essai lié à « l'organisation et [au] déroulement d'une élection ou d'un référendum » serait possible.

L'élargissement du rôle d'Élections Québec dans la tenue des élections municipales permettra, en outre, d'envisager l'implantation uniforme d'une offre de service élargie au regard de ces potentielles innovations.

La portée des essais pouvant être effectués sera même plus large que lors d'élections provinciales, puisque la *Loi électorale* limite les projets pilotes pouvant être menés aux « nouvelles modalités d'exercice du droit de vote, [aux] nouvelles formalités relatives au scrutin ou [aux] nouvelles règles concernant le dépouillement et le recensement des votes⁷³ ».

Le directeur général des élections est favorable à cet élargissement, qui donnera plus de latitude dans l'innovation en matière électorale par la mise en place de projets pilotes.

72. LERM, art. 659.3.

73. *Loi électorale*, art. 489.

Améliorations possibles

Le directeur général des élections est favorable aux modifications apportées par le projet de loi n° 49 en matière de démocratie municipale. Ces modifications découlent, pour la plupart, de recommandations formulées au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de ses travaux pour revoir les assises de la LERM.

Des améliorations seraient toutefois possibles, notamment afin de rendre le vote au domicile de l'électeur et au bureau du président d'élection obligatoire (le projet de loi propose qu'ils soient à la discrétion de chaque président d'élection). D'autres dispositions du projet de loi pourraient faire l'objet d'améliorations.

Aussi, il conviendrait d'élargir la portée du pouvoir du directeur général des élections afin qu'il puisse adapter une disposition de la LERM (pouvoir prévu à l'article 90.5 de la *Loi*) en dehors de la période électorale, et ce, d'une manière pérenne. Le pouvoir introduit par la *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*, en mars dernier, devrait s'appliquer au-delà de l'élection générale municipale de 2021.

D'une manière générale, en raison des récents événements, les règles applicables à l'élection générale municipale de 2021 seront fixées par le règlement du directeur général des élections pris en vertu de cette loi. La prise d'effet des dispositions du projet de loi n° 49 visant la LERM devrait, à notre avis, être revue pour éviter toute interférence dans le régime applicable.

1. Vote au bureau du président d'élection et au domicile de l'électeur

Le projet de loi n° 49 propose d'introduire de nouvelles modalités de vote par anticipation : le vote au bureau de la présidente ou du président d'élection et le vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur incapable de se déplacer pour des raisons de santé.

Depuis l'élection générale municipale de 2013, ces modalités de vote ont fait l'objet de projets pilotes dans plusieurs municipalités. Elles présentent des avantages : elles favorisent la participation électorale et l'accessibilité au vote et permettent aux électrices et aux électeurs de voter sur un plus grand nombre de jours, notamment les jours de semaine. Leur introduction viendrait harmoniser la LERM à la *Loi électorale*. Le directeur général des élections est favorable à l'introduction de ces nouvelles modalités de vote dans la LERM. Toutefois, nous nous questionnons sur la latitude offerte aux présidentes et aux présidents d'élection, puisque ces modalités de vote ne seraient offertes qu'à leur discrétion.

Le vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur serait offert aux électeurs incapables de se déplacer pour des raisons de santé ainsi qu'à leur proche aidant. Il donnerait accès au vote à des électeurs qui ne pourraient pas voter autrement, ce qui est indispensable, selon nous. L'expérience démontre que cette modalité de vote est relativement simple à implanter pour la présidente ou le président d'élection, puisqu'il s'agit d'un processus semblable au bureau de vote itinérant.

Quant au vote au bureau de la présidente ou du président d'élection, ce bureau, souvent situé à l'hôtel de ville, est généralement accessible aux personnes à mobilité réduite. Cette modalité de vote ajoute une option de vote aux électrices et aux électeurs, notamment à ceux qui ne peuvent voter le dimanche. Elle permet également aux membres du personnel électoral de voter en évitant les complications qui surviennent lors du vote par anticipation et le jour du scrutin, au cours desquels ils sont en fonction.

Nous concluons que l'accessibilité aux bureaux de vote ne devrait pas faire l'objet d'une question d'opportunité ni de coût : l'exercice du droit de vote est un droit fondamental.

La *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*⁷⁴, adoptée le 24 mars dernier à l'Assemblée nationale et sanctionnée le 25 mars, comportait, dans sa version présentée le 30 septembre 2020, certaines mesures pour la tenue des élections, qui ont par la suite été retranchées par amendement. L'ajout du vote au bureau du président d'élection et au domicile de l'électeur était devancé et le président d'élection devait procéder à la nomination du scrutateur et du secrétaire du bureau de vote, pour ces modalités, sans les recommandations des partis politiques, le cas échéant⁷⁵. Nous proposons de reprendre cette précision dans le projet de loi n° 49. Le règlement du directeur général des élections pour faciliter la tenue de l'élection générale de 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 comporte également une telle précision au sujet du vote au bureau du président d'élection.

Par ailleurs, comme dans les ententes conclues lors des élections générales municipales de 2013 et de 2017, il serait important de préciser que le bureau de la présidente ou du président d'élection doit être accessible aux personnes à mobilité réduite pour l'exercice de cette modalité de vote, comme tout bureau de vote par anticipation municipal⁷⁶ et provincial⁷⁷. Cette précision est d'ailleurs incluse dans le projet de règlement du directeur général des élections aux fins de l'élection générale municipale de 2021⁷⁸. Le bureau de l'hôtel de ville, où se tiendra ce type de vote, est généralement déjà accessible.

- 1. Le directeur général des élections recommande de réviser le projet de loi n° 49 afin que le vote au domicile de l'électeur et le vote au bureau du président d'élection soient obligatoires et qu'ils soient offerts dans toutes les municipalités du Québec visées par la LERM.**
- 2. Le directeur général des élections recommande de préciser que la nomination du scrutateur et du secrétaire pour le vote au bureau du président d'élection et pour le vote au domicile de l'électeur relève du président d'élection et exclut le processus de recommandations des partis politiques prévu aux articles 77 et 79 de la LERM.**
- 3. Le directeur général des élections propose de modifier le projet de loi n° 49 afin de préciser que le bureau de vote du président d'élection doit être accessible aux personnes à mobilité réduite, comme tout bureau de vote par anticipation.**

74. L.Q. 2021, c. 7.

75. Article 65 du projet de loi n° 67, qui ajoutait l'art. 79.1 à la LERM.

76. LERM, art. 178, al. 1.

77. *Loi électorale*, art. 132.

78. *Règlement modifiant certaines dispositions en matière municipale afin de faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 (projet)*, (2021) 153 G.O. II 1695C, art. 18.

2. Forme de la demande de bureau de vote itinérant (article 175 de la LERM)

L'article 175 de la LERM porte sur le bureau de vote itinérant qui se déplace dans les installations d'hébergement. Le deuxième alinéa précise que pour bénéficier de cette modalité de vote, une personne doit faire « une demande écrite » à la présidente ou au président d'élection. Cette modalité de vote s'adresse à la personne « incapable de se déplacer ». L'article 175 de la LERM n'est pas modifié, actuellement, par le projet de loi n° 49.

La nécessité de produire une demande écrite pourrait être supprimée de l'article 175 de la LERM, puisqu'elle ne sera pas exigée pour le vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur (art. 18 du projet de loi n° 49, qui propose d'ajouter l'article 175.1 de la LERM). Cette modification simplifierait la démarche de l'électeur incapable de se déplacer, tant pour sa demande initiale, entraînant la tenue du bureau de vote itinérant, que pour toute demande qu'il formulerait lors de sa tenue; elle harmoniserait la démarche prévue dans la LERM et dans la *Loi électorale*⁷⁹; et elle tiendrait compte de l'état de santé des personnes susceptibles de voter au bureau de vote itinérant, qui peuvent avoir de la difficulté à formuler une demande écrite.

En vertu du paragraphe 175, al. 2 (2^o) de la LERM, la personne qui veut bénéficier du vote itinérant doit en faire « la demande écrite au président d'élection ». Le nouveau paragraphe 175.1, al. 1 (1^o) de la LERM, qui porte sur le vote au domicile de l'électeur, introduit par l'article 18 du projet de loi n° 49, précise seulement qu'une « demande » doit être présentée à la présidente ou au président d'élection, sans préciser la forme de cette demande. Le nouvel article 180.1 de la LERM, proposé par l'article 23 du projet de loi n° 49, précise, lui, que la personne visée doit « prêter serment en présence du scrutateur du bureau de vote afin d'attester qu'elle est incapable de se déplacer pour des raisons de santé ».

4. À des fins d'équité et de cohérence avec les modalités prévues pour le bureau de vote au domicile de l'électeur, le directeur général des élections propose de retirer l'exigence d'une demande écrite pour le bureau de vote itinérant de l'article 175 de la LERM.

3. Règles liées à la délégation de pouvoirs (article 513.7 de la LERM)

La *Loi électorale* a été modifiée en 2016 par la *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*⁸⁰ (le « projet de loi n° 101 ») pour préciser les pouvoirs de délégation du directeur général des élections. Cette loi introduisait notamment l'article 495.1 de la *Loi électorale* et en retirait le deuxième alinéa de l'article 496. L'article 495.1 de la *Loi électorale* se lit comme suit :

495.1. Sous réserve du premier alinéa de l'article 488.1, des articles 489, 489.1, 490, 516, 525, 542 et 542.2, ainsi que du premier alinéa de l'article 550, le directeur général des élections peut confier à un membre de son personnel l'exercice de tout pouvoir ou de toute fonction que la présente loi ou ses règlements lui attribuent.

79. *Loi électorale*, art. 301.17 et 301.19.

80. L.Q. 2016, c. 18.

Le directeur général des élections ainsi qu'un membre de son personnel habilité conformément au premier alinéa peuvent en outre désigner toute personne pour enquêter ou procéder à des vérifications sur toute matière relative à l'application de la présente loi ou de ses règlements. La personne désignée peut alors exercer tout pouvoir ou fonction de vérification ou d'enquête attribué au directeur général des élections. La personne ainsi désignée doit, sur demande, se nommer et exhiber le document attestant sa qualité.

Le premier alinéa n'a pas pour effet d'empêcher le directeur général des élections de confier à toute personne les fonctions visées au premier alinéa de l'article 59, au troisième alinéa de l'article 335.2, à l'article 370.4, au deuxième alinéa de l'article 370.11, au premier alinéa de l'article 494, ainsi qu'aux articles 499 et 509.

2016, c. 18, a. 33.

L'article visé dans le projet de loi n° 49 en matière de délégation de pouvoirs du directeur général des élections reprend en partie ce libellé.

En conformité avec notre position du 7 juin 2016, émise dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 101, par rapport aux attributions que le directeur général des élections doit accomplir lui-même, et pour assurer la cohérence du corpus législatif, puisque ces articles sont de la même essence, nous proposons des modifications visant à limiter le pouvoir de délégation du directeur général des élections tout en lui permettant de confier certaines fonctions à des personnes qui ne sont pas membres de son personnel.

Le nouvel article 513.7 de la LERM, proposé par l'article 48 du projet de loi n° 49, se lirait comme suit :

513.7. Le directeur général des élections peut confier à toute personne qu'il désigne l'exercice de tout pouvoir ou de toute fonction qu'il indique et que la présente loi lui attribue.

Un membre du personnel du directeur général des élections habilité conformément au premier alinéa peut en outre désigner toute personne pour enquêter ou procéder à des vérifications sur toute matière relative à l'application des sections II et III du présent chapitre. La personne désignée peut alors exercer tout pouvoir ou toute fonction de vérification ou d'enquête attribués au directeur général des élections.

Cette disposition reprend, dans son premier alinéa, l'actuel article 91 de la LERM, qui précise que le « directeur général des élections peut confier à toute personne qu'il désigne l'exercice de tout pouvoir ou de toute fonction qu'il indique et que la présente loi lui attribue ».

Dans le nouvel article 513.7 de la LERM, les mots « qu'il désigne » et « qu'il indique », au premier alinéa, pourraient laisser croire que les règles de la délégation implicite sont exclues en ce qui concerne les vérifications et les enquêtes tenues par le directeur général des élections et les membres de son personnel. Nous proposons de reformuler ces passages pour éviter cette impression.

Ce vocabulaire est adéquat pour l'actuel article 91 de la LERM, puisque cette disposition visait, à l'origine, la délégation pouvant être faite à la présidente ou au président d'élection, qui est un tiers. Mais il ne doit pas être introduit en ce qui concerne la délégation pouvant être faite aux membres du personnel d'Élections Québec. Cela aurait pour effet de modifier substantiellement l'état du droit actuellement prévu à la LERM.

5. Par conséquent, le directeur général des élections recommande de modifier l'article 513.7 de la LERM, tel que proposé par l'article 48 du projet de loi n° 49, afin de reprendre un libellé équivalent à celui du premier alinéa de l'article 495.1 de la *Loi électorale*.

4. Pouvoir réglementaire du directeur général des élections (article 582 de la LERM)

Le projet de loi n° 49 apporte des modifications à l'article 582 de la LERM quant au pouvoir réglementaire du directeur général des élections afin de l'élargir, notamment en matière de scrutin. L'article 55 du projet de loi ajoute aussi l'article 582.2 de la LERM afin d'introduire un processus d'adoption de règlement du directeur général des élections⁸¹.

Le nouvel article 582.2 de la LERM, tel que proposé par l'article 55 du projet de loi n° 49, se lit comme suit :

582.2. Le directeur général des élections transmet tout projet de règlement pris en vertu des articles 582 ou 582.1 au ministre pour que ce dernier puisse lui présenter ses observations.

Il publie, après considération de ces observations, le projet de règlement à la Gazette officielle du Québec au moins 45 jours avant son édicition et indique dans un avis que toute personne peut le commenter et le lieu où les commentaires seront reçus. Il peut, pour le motif qu'il indique à l'avis de publication, abréger ce délai si l'urgence de la situation l'exige.

Le règlement entre en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à la date ultérieure qu'indique le règlement.

Pour assurer la cohérence avec le palier provincial et la continuité de la pratique établie, nous proposons d'exclure les chapitres XIII et XIV du titre I de la LERM du pouvoir réglementaire du directeur général des élections. Ces chapitres portent sur la forme, le contenu minimal, le modèle ou les renseignements qui doivent apparaître dans des documents liés au financement. Le directeur général des élections est en mesure de prescrire ces éléments par directives. Le pouvoir réglementaire en matière de scrutin serait maintenu, notamment pour établir la forme des bulletins de vote⁸².

L'analyse de la LERM et des directives actuellement en vigueur permet de dresser divers constats en matière de financement.

- La manière de prescrire la forme ou le contenu minimal des documents est variable dans la *Loi*. Par exemple, le directeur général des élections prescrit la forme du reçu de contribution (art. 434, al. 2 de la LERM); et la *Loi* précise que la forme du rapport financier du parti est prescrite par directive du directeur général des élections (art. 479, al. 1 de la LERM).
- Certaines dispositions consacrent l'existence du document sans autre précision quant à la manière de prescrire sa forme ou son contenu minimal. Par exemple, le certificat de sollicitation est mentionné à l'article 432 de la LERM, sans précision sur la prescription de sa forme.
- Certains documents sont exigés par directive, sans que la *Loi* précise leur existence. Par exemple, la liste de solliciteurs n'est pas prévue à l'article 432 de la LERM, mais elle est exigée par une directive.

81. Le directeur général des élections n'étant pas un organisme visé, il n'est pas assujéti à la *Loi sur les règlements* (RLRQ, c. 18.1).

82. *Règlement sur les modèles de bulletins de vote et la forme du gabarit lors d'élections et de référendums municipaux* (RLRQ, c. E-2.2, r. 1).

Le fait de rendre effectif le pouvoir réglementaire du directeur général des élections en matière de financement occasionne des changements à la manière de prescrire la forme ou le contenu minimal de certains documents. Quelques éléments actuellement établis par une directive devraient potentiellement être fixés par règlement, selon le nouvel article 582.2 de la LERM.

En raison de la disparité des formulations comprises dans la LERM, divers véhicules pourraient devoir être utilisés dans différentes sections d'un même document. Par exemple, le rapport financier du parti demeurerait établi par directive, en raison d'une mention spécifique à l'article 479 de la LERM, alors que la forme de la déclaration du chef et du représentant officiel du parti serait prescrite par règlement. Aussi, des documents d'une importance incidente, comme l'état détaillé des dépenses électorales de l'adjoint ou de l'agence de publicité, devraient être établis par règlement, alors que la forme du rapport de dépenses électorales serait prescrite par directive, en vertu de l'article 492 de la LERM. Il vaudrait mieux éviter cette disparité.

6. Le directeur général des élections recommande de modifier l'article 582 de la LERM, tel que modifié par l'article 54 du projet de loi n° 49, afin d'exclure les chapitres XIII et XIV du titre I de la LERM du pouvoir réglementaire du directeur général des élections.

5. Infraction d'entrave (article 636.1.2 de la LERM)

L'article 61 du projet de loi n° 49 ajoute l'article 636.1.2 à la LERM. Il s'agit d'une mesure de concordance avec la *Loi électorale*. En effet, l'article 559.1.2 de la *Loi électorale*, relatif à l'infraction d'entrave, a été ajouté en 2016 par le projet de loi n° 101.

L'article 559.1.2 de la *Loi électorale* précise que l'infraction d'entrave s'applique « si aucune autre peine n'est prévue ». Cette mention était requise, car il s'agit d'une infraction générale, contrairement à celle évoquée à l'article 559.1.1 de la *Loi électorale*, qui prévoit une infraction pour des entraves précises avec une peine plus sévère en cas de manquement aux articles 490.2 (accès aux lieux) ou 490.3 (demande péremptoire) de la *Loi électorale*⁸³.

L'article 636.1.2 de la LERM, tel que proposé par le projet de loi n° 49, reprend cette précision. Or, la LERM ne dispose pas de la même nomenclature que la *Loi électorale* en ce qui concerne les dispositions pénales. Les infractions sont consacrées d'une manière distincte des peines. Par exemple, la peine liée à l'article 636.1.2 de la LERM est prévue au nouvel article 644.0.2 de la LERM. Au contraire, la *Loi électorale* traite de l'infraction et de la peine dans son article 559.1.2. Il est ainsi inadéquat de préciser « et qu'aucune autre peine n'est prévue » dans l'article qui traite de l'infraction dans la loi municipale.

83. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e législ., 7 juin 2016, « Étude détaillée du projet de loi n° 101 – *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique* (4) », CI-131, page 15. Madame Lucie Fiset y déclare : « Alors, on voit que l'infraction spécifique a trait spécifiquement, justement, au pouvoir de pénétrer dans les lieux et celui de la demande péremptoire. Dans tout autre cas, exemple une personne qui dans le cadre d'une enquête rendrait un témoignage mais qui serait contraire à la réalité, la personne nous mentionnerait qu'elle n'a jamais été remboursée de sa contribution politique, alors qu'ultérieurement on découvre une preuve à l'effet qu'elle l'aurait été, à ce moment-là il pourrait y avoir une entrave qui soit portée ».

Par ailleurs, ce ne serait pas opportun de modifier le mot « peine » par « infraction »; cela entraînerait un risque d'interférence avec la disposition de l'infraction omnibus (art. 636.2 de la LERM). En effet, l'infraction omnibus de la LERM précise que la personne qui contrevient à une disposition de la *Loi* ou de ses règlements commet une infraction, même si cette contravention ne constitue pas déjà une infraction :

636.2. Commet une infraction quiconque contrevient à une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris en vertu de celle-ci, même si cette contravention ne constitue pas une infraction en vertu d'une autre disposition du présent chapitre.

2002, c. 37, a. 213.

Ainsi, du moment où il y a un manquement à une disposition statutaire, l'article 636.2 de la LERM peut s'appliquer et exclure l'infraction d'entrave, puisqu'une « autre infraction » serait prévue.

Notons que l'infraction omnibus de la *Loi électorale* ne comporte pas le même libellé. Ainsi, cette problématique est écartée. En effet, l'article 565 de la *Loi électorale* ne fait pas référence à une infraction en cas de manquement à une obligation statutaire, mais plutôt à une « peine » en cas de contravention à la *Loi* ou à ses règlements :

565. Quiconque contrevient à l'une des dispositions de la présente loi ou de ses règlements, pour lesquelles aucune autre peine n'est prévue, est condamné à une amende de 500 \$.

1989, c. 1, a. 565; 2011, c. 38, a. 33.

Ainsi, du moment où une situation d'entrave survient (art. 559.1.2 de la *Loi électorale*), une peine est déjà prévue.

7. Par conséquent, le directeur général des élections recommande de retirer les mots « et qu'aucune autre peine n'est prévue » de l'article 636.1.2 de la LERM, comme modifié par l'article 61 du projet de loi n° 49.

6. Élargissement de la portée du pouvoir d'adapter la *Loi*

Dans son [Rapport annuel de gestion 2019-2020](#), le directeur général des élections propose d'élargir la portée de son pouvoir d'adapter une disposition de la LERM pour tenir compte du contexte exceptionnel de la pandémie⁸⁴. Actuellement, ce pouvoir, prévu à l'article 90.5 de la LERM, peut uniquement être exercé en période électorale. L'expérience vécue dans le contexte de la pandémie met en lumière les problèmes engendrés par cette limite temporelle : le report de certaines élections partielles municipales, au printemps dernier, les illustre bien. Le directeur général des élections ne disposait alors d'aucun pouvoir pour adapter les dispositions de la LERM portant sur le financement politique, même si leur application relève de sa responsabilité.

84. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC et COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2019-2020*, 2020, p. 117 [recommandation 19].

La *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*, adoptée par l'Assemblée nationale le 25 mars 2021, octroie déjà un tel pouvoir au directeur général des élections, mais seulement aux fins de l'élection générale municipale de 2021. Cette modification devrait être incluse à la LERM d'une manière pérenne afin que le directeur général des élections puisse également faire les adaptations requises après l'élection générale municipale de 2021, notamment dans le cadre d'élections partielles, si les circonstances le justifient.

6.1 Historique législatif

Le pouvoir d'adapter une disposition de la LERM en période électorale « par suite d'une erreur, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle » est consacré à l'article 90.5 de la LERM :

90.5. Lorsque, pendant la période électorale au sens de l'article 364, le directeur général des élections constate que, par suite d'une erreur, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle, une disposition visée à l'article 90.1 ne concorde pas avec les exigences de la situation, il peut adapter cette disposition pour en réaliser la fin.

Il doit informer préalablement le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de la décision qu'il entend prendre.

Dans les 30 jours qui suivent le jour prévu pour le scrutin, le directeur général des élections doit transmettre au président ou au secrétaire général de l'Assemblée nationale un rapport des décisions qu'il a prises en vertu du premier alinéa. Le président dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours qui suivent celui où il l'a reçu ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours qui suivent celui où elle a repris ses travaux.

2001, c. 25, a. 81; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.

Le directeur général des élections peut donc, en période électorale, adapter une disposition visée par l'article 90.1 de la LERM lorsqu'il constate que les exigences d'une situation ne permettent pas d'en réaliser la fin. Cet article traite du pouvoir d'enquête et énumère les parties de la *Loi* sous sa portée :

- Le chapitre V, *Parties à une élection* (art. 47 à 98 de la LERM);
- Le chapitre VI, *Procédure électorale* (art. 99 à 278 de la LERM);
- Le chapitre VII, *Déontologie électorale* (art. 279 à 285 de la LERM);
- Le chapitre VII.1, *Affichage électoral* (art. 285.1 à 285.9);
- La section I du chapitre XII, *Congé sans rémunération* (art. 347 à 356 de la LERM);
- Le chapitre XIII, *Autorisation et financement des partis politiques municipaux et des candidats indépendants, financement des campagnes à la direction des partis politiques et contrôle des dépenses électorales* (art. 364 à 513 de la LERM);
- Le chapitre XIV, *Divulgence de certains dons et rapports de dépenses* (art. 513.0.1 à 513.3 de la LERM).

Ce pouvoir s'applique également aux référendums municipaux par le renvoi prévu à l'article 516.1 de la LERM.

Le pouvoir actuellement prévu à la LERM vise donc tant les matières liées au scrutin que celles liées au financement politique. Ce pouvoir d'adapter la *Loi* relève, par ailleurs, d'une fonction quasi législative. C'est pourquoi nous proposons que ce pouvoir soit attribué à une personne désignée par l'Assemblée nationale, soit le directeur général des élections⁸⁵, puisque son statut lui confère une grande autonomie dans son champ d'expertise⁸⁶.

Selon l'article 90.5 de la LERM, le directeur général des élections doit informer préalablement la ou le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de la décision qu'il entend prendre, ce qui permet au ministre de réagir, au besoin. Le directeur général des élections doit également produire un rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours qui suivent celui fixé pour le scrutin. Une telle reddition de comptes se justifie par la situation d'urgence dans laquelle les décisions sont rendues. Elle permet, le cas échéant, l'évaluation postérieure du geste posé.

L'article 90.5 a été ajouté à la LERM en 2001 par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*⁸⁷. Il reprend l'article 490 de la *Loi électorale*, dont l'effet est similaire. Cette disposition a été introduite à la *Loi électorale* en 1989⁸⁸, en réponse à une proposition du Protecteur du citoyen dans son rapport annuel de gestion de 1985. À la suite d'une erreur dans la précision de la date limite pour bénéficier de la révision de la liste électorale dans un avis, certains électeurs n'avaient pas pu voter, puisqu'ils s'étaient présentés trop tard pour être inscrits⁸⁹. Le directeur général des élections n'avait pu intervenir, puisqu'il ne disposait pas du pouvoir d'adapter une disposition de la *Loi*, d'où la proposition de modification législative du Protecteur du citoyen.

Lors de l'étude détaillée de l'article 490 de la *Loi électorale* en commission parlementaire, son caractère extraordinaire fut souligné, notamment au regard du principe de la primauté du droit et de l'importance de suivre les préceptes d'une loi en vigueur. Le pouvoir du directeur général des élections d'adapter une disposition de la *Loi* devait avoir pour objectif de « faciliter le plus possible l'exercice du droit de vote des électeurs québécois⁹⁰ ».

85. *Loi électorale*, art. 478.

86. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 3^e sess., 32^e législ., 8 décembre 1982, « Deuxième lecture [aujourd'hui : adoption du principe] du projet de loi n° 96 – *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral* », p. 6597. Monsieur Marc-André Bédard y affirme : « Le projet de loi prévoit que ce regroupement se fait sous l'autorité du Directeur général des élections, sous l'autorité d'une personne désignée, c'est-à-dire d'une personne désignée par l'Assemblée nationale elle-même et non par le gouvernement. Juridiquement, le statut de personne désignée donne, à celui ou à celle qui en dispose, des avantages importants, par exemple, une responsabilité claire en ce qui concerne son champ d'action et une très grande autonomie dans la prise de décisions. Cela vise à assurer plus d'efficacité et aussi, parce que c'est fondamental, plus d'indépendance à la personne qui occupe ce poste une fois que sa nomination est entérinée par les deux tiers de l'Assemblée nationale. »

87. Art. 81, entré en vigueur le 21 juin 2001. Les amendements subséquents visaient seulement le nom du ministère, au deuxième alinéa. L'étude détaillée a été faite en commission plénière le 21 juin 2001. Toutefois, les débats n'ont pas porté sur l'étude de cet article.

88. *Loi électorale*, L.Q. 1989, c. 1, art. 490.

89. PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel 1985*, 1986, p. 10 et 11.

90. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats. Commissions parlementaires. Commission permanente des institutions*, 2^e sess., 33^e législ., 1^{er} février 1989, « Étude détaillée du projet de loi 104 – *Loi électorale (2)* », p. CI-1893. Monsieur Michel Gratton y affirme : « Effectivement, la clause omnibus ou ce pouvoir omnibus qu'on donne au Directeur général des élections, c'est justement pour rejoindre l'objectif fondamental qu'on s'était fixé, celui de faciliter le plus possible l'exercice du droit de vote des électeurs québécois. [...] Quant à moi, M. le Président, c'est une disposition très positive qu'on introduit dans la *Loi électorale*, qui, j'en suis sûr, s'avérera une contribution importante à cet objectif que nous poursuivons de faciliter le plus possible l'exercice du droit de vote des électeurs québécois. »

L'objet de l'article 90.5 de la LERM est donc d'adapter une disposition de la LERM afin de réaliser son objectif selon le régime du droit en vigueur, « pour en réaliser la fin », selon les termes explicites de la *Loi*.

6.2 Élections municipales en contexte de pandémie

La pandémie de la COVID-19 engendre des conséquences importantes sur les plans humain et économique et elle entraîne des défis d'envergure en matière de santé publique. Les premiers cas d'infection par la COVID-19 ont été diagnostiqués au Québec à la fin du mois de février 2020⁹¹. L'état d'urgence sanitaire en raison de la pandémie de la COVID-19 a été déclaré par le gouvernement sur l'ensemble du territoire du Québec le 13 mars 2020 ([décret 177-2020](#)). Cette déclaration est renouvelée depuis. Plusieurs consignes sanitaires ont été données, par la suite, pour assurer la protection de la population. Ces mesures peuvent être établies par des décrets du gouvernement et par des arrêtés du ministre de la Santé et des Services sociaux pris en vertu de la *Loi sur la santé publique*⁹².

Sur le plan démocratique, partout dans le monde des élections sont repoussées et des règles électorales sont modifiées pour protéger la santé de la population en contexte de pandémie. Le Québec ne fait pas exception. Le gouvernement a reporté par décrets et par arrêtés les élections partielles municipales⁹³ et modifié la LERM pour assurer la tenue d'élections sécuritaires⁹⁴.

Depuis la déclaration d'état d'urgence sanitaire, Élections Québec collabore avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et le ministère de la Santé et des Services sociaux. L'ensemble des consignes sanitaires, des recommandations et des nouvelles mesures pour la tenue des élections partielles municipales ont été réunies dans le *Protocole sanitaire visant à réduire les risques de propagation de la COVID-19 lors de la tenue de toute élection municipale*, publié une première fois le 21 août 2020 et mis à jour depuis.

Élections Québec a également mis en place des mesures en matière d'autorisation, de financement politique et de dépenses électorales afin de tenir compte de la pandémie. Certaines de ces mesures auraient requis une assise juridique, mais nous avons agi malgré l'absence d'une telle disposition, avec prudence, à l'intérieur de notre champ de compétence.

91. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Scénarios – évolution de la COVID-19*, 7 avril 2020, p. 2.

92. RLRQ, c. S-2.2.

93. Les élections partielles municipales ont d'abord été annulées le 14 mars 2020, au lendemain de la déclaration d'état d'urgence sanitaire ([arrêté 2020-003](#)), puis reprises le 7 août 2020 ([arrêté 2020-055](#) du 6 août 2020). La date des élections partielles a été établie au 4 ou au 25 octobre 2020, selon la municipalité. Le 2 octobre 2020, le vote par anticipation et le scrutin qui devaient avoir lieu dans les municipalités situées en zone rouge ont été reportés ([arrêté 2020-074](#)). Ces conséquences ont été levées le 27 octobre 2020 ([arrêté 2020-084](#)). Le scrutin a été fixé au 13 décembre 2020 dans les municipalités situées en zone rouge, avec la possibilité d'ajouter un jour de vote le jour précédent celui fixé pour le scrutin.

94. Pour un résumé des règles applicables, voir l'[arrêté 2020-084](#) du 27 octobre 2020. Notamment : remplacement du vote itinérant par le vote par correspondance; élargissement du vote par correspondance aux personnes en isolement en raison de la COVID-19; ajout de jours pour le vote par anticipation et pour le vote le jour du scrutin; ajout d'heures pour le vote par anticipation; réduction du nombre de signatures d'appui pour la déclaration de candidature et pour l'autorisation à 50; possibilité, pour l'électrice ou l'électeur, d'apporter son crayon pour voter.

Report de la date de production de certains documents

Le 30 mars 2020, le directeur général des élections a décidé d'appliquer une tolérance administrative quant à la date de remise de certains documents des entités politiques. Il a informé les entités autorisées en conséquence. Par exemple, la date de production des documents suivants a été repoussée :

- Le rapport financier des partis (art. 479 de la LERM) : sa date de production a été repoussée du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2020;
- Les reçus de contribution des partis (art. 483 de la LERM) : les reçus du premier trimestre pourront être remis avec ceux du deuxième trimestre;
- La liste annuelle des membres du parti (art. 399.3 de la LERM) : sa date de production a été repoussée du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2020;
- Le rapport financier additionnel des candidats indépendants autorisés (art. 485 de la LERM) : sa date de production a été repoussée du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2020;
- Le rapport d'activités du trésorier (art. 513 de la LERM) : sa date de production a été repoussée du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2020.

Puisqu'il ne dispose pas du pouvoir d'adapter la *Loi* en dehors de la période électorale, le directeur général des élections a procédé d'une manière administrative, notamment en usant de sa discrétion à titre de poursuivant public. Or, des adaptations formelles à la *Loi* auraient été requises. En effet, non seulement les délais de production sont fixés par la *Loi*, mais la non-production des rapports entraîne des conséquences civiles, comme des inéligibilités et des inhabilités à siéger au conseil municipal. Le directeur général des élections n'a aucune habilitation, sur le plan administratif, sur ces conséquences.

Adaptation des règles à la suite de l'annulation ou du report des élections partielles

Le 16 juin 2020, le directeur général des élections a transmis aux acteurs visés des mesures d'adaptation liées à l'application des règles en matière d'autorisation, de financement politique et de dépenses électorales, à la suite de l'annulation initiale des élections partielles du 14 mars 2020.

En ce qui concerne l'application du chapitre XIII du titre I de la LERM, ces mesures visaient notamment :

- La production d'un rapport de dépenses intérimaire au plus tard le 31 juillet 2020;
- Le versement d'une avance de 50 % sur le remboursement des dépenses liées à l'élection;
- Le maintien de certaines des autorisations, dans la mesure où les élections partielles sont reprises et que la personne est toujours candidate.

Le directeur général des élections a procédé d'une manière administrative, considérant le contexte d'urgence dans lequel ces mesures s'inscrivaient. Toutefois, ces mesures étaient davantage de la nature d'une adaptation à la *Loi*, adaptation qui aurait été possible si le pouvoir prévu à l'article 90.5 de la LERM s'appliquait en dehors de la période électorale.

Adaptation des règles aux fins de l'élection générale municipale

La *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*, adoptée le 25 mars 2021, confie des pouvoirs particuliers au directeur général des élections aux fins de cette élection. En effet, pour en faciliter la tenue, il dispose d'un pouvoir réglementaire pour modifier la LERM ou un règlement d'application. Il dispose également du pouvoir d'adapter l'une de ces dispositions pour en réaliser la fin en situation d'urgence. Or, ces pouvoirs sont limités à l'élection générale municipale de 2021 et à toute procédure recommencée à la suite de cette élection conformément à l'article 276 de la LERM.

L'octroi d'un pouvoir réglementaire se justifie, dans le contexte où il est nécessaire de fixer à l'avance les règles applicables à l'élection générale municipale. Ainsi, il n'est pas requis d'élargir la portée de ce pouvoir au-delà de cette élection. Il en va autrement du pouvoir d'adapter une disposition de la LERM, qui doit justement répondre à une prérogative d'urgence, lorsque la situation n'est pas prévisible.

Depuis le début de l'état d'urgence sanitaire, plusieurs règles de la LERM ont été modifiées par décret du gouvernement et par arrêté du ministre de la Santé et des Services sociaux. Il importe que le pouvoir du directeur général des élections d'adapter la *Loi* soit étendu en dehors de la période électorale; cela lui permettrait de réagir adéquatement à ces mesures dans le contexte de la pandémie. Un éventuel pouvoir élargi permettrait au directeur général des élections d'adapter lui-même une disposition de la LERM en contexte d'état d'urgence.

À titre de personne désignée par l'Assemblée nationale, le directeur général des élections est déjà responsable de la tenue des élections provinciales, ce qui lui confère l'expertise requise pour agir en la matière. En contexte de pandémie, il importe également de préserver la confiance de l'électorat dans les processus électoraux. La mission du directeur général des élections et son indépendance sont au cœur de cet objectif.

Constat

Pour assurer son efficacité et la réalisation de son objectif en contexte de pandémie, le pouvoir du directeur général des élections d'adapter une disposition de la LERM, actuellement prévu à l'article 90.5 de cette loi, ne doit pas être limité à la période électorale. Le directeur général des élections devrait être en mesure d'utiliser ce pouvoir aux fins de toute élection, en matière de scrutin et de financement, dans le contexte d'un état d'urgence déclaré par le gouvernement. Ce pouvoir ne devrait pas être limité à l'élection générale municipale de 2021, comme c'est le cas actuellement.

Cette mesure pourrait être dotée des caractéristiques suivantes :

- Toute déclaration d'état d'urgence du gouvernement entraînerait la mise en application de ce droit, que ce soit en période électorale ou non;
- Le directeur général des élections informerait préalablement la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de la décision qu'il entend prendre;
- La décision serait publiée à la *Gazette officielle du Québec* pour que le public en prenne connaissance;

- Un rapport sur l'application de cette nouvelle disposition devrait être produit à l'Assemblée nationale au plus tard 30 jours après le scrutin;
- Le maintien ou la prolongation de toute adaptation ou mesure prise conformément à cette disposition serait prévu après la fin de l'état d'urgence déclaré par le gouvernement, lorsque ce maintien ou cette prolongation est requis pour réaliser sa fin.

8. Le directeur général des élections propose d'ajouter une nouvelle disposition à la LERM pour qu'il puisse adapter une disposition de cette loi aux fins de la tenue de toute élection municipale en contexte d'état d'urgence déclaré par le gouvernement. Cette nouvelle disposition ne serait pas limitée à la période électorale et s'appliquerait après l'élection générale municipale de 2021.

7. Rapport sur le financement politique 2020

Le projet de loi n° 49 institue des avancées notoires en matière d'élections municipales.

Le directeur général des élections a par ailleurs déposé, le 31 mars 2021, son rapport [Financement politique : bilan et perspectives 2020](#), conformément à l'article 542.2 de la *Loi électorale*⁹⁵. Élections Québec y formule huit recommandations de modifications législatives en matière de financement politique municipal. Ces recommandations favorisent le maintien des principes de base du financement politique, c'est-à-dire l'équité et la transparence, et facilitent l'application générale des dispositions de la LERM liées au financement politique et au contrôle des dépenses électorales;

Dans le contexte actuel, les règles applicables à l'élection générale municipale de 2021 seront établies par le règlement du directeur général des élections, conformément à la *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*. Ainsi, il ne serait pas opportun de proposer des modifications au projet de loi n° 49 aux fins de cette élection.

Toutefois, puisque ce projet de loi aménage des règles aux fins de l'élection générale municipale de 2025, nous soutenons que nos recommandations relatives à l'équité et à la probité des acteurs impliqués pourraient être priorisées, s'il y a une volonté à cet égard :

- Recommandation 1 : imposer une conséquence à la ou au chef et à la représentante officielle ou au représentant officiel, notamment, d'un parti politique endetté dont l'autorisation est retirée;
- Recommandation 4 : prévoir l'inéligibilité de l'électeur autorisé qui n'a pas transmis son rapport financier pour l'année précédant l'année électorale;

95. La production d'un rapport portant sur les règles liées au financement ainsi que sur la possibilité de les modifier était une recommandation de la commission Charbonneau (recommandation n° 49). L'article 542.2 a été ajouté à la *Loi électorale* en 2016 par la *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique* (L.Q. 2016, c. 18).

- Recommandation 5 : prévoir une sanction à l'endroit de la candidate ou du candidat élu qui n'a pas acquitté toutes ses dettes liées à une élection antérieure et contractées durant son autorisation à titre de candidat indépendant;
- Recommandation 8 : harmoniser les dispositions de la LERM afin que la représentante officielle ou le représentant officiel ainsi que la ou le chef du parti politique soient responsables de faire parvenir le rapport financier de fermeture du parti.

Si un véhicule législatif visant des modifications à la LERM en matière de financement politique était présenté après l'élection générale de 2021, l'ensemble des recommandations formulées en cette matière pourrait être étudié.

Conclusion et recommandations

Le directeur général des élections est favorable aux modifications législatives proposées par le projet de loi n° 49, puisqu'elles :

- Confirmer, dans la législation, le rôle accru assumé par l'institution depuis quelques années, notamment en matière d'administration des scrutins municipaux, en réaménageant le partage des responsabilités entre le directeur général des élections et la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation;
- Respectent le principe d'autonomie des municipalités, en laissant la présidente ou le président d'élection responsable de veiller au bon déroulement de l'élection tout en augmentant son autonomie et en renforçant sa neutralité dans l'exercice de ses fonctions;
- Sont de nature à faciliter concrètement le travail des présidentes et présidents d'élection et, par conséquent, à améliorer la démocratie municipale au Québec;
- Rendent le vote plus accessible, particulièrement auprès d'une clientèle plus vulnérable, en ajoutant le vote au domicile de l'électeur et au bureau du président d'élection dans la LERM et en élargissant les heures d'ouverture pour le vote par anticipation et le jour du scrutin;
- Permettent plus de latitude et d'innovation en matière électorale en élargissant les critères relatifs à la mise en place de projets pilotes;
- Offrent la possibilité d'améliorer l'uniformité du processus électoral dans les diverses municipalités du Québec;
- Assurent l'accessibilité de l'information liée aux processus électoraux auprès d'une instance centrale.

Le directeur général des élections recommande toutefois d'apporter certains amendements à la proposition législative :

1. Rendre le vote au domicile de l'électeur et le vote au bureau du président d'élection obligatoires afin que ces modalités de vote soient offertes dans toutes les municipalités du Québec visées par la LERM;
2. Préciser que la nomination du scrutateur et du secrétaire pour le vote au bureau du président d'élection et pour le vote au domicile de l'électeur relève du président d'élection et exclut le processus des nominations des partis politiques prévu aux articles 77 et 79;
3. Préciser que le bureau de vote du président d'élection doit être accessible aux personnes à mobilité réduite, comme tout bureau de vote par anticipation;
4. Retirer l'exigence d'une demande écrite à l'article 175 de la LERM, qui concerne le bureau de vote itinérant;
5. Modifier l'article 513.7 de la LERM proposé à l'article 48 du projet de loi afin de limiter le pouvoir de délégation du directeur général des élections aux matières similaires à celles prévues dans l'énumération de l'article 495.1 de la *Loi électorale*, tout en lui permettant de confier certaines fonctions à des personnes qui ne sont pas membres de son personnel;

6. Exclure les chapitres XIII et XIV du titre I de la LERM, qui sont liés au financement, du pouvoir réglementaire du directeur général des élections prévu à l'article 582 de la LERM, comme modifié par l'article 54 du projet de loi n° 49, en ce qui concerne la forme, le contenu minimal, le modèle ou les renseignements qui doivent apparaître dans les documents visés;
7. Retirer les mots « et qu'aucune autre peine n'est prévue » de l'article 636.1.2 de la LERM, comme modifié par l'article 61 du projet de loi n° 49;
8. Ajouter une nouvelle disposition à la LERM pour que le directeur général des élections puisse adapter une disposition de cette loi aux fins de la tenue de toute élection municipale en contexte d'état d'urgence déclaré par le gouvernement. Cette nouvelle disposition ne serait pas limitée à la période électorale; elle s'appliquerait après l'élection générale municipale de 2021.

Table de la législation

Lois du *Recueil des lois et des règlements du Québec*

Code municipal du Québec (RLRQ, c. C-27.1.)

Loi électorale (RLRQ, c. E-3.3)

Loi sur l'organisation territoriale municipale (RLRQ, c. O-9)

Loi sur la santé publique (RLRQ, c. S-2.2)

Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, c. M-22.1)

Loi sur les cités et villes (RLRQ, c. C-19)

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (RLRQ, c. E.2.2)

Règlement sur les modèles de bulletins de vote et la forme du gabarit lors d'élections et de référendums municipaux (RLRQ, c. E-2.2, r. 1)

Loi sur les règlements (RLRQ, c. 18.1)

Lois annuelles

Palier provincial (par ordre chronologique)

Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale (L.Q. 1977, c. 11)

Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral, L.Q. 1982, c. 54

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 3^e sess., 32^e législ., 8 décembre 1982, « Deuxième lecture [aujourd'hui : adoption du principe] du projet de loi n^o 96 – *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral* »

Loi électorale, L.Q. 1989, c. 1

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats. Commissions parlementaires. Commission permanente des institutions*, 2^e sess., 33^e législ., 1^{er} février 1989, « Étude détaillée du projet de loi 104 – *Loi électorale* (2) »

Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique, L.Q. 2016, c. 18

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e législ., 7 juin 2016, « Étude détaillée du projet de loi n^o 101 – *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique* (4) »

Palier municipal (par ordre chronologique)

Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes, L.Q. 1978, c. 63

Loi modifiant la Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes, L.Q. 1979, c. 39

Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités, L.Q. 1980, c. 16

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, L.Q. 1987, c. 57

Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1999, c. 25

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25

Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2009, c. 11

Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions, L.Q. 2021, c. 7

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, L.Q. 2021, c. 8

Règlement modifiant certaines dispositions en matière municipale afin de faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 (projet), (2021) 153 G.O. II 1695C

Décrets du gouvernement et arrêtés ministériels

Pris en vertu de la Loi sur la santé publique

Décret 177-2020 concernant une déclaration d'urgence sanitaire conformément à l'article 118 de la Loi sur la santé publique, (2020) 152 G.O. II, 1101A

Arrêté 2020-003 concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de la COVID-19, (2020) 152 G.O. II, 1103A

Arrêté 2020-055 concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de la COVID-19, (2020) 152 G.O. II, 3325A

Arrêté 2020-074 concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de la COVID-19, (2020) 152 G.O. II, 4248A

Arrêté 2020-084 concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de la COVID-19, (2020) 152 G.O. II, 4605A

Autre

Décret 1289-2018 concernant la ministre et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, (2018) 150 G.O. II, 7383

Projet de loi

Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives, projet de loi n° 49 (présenté le 13 novembre 2019), 1^{re} sess., 42^e législ. (Québec)

Bibliographie

CASTONGUAY, C. (dir.), *L'urbanisation au Québec. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Financement politique : Bilan et perspective 2020, 2021*

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC et COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Plans stratégiques 2019-2023, 2019*

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC et COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2019-2020, 2020*

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Scénarios – évolution de la COVID-19, 2020*

PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel 1985, 1986*

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Données relatives à l'élection générale municipale 2017 – compilation et traitement statistique, 2020*

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Protocole sanitaire visant à réduire les risques de propagation de la COVID-19 lors de la tenue de toute élection municipale, 2020*

**NOTES POUR L'ALLOCATION DU
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC**

MONSIEUR PIERRE REID

Devant la Commission de l'aménagement du territoire

À l'occasion de l'audition du directeur général des élections du Québec sur le projet de loi n° 49, la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*

Consultations particulières

Québec
22 avril 2021

La version lue fait foi.

Monsieur le Président,

Madame la Ministre,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

Je suis heureux de prendre part à ces consultations particulières sur le projet de loi n° 49, la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*.

Je suis accompagné de M^e Lucie Fiset, adjointe au directeur général des élections et directrice du financement politique et des affaires juridiques.

Introduction

Ma récente intervention devant cette commission, dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 85, la *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*, avait pour but de nous assurer que nous pourrions tenir des élections en novembre prochain, peu importe l'état de situation qui prévaudra à ce moment.

Aujourd'hui, mon intervention portera principalement sur les modifications que le projet de loi n° 49 propose à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (la LERM). J'adopterai donc une vision à plus long terme de la législation électorale municipale.

Depuis son adoption, en 1987, la LERM a été modifiée à quelques reprises pour faciliter l'exercice du droit de vote et pour assurer une plus grande intégrité en matière de financement politique. Des réformes ont élargi les responsabilités confiées au directeur général des élections afin de mieux garantir l'intégrité des processus électoraux.

À la suite des élections générales municipales de novembre 2017, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et Élections Québec ont mis en commun leurs principaux constats. Cet exercice nous a permis de trouver des pistes de solutions aux enjeux que nous avons identifiés.

Le projet de loi n° 49 fait écho à plusieurs de nos réflexions.

Le rôle d'Élections Québec en matière de scrutins municipaux

D'abord, je souhaite préciser que le directeur général des élections exerce plusieurs fonctions au regard de la LERM, notamment en matière de financement politique, d'enquêtes et de poursuites. Mais il n'est pas responsable de son application en matière de scrutins municipaux; c'est à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation que revient cette responsabilité.

Les élections municipales sont administrées de manière décentralisée, au Québec. La municipalité veille au bon déroulement de l'élection par l'entremise de sa présidente ou de son président d'élection, rôle assumé d'office par la greffière, le greffier ou le secrétaire-trésorier.

Élections Québec offre déjà une large gamme de services dans le cadre des scrutins municipaux. Une équipe se consacre à la coordination et au soutien des élections municipales; elle offre notamment de l'assistance téléphonique, des formations et des outils de gestion pour épauler les présidentes et les présidents d'élection dans leurs tâches. Une autre équipe réalise le même travail en matière de financement politique pour les trésoriers, les partis politiques et les candidats.

Le projet de loi n° 49

Le projet de loi n° 49 prévoit d'élargir le rôle et les responsabilités du directeur général des élections dans la tenue des élections municipales.

En 2025, la responsabilité de l'application de la LERM en matière de scrutins serait alors confiée au directeur général des élections. Ce changement répond à certaines de nos préoccupations, notamment celles de clarifier le rôle d'Élections Québec dans la tenue des élections municipales et d'améliorer l'uniformité du processus électoral dans toutes les municipalités du Québec.

Ces précisions favorisent en outre l'autonomie et l'indépendance du président d'élection et constituant, à ce titre, un point d'ancrage aux modifications apportées en matière d'éthique et de déontologie, tout comme celles visant la Commission municipale du Québec. Cette indépendance est d'autant plus importante que, toujours selon le projet de loi, le président d'élection aurait désormais davantage de responsabilités : il pourrait notamment refuser une candidature non conforme à la *Loi*.

Par ailleurs, le projet de loi n° 49 prévoit l'introduction de modalités de vote par anticipation déjà offertes lors des élections provinciales, comme le vote au domicile de l'électrice ou de l'électeur et le vote au bureau de la présidente ou du président d'élection.

Enfin, il propose d'étendre les heures d'ouverture des bureaux de vote le jour du scrutin et lors du vote par anticipation. Ces modalités permettent d'améliorer l'accès au vote et d'harmoniser les façons de voter lors d'élections municipales et provinciales.

Les améliorations possibles

Je profite de cette tribune pour apporter quelques éléments de réflexion qui permettraient de faciliter à la fois l'application du projet de loi n° 49 et l'exercice du droit de vote des électrices et des électeurs.

Je me questionne d'abord sur la discrétion laissée à la présidente ou au président d'élection d'offrir ou non certaines modalités de vote. Puisque le vote au domicile de l'électeur et le vote au bureau du président d'élection favorisent l'exercice du droit de vote, nous recommandons que ces modalités soient offertes dans toutes les municipalités du Québec. Il s'agit, à nos yeux, d'une question d'équité des droits électoraux de l'ensemble des Québécoises et des Québécois. Il nous semble également important de préciser que le vote au bureau du président d'élection doit se tenir dans un lieu accessible, à l'instar du vote par anticipation.

De même, dans l'objectif de favoriser l'accès au vote, je crois qu'il vaudrait mieux retirer l'obligation, pour les électrices et les électeurs, de transmettre une demande écrite pour recevoir un bureau de vote itinérant. Cette démarche administrative est lourde et restrictive. Les personnes devraient pouvoir accéder à ce service en effectuant une simple demande téléphonique, comme pour le vote au domicile de l'électeur.

Dans le mémoire que nous avons transmis à cette commission, j'énonce aussi, à des fins de cohérence, d'autres propositions de modification à certains articles de la LERM.

Enfin, le rapport *Financement politique : bilan et perspectives 2020*, que nous avons publié le 31 mars dernier, comporte d'autres recommandations pour améliorer l'encadrement du financement politique municipal. Je suis ainsi favorable à l'intégration de toute mesure qui permettrait d'actualiser la LERM au bénéfice des électrices, des électeurs et de tous les acteurs visés.

Le vote par Internet

Lors de l'étude du projet de loi n° 85 devant cette commission, des échanges ont porté sur l'opportunité d'introduire le vote par Internet au Québec pour certaines clientèles.

Ce sujet m'interpelle aussi. Tout comme vous, je suis à la recherche de nouvelles façons de faciliter l'accès au vote des Québécoises et des Québécois.

Le vote par Internet s'inscrit dans la volonté constante de rendre le vote plus accessible. C'est pourquoi j'ai déposé, à l'intention des élus de l'Assemblée nationale, une importante étude portant sur le vote par Internet en contexte québécois, le 11 juin 2020. Nous y formulons près de 30 recommandations, qui établissent notamment les conditions à remplir pour permettre le vote par Internet au Québec. Ces recommandations résultent de notre analyse du contexte électoral québécois et des expériences d'utilisation de cette modalité de vote ailleurs au Canada et dans le monde. Nous avons proposé une démarche d'introduction du vote par Internet mesurée, graduelle et coordonnée, qui vise à nous assurer de maintenir l'intégrité et la sécurité du processus électoral.

Le vote par Internet ne fait pas l'unanimité. Cette modalité de vote comporte ses avantages, mais aussi ses risques; ils doivent être compris et acceptés par la classe politique et par les citoyennes et citoyens. Si le Québec souhaite utiliser le vote par Internet dans l'avenir, nous devons y consacrer le temps et les ressources nécessaires, en procédant par étapes, avec prudence, afin de répondre aux plus hautes exigences en matière d'accessibilité, de sécurité et de fiabilité.

Les échanges que j'ai entendus lors de l'étude du projet de loi n° 85 me confortent dans ma volonté de poursuivre nos travaux. C'est pourquoi je compte amorcer la démarche recommandée dans le rapport.

Nous allons donc définir les paramètres de la phase d'essais, déterminer les exigences précises liées à cette façon de voter, évaluer les coûts et établir un échéancier pour la réalisation de projets pilotes. Si la proposition que nous formulerons au terme de cet exercice obtient l'appui des parties prenantes, nous devons signer une entente avec les autorités compétentes pour autoriser la réalisation de projets pilotes, quel que soit le palier électif visé.

Pour envisager une introduction formelle du vote par Internet, ces projets devront être concluants.

Conclusion

Pour conclure, je considère que le projet de loi n° 49 constitue une avancée importante au bénéfice des électrices, des électeurs et de tous les acteurs concernés par la démocratie municipale au Québec. Il fera évoluer le cadre électoral municipal en clarifiant le rôle du directeur général des élections, en renforçant le soutien offert aux présidentes et présidents d'élection et en facilitant l'exercice du droit de vote des électrices et des électeurs.

Les modifications législatives proposées permettront de former un socle sur lequel nous pourrons bâtir afin de continuer à faire évoluer la législation électorale. Cela contribuera à faire progresser les pratiques de notre démocratie municipale.

Je vous remercie de votre attention.