

CAT-009M

C.P. PL 57

Loi protection élus et modifiant
diverses dispositions



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 57,
Loi édictant la Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal

Le 30 avril 2024

Table des matières

Introduction	3
1. Mieux protéger les élus municipaux ainsi que leurs proches.....	4
2. Adapter les séances du conseil municipal à la réalité d'aujourd'hui	5
3. Bonifier le processus électoral afin de favoriser la participation	6
Conclusion	10

Introduction

Le milieu municipal québécois a connu une évolution importante au cours des dernières années. Celui-ci s'est grandement diversifié et professionnalisé afin, notamment, de faire face aux défis contemporains tels que la lutte et l'adaptation aux changements climatiques, la crise sanitaire occasionnée par la pandémie de COVID-19 ou encore la crise du logement et la montée en flèche de l'itinérance chronique. De plus, les avancées technologiques et le développement des réseaux sociaux permettent des échanges plus constants avec les citoyens et en temps réel. Or, si ces avancées technologiques permettent de renouveler la démocratie municipale de maintes façons, elles ont également ouvert des brèches dans les relations avec les élus municipaux alors que les échanges deviennent constants et personnalisés tellement que, souvent, le ton devient acrimonieux et le climat de travail malsain.

Ceci n'est pas sans effet sur les élus municipaux qui subissent une pression grandissante, au point, parfois d'affecter leur capacité à remplir leurs fonctions ou, pire, de miner considérablement leur santé mentale et émotionnelle. Selon un récent sondage mené par l'Union des Municipalités du Québec (UMQ), « près des trois quarts des élus municipaux (74 %) disent avoir été victimes d'intimidation dans le cadre de leur travail »¹. Les commentaires sexistes, racistes, vexatoires ou carrément abusifs sont malheureusement monnaie courante dans le quotidien des élus municipaux québécois. À preuve, le Québec a connu au cours des derniers mois une série inédite de démissions ou d'arrêts de travail de la part de maires et d'élus municipaux issus de communautés de toutes tailles en raison de ces mêmes abus. Dans certains cas, des gestes de nature criminelle ont été commis et des mesures de protection supplémentaires ont dû être intégrées à la gestion quotidienne des mairies québécoises.

Dans cette perspective, la Ville de Montréal est satisfaite de constater le dépôt du projet de loi no 57, *Loi édictant la Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*. Ce projet de loi vise à mieux protéger les élus municipaux et les députés québécois en plus d'inclure plusieurs mesures favorisant une meilleure démocratie municipale. La métropole est heureuse de prendre part aux consultations particulières et auditions publiques tenues à cet égard et elle tient à faire valoir son point de vue sur ces enjeux cruciaux.

Le présent mémoire contient quelques recommandations permettant de bonifier le projet de loi et d'apporter certaines précisions nécessaires à la mise sur pied d'un système démocratique municipal optimal, inclusif et en phase avec la réalité du XXI^e siècle. Il contient également quelques recommandations permettant d'améliorer le processus électoral en vue de la prochaine élection générale de 2025.

¹ Selon un sondage Léger, commandé par l'UMQ et conduit en mars 2024. A paraître (mai 2024).

1. Mieux protéger les élus municipaux ainsi que leurs proches

La Ville de Montréal est satisfaite de constater l'édiction d'une *Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions* et tient à souligner l'écoute et la réceptivité du gouvernement du Québec quant aux besoins du milieu municipal à cet égard. En tant que gouvernements de proximité, les municipalités demeurent les répondants de première ligne pour les citoyens. Si cette accessibilité offre des occasions d'échanges fructueux et de riches expériences avec les citoyens, elle prête également le flanc aux écarts de conduite et abus de toutes sortes (insultes, menaces, agressions, etc.) qui n'ont absolument pas leur place dans une société libre et démocratique comme le Québec.

C'est avec grand soulagement que la Ville de Montréal accueille l'introduction de la section III de ladite nouvelle loi laquelle vise spécifiquement les élus municipaux. Une telle loi affirme fortement le caractère déplorable et inacceptable de comportements abusifs envers des élus, en mettant au centre de l'exercice le respect de la fonction d'élu, les principes démocratiques, et, ultimement, le respect du droit à l'exercice de cette fonction sans harcèlement, violence et menaces. La métropole reste sensible au fait que de telles mesures ne doivent pas limiter le droit démocratique des citoyens ou de regroupement de s'exprimer sur des enjeux qui leur sont chers. En ce sens le projet de loi no 57 présente une approche équilibrée qui tient compte à la fois du respect des droits démocratiques et du droit des personnes élues à évoluer dans un environnement de travail sécuritaire.

Or, si l'approche promue dans le présent projet de loi demeure aussi pertinente que nécessaire, elle présente néanmoins quelques écueils. En effet, l'expérience récente vécue par de nombreux élus et employés montréalais témoigne du besoin d'étendre les mesures de protection prévues aux articles 8 et 10 de la nouvelle loi. Ainsi, il n'est pas rare de constater que les personnes malveillantes rivalisent de créativité dans la façon de faire porter leur message : des cas réels où le personnel politique ou la famille proche (conjoint, conjointe voire les enfants) reçoivent des messages haineux en lieu et place de l'élu « visé » sont documentés. De telles situations sont d'autant plus inacceptables qu'elles visent des personnes extérieures à la réalité de travail de l'élu concerné et peuvent parfois s'attaquer à des personnes fragiles ou vulnérables.

La Ville de Montréal s'inquiète que la mouture actuelle du projet de loi ne prévoie pas ces situations et que cela crée comme effet délétère de déplacer le problème vers l'entourage de l'élu.

Dans la même perspective, la Ville de Montréal accueille avec ouverture l'obligation pour les villes d'adopter une réglementation de régie interne précisant les normes concernant le maintien de l'ordre, le respect et la civilité durant les séances. Afin d'éviter une diversité d'interprétations, il serait néanmoins souhaitable que ces dispositions soient proposées d'emblée.

Recommandation 1

La Ville de Montréal recommande d'élargir la portée des mesures visant à empêcher les entraves à la fonction d'élu afin de s'appliquer au personnel politique ainsi qu'à la famille proche d'un élu.

Recommandation 2

Afin d'assurer une compréhension commune et un arrimage dans l'ensemble des municipalités, la Ville de Montréal recommande que le gouvernement du Québec produise un modèle de clauses de bonification des règlements de régie interne des conseils municipaux et le rende accessible à l'ensemble des municipalités.

2. Adapter les séances du conseil municipal à la réalité d'aujourd'hui

Le projet de loi no 57 prévoit également certaines mesures visant à accroître la flexibilité relativement à la tenue des séances du conseil municipal, en permettant notamment aux élus, dans certaines circonstances, de siéger à distance. La Ville de Montréal accueille positivement cette avancée, qui tient compte de la réalité d'aujourd'hui et des apprentissages tirés de la crise sanitaire occasionnée par la pandémie de COVID-19. De telles mesures sont également en phase avec la réalité des élus municipaux, dont les profils socio-démographiques ont grandement évolué au fil des dernières décennies. La possibilité de siéger virtuellement tient compte de cette nouvelle réalité post pandémie et favorise la conciliation des engagements - ou contraintes - personnels et professionnels.

Or, les cas de figure présentés dans la mouture actuelle du projet de loi pourraient, sans le vouloir, exclure certaines situations où un élu serait incapable de participer en personne à une séance du conseil. Ainsi, afin de réellement tenir compte de la variété des besoins des élus municipaux, la Ville de Montréal estime nécessaire d'en élargir dans la portée pour y inclure, plus largement, la possibilité de s'absenter pour des motifs de conciliation travail-famille.

En outre, la Ville de Montréal tient à rappeler que la capacité de contrôle et d'enquête des villes à l'endroit de ses propres conseillers est fortement limitée. Ainsi, elle comprend du projet de loi que les motifs invoqués par un élu pour participer à distance à une séance du conseil, notamment en ce qui concerne le lieu exact de sa participation de même que son motif de santé, s'effectue sur le principe de l'honneur et de la bonne foi.

Enfin, la métropole souhaite rappeler que malgré la tenue d'une séance extraordinaire du conseil municipal, l'obligation de tenir une période de questions du public en personne demeure. Il importe de rappeler que ces dernières entraînent des obligations logistiques et des dépenses pour une municipalité. Ainsi, il serait souhaitable de préciser la possibilité de tenir des séances extraordinaires du conseil entièrement à distance (sans élu présent) et ce, incluant la période de questions du public. Enfin, à titre de gouvernement de proximité, la Ville de Montréal souhaite réitérer la nécessité de privilégier les séances régulières, lesquelles sont prévisibles et en phase avec les principes de bonne gouvernance.

Recommandation 3

La Ville de Montréal recommande d'élargir la portée du nouvel article 332.1 pour y inclure, plus largement, la possibilité de participer à distance aux séances du Conseil municipal pour des motifs de conciliation travail-famille.

Recommandation 4

Dans l'éventualité où le conseil souhaite, pour des motifs d'urgence, de flexibilité ou autres, pouvoir convoquer une séance extraordinaire entièrement à distance, la Ville de Montréal recommande de prévoir expressément la possibilité de tenir une période de questions des citoyens entièrement virtuelle.

3. Bonifier le processus électoral afin de favoriser la participation

Les Montréalais et Montréalaises représentent plus du sixième du nombre total d'électrices et d'électeurs québécois². Par engagement envers ce bassin aussi important de citoyens, et afin de contribuer à la vitalité de la vie démocratique sur son territoire, la Ville de Montréal demeure fermement engagée en faveur de la participation électorale aux élections municipales, notamment auprès des jeunes, des personnes âgées et des personnes plus vulnérables.

Dès 2013, et par la suite en 2017, cette dernière a notamment adhéré avec enthousiasme à plusieurs projets pilotes permettant d'offrir des alternatives au vote traditionnel et ce, afin de rendre toujours plus accessible la participation électorale. C'est ainsi qu'Élections Montréal a agi comme pionnière en implantant un bureau de vote à domicile permettant aux électeurs incapables de se déplacer de voter aux élections municipales. De même, un bureau de vote au bureau du président d'élection a également été introduit, une expérience qui s'est soldée par des résultats probants.

Les dispositions incluses au projet de loi no 57 visent à pérenniser certaines mesures facilitant le vote pour tous et, en ce sens, la Ville de Montréal les accueille avec enthousiasme. Celles-ci reflètent parfaitement la réalité d'aujourd'hui alors que les horaires et besoins des électeurs sont variables. Toutefois, certaines données colligées par Élections Montréal au fil des derniers scrutins jettent un éclairage concret permettant certaines bonifications utiles à la mouture actuelle de cette section du projet de loi.

Élections Montréal continue de collaborer étroitement avec le Directeur général des élections du Québec dans le but d'identifier et d'élaborer des mesures pour faciliter et moderniser le vote.

² À l'élection municipale 2021, 1,1 million des quelque 6 millions d'électrices et d'électeurs de la province étaient Montréalais-es.

- **Vote par anticipation**

Certaines données démontrent que le nombre d'heures de vote disponible au cours d'une même journée aurait un impact significatif sur la participation électorale³. En effet, une hausse de 10 % de temps disponible pour voter permettrait de hausser la participation de 0,5 à 0,9 %. Ces données s'avèrent d'ailleurs en phase avec la réalité montréalaise où le taux de participation au vote par anticipation, qui était de 4,9% en 2013 et de 5,6 % en 2017, a atteint près de 13% lors de l'élection municipale de 2021 alors que le vote par anticipation se déroulait sur deux jours. Fait à noter, lors de ces mêmes journées, un achalandage important a été observé entre 10 h et midi.

Malgré de telles données probantes⁴, le projet de loi no 57 ne prévoit aucune disposition permettant d'offrir aux électrices et aux électeurs au moins une journée pleine (matin, midi et soir) de vote par anticipation. La tenue d'un vote par anticipation uniquement à compter de midi, tel que le prévoit actuellement le projet de loi, fait également figure d'exception par rapport aux élections provinciales et fédérales. Cette situation est aussi opposée à une tendance claire observée depuis 2013 à Montréal, où la proportion du vote exercé avant la journée du scrutin progresse systématiquement.

Ainsi, la Ville de Montréal estime nécessaire d'accorder au président d'élection la possibilité de permettre le vote dès 10 h du matin le jour du vote par anticipation. Elle estime que le prolongement des heures de vote par anticipation au cours d'une même journée répondrait à une volonté (observée et mesurée) des électeurs montréalais de voter le matin. Ce prolongement permettrait également de simplifier les communications en offrant les mêmes heures de services lors du vote par anticipation et le jour du scrutin.

Recommandation 5

La Ville de Montréal recommande de permettre au président d'élection d'établir l'heure du début du vote par anticipation de manière à mieux répondre à l'affluence et à contribuer au bon déroulement du vote.

- **Vote au bureau du président d'élection**

La Ville de Montréal salue l'intention du gouvernement d'officialiser la tenue du vote au bureau du président d'élection, de même que la possibilité de laisser aux présidents d'élection d'établir les heures de vote en fonction des municipalités et de leurs réalités. Encore ici, une telle approche témoigne de la réalité et des besoins actuels des électeurs alors que la pratique démontre que de plus en plus de personnes souhaitent voter avant la journée du scrutin⁵. Dans cette perspective, il demeure donc opportun que les présidents d'élection puissent offrir des modalités et horaires de vote adaptés à leurs réalités.

³ Voir notamment Potrafke, N., & Rösel, F. (2020). Opening hours of polling stations and voter turnout: Evidence from a natural experiment. *Review of International Organizations*, 15 (1), 133-163.

⁴ Notamment celles recueillies par Élections Québec : <https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/66157c5145b8f/DGE-6401-24-28.pdf>

⁵ En 2021, la majorité des électrices et des électeurs montréalais ont voté avant la journée officielle du scrutin. Voir notamment Élections Montréal, Bilan : [Élection générale des 6 et 7 novembre 2021](#), p. 92.

Or, en matière d'encadrement du vote, la recherche d'une grande uniformité entre les municipalités demeure malavisée - voire problématique - pour les administrations électorales de même que pour les votants. Par exemple à Montréal, une très forte affluence a été observée à certains endroits de la ville, principalement le premier jour de vote disponible.

En 2017, près de 26 000 électrices et électeurs ont voté dans les 87 bureaux de vote au bureau du président, répartis dans 25 endroits sur le territoire montréalais. Sur la base de cette expérience ainsi qu'en vertu de l'affluence anticipée lors du vote, la Ville de Montréal estime que le projet de loi ne devrait pas contraindre le président d'élection à tenir le bureau de vote à son bureau le vendredi précédant le vote par anticipation. La tenue obligatoire du vote le vendredi précédant le vote par anticipation pose, en effet, des défis considérables :

- Elle limite les opérations du vote itinérant le jour même ;
- Elle complexifie grandement la gestion de la liste électorale ;
- Elle exige une augmentation considérable du nombre de bureaux de vote et l'identification de locaux adéquats puisqu'il s'agit de la première occasion de voter pour plusieurs électrices et électeurs ce qui occasionnera une affluence importante.

Recommandation 6

La Ville de Montréal demande que la définition des heures d'opération du bureau de vote au bureau du président soit laissée à la discrétion de ce dernier, de manière à offrir des services pleinement adaptés aux réalités locales.

- **Vote itinérant**

Le territoire de la Ville de Montréal compte environ 280 établissements de santé et résidences privées pour personnes âgées admissibles au vote itinérant. Élections Montréal estime qu'environ 30 000 personnes seraient inscrites sur la liste électorale aux adresses de ces établissements. En 2017, 1 809 personnes, hébergées dans 132 installations, se sont prévalu de leur droit de vote par le biais de ce mode alternatif de scrutin. La même année, 424 personnes ont voté à domicile dans le cadre d'un projet pilote.

La Ville de Montréal salue l'intention du gouvernement de rendre le vote plus accessible aux personnes âgées et à celles en situation d'handicap. Cette intention est louable alors que l'âge moyen de l'électorat augmente, que les personnes âgées votent souvent dans une proportion importante et que différentes modalités de vote sont offertes à cette clientèle lors des scrutins provinciaux et fédéraux.

La métropole estime que le projet de loi constitue un premier pas dans la bonne direction en permettant, entre autres, au président d'élection d'installer un bureau de vote dans les aires communes des résidences pour personnes âgées. D'un point de vue opérationnel, cette possibilité vient officialiser une pratique longtemps envisagée et accorde au président d'élection une certaine flexibilité afin d'ajuster les services en fonction du milieu. Pour des raisons d'accessibilité et de manière à faciliter encore davantage le vote de ces personnes, le projet de loi devrait toutefois établir la possibilité pour le président d'élection d'annoncer la tenue du vote itinérant dans les aires communes des résidences dès le début de la période électorale.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi laisse penser qu'un bureau de vote ne pourrait pas opérer dans l'aire commune d'une résidence sans qu'au moins une demande de vote itinérant n'ait été transmise au président d'élection à l'intérieur des délais prévus, c'est-à-dire à la fin de la révision de la liste électorale. La Ville de Montréal estime à cet égard qu'une approche concordant avec les pratiques en vigueur lors des scrutins provinciaux et fédéraux serait ainsi nécessaire et que le déploiement du vote itinérant puisse s'effectuer sans qu'une demande n'ait été transmise au président d'élection. Cette approche permettrait de mieux répondre aux attentes et de faciliter le vote de ces personnes, simplifierait les communications auprès des électeurs pouvant se prévaloir de cette mesure, tout en contribuant à la transparence du processus ainsi qu'au bon déroulement du vote.

Recommandation 7

La Ville de Montréal recommande d'octroyer au président d'élection les pouvoirs de planifier le vote itinérant dans les aires communes des résidences sans recevoir une demande préalable d'au moins un électeur.

Conclusion

La Ville de Montréal est heureuse de prendre part aux consultations particulières et auditions publiques relatives au projet de loi no 57, *Loi édictant la Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*. Le projet de loi comprend des mesures importantes qui visent à protéger les élus municipaux québécois et à garantir à ces derniers un climat de travail exempt de violence et de harcèlement. Il présente des avancées significatives afin que ces derniers puissent exercer sans entrave leur rôle de représentant en plus de réaffirmer fermement les principes démocratiques qui encadrent la société de droit dans laquelle évolue le Québec. La métropole propose toutefois d'élargir la portée de ces protections afin d'éviter de déplacer les comportements inappropriés envers les proches de la personne élue.

Le présent projet de loi présente plusieurs avancées en matière d'accès au vote et à la tenue du scrutin municipal. La Ville de Montréal les accueille avec enthousiasme, bien qu'elle tienne à réaffirmer le besoin d'apporter certaines adaptations afin de tenir compte de sa réalité propre.

Rappel des recommandations

La Ville de Montréal recommande d'élargir la portée des mesures visant à empêcher les entraves à la fonction d'élu afin de s'appliquer au personnel politique ainsi qu'à la famille proche d'un élu.

Afin d'assurer une compréhension commune et un arrimage dans l'ensemble des municipalités, la Ville de Montréal recommande que le gouvernement du Québec produise un modèle de clauses de bonification des règlements de régie interne des conseils municipaux et le rende accessible à l'ensemble des municipalités.

La Ville de Montréal recommande d'élargir la portée du nouvel article 332.1 pour y inclure, plus largement, la possibilité de participer à distance aux séances du conseil municipal pour des motifs de conciliation travail-famille.

Dans l'éventualité où le conseil souhaite, pour des motifs d'urgence, de flexibilité ou autres, pouvoir convoquer une séance extraordinaire entièrement à distance, la Ville de Montréal recommande de prévoir expressément la possibilité de tenir une période de questions des citoyens entièrement virtuelle.

La Ville de Montréal recommande de permettre au président d'élection d'établir l'heure du début du vote par anticipation de manière à mieux répondre à l'affluence et à contribuer au bon déroulement du vote.

La Ville de Montréal demande que la définition des heures d'opération du bureau de vote au bureau du président soit laissée à la discrétion de ce dernier, de manière à offrir des services pleinement adaptés aux réalités locales.

La Ville de Montréal recommande d'octroyer au président d'élection les pouvoirs de planifier le vote itinérant dans les aires communes des résidences sans recevoir une demande préalable d'au moins un électeur.

