

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre responsable des Institutions démocratiques et
de la Réforme électorale

Le 11 mars 2022

TITRE : Loi visant à faciliter le déroulement des prochaines élections générales au Québec

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

À l'automne 2021, le projet de loi n° 7, Loi visant à faciliter le déroulement des prochaines élections générales provinciales dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 et modifiant la loi électorale, proposait d'octroyer de la latitude au Directeur général des élections (DGE) en prévoyant une habilitation réglementaire et un pouvoir temporaire d'adaptation afin de faciliter le déroulement des élections et la reddition de compte relative au financement politique. Toutefois, lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 7, des réserves ont été émises quant à l'ampleur de l'habilitation réglementaire et du pouvoir d'adaptation qui étaient proposés d'octroyer au DGE. En réponse aux réserves émises, ces mesures ont été retirées du projet de loi afin d'assurer son adoption avant la fin de la période de travaux parlementaires.

En décembre 2021, le DGE a transmis une lettre à la ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Réforme électorale ainsi qu'aux porte-parole des partis d'opposition en cette matière. Dans cette missive, il réitérait son souhait qu'un projet de loi soit adopté.

2- Raison d'être de l'intervention

Les élections générales sont prévues dans moins d'un an et elles constituent un évènement d'envergure qui demande une certaine prévisibilité. Ainsi, il apparaît prudent de prévoir des mesures spécifiques et de légiférer à l'avance afin d'en faciliter le déroulement.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications législatives proposées visent à s'assurer que les catégories d'électeurs dont l'exercice du vote pourrait être affecté par la pandémie puissent exercer leur droit de vote.

4- Proposition

Le présent projet de loi prévoit deux mesures principales afin de faciliter le déroulement des prochaines élections générales et permettre aux électeurs dont l'exercice du vote pourrait être le plus susceptible d'être affecté par la pandémie de se prévaloir d'une autre modalité de vote, si nécessaire. La première serait la possibilité de remplacer certains types de bureaux de vote par du vote par correspondance et la seconde consisterait à élargir le vote par correspondance à certaines catégories d'électeurs plus à risque de complications s'ils contractaient la COVID-19. Les mesures proposées ne seraient en vigueur que pour les élections générales de 2022.

a) Prévoir la possibilité de ne pas établir certains types de bureaux de vote et les remplacer par du vote par correspondance

Actuellement, la Loi électorale prévoit que le directeur du scrutin doit établir des bureaux de vote en installation d'hébergement (BVIH), des bureaux de vote itinérant (BVI), des bureaux de vote au domicile de l'électeur (BVDE), ainsi que des commissions de révisions itinérantes. Il s'agit d'une obligation. La Loi électorale ne prévoit pas la possibilité de ne pas établir de tels bureaux ou de telles commissions de révision. Or, l'expérience des dernières vagues de la pandémie a démontré qu'il est parfois impossible de se rendre dans ces lieux, ceux-ci étant interdits aux visiteurs ou fermés.

Il est proposé de donner la possibilité au directeur du scrutin de chaque circonscription, après avoir obtenu l'autorisation du DGE, de déterminer s'il y a lieu d'établir ou non, en fonction du contexte sanitaire, de tels bureaux de vote ou commissions de révisions. Plus précisément, il pourrait décider de ne pas établir de tels bureaux ou de telles commissions de révision lorsque l'accès aux lieux visés est restreint en raison du contexte de la pandémie de la COVID-19 ou s'il n'était pas opportun d'établir de tels bureaux ou de telles commissions de révision. Le DGE devrait consulter la direction de la santé publique concernée.

Lorsqu'il serait déterminé qu'un BVIH, un BVI ou encore un BVDE ne peut être établi, il est proposé de prévoir du vote par correspondance en remplacement pour les électeurs concernés. Plus précisément, les électeurs concernés sont les suivants : un électeur qui est domicilié ou hébergé dans un centre hospitalier ou un centre de réadaptation, dans un CHSLD, dans une résidence privée pour aînés, dans une maison de soins palliatifs, dans une ressource en dépendance ou encore un électeur qui est incapable de se déplacer pour des raisons de santé ou qui agit comme le proche aidant de cet électeur.

Dans le cas des BVIH, des BVI et des BVDE, il serait prévu que la révision et le vote s'effectueraient en une seule visite, le même jour que le vote. Actuellement, la révision itinérante et le vote dans ces établissements se déroulent à deux moments distincts ce qui implique deux visites dans ces milieux de vie. Dans le cas où des commissions de révision itinérantes ne pourraient être établies parce que l'accès aux lieux visés est restreint en raison du contexte de la pandémie de la COVID-19 ou s'il n'était pas opportun d'établir de telles commissions de révisions, des modalités spécifiques seraient prévues afin de faciliter la révision de la liste électorale pour les électeurs concernés.

b) Élargir temporairement le vote par correspondance pour certaines catégories d'électeurs plus à risque

Actuellement, le vote par correspondance est uniquement offert aux électeurs hors Québec. Or, certains électeurs plus à risque pourraient ne pas être en mesure d'exercer leur droit de vote en raison de la situation sanitaire. Il est ainsi proposé d'élargir temporairement le vote par correspondance à tout électeur qui :

- est en isolement ordonné ou recommandé par les autorités de santé publique en raison de la pandémie de la COVID-19;
- est plus à risque de développer des complications s'il contracte la COVID-19 en raison de son état de santé.

c) Prévoir les modalités et le déroulement du vote par correspondance

Les nouveaux électeurs admissibles au vote par correspondance lors des prochaines élections générales pourraient faire une demande par écrit, par téléphone ou par voie électronique. Au plus tard le 7^e jour précédant le scrutin, le directeur du scrutin transmettrait à un électeur admissible qui a fait une demande, le matériel nécessaire à l'exercice de son droit de vote. Un bulletin de vote des électeurs hors circonscription (en blanc) serait acheminé. L'électeur devrait inscrire les prénom et nom du candidat de son choix et il pourrait indiquer la dénomination du parti politique ou le mot « indépendant », selon le cas. Il s'agit de la procédure actuellement prévue pour le vote des électeurs hors Québec et celui des détenus.

Il serait prévu que ces électeurs admissibles au vote par correspondance pourraient se faire assister pour voter par un conjoint ou un parent ou encore par une autre personne qui déclare ne pas avoir déjà porté assistance à un autre électeur. Dans le cas d'un électeur domicilié ou hébergé dans un centre hospitalier ou un centre de réadaptation, dans un CHSLD, dans une résidence privée pour aînés, dans une maison de soins palliatifs, dans une ressource en dépendance, l'électeur pourrait également se faire assister par un membre du personnel de son établissement, lequel pourrait porter assistance à plus d'un électeur de l'endroit où il travaille.

La procédure de vote serait similaire à ce qui est actuellement prévu dans la Loi électorale pour ce type de vote (vote de l'électeur hors Québec et vote de l'électeur détenu). L'électeur devrait placer son vote dans une première enveloppe identifiée à cette fin et ne permettant pas de l'identifier, la sceller et l'insérer dans une seconde enveloppe. Dans cette seconde enveloppe, l'électeur devrait aussi insérer une photocopie d'un document permettant de l'identifier sur lequel apparaît sa signature ou un document prévu à cette fin par le DGE sur lequel il inscrit sa date de naissance et y appose sa signature ainsi que la déclaration de l'électeur signée et, le cas échéant, signée par la personne qui lui a porté assistance.

L'électeur devrait faire parvenir son vote par courrier au directeur du scrutin de sa circonscription avant 20h le jour du scrutin. Il serait également possible de le déposer à tout endroit déterminé par le directeur général des élections, par exemple, les bureaux de vote, le jour du scrutin. Les modalités prévues pour le dépouillement de ces votes par

correspondance seraient similaires à ce qui est prévu dans la Loi électorale pour le dépouillement des bulletins vote des électeurs hors Québec et des détenus.

5- Autres options

Il est plus prudent que des mesures temporaires soient adoptées pour faciliter le déroulement des prochaines élections générales et permettre l'exercice du droit de vote de tous les électeurs.

6- Évaluation intégrée des incidences

❖ Flexibilité et prévisibilité

Les mesures proposées permettraient d'offrir des moyens alternatifs de voter pour les catégories de personnes plus à risque et donneraient une certaine flexibilité au DGE en ce qui concerne l'établissement de certains types de bureaux de vote et de commissions de révisions, de façon à prévenir la propagation du virus, le cas échéant. Par exemple, les bureaux de vote dans les CHSLD pourraient être remplacés par le vote par correspondance, si nécessaire. Puisqu'elles seraient directement prévues dans le projet de loi, autant les directeurs du scrutin que les électeurs bénéficieraient d'une plus grande prévisibilité des mesures qui s'appliqueront lors des prochaines élections générales.

❖ Assurer l'exercice du droit de vote

Les mesures prévues dans le projet de loi ont également pour objectif d'assurer que tous les électeurs pourraient exercer leur droit de vote, quelle que soit la situation sanitaire au moment de la tenue des élections. Par exemple, si une écloisonnement devait empêcher les équipes d'Élections Québec de se rendre dans une installation d'hébergement, ces électeurs pourraient voter par correspondance et seraient informés en temps opportun de la possibilité de se prévaloir de cette modalité de vote ainsi que des différentes modalités applicables.

Également, en élargissant le vote par correspondance aux électeurs en isolement ordonné ou recommandé par les autorités de santé publique et aux électeurs plus à risque de développer des complications s'ils contractent le virus, les mesures favorisent l'accès à une modalité de vote à ceux qui pourraient se trouver dans l'impossibilité de se déplacer le jour de l'élection en raison de la pandémie.

❖ Modalités adaptées

À l'heure actuelle, faire une demande de vote par correspondance peut s'avérer compliqué pour certains électeurs, par exemple ceux qui n'ont pas accès à Internet ou qui résident dans une installation d'hébergement.

Les modalités proposées pour faire une demande de vote par correspondance ainsi que pour voter par correspondance pour les électeurs admissibles à ce vote seraient adaptées de manière à faciliter et à favoriser leur participation électorale. Par exemple, il serait possible que cette demande soit faite par téléphone. Pour le BVIH, un électeur pourrait fournir une attestation d'identité signée par un membre du personnel autorisé ou

par le responsable de l'installation d'hébergement en l'absence de pièces d'identité. Il serait aussi possible d'être assisté par une personne au moment de voter.

Toutes ces mesures permettraient de faciliter les demandes et le vote par correspondance de ces électeurs ce qui pourrait permettre de favoriser leur participation électorale, tout en assurant l'intégrité du vote.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Au cours de la rédaction du projet de loi, Élections Québec a été consulté. Son éclairage a permis de prendre en compte divers enjeux opérationnels.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le projet de loi sera étudié en commission parlementaire avant de pouvoir être adopté et sanctionné.

9- Implications financières

Bien qu'il soit difficile d'estimer combien d'électeurs se prévaudront du vote par correspondance lors des prochaines élections générales, à la demande du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité, Élections Québec a évalué les implications financières concernant le vote par correspondance.

❖ Vote par correspondance

Le nombre de demandes de vote par correspondance par tranche d'âge ou la proportion d'électeurs vulnérables qui pourraient se prévaloir du vote par correspondance sont difficiles à estimer. À titre indicatif uniquement, Élections Québec mentionne que lors des élections fédérales du 20 septembre 2021 où cette modalité était offerte à tous, 193 506 demandes ont été faites au Québec pour le vote par correspondance.

Au Québec, le coût du vote par correspondance est estimé à environ 31 \$ par personne exerçant son vote de cette manière.

Élections Québec mentionne également que si le vote par correspondance remplaçait le bureau de vote itinérant en hébergement, le bureau de vote itinérant et le bureau de vote au domicile de l'électeur, dans la situation où le contexte sanitaire ne permettrait pas ces modalités de votes, les économies seraient estimées à 1 M\$. Notons cependant que, dans la mesure où seulement certains bureaux de vote ne seraient pas établis, les économies réalisées seraient moindres.

10- Analyse comparative

Depuis le début de la pandémie, des élections générales se sont tenues dans plusieurs provinces canadiennes soit en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick, en Saskatchewan, à Terre-Neuve-et-Labrador ainsi qu'en Nouvelle-Écosse et au palier fédéral. À cet égard, il importe de souligner que dans plusieurs provinces, tout comme au fédéral, le vote par correspondance est une modalité accessible à tous¹ en vertu de leur loi électorale respective. Ainsi, un plan qui s'appuyait fortement sur un déploiement plus important de la capacité de fournir des trousse de vote par correspondance pouvait être établi sans modification législative dans plusieurs provinces et au fédéral.

Au Nouveau-Brunswick, par exemple, aucune modification à la Loi électorale n'avait été recommandée par la directrice générale des élections, car elle estimait avoir les outils nécessaires pour faire les adaptations requises. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, les directeurs généraux ont jugé leurs pouvoirs réglementaires respectifs suffisants pour faire des modifications leur permettant de tenir des élections sécuritaires. En Colombie-Britannique, par exemple, des modifications réglementaires ont notamment été faites pour ajouter une journée de vote par anticipation et pour retirer certaines exigences pour l'accès au vote par correspondance.

Terre-Neuve-et-Labrador constitue en quelque sorte un contre-exemple. La capacité du vote par correspondance n'avait pas été augmentée et seules les mesures sanitaires de base étaient en vigueur dans les bureaux de vote. Aucune modification réglementaire n'a été apportée. Quelques heures avant le jour du scrutin, le vote en personne a dû être annulé et reporté de plusieurs semaines afin de se tenir entièrement par correspondance.

En Nouvelle-Écosse, les électeurs ont été encouragés à voter par correspondance ou par anticipation.

Au fédéral, Élections Canada avait fait des recommandations de modifications à la Loi électorale du Canada dans son rapport spécial déposé en octobre 2020 qui touchaient le jour du scrutin, le vote dans les établissements de soins de longue durée et un élargissement du pouvoir d'adaptation du directeur général des élections². Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a également déposé un rapport dans lequel se retrouvaient, entre autres, les recommandations d'Élections Canada. Un projet de loi a été déposé, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada (réponse à la COVID-19) C-19*, mais il n'a pas été adopté avant le déclenchement des élections générales à la mi-août 2021. Les dispositions proposées ne se sont donc pas appliquées au scrutin de septembre 2021.

Au palier municipal, le projet de loi n° 85, Loi facilitant le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, a été adopté le 25 mars 2021. Ce projet de loi octroyait temporairement une

¹ La Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Saskatchewan permettent à tout électeur qui en fait la demande de voter par correspondance.

² Notons que dans le cas de la Loi électorale du Canada, l'article 17, qui fait référence au pouvoir d'adaptation, est plus restreint que dans la Loi électorale québécoise. L'article 17 autorise Élections Canada à adapter certains articles de la Loi électorale seulement pour permettre à des électeurs d'exercer leur droit de vote ou pour des considérations liées au dépouillement des votes.

habilitation réglementaire au DGE ainsi qu'un pouvoir d'adaptation plus large afin de faciliter la tenue des prochaines élections générales en contexte de pandémie. Plusieurs mesures ont été adoptées par le DGE en vertu du pouvoir temporaire qui lui était accordé, notamment l'allongement de la période électorale, l'ajout de jours de vote, des heures de vote allongées et uniformisées, et l'élargissement du vote par correspondance.

Ministre responsable des Institutions
démocratiques et de la Réforme électorale,

SONIA LABEL