

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Le 14 janvier 2021

TITRE : Projet de loi visant à faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 pour tenir compte des conséquences de la pandémie de la COVID-19

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La pandémie de la COVID-19 nécessitera certaines adaptations aux règles électorales applicables dans le cadre de la prochaine élection générale municipale qui se tiendra le 7 novembre 2021. Bien qu'il soit difficile de présumer de la situation sanitaire au moment de la tenue de ces élections, il importe de dégager la marge de manœuvre nécessaire pour prévoir ces adaptations, et ce, pour faciliter le bon déroulement de l'élection en assurant une prévisibilité suffisante eu égard aux règles qui devront s'appliquer, tout en permettant les adaptations requises notamment pour prévenir ou atténuer le risque de transmission de la COVID-19.

Le présent mémoire a pour objet d'obtenir l'accord du Conseil des ministres quant au contenu d'un projet de loi que la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation présenterait à l'Assemblée nationale afin de permettre au directeur général des élections (ci-après « DGE ») de modifier par règlement des règles électorales applicables spécifiquement et exclusivement à l'élection générale municipale de 2021 et à tout premier recommencement de procédure électorale à la suite de cette élection. Le Ministère considère que le caractère urgent de ces mesures nécessiterait qu'elles soient débattues et adoptées par l'Assemblée nationale le plus tôt possible au cours de la période des travaux parlementaires de l'hiver 2021.

2- Raison d'être de l'intervention

Le Québec compte plus de 1 100 municipalités qui devront tenir des élections de manière simultanée le 7 novembre 2021. Dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire, des mesures particulières ont été prises par arrêtés du ministre de la Santé et des Services sociaux pour que les élections partielles municipales se tiennent de manière sécuritaire. Toutefois, les présidents d'élection ne détiennent aucune certitude quant à la pérennité de ces mesures aux fins de l'élection générale municipale de 2021, celles-ci demeurant tributaires du maintien de la déclaration d'état d'urgence sanitaire ou d'éventuelles décisions du gouvernement.

Comme l'élection générale est un événement d'envergure nécessitant la réalisation de diverses procédures en amont de la période électorale (ex. : recrutement du personnel

supplémentaire requis, acquisition du matériel inhérent à l'élargissement du vote par correspondance, location d'un nombre de locaux de bureaux de vote répondant aux consignes sanitaires applicables, formation des présidents d'élection à l'égard des nouvelles règles), les présidents d'élection doivent bénéficier d'une meilleure prévisibilité quant aux règles électorales applicables. Les arrêtés ne permettent pas d'offrir une telle prévisibilité. Aussi, tout arrêté est soumis à de strictes exigences juridiques, car il ne peut être pris avant la survenance de l'événement qu'il régit et aux seules fins de limiter les risques de transmission de la COVID-19.

L'urgence de la situation et l'incertitude quant à l'évolution de la pandémie de la COVID-19 exigent par ailleurs une certaine souplesse dans l'établissement des mesures applicables. En conséquence, il apparaît opportun que ces mesures puissent être déterminées par un règlement du DGE dont la portée serait spécifique et limitée à l'élection générale municipale de 2021.

En plus de s'appliquer à l'élection générale municipale du 7 novembre 2021, le projet de loi viserait également toute procédure électorale recommencée conformément à l'article 276 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) (ci-après « LERM »). Cet article prévoit que le président d'élection doit recommencer les procédures de l'élection lorsque certaines situations surviennent, par exemple lorsqu'il n'y a aucun candidat pour un poste donné au terme de la période de candidature ou lors du décès d'un candidat entre la fin de la période de mise en candidature et la fin de la période de scrutin. Comme la plupart des scrutins générés par un recommencement des procédures sont susceptibles de se tenir à une date rapprochée du 7 novembre 2021, le même cadre légal devrait s'y appliquer, d'autant qu'il s'agit, au sens de la LERM, de la même élection.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications législatives proposées dans le présent mémoire visent à permettre la mise en place des mesures nécessaires pour assurer la tenue de l'élection générale municipale de 2021 dans des conditions qui facilitent le vote des électeurs et qui préservent leur santé et celle du personnel électoral.

4- Proposition

4.1 ACCORDER AU DGE UNE HABILITATION RÉGLEMENTAIRE TEMPORAIRE AUX FINS DE L'ÉLECTION GÉNÉRALE MUNICIPALE DU 7 NOVEMBRE 2021

La LERM ne permet pas à la ministre ou au DGE d'établir les règles électorales qui devraient prévaloir dans le cas où la pandémie de la COVID-19 se poursuivrait jusqu'à la période électorale qui se tiendra à l'automne 2021.

À cet égard, rappelons que l'élection générale municipale est tenue de façon décentralisée, sous la responsabilité du président d'élection de chacune des 1 102 municipalités locales et 17 municipalités régionales de comté élisant leur préfet au suffrage universel. Il est de la responsabilité de chacun d'eux de veiller au bon

déroulement de l'élection et d'appliquer les règles prévues à la LERM. Cet exercice démocratique d'envergure impliquant environ 12 000 candidats et 8 000 élus requiert que les règles applicables soient communiquées clairement, notamment dans le contexte particulier où des ajustements au cadre légal seront requis pour faciliter le bon déroulement de l'élection, notamment pour prévenir ou atténuer adéquatement le risque de transmission de la COVID-19.

Pour procéder à de tels ajustements, il est proposé de confier une habilitation réglementaire au DGE afin que celui-ci établisse par règlement, dans les meilleurs délais, les règles électorales applicables aux fins de l'élection générale municipale de 2021, notamment sur les objets suivants :

- l'élargissement du vote par correspondance à tout électeur :
 - qui est domicilié dans un établissement de santé visé par le deuxième alinéa de l'article 50 de la LERM ou dans une résidence privée pour aînés identifiée au registre constitué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2);
 - visé par une ordonnance ou une recommandation d'isolement en raison de la pandémie de COVID-19;
 - incapable de se déplacer pour des raisons de santé et, à certaines conditions, à l'électeur agissant à titre de proche aidant de cette personne.
- les conditions et les modalités applicables au vote par correspondance;
- le remplacement de tout bureau de vote itinérant par le vote par correspondance;
- les demandes d'inscription, de radiation ou de correction à la liste électorale;
- la modification de tout délai, période, jour ou heure fixé par la LERM, par exemple l'heure de clôture du scrutin;
- la possibilité de prévoir l'ajout de jours supplémentaires précédant celui fixé pour le scrutin ou de tout jour de vote par anticipation supplémentaire;
- la modification des fonctions des membres du personnel électoral, afin de diminuer les besoins de recrutement, ainsi que les modalités applicables à leur nomination;
- les conditions et modalités applicables à toute déclaration de candidature.

Comme la responsabilité d'appliquer la LERM relève de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, le DGE devrait lui transmettre tout projet de règlement pris en vertu du projet de loi pour lui permettre de présenter ses observations.

Après considération des observations de la ministre, le DGE devrait publier un tel règlement à la *Gazette officielle du Québec*. Afin de permettre son édicition dans des délais compatibles avec l'échéancier électoral, le délai de consultation serait d'au moins 10 jours. Une telle dérogation au délai usuel prévu à la Loi sur les règlements serait impérative pour offrir aux présidents d'élection la prévisibilité requise aux fins des préparatifs électoraux.

Une fois ce règlement édicté, sous l'effet du projet de loi, le DGE disposerait d'un pouvoir d'adaptation des règles qui y sont prévues. Ainsi, le DGE établirait les règles électorales applicables, en amont de la période électorale, et, au besoin, pourrait adapter celles-ci au contexte applicable dans les semaines précédant cette période ou au cours de cette dernière.

4.2 DEVANCER LE DÉBUT DE LA PÉRIODE ÉLECTORALE AU CINQUANTE-ET-UNIÈME JOUR PRÉCÉDANT CELUI FIXÉ POUR LE SCRUTIN

En vertu de l'article 364 de la LERM, la période électorale s'étend du quarante-quatrième jour précédant celui fixé pour le scrutin, soit le premier jour de la période de réception des déclarations de candidature, au jour fixé pour le scrutin.

Le présent mémoire propose d'accorder au DGE le pouvoir d'élargir les catégories d'électeurs admissibles au vote par correspondance. Or, une telle augmentation du volume de votes par correspondance mettrait une pression importante sur les présidents d'élection pour assurer l'impression et la transmission des enveloppes de vote dans le délai imparti, particulièrement dans les grandes villes.

Une période électorale prolongée de sept jours permettrait de devancer d'une semaine la période de mise en candidature. Comme les candidats devant être élus par scrutin seraient connus une semaine plus tôt, une telle mesure permettrait de devancer l'impression et la transmission des bulletins de vote aux électeurs admissibles au vote par correspondance.

4.2.1 Accorder au DGE un pouvoir temporaire d'adaptation du cadre légal et réglementaire

En vertu de l'article 90.5 de la LERM, le DGE peut, pendant la période électorale, adapter certaines dispositions de la LERM pour en réaliser la fin lorsqu'il constate qu'en raison d'une erreur, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle, une telle disposition ne concorde pas avec les exigences de la situation. Ce pouvoir d'adaptation s'applique notamment aux dispositions relatives aux procédures électorales et aux activités financières des candidats, équipes et partis politiques.

Selon le DGE, le recours à ce pouvoir ne pourrait se justifier par le contexte actuel de la pandémie, puisque ce contexte, étant connu depuis plusieurs mois, ne peut pas être considéré comme une urgence ou une circonstance exceptionnelle.

Pour assurer le bon déroulement de l'élection générale municipale de 2021, il apparaît requis d'accorder au DGE un pouvoir temporaire d'adaptation plus large que ce que prévoit l'article 90.5 de la LERM. Ce pouvoir serait exercé dans le cas où les circonstances ne permettent pas au DGE de prendre un règlement tel que prévu à la proposition législative. Ainsi, il est proposé que le DGE puisse adapter une disposition visée s'il constate qu'elle ne permet pas adéquatement et promptement de faciliter le bon déroulement de l'élection notamment pour prévenir ou atténuer le risque de transmission de la COVID-19.

En sus des dispositions visées par l'article 90.5 de la LERM, ce pouvoir temporaire permettrait aussi au DGE d'adapter :

- les dispositions d'un règlement pris par le DGE en vertu du projet de loi;
- les dispositions d'un règlement d'application de la LERM, notamment le Règlement sur le vote par correspondance (chapitre E-2.2, r. 3);

- les dispositions applicables par renvoi à l'élection au poste de préfet élu au suffrage universel en vertu de la Loi sur l'organisation territoriale municipale (chapitre O-9), y compris telles dispositions modifiées par un règlement pris en vertu du projet de loi.

Ce pouvoir temporaire permettrait entre autres au DGE de tenir compte d'ajustements découlant de la COVID-19 qui pourraient survenir pendant la période électorale (p. ex. établir des consignes d'aération des locaux de votation).

Avant de recourir à son pouvoir temporaire d'adaptation, le DGE devrait en informer le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, au même titre qu'il le fait lorsqu'il exerce le pouvoir prévu à l'article 90.5 de la LERM.

Dans les 30 jours suivant celui fixé pour le scrutin, le DGE devrait faire rapport au président ou au secrétaire général de l'Assemblée nationale sur toute décision qu'il aurait prise en vertu de ce pouvoir temporaire. Ce rapport serait par la suite déposé à l'Assemblée nationale. Un tel rapport est également prévu dans la LERM dans le cas où le DGE exerce le pouvoir prévu à l'article 90.5.

5- Autres options

Au lieu d'habiliter le DGE à déterminer par règlement les mesures applicables à l'élection générale municipale de 2021, il aurait pu être envisagé d'inclure ces mesures dans le projet de loi. Une telle option n'aurait toutefois pas permis d'offrir la latitude souhaitée pour édicter les mesures à brève échéance et s'assurer que celles-ci soient ajustées en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le pouvoir réglementaire du DGE lui permettrait de veiller à ce que les élections municipales se tiennent dans des conditions qui favorisent la participation des citoyens.

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

Le DGE a été consulté sur la proposition législative. Celui-ci convient de la nécessité d'établir les règles applicables aux fins de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021. Le DGE est favorable aux nouveaux pouvoirs qui lui seraient confiés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Sous réserve du cheminement du projet de loi, un projet de règlement pourrait être publié à la *Gazette officielle du Québec* au mois d'avril 2021. L'objectif est que le règlement entre en vigueur au mois de juin 2021.

Une fois le règlement en vigueur, le DGE communiquera aux présidents d'élection les

règles particulières applicables aux fins de l'élection municipale générale de 2021.

9- Implications financières

Les modifications proposées dans ce mémoire n'auraient aucune implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Le 10 décembre 2020, le projet de loi C-19, Loi modifiant la Loi électorale du Canada (réponse à la COVID-19) a été présenté à la Chambre des communes afin d'accorder une marge de manœuvre accrue pour administrer une élection en toute sécurité durant la pandémie de la COVID-19. Ce projet de loi propose notamment d'élargir le nombre de jours de vote et de mettre en place des mesures pour faciliter le vote postal. Il élargirait également le pouvoir du directeur général des élections d'adapter les dispositions de la Loi électorale du Canada pour protéger la santé et la sécurité des électeurs et du personnel électoral. Ces modifications législatives seraient temporaires et cesseraient d'être en vigueur après la publication, dans la *Gazette du Canada*, d'un avis du directeur général des élections indiquant que les mesures ne sont plus nécessaires dans le contexte de la pandémie.

La ministre des Affaires municipales et de
l'Habitation,

ANDRÉE LAFOREST