

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

Le 18 octobre 2021

TITRE : Loi visant à faciliter le déroulement des prochaines élections générales provinciales dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 et modifiant diverses dispositions législatives de la Loi électorale

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

Le contexte de pandémie dans lequel nous vivons depuis bientôt près de deux ans nous amène à revoir nos pratiques et notre vie au quotidien et la tenue des prochaines élections générales provinciales n'en fait pas exception. Bien qu'il soit difficile de présumer de la situation sanitaire au moment de la tenue des prochaines élections générales provinciales, prévues le 3 octobre 2022, il semble nécessaire de dégager une marge de manœuvre au directeur général des élections (DGE) de manière à faciliter le bon déroulement des élections tout en assurant une prévisibilité suffisante concernant les règles devant s'appliquer.

Consensus du comité consultatif (chapitre II)

La Loi électorale est une loi fondamentale dans notre démocratie, c'est elle qui détermine notamment les règles relatives à l'administration des scrutins, des mises en candidature, des différentes modalités d'exercices du droit de vote, du financement des partis politiques ainsi que du contrôle des dépenses électorales.

En vertu de la Loi électorale, un comité consultatif est institué. Il est composé du directeur général des élections (DGE) et de trois représentants de chacun des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale. Il a pour fonction de donner son avis sur toute question relative à la Loi électorale à l'exception de celles ayant trait à la représentation électorale. Au cours des dernières années, le comité consultatif est arrivé à de nombreux consensus en matière de scrutin et de financement qui n'ont pas été mis en œuvre. En décembre 2020, 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. Cette lettre était accompagnée de la liste des consensus dégagés au comité consultatif, soit près de 75 consensus. Dans cette missive, le DGE insistait sur l'importance d'adopter un projet de loi rapidement de manière à ce que les modifications souhaitées puissent être mises en place à temps pour les prochaines élections générales, prévues en octobre 2022.

2- Raison d'être de l'intervention

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

Les élections générales constituent un événement d'envergure qui demande la réalisation de diverses procédures en amont de la période électorale que ce soit le recrutement du personnel supplémentaire requis, l'acquisition du matériel inhérent à l'élargissement du vote par correspondance, la location de locaux de bureaux de vote ou encore la formation des directeurs du scrutin à l'égard des nouvelles règles. Même si les élections générales sont prévues dans environ un an, il semble opportun de prendre des mesures et de légiférer à l'avance afin d'assurer leur bon déroulement. Les nouvelles règles, le cas échéant, devraient être connues à l'avance par les directeurs du scrutin qui doivent bénéficier d'une bonne prévisibilité, mais également par les électeurs qui doivent avoir toute l'information nécessaire pour exercer leur droit de vote.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

Au cours des dernières années, le comité consultatif est arrivé à de nombreux consensus en matière de scrutin et de financement auxquels aucune suite n'a été donnée. La mise en œuvre de ces consensus permettrait de mettre à jour et d'améliorer la Loi électorale.

3- Objectifs poursuivis

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

Les modifications législatives proposées visent à assurer le bon déroulement des prochaines élections générales en permettant la mise en place des mesures nécessaires pour assurer, de façon sécuritaire, leur tenue. Elles visent également à assurer une certaine souplesse dans l'établissement des mesures applicables en permettant au DGE de proposer, ou non, des règles particulières pour la tenue des prochaines élections générales de façon sécuritaire.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

Les modifications proposées permettraient, en matière de scrutin, de favoriser l'information et l'accès au vote des électeurs, de simplifier les démarches pour déposer sa candidature, d'améliorer les services aux personnes candidates, d'améliorer l'efficacité et l'administration des élections ainsi que le processus lors de l'établissement de la carte électorale. En matière de financement, elles permettraient de simplifier le processus entourant le financement politique, d'actualiser certaines dispositions de la Loi électorale et d'assurer une meilleure protection des renseignements personnels.

4- Proposition

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

a) Accorder au DGE une habilitation réglementaire temporaire

La Loi électorale prévoit que le DGE est responsable de la tenue des élections générales provinciales et ce dernier se doit de veiller au bon déroulement de celles-ci.

Il est proposé d'octroyer de la latitude au DGE en prévoyant une habilitation réglementaire qui lui permettrait de prendre un ou des règlements afin de faciliter le déroulement des élections. Ce pouvoir réglementaire lui permettrait d'adapter ou de modifier, de façon temporaire, la Loi électorale, les règlements pris en vertu de celle-ci ou une entente qu'il a conclue avec les chefs des partis autorisés à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 489 de la Loi électorale, dans le contexte où la pandémie de la COVID-19 serait toujours présente. Ce nouveau pouvoir réglementaire permettrait de faire des ajustements temporaires notamment sur:

- L'établissement des conditions et des modalités applicables au vote par correspondance pour certaines clientèles notamment à tout électeur domicilié dans un CHSLD ou dans une résidence privée pour aînés, isolé en raison de la pandémie de COVID-19, incapable de se déplacer pour des raisons de santé et au proche aidant de cette personne ainsi qu'à tout électeur à risque de développer des complications en cas de contamination à la Covid-19.
- Les demandes d'inscription, de radiation ou de correction à la liste électorale.
- 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.
- Les conditions et modalités applicables à toute déclaration de candidature.
- Les conditions et les modalités applicables à toute reddition de compte relative au financement politique.

Un projet de règlement pris en vertu du projet de loi devrait être transmis au ministre de la Santé et des Services sociaux par le DGE afin de s'assurer que les règles mises en place respectent les critères de la santé publique. Le ministre devrait présenter par écrit ses observations au DGE. Après considération des observations du ministre, le projet de règlement devrait être soumis à la Commission de l'Assemblée nationale ou à toute autre commission désignée par l'Assemblée nationale afin que les parlementaires puissent procéder à l'étude du règlement. Les parlementaires pourraient l'approuver avec ou sans modification. Un règlement entrerait en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*, mais le DGE pourrait réduire ce délai si l'urgence de la situation l'exigeait.

b) Accorder au DGE un pouvoir temporaire d'adaptation

Actuellement, la Loi électorale permet au DGE d'adapter les dispositions de la loi lorsqu'il constate que par suite d'une erreur, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle, une disposition ne concorde pas avec les exigences de la situation. Il peut ainsi l'adapter afin d'en réaliser sa fin. Ce pouvoir d'adaptation ne peut toutefois être utilisé que pendant la période électorale.

Le projet de loi prévoirait octroyer au DGE un pouvoir temporaire d'adaptation de la Loi électorale, des règlements pris en vertu de cette loi, des dispositions se retrouvant dans les ententes qu'il a conclues avec les chefs des partis autorisés à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 489 de la Loi électorale ainsi que des règlements pris en vertu du projet de loi afin de faciliter le déroulement des élections et la reddition de compte relative au financement politique. Ce pouvoir temporaire d'adaptation pourrait être utilisé en dehors de la période électorale. Par exemple, le DGE pourrait adapter certaines règles électorales lorsqu'il ne serait plus possible pour ce dernier de prendre un règlement dans un délai raisonnable avant le début de la période électorale. Avant de recourir à son pouvoir temporaire d'adaptation, le DGE devrait informer le ministre de la Santé et des Services sociaux ainsi que les partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale de la décision qu'il entend prendre et prendre tous les moyens nécessaires pour informer les autres partis autorisés, les candidats et les électeurs visés de la décision qu'il a prise.

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 de toute décision qu'il aurait prise. Ce rapport serait par la suite déposé à l'Assemblée nationale.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

❖ **Scrutin**

Le projet de loi propose de modifier la Loi électorale en mettant en œuvre les différents consensus du comité consultatif notamment en matière de scrutin.

A) Favoriser l'information et l'accès au vote des électeurs

1. Améliorer l'accès au vote et l'exercice du vote

Actuellement, la Loi électorale prévoit de nombreuses mesures afin de faciliter l'accès et l'exercice du vote du plus grand nombre d'électeurs. Toutefois, des améliorations pourraient être apportées afin de faciliter au maximum l'exercice du droit de vote de tous les électeurs.

La Loi électorale serait modifiée de manière à élargir l'admissibilité au vote hors circonscription au bureau du directeur du scrutin de manière à permettre à tous les électeurs de se prévaloir de cette modalité. Actuellement, un électeur doit résider temporairement dans une circonscription autre que celle de son domicile pour se prévaloir de cette mesure.

La Loi électorale serait également modifiée afin notamment de :

- Permettre aux électeurs domiciliés ou hébergés dans des ressources en dépendance ou dans une maison de soins palliatifs de voter à un bureau de vote itinérant.
- Simplifier les dispositions relatives au vote de l'électeur qui exerce son droit de vote à son domicile.
- Prévoir la possibilité de faire une demande en ligne pour voter hors Québec au moyen d'un formulaire électronique et permettre aux directeurs du scrutin de délivrer une autorisation à voter dans un autre lieu de vote à une électrice ou un électeur dont la mobilité est réduite et dont le lieu de vote n'est pas accessible le jour du scrutin. Ces deux modalités sont actuellement offertes, mais grâce à des ententes signées entre le DGE et les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 489 de la Loi électorale.
- Permettre au DGE de prescrire le modèle de gabarit d'aide au vote.
- Modifier les heures d'ouverture du vote au bureau du directeur du scrutin et du vote dans les établissements d'enseignement postsecondaire afin de les harmoniser aux heures d'ouverture du vote aux bureaux de vote par anticipation et du vote le jour du scrutin et permettre une plus grande flexibilité des jours et des heures d'ouverture du vote dans les établissements d'enseignement postsecondaire.
- Élargir les modalités de révision et de vote dans les établissements d'enseignement postsecondaire.

2. Améliorer le processus de révision de la liste électorale

Des modifications sont prévues afin d'améliorer le processus de révision de la liste électorale dont la principale est de permettre une demande de révision en ligne pour l'ensemble des électeurs. Actuellement, cette modalité est uniquement disponible pour le vote hors Québec, en vertu d'une entente. Élections Québec mentionne que l'infrastructure technologique mise en place pour les inscriptions au vote hors Québec permettrait déjà à tout électeur de numériser et de transmettre les pièces requises ou de modifier son inscription. Une réduction de la période de révision serait également prévue ainsi que des modifications mineures.

3. Donner plus de latitude au DGE sur la manière d'informer les électeurs

De façon générale, la Loi électorale est très prescriptive sur la façon dont le DGE doit informer les électeurs. Elle prévoit différentes publications obligatoires ainsi que le véhicule pour le faire. Plusieurs articles de la Loi électorale seraient ainsi modifiés de manière à laisser plus de latitude au DGE sur la manière d'informer les électeurs. Élections Québec souhaite avoir plus de latitude quant aux détails des contenus à livrer et aux moyens utilisés pour transmettre l'information. Des modifications sont notamment prévues aux articles concernant le manuel d'information et la carte de rappel.

B) Simplifier les démarches pour déposer sa candidature et améliorer les services aux personnes candidates

1. Simplifier le processus de déclaration de candidature et l'exercice du droit de vote du candidat

Des modifications seraient prévues afin de simplifier le processus de déclaration de candidature dont la principale consisterait à permettre la production électronique de la déclaration de candidature. Aussi, une personne candidate pourrait dorénavant voter au bureau de vote de son choix. Actuellement, un candidat qui n'a ni son domicile ni son bureau principal dans la circonscription dans laquelle il se présente ne peut voter dans cette circonscription. Enfin, l'obligation d'être inscrit sur la liste électorale pour poser sa candidature serait prévue. Aussi, une personne candidate pourrait être assermentée par toute personne autorisée à recevoir des serments en vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires.

2. Améliorer le processus de dépouillement des votes

Il est proposé de modifier la Loi électorale afin de permettre le dépouillement des votes anticipés à l'heure prescrite par le DGE. Actuellement, le dépouillement des votes débute après la clôture du scrutin, soit à 20 h le jour du scrutin. Aussi, des modifications mineures seraient prévues afin de ne pas rejeter automatiquement les bulletins de vote hors circonscription sous enveloppe lorsque l'enveloppe de retour n'est pas scellée ou de ne pas rejeter automatiquement un bulletin de vote hors circonscription qui ne contient pas les initiales du préposé au vote.

3. Mieux encadrer le dépouillement judiciaire et la diffusion des résultats électoraux

La Loi électorale prévoit actuellement que les résultats des élections générales doivent être publiés par section de vote toutefois, dans les faits, cette publication n'est possible que pour les votes effectués le jour du scrutin. Les bureaux de vote par anticipation sont composés de plusieurs sections de vote et les votes au bureau du directeur de scrutin ou dans les centres de formation professionnelle et des établissements d'enseignement postsecondaire sont comptabilisés ensemble.

La Loi électorale serait modifiée afin de prévoir la publication des résultats par bureau de vote. Aussi, une modification serait prévue afin d'apporter des précisions quant aux délais entourant la demande et la tenue d'un dépouillement judiciaire.

C) Améliorer l'efficacité de l'administration des élections

1. Améliorer l'administration des élections et réduire les coûts

Des modifications seraient prévues afin d'améliorer l'administration des élections et d'en réduire les coûts. L'abolition du poste de préposé à la liste électorale (PALE) et la possibilité d'embaucher du personnel électoral dès 16 ans pour certains postes en sont deux exemples. Toutefois, en raison de la nature de leurs tâches, les postes de directeur du scrutin, de directeur adjoint du scrutin, de scrutateurs et de préposés à l'information et au maintien de l'ordre ne seraient pas ouverts au personnel de 16 et 17 ans.

Le projet de loi proposé prévoirait également d'autres modifications permettant, d'une façon ou d'une autre, de faciliter et d'améliorer l'administration des élections. Ainsi, la Loi électorale serait modifiée afin notamment de :

- Prévoir un nouveau rôle de supervision du personnel électoral au préposé à l'information et au maintien de l'ordre (PRIMO).
- Devancer au jour -33 plutôt qu'au jour -17 le délai pour faire parvenir au directeur du scrutin les recommandations des partis politiques concernant le recrutement du personnel électoral.
- Supprimer les recommandations des partis politiques pour la nomination des membres des commissions de révision et de la commission permanente de révision.
- Modifier le processus de recrutement des directeurs du scrutin afin d'éliminer la notion d'ordre de mérite lors du concours de recrutement et permettre au DGE de renommer un directeur du scrutin au terme de son mandat sans faire de concours.

2. Augmenter les pouvoirs du DGE relativement au bulletin de vote

Des modifications seraient prévues aux gabarits de bulletin de vote afin que ces derniers soient de couleur grise plutôt que noire. La couleur noire pose un enjeu de temps de séchage et réduit le nombre d'imprimeurs qui sont en mesure de les imprimer. Le projet de loi donnerait également suite à l'entente touchant la présence de photographies sur les bulletins de vote. Depuis 2012, le bulletin de vote avec photo est utilisé en vertu d'une entente entre le DGE et les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.

Le gabarit de bulletin de vote utilisé pour le vote hors circonscription (annexe IV de la Loi électorale) serait également modifié de manière à permettre à l'électeur de voter en indiquant le nom du parti ou le nom du candidat. Actuellement, l'électeur doit indiquer les prénom et nom du candidat et il peut également indiquer la dénomination du parti politique ou la mention « indépendant », selon le cas. Cette modification vise la cohérence avec la modification proposée qui permettrait de voter au bureau du directeur de scrutin dès que possible après la prise du décret et qui prévoit l'utilisation d'un bulletin de vote en blanc où l'électeur pourrait voter en indiquant le nom du parti ou le nom du candidat. La Loi électorale serait également modifiée afin de prévoir que le DGE peut déterminer le mécanisme de sécurité du papier à bulletin de vote, indiquer que le bulletin de vote pour les électeurs hors Québec ne contient pas de souche ni de talon ainsi que d'autres corrections mineures.

3. Augmenter la responsabilité du DGE dans l'administration de l'élection

Des modifications seraient prévues afin d'augmenter la responsabilité du DGE et lui donner une plus grande latitude dans l'administration des élections. Actuellement, la Loi électorale est très prescriptive à différents égards et laisse peu de latitude au DGE. Par exemple, la Loi électorale fixe à 425 le nombre maximal d'électeurs d'une section de vote. Or, ce nombre pourrait être appelé à changer selon l'augmentation du nombre d'électeurs qui utilisent les

différents types de votes anticipés. Une modification serait ainsi prévue afin que ce nombre puisse être fixé par directives du DGE. De manière à laisser une plus grande latitude au DGE, la Loi électorale serait également modifiée notamment afin de :

- Supprimer toute communication d'informations ou d'envoi de documents par télécopieur et prévoir que le DGE détermine les moyens technologiques appropriés.
- Supprimer les différents modèles de formules prescrites par la Loi électorale ou les règlements et prévoir plutôt que le DGE prescrit chaque formule en respectant le contenu prévu par la loi.
- Modifier la date de transmission de la liste des électeurs hors Québec aux directeurs du scrutin (jour -16 au lieu du jour -18).
- Remplacer certains règlements adoptés en vertu de la Loi électorale par des directives du DGE, soit le Règlement sur la déclaration de candidature, le Règlement sur le fabricant de papier à bulletins de vote et l'imprimeur des bulletins de vote et le Règlement sur le vote.

D) Améliorer le processus lors de l'établissement de la carte électorale

Lors de l'établissement d'une nouvelle carte électorale, Élections Québec doit réaliser une série d'activités afin d'être en mesure de tenir une élection générale sous cette nouvelle délimitation. Ces activités incluent notamment la production de cartes électorales, le concours de recrutement de directeurs du scrutin ou encore la délimitation des nouvelles sections de vote.

Actuellement, une période minimale de trois mois est prévue pour réaliser l'ensemble de ces activités. Si une élection anticipée était déclenchée à l'intérieur de cette période de trois mois suivant la publication des nouvelles délimitations à la *Gazette officielle du Québec*, la Loi électorale prévoit que l'élection anticipée se tient sous l'ancienne carte électorale.

Ce délai minimal de trois mois serait porté à six mois ce qui reflèterait davantage le délai requis pour effectuer toutes les opérations nécessaires à la tenue d'une élection anticipée sous une nouvelle carte électorale.

❖ Financement

En matière de financement, différentes modifications seraient prévues afin de simplifier le processus entourant le financement politique, actualiser certaines dispositions et assurer une meilleure protection des renseignements personnels.

A) Simplifier le processus entourant le financement politique

Afin de simplifier le processus entourant le financement politique, la Loi électorale serait modifiée afin de permettre de récupérer par compensation toute contribution politique sans provision faite au moyen d'une carte de crédit.

La Loi électorale serait également modifiée afin de remplacer le rapport de dépenses électorales que doivent produire les candidats de parti qui ne déclarent aucune dépense électorale par une lettre signée par l'agent officiel du candidat. Aussi, l'obligation, pour un candidat indépendant non autorisé, de produire un rapport de dépenses électorales serait abolie. Actuellement, un tel candidat doit produire un rapport de dépenses électorales même s'il n'effectue aucune dépense.

Toujours dans un objectif de simplification du processus entourant le financement politique, d'autres modifications mineures seraient également prévues comme :

- La révocation de l'agent officiel d'un parti politique ou son adjoint par l'entremise de son chef comme un candidat peut le faire au regard de son propre agent officiel.
- Prévoir expressément qu'une dépense électorale qui a été payée par le représentant officiel ou son délégué est réputée avoir été payée sur un fonds électoral. Une disposition similaire est actuellement prévue dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.
- La possibilité, pour le DGE, d'accorder un délai supplémentaire pour la production de différents rapports notamment lors de l'absence ou le décès d'un agent officiel ou d'un représentant officiel ou encore dans un cas de force majeure ou de toute autre cause raisonnable qui empêche la préparation et la production dudit rapport.
- Une disposition prévoyant la renonciation du versement de l'avance sur le remboursement des dépenses électorales pour les candidats de parti qui ne déclarent aucune dépense dans leur rapport de dépenses électorales.

B) Actualiser certaines dispositions de la Loi électorale

Des modifications seraient également prévues afin d'actualiser certaines dispositions de la Loi électorale. Par exemple, la possibilité d'obtenir l'adresse courriel du représentant officiel ou de l'agent officiel afin de les joindre plus facilement. Actuellement, le numéro de téléphone est exigé, mais pas l'adresse courriel alors que ce mode de communication est devenu beaucoup plus utilisé que le téléphone. Aussi, la date de remise d'un rapport financier d'un parti politique issu d'une fusion passerait du 1^{er} au 30 avril afin d'être concordante avec la date de remise d'un rapport financier d'un parti politique. Une exclusion serait aussi prévue pour le prix d'entrée lors d'une activité de financement qui ne serait plus considéré être une contribution politique, lorsque ce prix n'excède pas le coût réel de cette activité, conformément aux directives du DGE.

D'autres modifications seraient également prévues afin d'actualiser la Loi électorale comme :

- L'achat d'un billet d'entrée pour une activité politique, pour les enfants mineurs d'un participant.

- Le versement d'une contribution politique au moyen d'une carte de débit émise par une société de carte de crédit comme Visa ou MasterCard.
- La limite de remboursement des frais d'audit du rapport financier qui passerait de 15 000 \$ à 21 000 \$ et le remboursement des frais liés à l'obtention de la certification requise au respect des exigences de sécurité lors de la collecte, de la manipulation et de la conservation des données bancaires dans le cadre du versement d'une contribution au moyen d'une carte de crédit.
- Le remplacement des termes « vérificateur » et « vérification », conformément à la Loi sur les comptables professionnels agréés, par les termes « auditeur » et « audit ».
- L'élargissement de l'exception en matière de dépenses électorales applicable aux coûts des aliments et boissons inclus dans le prix d'entrée afin qu'elle s'applique à une activité de financement.
- La production d'un rapport de dépenses électorales lors de la révocation d'un agent officiel.
- La correction d'une erreur mineure dans le cycle des élections à date fixe ainsi que différentes modifications de concordances législatives.

C) Assurer une meilleure protection des renseignements personnels

Actuellement, tous les renseignements personnels inscrits au Registre des entités politiques autorisées du Québec ont un caractère public et sont accessibles sans restriction à toute personne qui en fait la demande auprès d'Élections Québec. Depuis plusieurs années, Élections Québec diffuse sur son site Internet certains des renseignements prescrits par l'article 65 de la Loi électorale, mais étant donné le caractère sensible de certains renseignements, les numéros de téléphone et les adresses résidentielles ne sont pas diffusés même si ces informations ont un caractère public en vertu de l'article 126.

Bien que les renseignements personnels recueillis aux fins de la tenue du registre soient nécessaires, il apparaît que certains renseignements ne devraient pas avoir un caractère public. La Loi électorale serait modifiée afin de protéger les adresses, adresses de courriel et numéro de téléphone personnel des personnes visées par ce registre. Il serait également précisé que de tels renseignements, requis par d'autres articles de la Loi électorale, n'ont pas un caractère public au sens de l'article 126 de la Loi électorale (art. 48, 52, 59, 65 et 127.2).

Toujours dans un souci de protéger les renseignements personnels, seuls les noms et prénoms des membres figurant à la demande d'autorisation prévue à l'article 47 auraient un caractère public au sens de l'article 126 de la Loi électorale. Enfin, comme c'est déjà le cas pour la liste des membres d'un parti autorisé visé à l'article 51.2, les renseignements des listes prévues à l'article 82.3 n'auraient pas un caractère public au sens de l'article 126 de la Loi électorale.

5- Autres options

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

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 prévoit le même type de mesures temporaires afin de faciliter le déroulement d'une élection soit une habilitation réglementaire temporaire ainsi qu'un pouvoir temporaire d'adaptation pour le DGE.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

Les consensus du comité consultatif en matière de scrutin et de financement permettraient tous d'actualiser et d'améliorer la Loi électorale. Ils permettraient à la fois de favoriser davantage l'information et l'accès au vote des électeurs, de simplifier les démarches pour déposer sa candidature et d'améliorer les services aux personnes candidates, l'efficacité et l'administration des élections ainsi que le processus lors de l'établissement de la carte électorale. En matière de financement, ils permettraient de simplifier le processus entourant le financement politique, d'actualiser certaines dispositions de la Loi électorale et d'assurer une meilleure protection des renseignements personnels.

6- Évaluation intégrée des incidences

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

❖ Flexibilité et prévisibilité

L'octroi d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir d'adaptation temporaire au DGE permettrait d'assurer la flexibilité ainsi que la prévisibilité nécessaire en temps de pandémie. Le DGE pourrait adopter, si nécessaire, un ou des règlements afin que les élections générales se tiennent dans des conditions qui favorisent la participation des citoyens tout en s'assurant que le déroulement des élections soit sécuritaire autant pour les membres du personnel électoral que pour les électeurs qui se déplaceront aux urnes. Les règlements pris par le DGE seraient également conformes aux normes édictées par la santé publique. En effet, le ministre de la Santé et des services sociaux serait consulté et ce dernier pourrait transmettre ses observations au DGE.

Cette nouvelle habilitation réglementaire donnerait également au DGE plus de latitude et de souplesse pour proposer des moyens alternatifs de voter pour les catégories de personnes plus à risque. Par exemple, les bureaux de vote dans les centres d'hébergement de soins de longue durée pourraient être remplacés par le vote par correspondance. Ces mesures permettraient de favoriser la participation électorale des électeurs.

Les règlements pris par le DGE seraient connus à l'avance ce qui assurerait la prévisibilité nécessaire à la tenue des prochaines élections générales. Le pouvoir d'adaptation, pour sa part, assurerait encore davantage de flexibilité concernant l'organisation du prochain scrutin puisque le DGE pourrait réagir plus rapidement et s'adapter selon l'évolution de la pandémie. Ces mesures seraient temporaires et ne seraient utilisées que pour les

prochaines élections générales prévues en octobre 2022. Le régime électoral demeurerait inchangé pour les élections tenues après octobre 2022.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

❖ **Accès facilité au vote et exercice du droit de vote des électeurs**

Un accès au vote simplifié ainsi que l'augmentation de l'offre de différentes modalités de vote pourraient permettre de faciliter l'exercice du droit de vote du plus grand nombre d'électeurs et de favoriser, ultimement, la participation électorale. Cette participation est importante pour la légitimité du système électoral et demeure un enjeu important, dans les démocraties occidentales qui font face à un déclin préoccupant de celle-ci.

Différentes mesures proposées dans le projet de loi visent à faciliter cet accès au vote et son exercice. Ces mesures pourraient permettre de réduire encore davantage les obstacles à l'exercice du droit de vote et ainsi offrir plus de latitude aux électeurs. Par exemple, l'inscription en ligne pour tous ou encore l'élargissement de l'admissibilité au vote hors circonscription au bureau du directeur du scrutin qui permettrait également d'offrir une possibilité supplémentaire à l'électeur qui désire exercer son droit de vote. Actuellement, un électeur doit résider temporairement dans une circonscription autre que celle de son domicile pour se prévaloir de cette modalité alors qu'avec la modification, tous les électeurs, peu importe leur situation, pourraient s'en prévaloir. Par exemple, un électeur pourrait utiliser cette modalité de vote pour voter hors circonscription au bureau de vote du directeur de scrutin de la circonscription dans laquelle il travaille alors qu'il réside dans une autre circonscription. Un autre élargissement intéressant concerne les bureaux de vote dans les établissements d'enseignement. Actuellement, uniquement les étudiants de l'établissement peuvent se prévaloir de cette modalité de vote, ce qui est relativement restrictif. L'élargissement proposé permettrait à l'ensemble des électeurs d'utiliser cette modalité de vote facilitant ainsi l'accès au vote à de nombreux électeurs.

De nombreuses autres mesures proposées permettraient, d'une façon ou d'une autre, de simplifier, de faciliter ou encore de favoriser l'exercice du droit de vote d'un plus grand nombre d'électeurs comme la simplification des dispositions pour l'électeur qui nécessite un bureau de vote à domicile. Il serait dorénavant plus facile pour un électeur de se prévaloir de cette modalité de vote puisqu'il pourrait en faire la demande par un simple appel téléphonique comme c'est actuellement possible de le faire pour un bureau de vote itinérant.

❖ **Améliorer le processus de révision de la liste électorale**

La possibilité de demander une révision en ligne pour tous les électeurs permettrait d'améliorer le processus de révision de la liste électorale tout en prévoyant une nouvelle modalité de révision pour les électeurs. Pour le vote hors Québec, où cette révision en ligne était déjà permise, cette possibilité est d'ailleurs rapidement devenue la modalité d'inscription la plus populaire. Élections Québec est aussi d'avis que cette option offre plus de sécurité que d'autres modes de révision par correspondance en ce qui concerne la protection des renseignements personnels.

❖ Démarches simplifiées pour poser sa candidature

Actuellement, un candidat qui désire poser sa candidature doit déposer un dossier de candidature en version papier au bureau du directeur du scrutin. Le dossier est vérifié par le directeur du scrutin et son équipe et ensuite par Élections Québec. Lorsqu'il y a des erreurs, les corrections doivent être apportées par le candidat qui doit revenir au bureau du directeur du scrutin impliquant des va-et-vient et des délais. Lors des élections générales de 2018, 70 % des dossiers de candidature comportaient des lacunes. La modification proposée, qui permettrait la production électronique de la déclaration de candidature, serait bénéfique à la fois pour les candidats, les directeurs du scrutin et plus largement pour Élections Québec. Elle serait plus rapide et permettrait de réduire grandement le risque d'erreur qui nécessite un retour au bureau du directeur du scrutin et qui implique des délais dans l'approbation de la candidature.

D'autres modifications mineures sont également proposées afin d'améliorer les services aux candidats. Par exemple, une personne candidate pourrait dorénavant voter au bureau de vote de son choix. Actuellement, un candidat qui n'a ni son domicile ni son bureau principal dans la circonscription dans laquelle il se présente ne peut voter dans cette circonscription. Les candidats qui représentent un parti qui ne siège pas à l'Assemblée nationale ou qui se présentent à titre de candidats indépendants sont plus souvent confrontés à cette situation. Aussi, l'assermentation du candidat et ses mandataires pourrait être faite par toute personne autorisée à recevoir des serments en vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires. Actuellement, cette assermentation doit être faite par le directeur du scrutin, ce qui peut poser problème pour les candidats ou les mandataires qui doivent également être assermentés, ces derniers devant se déplacer au bureau du directeur du scrutin pour être assermentés. La modification proposée permettrait d'alléger cette obligation.

❖ Améliorer l'administration des élections

Le recrutement du personnel électoral constitue un enjeu important et récurrent pour Élections Québec et pour l'administration des élections. Deux modifications proposées pourraient avoir un impact important sur ce recrutement ainsi que l'efficacité de l'administration des élections soit, l'abolition du poste de préposé à la liste électorale (PALE) et la possibilité d'embaucher du personnel électoral à 16 ans pour certains postes.

Le recrutement des PALE est un enjeu récurrent pour Élections Québec. Même si un poste de PALE a été aboli en 2011, il existe un véritable problème de recrutement. Lors des élections générales de 2018, par exemple, 90 % des postes de PALE n'ont pas pu être pourvus avec les recommandations des partis politiques et un peu plus de 20 % des postes sont demeurés vacants (3 563 sur 16 439). Une décision spéciale prise par le DGE en vertu de l'article 490 a permis aux directeurs du scrutin de consacrer leur énergie à l'organisation du vote plutôt qu'à la dotation de ces postes. Une situation similaire était également survenue lors des élections générales de 2012 et 2014. Par ailleurs, les fonctions du PALE peuvent avantageusement être effectuées par le secrétaire du bureau de vote et l'abolition de ce poste représente une économie importante pour Élections Québec.

Le recrutement plus général du personnel électoral représente aussi un défi majeur pour les directeurs du scrutin. Il est souvent impossible de pourvoir tous les postes. La possibilité d'embaucher du personnel électoral dès 16 ans pour certains postes pourrait permettre de faciliter ce recrutement puisque le bassin de recrutement serait plus important. Par ailleurs, dans un autre ordre d'idée, le fait d'impliquer des jeunes dès 16 ans pourrait avoir un effet bénéfique sur leur participation électorale future. Des études ont en effet démontré que les jeunes qui s'impliquent dans le processus démocratique sont davantage susceptibles de voter dans le futur.

Le devancement du dépouillement des votes anticipés permettrait d'améliorer l'administration des élections. Depuis quelques années, Élections Québec constate une hausse constante de la popularité des votes anticipés et une baisse équivalente des votes le jour du scrutin. En 20 ans, cette proportion est passée de 7 % à plus de 25 %. En raison de ces importantes augmentations, des décisions spéciales ont été prises à chacune des élections générales afin de débiter le dépouillement de ces votes dès 18 h le jour du scrutin. Devancer le dépouillement de ces votes pourrait ainsi permettre d'éviter une publication trop tardive des résultats.

Le changement de couleur du gabarit du bulletin de vote permettrait à plus d'imprimeurs d'offrir le service d'impression. La couleur noire pose un enjeu de temps de séchage et réduit le nombre d'imprimeurs qui sont en mesure de les imprimer. Avec le contexte économique actuel, qui risque de réduire encore davantage le nombre d'imprimeurs répondant aux normes requises pour le bulletin de vote, cela pourrait constituer un enjeu.

La Loi électorale, à différents points de vue, est très prescriptive et laisse peu de latitude au DGE dans l'administration des élections, ce qui ne favorise pas nécessairement l'atteinte des objectifs de la loi. Les modifications proposées dans le projet de loi donneraient davantage de marge de manœuvre au DGE pour choisir le moyen le plus pertinent et le plus efficace pour atteindre les objectifs de la loi que ce soit en matière d'information aux électeurs et dans d'autres matières. Par exemple, certains règlements seraient remplacés par des directives du DGE, ce qui permettrait de donner plus de marge de manœuvre au DGE et de faciliter les modifications qui s'avèrent souvent nécessaires. En matière d'information aux électeurs, les modifications proposées permettraient également au DGE d'avoir une plus grande latitude dans les moyens utilisés pour transmettre l'information aux électeurs. Dans le contexte actuel, où les moyens de communication évoluent rapidement, cette marge de manœuvre ne pourrait être que positive. L'information à transmettre resterait prescrite par la loi.

❖ **Simplifier et actualiser certaines dispositions de la Loi électorale**

En matière de financement, plusieurs modifications permettraient de simplifier le processus entourant le financement politique et d'actualiser certaines dispositions de la Loi électorale qui sont désuètes. Ces modifications seraient à l'avantage à la fois des candidats, des électeurs et d'Élections Québec. Le remplacement du rapport des dépenses électorales des candidats de parti qui ne déclarent aucune dépense électorale par une lettre signée de l'agent officiel du candidat, l'abolition de l'obligation pour un candidat indépendant non autorisé (qui ne fait aucune dépense), de produire un rapport des dépenses électorales, la possibilité d'obtenir l'adresse courriel du représentant officiel ou de l'agent officiel afin de les joindre plus facilement, le versement d'une contribution politique au moyen d'une

carte de débit émise par une société de carte de crédit ou encore l'augmentation de la limite de remboursement des frais d'audit du rapport financier en sont quelques exemples. Ces modifications permettraient de simplifier et d'actualiser des dispositions de la Loi électorale, et ce, à l'avantage des électeurs et des candidats, mais également d'Élections Québec.

❖ **Assurer une meilleure protection des informations personnelles**

La protection qui serait assurée à certains renseignements personnels recueillis dans le cadre de la tenue du Registre des entités politiques autorisées du Québec est nécessaire. Il s'agit des adresses, adresses de courriel et numéro de téléphone personnel des personnes visées par ce registre, notamment les représentants officiels, les délégués, les agents officiels et les adjoints. Même si ces renseignements sont utiles et nécessaires à la tenue de ce registre, ils ne devraient pas avoir un caractère public et être accessibles à toute personne qui en fait la demande auprès d'Élections Québec. Il est nécessaire d'assurer leur confidentialité.

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

Il n'y a pas d'implications financières directes pour le gouvernement puisque le DGE est une personne désignée par l'Assemblée nationale et que ces crédits proviennent de l'Assemblée nationale. À la demande du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, Élections Québec a tout de même évalué les implications financières. L'estimation des coûts a été effectuée avec les données obtenues auprès des différentes directions d'Élections Québec et ne tient pas compte des augmentations des coûts liés à l'indexation des salaires et des frais de fonctionnement entre 2018 et 2022. Il importe aussi de mentionner que les résultats de cette analyse sont préliminaires puisque plusieurs variables pouvant influencer les coûts sont encore inconnues à l'heure actuelle.

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

❖ **Bureau de vote ordinaire (BVO)**

Des coûts supplémentaires ont été estimés pour l'ajout d'une journée additionnelle de vote au bureau de vote ordinaire (BVO). Ces coûts sont estimés à 14,9 M\$, dont 13,9 M\$ en rémunération et 1 M\$ en fonctionnement. Élections Québec estime toutefois qu'il serait possible d'abolir le poste de secrétaire de BVO de façon temporaire ce qui engendrerait une économie de 5 M\$ pour cette journée additionnelle et d'un autre 5 M\$ pour l'actuel jour du vote. Ainsi, en tenant compte d'une journée additionnelle de BVO (14,9 M\$) et de l'abolition temporaire du poste de secrétaire de BVO pour deux jours (2 x 5 M\$), les coûts supplémentaires seraient estimés à 4,9 M\$.

❖ **Bureau de vote par anticipation (BVA)**

Les coûts supplémentaires pour une journée additionnelle de vote par anticipation (BVA) sont estimés à 2,5 M\$ par Élections Québec, mais l'abolition temporaire du poste de secrétaire de BVA entraînerait des économies de l'ordre de 0,7 M\$ par jour de vote. Ainsi, en tenant compte d'une journée additionnelle de BVA (2,5 M\$) et de l'abolition du poste de secrétaire de BVA pour trois jours, la journée additionnelle et les deux jours actuels, (0,7 M\$ x 3), les coûts supplémentaires seraient estimés à 0,5 M\$.

❖ **Vote par correspondance**

Le nombre de demandes de vote par correspondance par tranche d'âge ou la proportion des clientèles 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.

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 sont estimées à 1 M\$.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

Selon l'évaluation préliminaire d'Élections Québec, les différentes mesures pourraient engendrer une économie de 5,3 M\$ lors des élections générales provinciales.

❖ **Dépenses de rémunération**

Selon ces estimations préliminaires, il n'y aurait pas de budget additionnel de rémunération associé à ces travaux. En fait, l'économie estimée s'explique principalement par la diminution des coûts liés à la rémunération du personnel électoral.

L'économie estimée est d'environ 5,3 M\$ pour une élection générale provinciale et se détaille comme suit :

| | |
|---|-------|
| Diminution des heures associées au bureau de vote dans les établissements d'enseignement postsecondaire | (0,3) |
| Élimination du poste de préposé à la liste électorale (PALE) | (3,0) |
| Élimination des frais de la révision des jours de -21 -14 | (2,0) |

❖ **Dépenses de fonctionnement**

Les mesures reliées aux bulletins de vote auront possiblement également des impacts budgétaires. L'acquisition de papier à bulletin de vote sans filigrane et l'impression des fonds des bulletins de vote gris au lieu de noir pourraient engendrer des économies, mais Élections Québec n'a pas été en mesure de les évaluer pour le moment. Par exemple, la quantité d'encre utilisée et la diminution du temps de séchage pourraient diminuer les coûts d'impression.

❖ **Dépenses de transfert**

L'augmentation du plafond de remboursement des frais de vérification (passage de 15 000\$ à 21 000\$) et la possibilité d'inclure les frais liés à l'obtention de la norme PCI-DSS pour le versement de contribution par cartes de crédit auraient un impact négligeable sur le budget total du directeur général des élections, la dépense supplémentaire étant estimée à environ 25 000 \$.

10- Analyse comparative

Élections en temps de pandémie (Chapitre I)

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. Des élections viennent aussi tout juste de se tenir 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.

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. Le vote s'est déroulé avec des changements procéduraux mineurs, comme le port du masque, la désinfection régulière et la distanciation dans les bureaux de vote. Élections Nouveau-Brunswick avait aussi porté une attention particulière à ses communications afin d'inciter les électeurs à utiliser le vote par anticipation ou par correspondance.

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.

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. Des changements procéduraux se rapprochant de ceux effectués au Nouveau-Brunswick ont également été faits (port du masque, désinfection régulière, etc.)

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. Le résultat des élections a été contesté par le Nouveau parti démocratique de la province.

En Nouvelle-Écosse, où les élections se sont tenues tout récemment, les électeurs ont été encouragés à voter par correspondance ou par anticipation. Des mesures ont également été mises en place comme la désinfection fréquente et le renforcement de mesures comme le port du masque et la distanciation sociale.

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 octroie temporairement une 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.

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.

Consensus du comité consultatif (Chapitre II)

Considérant le caractère spécifique au contexte québécois des mesures proposées dans le présent mémoire, aucun comparable n'a été établi.

Ministre responsable des Institutions
démocratiques et de la Réforme électorale,

SONIA LEBEL