Montréal

Commission de la présidence du conseil

Examen de l'expérience du scrutin préférentiel 2018 de la Ville de London, en Ontario et Corrélation entre la participation électorale et le jour du scrutin

(CM18 0557)

Rapport d'étude et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal

Séance du 17 juin 2019

Service du greffe
Division des élections, du soutien aux commissions
et de la réglementation
155, rue Notre-Dame Est, Rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5

La Commission :

Président

Mme Cathy Wong
Arrondissement de Ville-Marie

Vice-présidents

M. Sterling Downey
Arrondissement de Verdun

M. François Limoges
Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie

Membres

M^me^ Andrée Hénault
Arrondissement d'Anjou

M. Normand Marinacci
Arrondissement de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève

M. Peter McQueen
Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

M^me^ Suzie Miron
Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

M^me^ Sue Montgomerey
Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

M^me^ Chantal Rossi
Arrondissement de Montréal-Nord

M. Aref Salem
Arrondissement de Saint-Laurent

Mme Lise Zarac
Arrondissement de LaSalle

Montréal, le 17 juin 2019

Mme Valérie Plante
Mairesse de Montréal
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Madame la Mairesse,

Nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission de la présidence du conseil, le rapport d'examen de la Commission à la suite de l'examen des deux questions qui lui ont été soumises par la résolution CM18 0557 relativement à 1) l'utilisation du scrutin préférentiel dans le cadre de l'élection municipale 2018 de la Ville de London, seule ville ontarienne ayant choisi de procéder selon ce mode de scrutin, et ce, dans l'objectif de déterminer si Montréal devrait demander à Québec de modifier la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* afin de permettre aux municipalités du Québec d'imiter celles de l'Ontario et 2) à la possibilité de voir la participation électorale augmenter si les élections municipales du Québec avaient lieu un autre jour que le dimanche.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Mairesse, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

Cathy Wong
Présidente

(ORIGINAL SIGNÉ)

Linda Lajeunesse
Secrétaire recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **5**

MÉTHODOLOGIE **5**

ANALYSE DE LA COMMISSION **6**

CONCLUSION **7**

ANNEXE 1 ..... **8**

INTRODUCTION

Le conseil municipal, à sa séance du 24 avril 2018, a mandaté la Commission de la présidence du conseil par la résolution CM18 0557 pour faire l'examen de l'utilisation du scrutin préférentiel dans le cadre des élections municipales ontariennes de 2018 pour déterminer si Montréal devrait demander à Québec de modifier la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* afin de permettre aux municipalités du Québec d'imiter celles de l'Ontario et qu'elle rende compte de ses conclusions au conseil. La résolution adoptée à l'unanimité par le conseil visait également à mandater la Commission pour faire l'examen de la question de la participation électorale, à savoir si elle pourrait augmenter advenant que les élections municipales se tiennent un autre jour que le dimanche.

MÉTHODOLOGIE

Le Service du greffe, responsable de l'organisation de l'élection municipale pour la Ville de Montréal, est venu rencontrer la Commission à deux reprises dans l'objectif de dispenser toute l'information nécessaire à la réalisation de ce double mandat.

Dans le cadre d'une première séance de travail, tenue le 29 août 2018, M^{e} Yves Saindon, le greffier, qui agit à titre de président d'élection pour la Ville de Montréal, est venu exposer le sujet accompagné de M. Charles-André Goulet. Ce dernier a présenté plusieurs informations concernant le fonctionnement du mode de scrutin préférentiel, qui a pour objectif de faire en sorte que les candidats élus obtiennent la majorité absolue des soutiens et non seulement la pluralité. De plus, des données concernant le jour du scrutin au pays ont été présentées. Ainsi, les commissaires ont pu apprendre que le scrutin préférentiel, bien que peu connu, est utilisé dans une dizaine de villes américaines, dans tout l'état du Maine et maintenant au Canada, à London; qu'il est plus populaire au sein de partis politiques au pays et pour l'attribution de prix dans les domaines de la culture et des sports. Aussi connu sous le nom de « vote alternatif », le vote préférentiel permet à l'électorat de voter en exprimant sa préférence de manière ordonnée pour chaque personne s'étant portée candidate à un poste. Le vote préférentiel vise l'obtention d'un consensus.

Les commissaires ont donc pu prendre connaissance du fonctionnement détaillé de ce mode de scrutin ainsi que de différentes données relatives au taux de participation électorale mises en corrélation avec le jour de la semaine où le scrutin se tient, ce jour étant le lundi dans la majorité des grandes villes observées. De plus, il a été précisé qu'une demande de modification à la loi provinciale devrait précéder tout changement au mode de scrutin en vigueur. Les membres de la Commission comprennent que l'utilisation du scrutin électronique, pour lequel un moratoire est toujours en vigueur, représente une condition sine qua none à l'utilisation du mode de scrutin préférentiel, et ce, en raison des différentes informations figurant sur un même bulletin de vote, qui doivent pouvoir être traitées successivement dans un délai relativement rapide.

Puisque la Ville de London en Ontario est la seule ville ontarienne à avoir retenu le vote préférentiel à l'automne 2018, il a été convenu qu'Élection Montréal effectue différentes observations lors de l'élection municipale de London, puis fasse rapport de cette première expérience au pays à la Commission de la présidence en 2019.

Dans le cadre de la seconde séance de travail tenue le 27 février 2019, Me Yves Saindon, toujours accompagné de M. Goulet, est venu rendre compte des observations effectuées lors de l'élection municipale de la Ville de London en Ontario tenue le 22 octobre 2018. Différentes observations relatives à l'utilisation de la technologie ont été effectuées en introduction de cette présentation puisque l'utilisation des technologies de l'information est permise en Ontario. Ainsi,

les commissaires ont pu apprendre que 178 villes ontariennes ont employé le vote par internet et par téléphone, ce qui représente une hausse de 46% par rapport à la précédente élection. En 2018, les villes ontariennes ont procédé au vote de multiple façons, mais majoritairement par internet et par téléphone (39%); puis par bulletin papier exclusivement (25%); par bulletin numérisé (24%) et, finalement, par la poste (12%).

Puis, plus précisément, les commissaires ont pu apprendre que, à London, le 22 octobre 2018, 15 postes étaient en élection, dont la mairie pour laquelle 14 personnes s'étaient portées candidates. Quant aux 14 postes de conseillères et de conseillers, ce sont entre deux et neuf personnes qui s'y sont portées candidates à chacun des sièges, pour un total de 66 candidatures. Parmi les 14 postes de conseillères et de conseillers, seuls trois ont donné lieu à une élection majoritaire dès le premier tour. Par ailleurs, l'élection à la mairie de London a montré une plus grande répartition du vote parmi les 14 candidatures au premier tour, et ce, puisque le meneur, M. E. Holder, a obtenu 34.2% des votes alors que le gagnant de 2014 avait obtenu 57.8% des votes dans le cadre du scrutin uninominal à un tour. Au final, le résultat du vote proportionnel a permis au meneur d'obtenir 60% des votes. Aux termes de la présentation de ces résultats, très bien documentés dans la présentation déposée à la Commission, les commissaires ont pu constater que ce mode de scrutin n'a pas eu pour effet de faire augmenter le taux participation, au contraire, puisque celui-ci était inférieur au taux de participation de l'élection précédente réalisée selon le mode uninominal à un tour, de 43% à 39%. En outre, la littérature scientifique n'établit aucune corrélation entre le mode de scrutin préférentiel et la participation de l'électorat. Il appert également que le mode de scrutin préférentiel est plus complexe et qu'il nécessiterait, sans contredit, le recours à l'informatique. Il est à noter que les résultats pour le poste à la mairie ont été disponibles 18 heures après la fermeture des bureaux de vote et que 14 tours de dépouillement ont été requis pour déclarer les personnes élues à chacun des postes. Ainsi, puisque, depuis 2005, le scrutin électronique fait l'objet d'un moratoire au Québec, il faudrait d'abord obtenir la fin du moratoire pour pouvoir instaurer le mode de scrutin préférentiel et, le cas échéant, se doter des équipements permettant de procéder ainsi en tenant compte des coûts supplémentaires associés à ce changement pour l'élection municipale montréalaise.

M. Goulet a également fait état d'un référendum mené afin de connaître la préférence de l'électorat de la Colombie-Britannique quant au type de scrutin souhaité. Il s'est avéré que le système de représentation proportionnelle n'a recueilli que 42.6% de participation et que les résultats ont montré une nette préférence des 500 000 personnes ayant voté pour la proportionnelle mixte. C'est ce mode de scrutin qui a majoritairement été choisi comme premier choix, mais également comme 2^{e} choix.

En ce qui concerne le second mandat relatif au jour du scrutin, il ressort des observations effectuées par le Service du greffe, des cas d'autres villes canadiennes, que rien ne permet d'affirmer qu'une journée serait préférable à une autre en relation avec le taux de participation.

ANALYSE DE LA COMMISSION

À l'issue de l'élection menée à London, le Service du greffe a observé un niveau de complexité relativement important en ce qui a trait à la gestion de ce mode de scrutin, notamment en raison de la multiplication du nombre de tours de comptage. De plus, il a été observé que le taux de participation électorale a diminué par rapport à l'élection précédente en mode uninominal à une tour, passant de 43%, en 2014, à 38%, en 2018, ce qui est certes contraire à l'objectif recherché.

En outre, le changement de mode de scrutin requiert de tenir un référendum pour lequel au moins 50% de l'électorat doit exercer son droit vote. Les observations ont montré qu'en Ontario, dans les villes de Cambridge et de Kingston, le taux de participation n'a pu permettre de valider le résultat de vote référendaire au sujet du changement de mode de scrutin. Mentionnons également que dans la province de Québec, le quart des conseils municipaux est renouvelé sans aucune opposition. Finalement, l'absence de demande de la part de la société civile pour le vote préférentiel à l'heure actuelle permettrait difficilement de motiver un tel changement.

Aux termes des échanges, il est ressorti que la lourdeur de gestion du scrutin préférentiel jumelé au moratoire sur le scrutin électronique et à l'absence d'effet sur la participation électorale dictent le maintient du statu quo. De plus, en ce qui a trait au jour du scrutin, les données observées ne permettent en rien de déterminer une corrélation positive entre le jour du scrutin et la participation électorale.

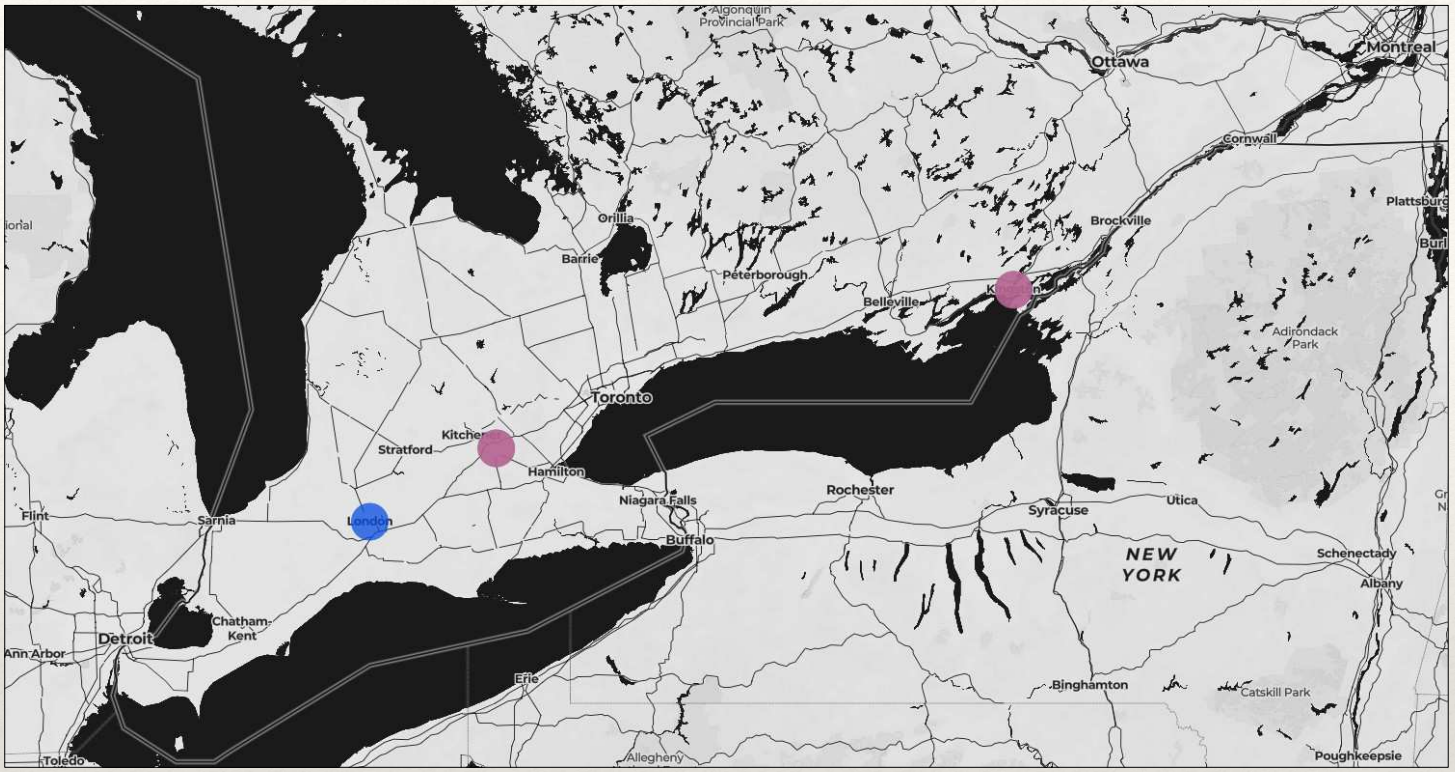
CONCLUSION

En conclusion, la Commission recommande le statu quo d'ici à ce que la demande pour l'adoption du mode de scrutin préférentiel vienne de l'électorat, et ce, puisqu'aucune observation n'a permis d'établir de corrélations entre le taux de participation électorale et le mode de scrutin ou le jour du scrutin. De plus, les commissaires recommandent également le statu quo en raison du moratoire sur le scrutin électronique au Québec et de l'importance des coûts associés au changement du mode de scrutin en plus du délai de traitement associé au traitement des résultats avant de pouvoir déclarer les personnes élues, qui requiert un grand nombre de tours de comptage, ce qui est propre au mode de scrutin préférentiel.

La présentation du Service du greffe, présentée à la Commission de la présidence du conseil le 27 février 2019 est jointe en annexe de ce rapport.

ANNEXE 1

Présentation du Service du greffe faite à la Commission de la présidence du conseil le 27 février 2019



Le vote préférentiel

Suivi des élections municipales du 22 octobre 2018 en Ontario

Le 27 février 2019
Service du greffe
Ville de Montréal

Objectifs de la présentation dans le cadre du mandat CM 180557

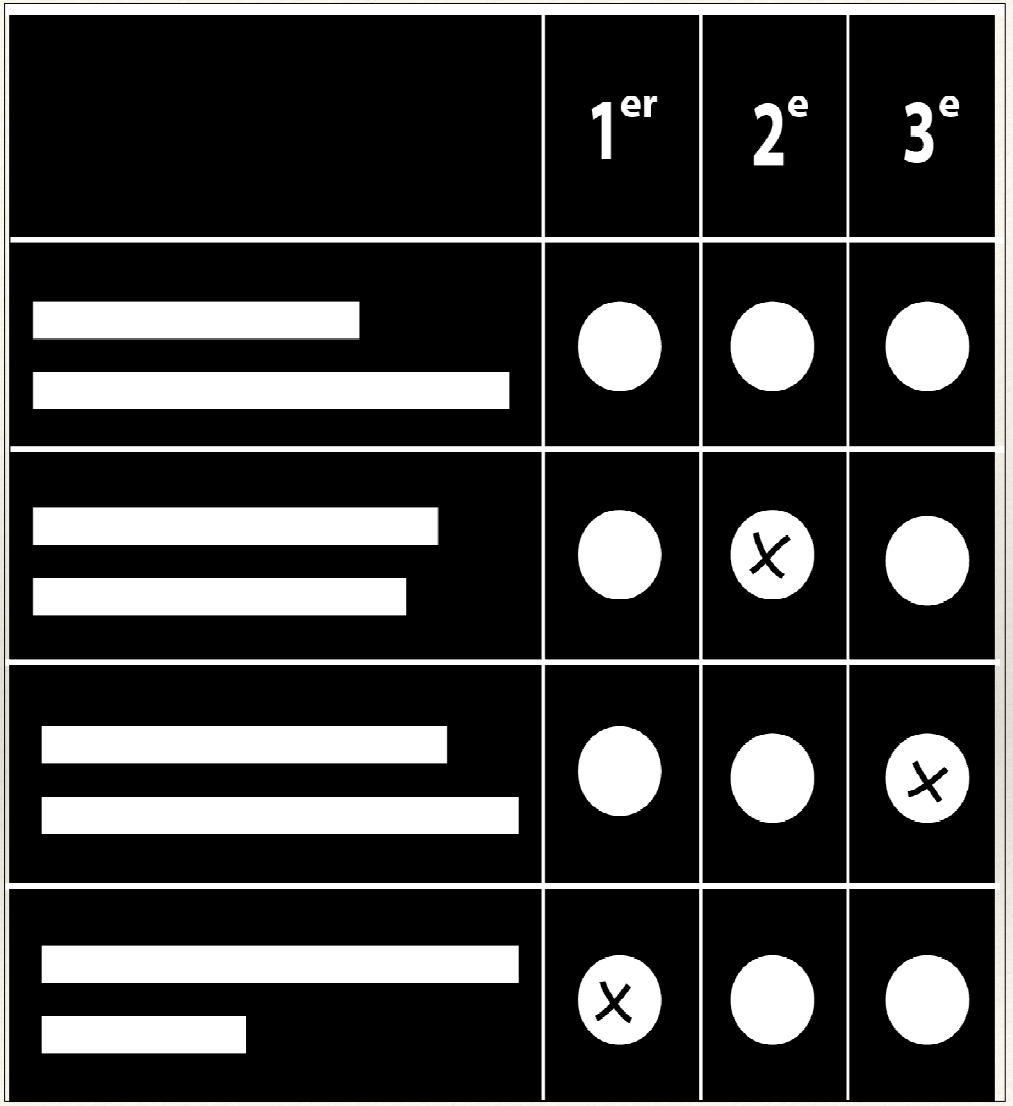
1) Examiner l'expérience ontarienne d'octobre 2018 avec le scrutin préférentiel

2) Soutenir la réflexion et la prise de position en matière de règles électorales

Déroulement de la présentation

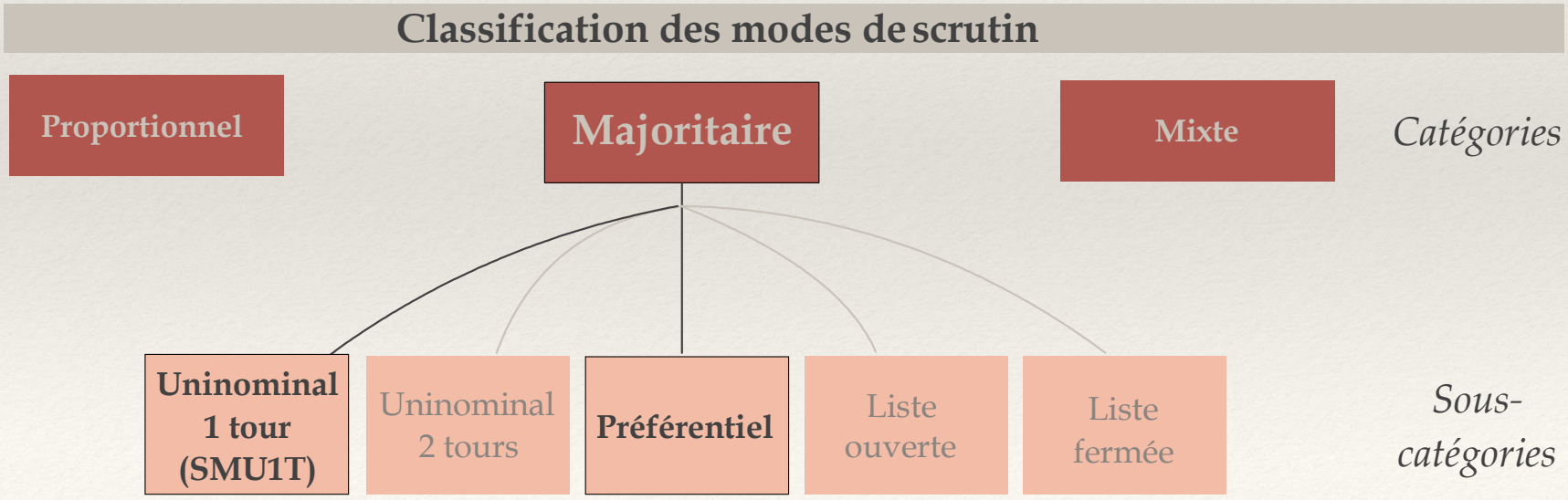
1) Retour sur le vote préférentiel (VP)
2) Suivi de l'élection générale de London
3) Examen des résultats référendaires sur le VP
4) Propositions utiles à la réflexion

Retour sur le vote préférentiel



Le vote préférentiel en rappel

Aussi connu sous le nom de « vote alternatif », le vote préférentiel est une modalité électorale qui permet aux électeurs de classer les candidats par ordre de préférence. Un des objectifs recherchés est de faire en sorte que les candidats élus obtiennent la majorité absolue des soutiens et non seulement la pluralité de ceux-ci.



5

Le scrutin préférentiel : peu connu mais répandu

Postes électifs

- Ville de London en Ontario
- L'État du Maine
- Une dizaine de villes américaines dont San Francisco

Élections internes

- Parti progressiste-conservateur de l'Ontario
- Parti libéral du Canada
- Parti Québécois

Culture et sports

- Oscars
- Ligue nationale de hockey
- Association nationale de basketball (NBA)

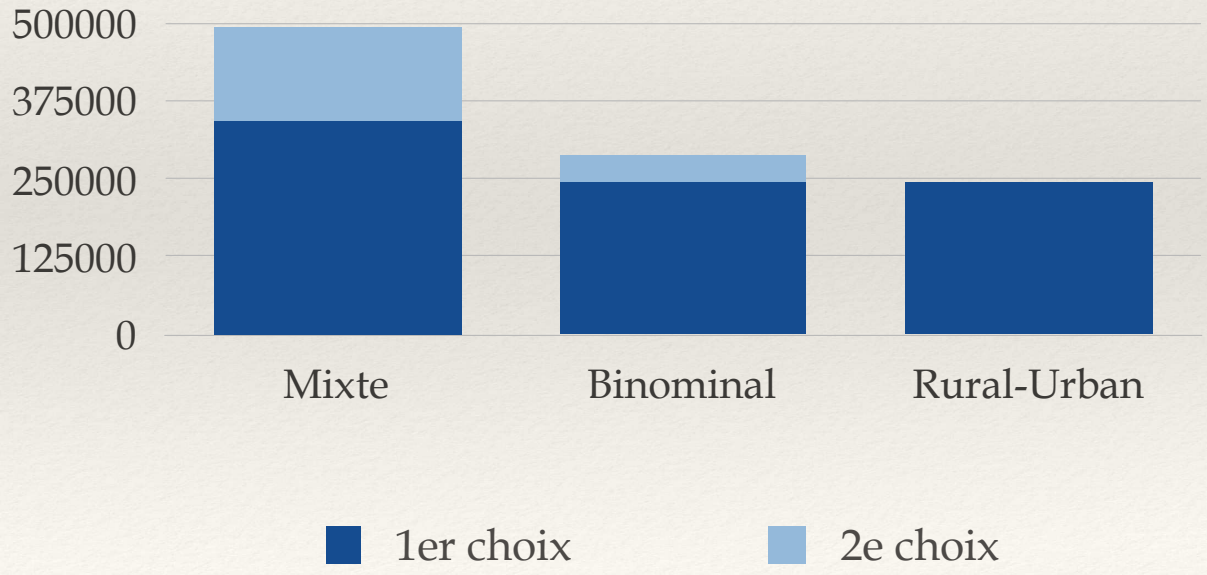
Le VP et la recherche d'un consensus

Décembre 2018

Référendum tenu par la poste en Colombie-Britannique

Participation 42,6 %

Si la Colombie-Britannique adoptait la représentation proportionnelle quel système préféreriez-vous ? 1er et 2e choix des votants

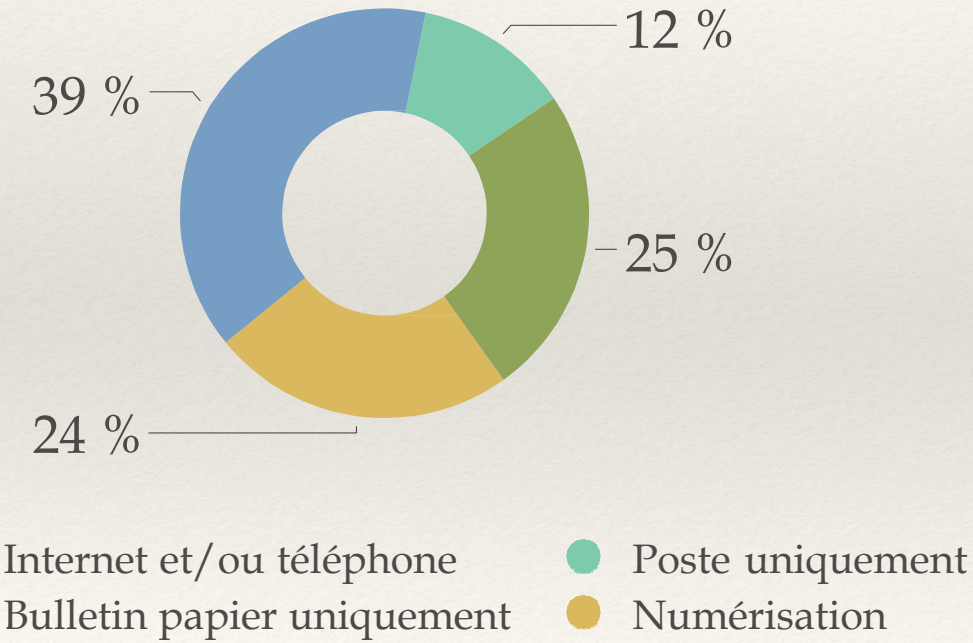


7

Suivi de l’élection générale de London

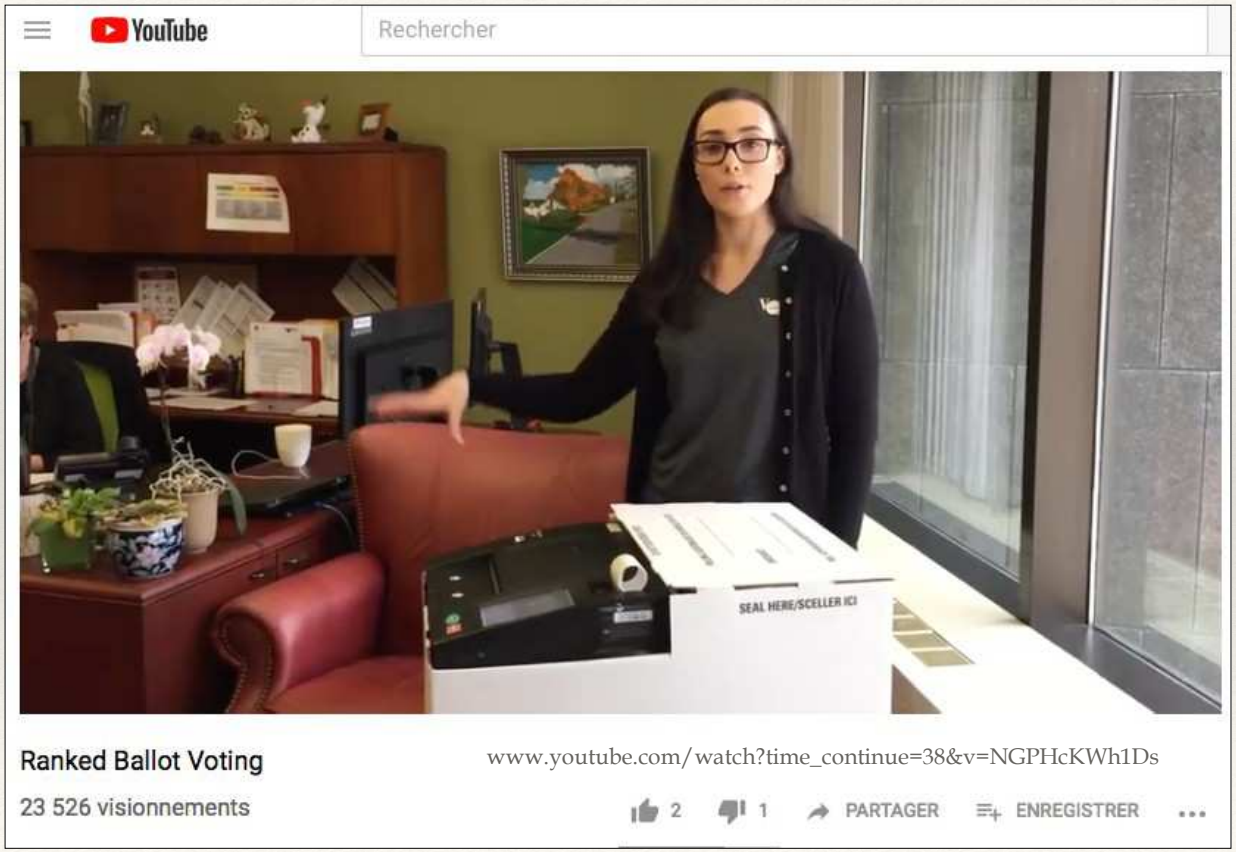
Mise en contexte technologique

Mode de votation dans les élections municipales ontariennes de 2018



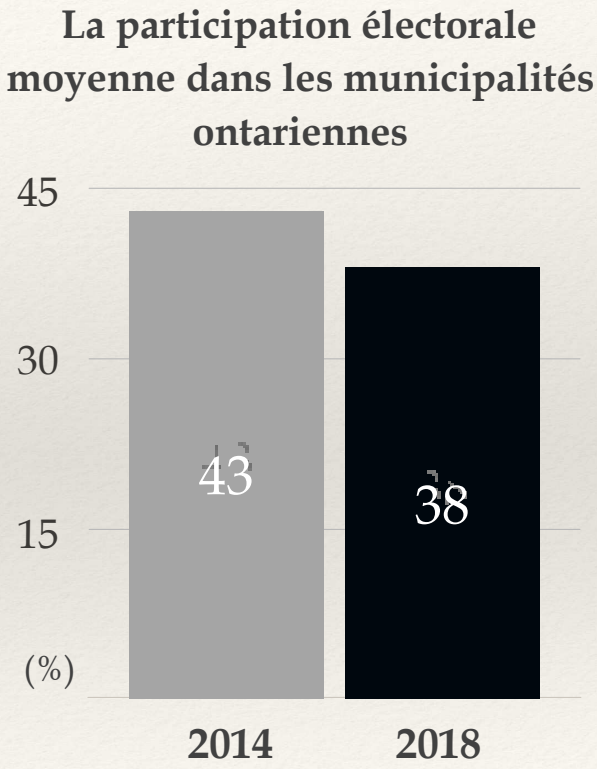
En 2018, 178 de 444 municipalités ontariennes ont employé le vote par internet et/ou par téléphone. Cela représente une hausse de 46 % par rapport à 2014.

Courte présentation vidéo



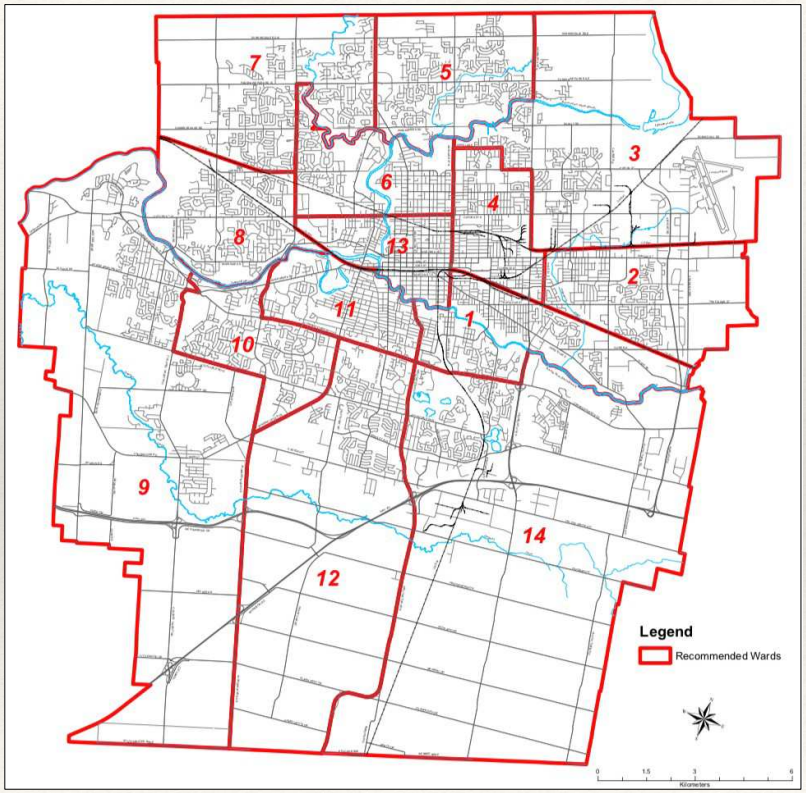
Une demande citoyenne modeste

Ville de London	2014	2018
Électeurs inscrits	259 133	248 212
Nombre de votants	111 937	97 947
Participation électorale	43 %	39 %



L’élection générale du 22 octobre 2018

Poste électectif	Modalité
1 poste de maire/ mairesse	· Vote préférentiel
14 postes de membres du conseil de la ville	· Vote préférentiel (11) · Majoritaire à 1 tour (3)
13 postes de commissaires	· Majoritaire à 1 tour

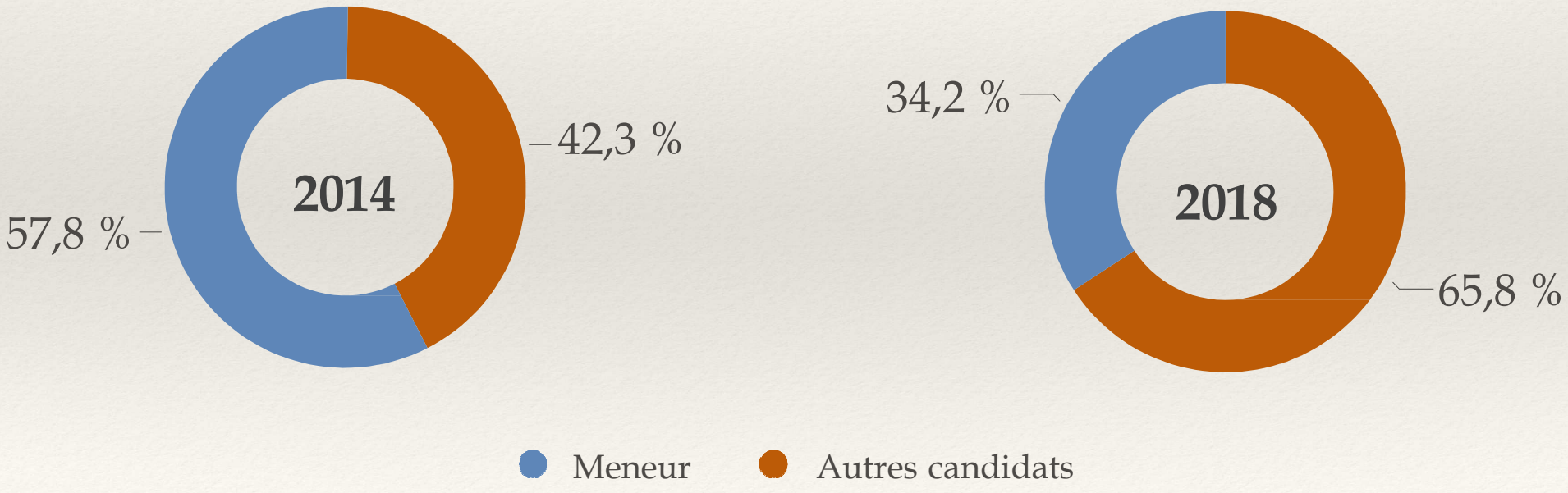


Une offre politique stable

Poste électectif	2014	2018
Poste de maire/ mairesse	14 candidats	14 candidats
Postes de conseiller de la ville	2 à 8 candidats par siège 72 candidats au total	2 à 9 candidats par siège 66 candidats au total

Une plus grande répartition du vote

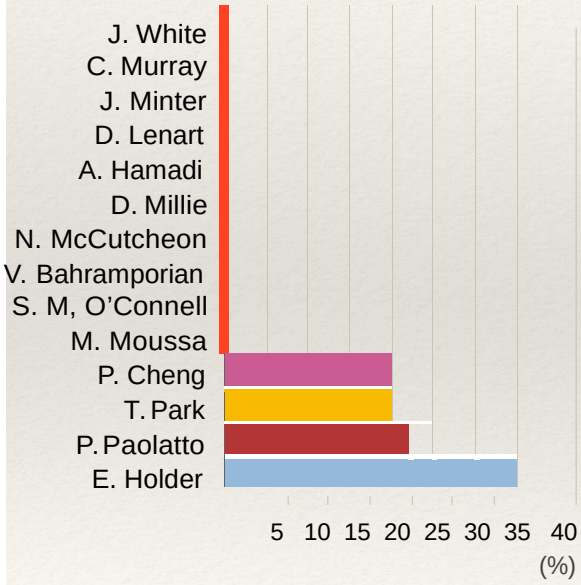
Le soutien accordé aux candidats au poste de maire de London



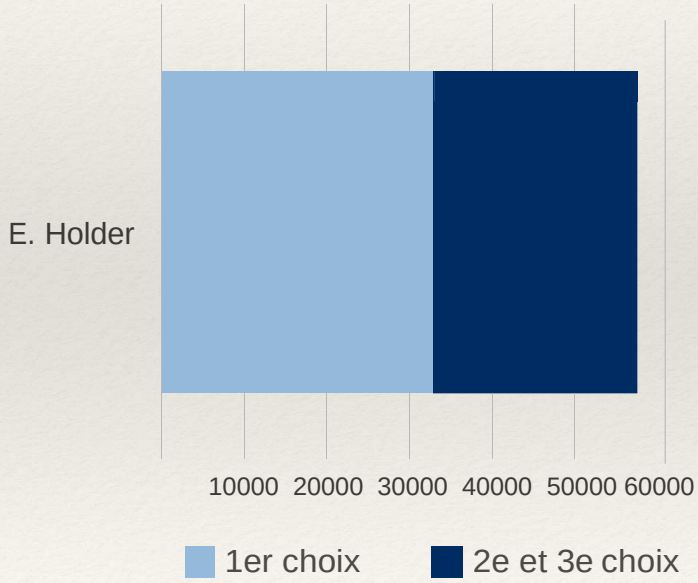
14

Le dépouillement des votes de l'élection du maire

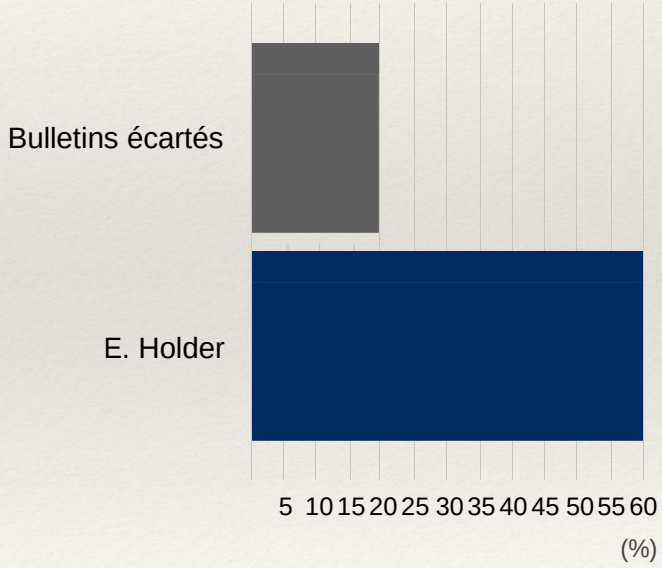
Résultats initiaux de l'élection (1er choix)



Soutiens accordés au candidat élu



Résultats après la distribution finale des votes



15

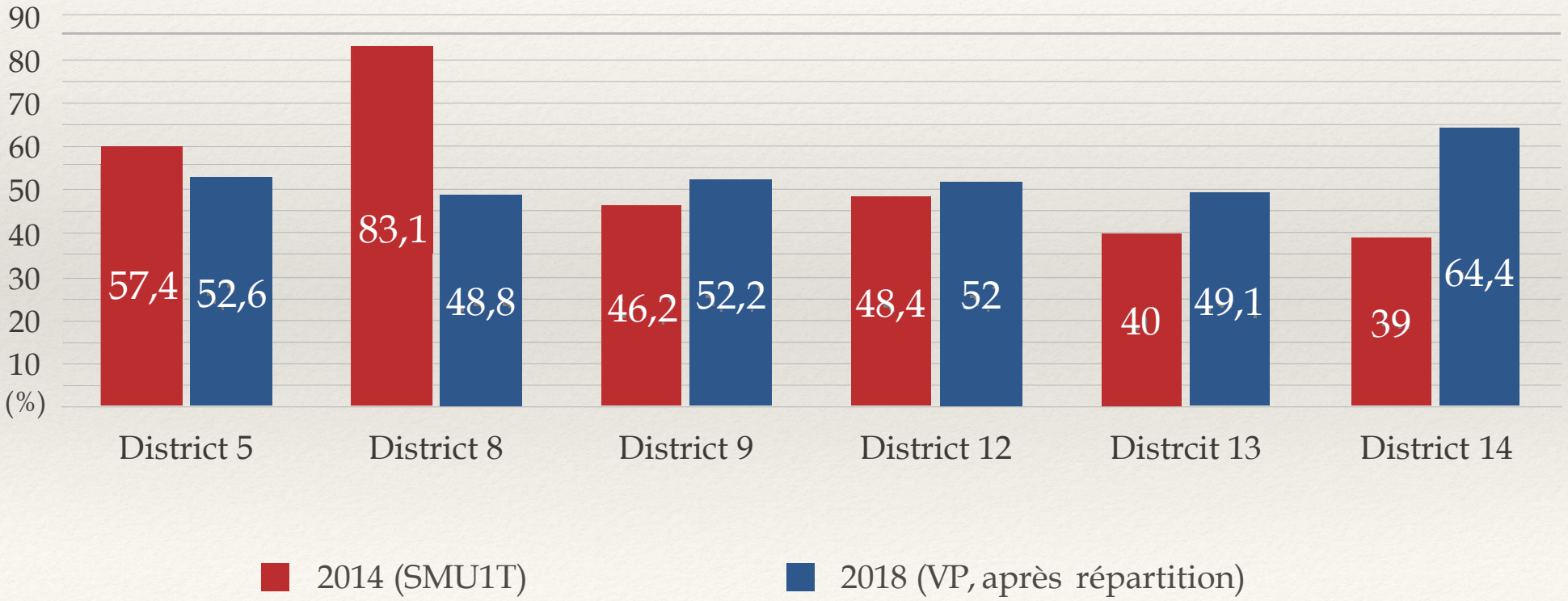
Un décompte en plusieurs étapes

	Tour de dépouillement													
Candidat	**1er**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**	**11e**	**12e**	**13e**	**14e**
J. White	111	↴												
C. Murray	127	131	↴											
J. Minter	212	217	224	↴										
D. Lenart	255	258	263	275	↴									
A. Hamadi	304	304	304	306	311	↴								
V. Bahramporian	349	352	352	358	364	369	↴							
N. McCutcheon	340	344	351	361	364	375	384	↴						
D. Millie	337	343	347	358	380	385	391	401	↴					
S. M. O'Connell	370	372	380	389	401	406	416	442	483	↴				
M. Moussa	919	922	925	933	949	1 023	1 035	1 043	1 063	1 077	↴			
P. Cheng	19 162	19 176	19 191	19 212	19 239	19 255	19 330	19 363	19 397	19 443	19 617	↴		
T. Park	19 657	19 677	19 691	19 741	19 782	19 802	19 829	19 961	20 072	20 200	20 465	22 417	↴	
P. Paolatto	21 460	21 468	21 475	21 491	21 520	21 545	21 583	21 608	21 641	21 679	21 860	25 947	31 065	↴
E. Holder	**33 043**	33 057	33 074	33 102	33 136	33 184	33 241	33 281	33 326	33 392	33 544	38 691	44 375	**57 614**
Votes écartés		25	68	119	119	296	428	535	649	839	1 143	9 523	21 115	38 899
Votes exprimés	96 646	**Seuil (50%+1)**		**48 324**										

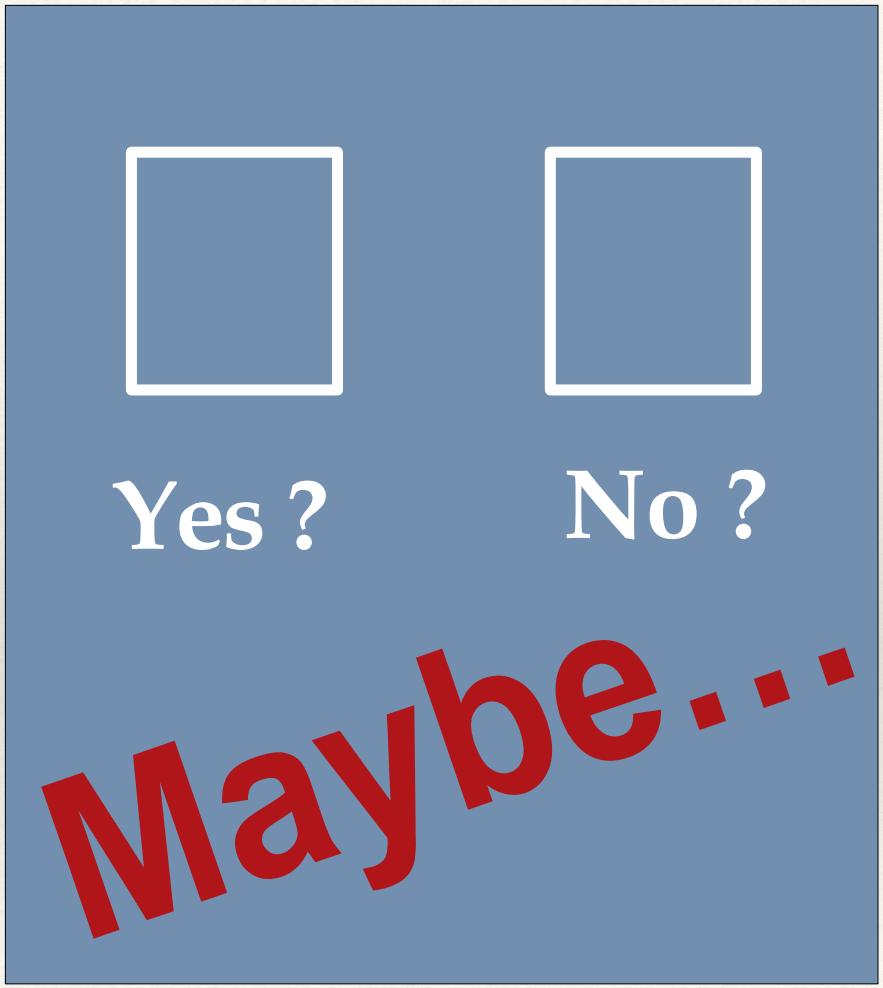
Survol des résultats des élections de conseillers

VP non applicable	VP applicable mais non déterminant	VP applicable et potentiellement déterminant
2 candidats	**3 candidats et + avec majorité absolue**	**3 candidats et + sans majorité absolue**
District 3	District 1	District 5
District 6	District 2	District 8
District 7	District 4	District 9
	District 10	District 12
	District 11	District 13
		District 14

Soutiens populaires accordés aux conseillers élus



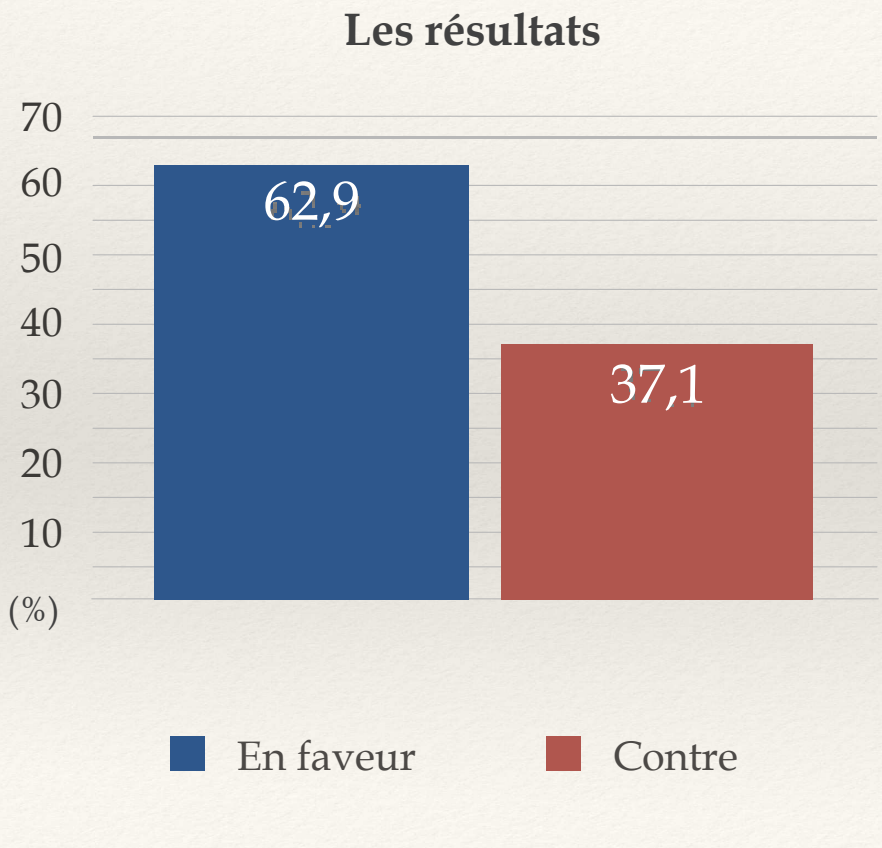
Les référendums de Cambridge et Kingston

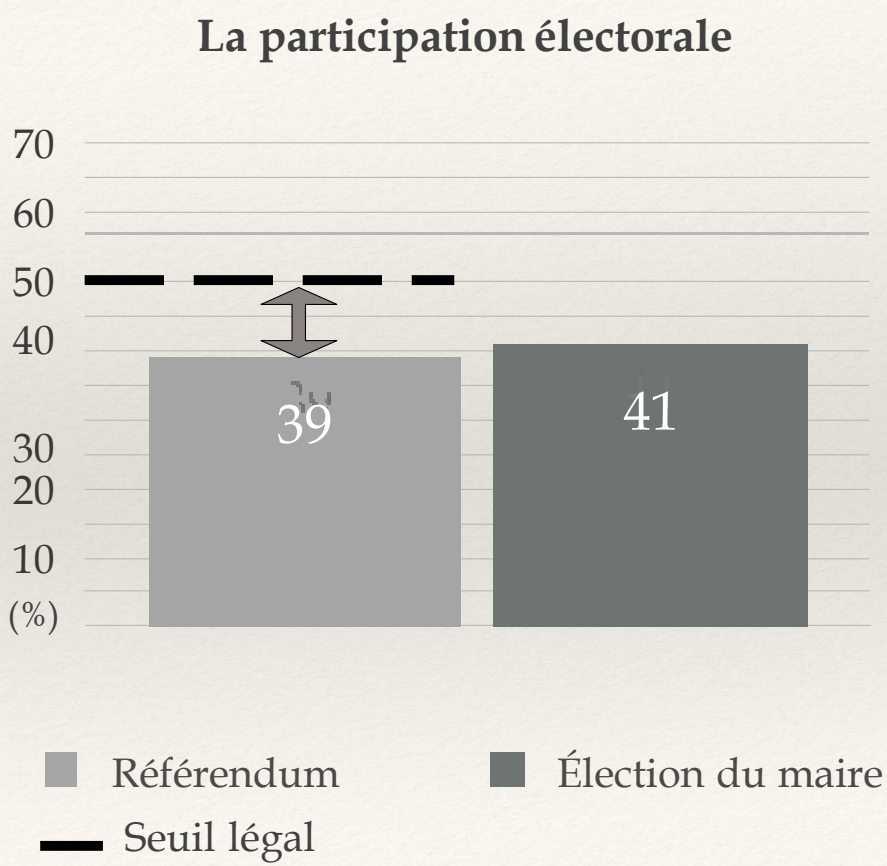


La campagne d'information à Kingston

- Mandat accordé par le Conseil de la ville afin que les autorités électorales mènent une campagne d'information sur le fonctionnement du VP
- Participation modeste/inégale de la part de la société civile dans le débat
- Implication limitée des acteurs politiques dans le débat

Kingston : les résultats du référendum sur le VP

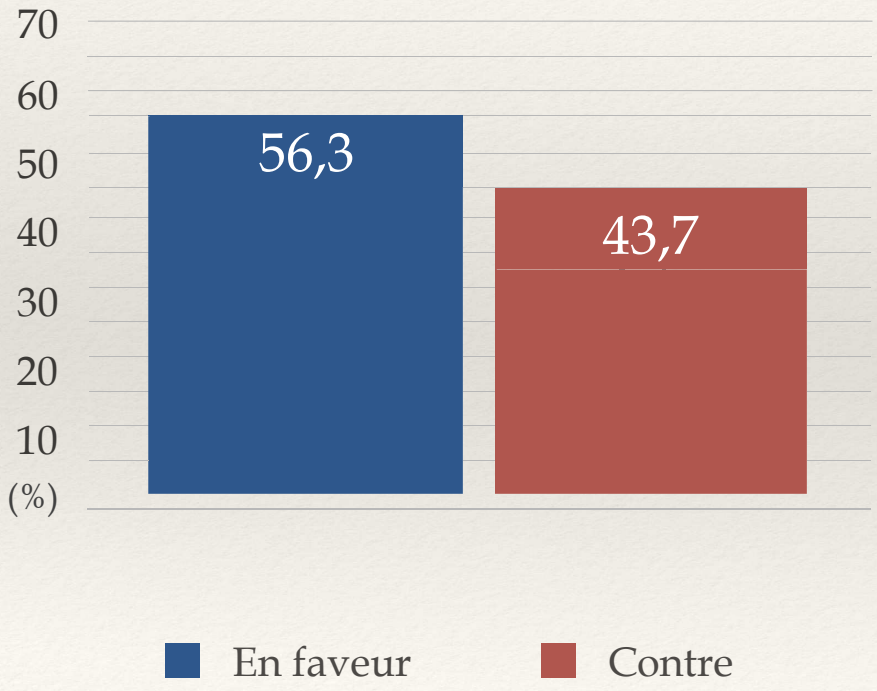




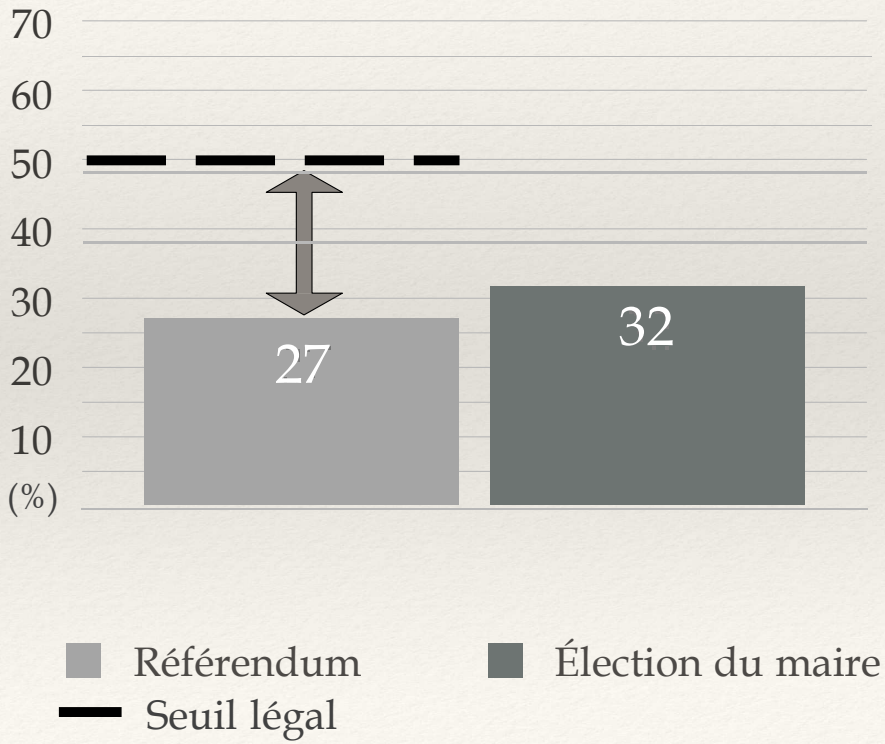
21

Cambridge : les résultats du référendum sur le VP

Les résultats



La participation électorale



22

Conclusion et réflexions

Suivi d'avantages associés au VP

Observations préliminaires (août 2018)	Retour sur l'élection du 22 octobre 2018 à London	Constat
◆ Le VP augmenterait le nombre de candidats, incluant le nombre de candidates.	◆ La proportion de candidatures féminines (un quart) est demeurée stable de 2014 à 2018.	😕
◆ La forte possibilité que le vote de plus d'électeurs compte dans le choix des élus.	◆ Dans 5 élections sur 7, le VP a permis aux candidats d'être élus avec une plus grande majorité que cela n'aurait été le cas sous le SMU1T.	🙂
◆ Le VP augmenterait légèrement la chance des femmes d'accéder au pouvoir.	◆ 4 des 15 élus sont des femmes, soit le même nombre qu'en 2014.	😕

Suivi de désavantages associés au VP

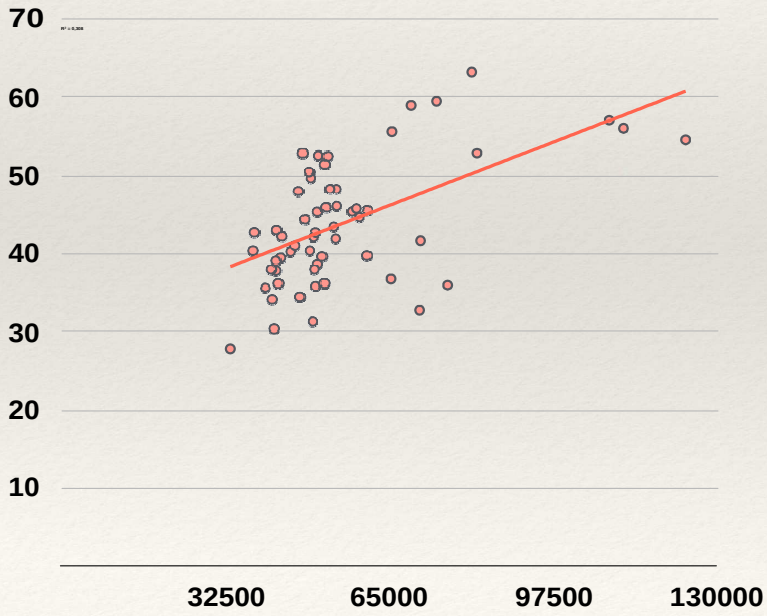
Observations préliminaires (août 2018)	Retour sur l'élection du 22 octobre 2018 à London	Constat
◆ Incertitude causée par un dépouillement plus long et pouvant être perçu comme étant opaque.	◆ Les résultats (poste de maire) ont été disponibles 18 heures après la fermeture des bureaux de vote. ◆ Les candidats en tête au 1er tour de dépouillement ont tous été élus.	🙂
◆ La littérature n'identifie pas un lien clair et direct entre le VP et la participation électorale.	◆ À London, la participation a reculé. Les référendums de Cambridge et Kingston ont été peu courus.	☹️
◆ Incertitude entourant le VP, alors que celui-ci est régulièrement contesté.	◆ Le gouvernement provincial pourrait (ou non) maintenir les dispositions de la Loi permettant le VP.	😐

Le VP et le contexte québécois

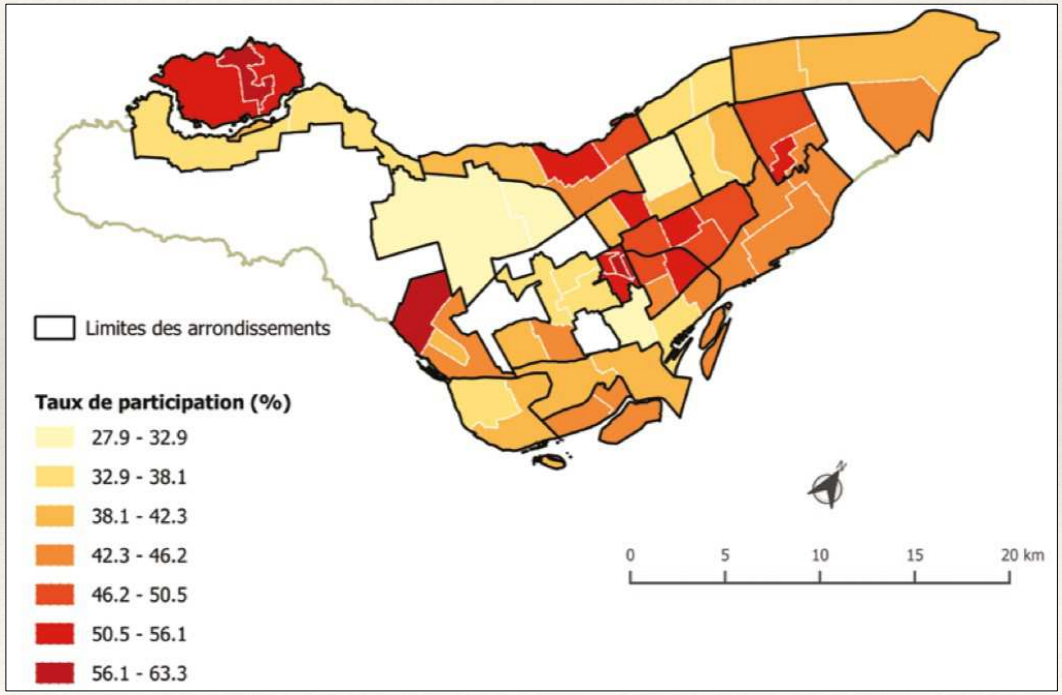
Éléments favorables	Éléments défavorables
◆ Des modifications au mode de scrutin (provincial) pourraient être adoptées alors que la ministre de la justice a été mandatée afin de consulter le DGEQ sur la question.	◆ En 2017, un quart des conseils municipaux au Québec a été renouvelé sans aucune opposition.
◆ La situation actuelle exige sans doute des changements : le soutien accordé à plusieurs élus municipaux est très modeste alors que les décisions prises par ces derniers sont d'une grande importance.	◆ Moratoire sur l'utilisation des technologies électorales. ◆ La demande pour le VP provenant de la société civile n'est pas observée à l'heure actuelle. Un travail considérable de la part des élus serait à prévoir en matière de promotion.

La toile de fond montréalaise

Le revenu des ménages et la participation électorale (2017) dans les districts montréalais

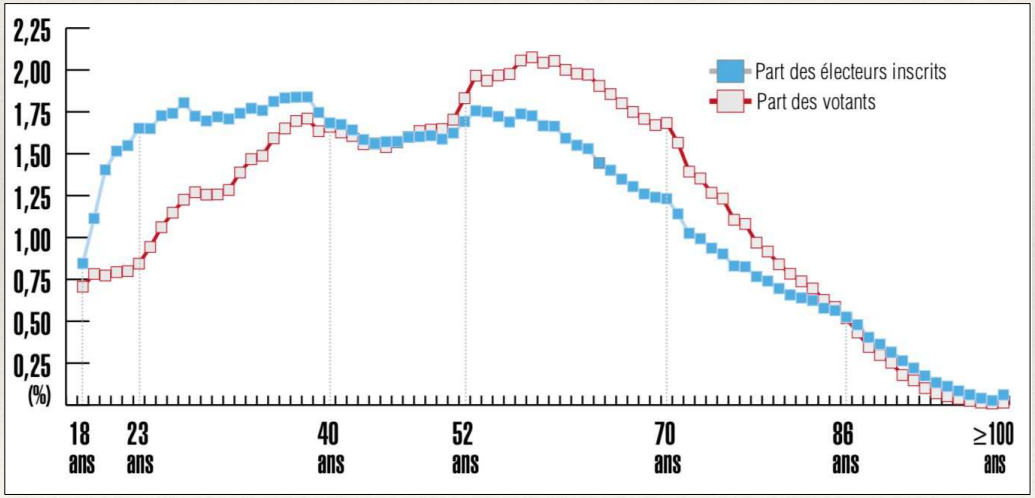


La participation électorale dans l'élection municipale de 2017



Contexte et interrogations

Part des électeurs inscrits et des votants lors de l'élection de 2017



- En quoi les changements souhaités établiront-ils un meilleur équilibre dans la représentation des différents groupes de la société ?
- Comment les mesures proposées entraîneront-elles des engagements plus profonds de la part des citoyens des différents districts ?
- En quoi les modifications choisies renforceront-elles les liens entre les citoyens, les partis, les candidats et, enfin, les élus municipaux ?
- De façon générale, en quoi les changements aux règles électorales amèneront-ils les abstentionnistes à voter ?

Réflexions finales

- Le VP s'imposera « plus naturellement » là où l'utilisation de la technologie est répandue et où la demande pour une telle réforme provient à la fois des citoyens, des candidats *et* des élus.

- La question des coûts (et des bénéfices) occupera sans doute le devant de la scène à un moment ou un autre des débats.

- Le niveau modeste de l'état de la recherche et l'application limitée du VP dans un contexte canadien font en sorte qu'il est ardu de mesurer les pleines retombées et ainsi le plein potentiel de ce dernier.

Lectures complémentaires

La campagne électorale à London

CBC. (2018). London, Ont., voters to make history with country's first ranked ballot election. Repéré à https://www.cbc.ca/news/canada/london/london-ontario-election- ranked-ballots-1.4870624

The London Free Press. (2018). Don't wait up for London election results. They're not coming until lunch Tuesday. Repéré à https:// lfpress.com/news/local-news/dont- wait-up-for-election-results-theyre- not-coming-until-lunch

The Star. (2018). London, Ont. to use ranked balloting in a first for Canadian politics. Repéré à https://www.thestar.com/news/toronto-election/2018/10/21/london-ont-to- use-ranked-balloting-in-a-first-for- canadian-politics.html

Le scrutin de mi- mandat dans le Maine

CNN Politics. (2018). Competitive House race in Maine to test the 'ranked-choice' voting system. Repéré à https://www.cnn.com/2018/11/08/politics/ house-race-maine-ranked- choice-voting/index.html

News Center Maine. (2018). How ranked- choice voting affect the race for Congress. Repéré à https://www.newscentermaine.com/video/news/politics/voice-of-the-voter/how-ranked-choice-voting-will-affect-the-race-for-congress/97-8304490

Retour sur les référendums de Cambridge et de Kingston

ICI Toronto. (2018). Kingston dit oui au mode de scrutin préférentiel. Repéré à https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1131523/kingston-scrutin-preferentiel-referendum-taux-participation

CambridgeTimes.ca. (2018). Cambridge may find another online voting provider after election night glitch. Repéré à https:// www.cambridgetimes.ca/news-story/ 8985837-cambridge-may-find-another-online-voting-provider-after-election-night-glitch/

The Kingston Whig Standard. (2018). Ranked ballot to be high on new council's agenda for Kingston. Repéré à https://www.thewhig.com/news/local-news/ranked-ballot-to-be-high-on- new-councils-agenda-for-kingston

Retour sur l'élection du 22 octobre 2018 à London

CBC News. (2018). Was the ranked ballot system the reason for the low turnout in London? Repéré à https://www.cbc.ca/news/canada/london/london-ranked- ballots-1.4874394

CTV News London. (2018). Examining how new ranked ballots affected election. Repéré à https://london.ctvnews.ca/video?clipId=1521888

London Free Press. (2018). Ranked ballot makes history in London. Repéré à https://lfpress.com/news/local-news/ ranked-ballot-makes-history-in-london

London Free Press. (2018). London city clerk praised for smooth shift to ranked ballots. Repéré à https://lfpress.com/news/local-news/london-city-clerk-praised-for-smooth-shift-to-ranked- ballots