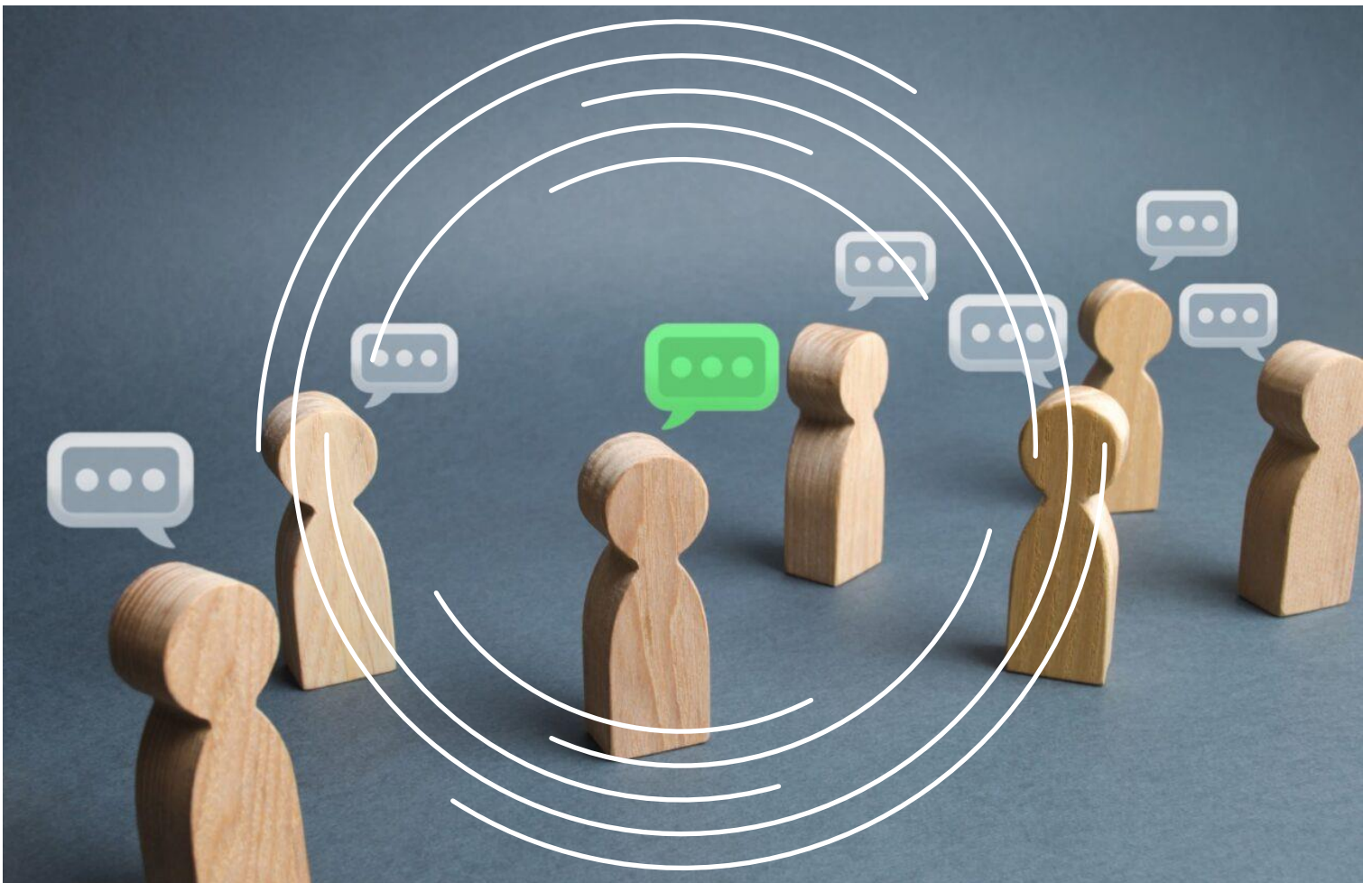


MEMOIRE

Projet de loi n° 57 - Loi édictant la *Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions* et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal



## Table des matières

La voix des gouvernements de proximité .....	4
Introduction .....	5
<b>1. Protéger les personnes élues et le milieu municipal</b> .....	6
1.1. Renforcer et faciliter l'application des mesures de protection proposées.....	6
1.2. Étendre les mesures de protection à d'autres groupes .....	7
1.3. Protéger les données personnelles des élues et élus municipaux .....	8
1.4. Prévenir l'instrumentalisation des plaintes à la Commission municipale du Québec.....	9
<b>2. Favoriser la conciliation entre la fonction d'élu et la vie personnelle</b> .....	10
2.1. Soutenir les municipalités dans la transition vers des séances hybrides.....	11
2.2. Améliorer le soutien aux élues et élus qui enfantent ou adoptent.....	13
<b>3. Favoriser le développement des compétences du milieu politique municipal</b> .....	14
3.1. Lever les barrières administratives et financières à la formation des élus municipaux .....	14
3.2. Instaurer une formation à l'intention des candidates et candidats aux postes électifs.....	15
3.3. Renforcer l'accompagnement des élues et élus municipaux .....	16
<b>5. Agir pour un financement municipal équilibré</b> .....	17
5.1. Protéger les revenus fonciers provenant des barrages.....	17
5.2. Optimiser la taxe d'immatriculation destinée au financement du transport collectif.....	18
<b>6. Réduire les barrières financières à l'implication politique</b> .....	19
<b>7. Encourager la participation citoyenne locale</b> .....	20
Synthèse des recommandations.....	21

## La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

## Introduction

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) tient à saluer le dépôt du projet de loi n° 57 visant notamment à améliorer la protection des élues et élus municipaux dans l'exercice de leurs fonctions, tout en offrant de nouveaux outils pour favoriser la démocratie municipale. Devant l'ampleur de la crise secouant le milieu municipal, il était essentiel d'agir rapidement et la ministre des Affaires municipales a répondu à cet appel.

Le milieu municipal est plus mobilisé que jamais pour trouver des solutions aux défis auxquels il fait face et apprécie pouvoir compter sur la collaboration du gouvernement provincial. Avec ce projet de loi, plusieurs avancées importantes seront réalisées. Les réflexions se poursuivront et d'autres pistes de solutions continueront d'émerger.

L'UMQ est convaincue que la sortie de crise du milieu municipal passe par une approche globale. Des actions doivent être menées à la fois auprès des élues et des élus, de la population et des gouvernements et l'accent mis sur les actions préventives, tout en veillant à ce que les bons outils soient en place pour intervenir lorsque des situations surviennent. C'est d'ailleurs le mandat que s'est donné la nouvelle instance de l'UMQ, le comité démocratie municipale. Ses trois objectifs pour l'année 2024 sont de :

- Moderniser les structures en politique municipale pour s'assurer qu'elles reflètent bien les enjeux et réalités actuelles.
- Valoriser la démocratie de proximité, le rôle des élues et élus et les débats sains et respectueux
- Accompagner les élues et élus dans leur rôle et mission

Dans son analyse du projet de loi n° 57 et dans son plan d'action en démocratie municipale, l'UMQ s'appuie sur des données recueillies via un sondage d'envergure mené avec la firme Léger du 19 mars au 8 avril dernier auprès des élues et élus municipaux. 1380 élues et élus des quatre coins du Québec y ont répondu. Ces éléments, dont certains sont présentés dans le cadre du présent mémoire, confirment l'importance d'agir afin de protéger les personnes élues et de favoriser la conciliation entre la fonction d'élu et la vie personnelle. En s'appuyant sur des données et sur la consultation de ses membres, l'UMQ propose de bonifier certaines des mesures du projet de loi n° 57 afin de faciliter leur application, de refléter la diversité des réalités municipales et émet certaines propositions pour servir les objectifs du projet de loi et agir sur des enjeux d'actualité.

Malgré le contexte actuel difficile, il est remarquable de constater que 96 % des élues et élus municipaux estiment qu'ils ont un impact significatif sur la société ou leur communauté. Cela met en lumière la grande solidité du milieu municipal et la motivation principale derrière leur engagement politique. En s'appuyant sur cette résilience et sur la grande intelligence collective de ses membres, ainsi sur la mobilisation générale pour valoriser la démocratie municipale, l'UMQ est confiant que le milieu municipal pourra retrouver ses lettres de noblesse et se concentrer sur ce qu'il fait de mieux, soit de servir les communautés du Québec.

## 1. Protéger les personnes élues et le milieu municipal

### 1.1. Renforcer et faciliter l'application des mesures de protection proposées

Selon le sondage Léger-UMQ, 46 % des élues et élus ont signalé avoir été confrontés à de l'intimidation et des menaces, tandis que 36 % ont déclaré avoir été victimes de harcèlement. Les femmes élues (53 %) sont plus fréquemment victimes d'intimidation et de menaces que les hommes (42 %). Vu la prévalence alarmante des comportements graves envers les personnes élues, la création d'une nouvelle amende allant de 500 \$ à 1500 \$ pour les personnes qui les menacent, intimident ou harcèlent est accueillie très favorablement.

Afin que cette mesure ait l'effet escompté, il importe de minimiser les barrières à son utilisation. Or, selon le libellé actuel de l'article 10 de la nouvelle *Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions*, il faudra non seulement faire la preuve que la personne élue se sent menacée, mais aussi que la menace a rendu son travail difficile. Cette preuve d'entrave semble exigeante. D'ailleurs, à titre comparatif, l'article 423.1(1) du Code criminel, qui prévoit une infraction concernant l'intimidation d'une personne du système judiciaire ou un journaliste, n'exige pas la démonstration d'une entrave, mais simplement d'un agissement dans l'intention de provoquer la peur ou de nuire à la personne visée.

Ainsi, l'UMQ recommande d'offrir aux personnes élues la même protection que les journalistes et le personnel du système judiciaire. La preuve devrait porter sur l'intention de la menace, de l'intimidation ou du harcèlement plutôt que sur le résultat.

#### **Recommandation 1**

Simplifier le processus de preuve pour l'application de la nouvelle amende en adoptant une approche similaire à celle prévue pour les journalistes et les personnes associées au système judiciaire, où la preuve repose sur l'intention de la menace, de l'intimidation ou du harcèlement, plutôt que sur le résultat.

Au cours des dernières années, les menaces, l'intimidation et le harcèlement se sont répandus dans le cyberespace. Les plateformes de médias sociaux sont devenues des terrains propices à ces comportements, posant ainsi des défis supplémentaires en matière d'identification des harceleurs.

L'une des mesures proposées dans le projet de loi n° 57 vise à faciliter l'accès à une injonction pour une élue ou un élu qui fait l'objet de propos ou de gestes qui entravent indûment l'exercice de ses fonctions ou qui

portent atteinte à son droit à la vie privée. L'injonction viserait à mettre fin à la situation. Il s'agit d'une avancée importante pour la protection des élu·es et élus.

Pour refléter les réalités actuelles, l'UMQ aimerait que cette mesure soit étendue afin de faciliter l'accès aux injonctions qui visent à lever l'anonymat d'une personne qui harcèle, menace ou intimide une personne élue. En effet, il est particulièrement complexe de chercher à lever l'anonymat d'un harceleur virtuel et les procédures légales peuvent être longues et laborieuses. L'identification de l'harceleur est pourtant la première étape afin de pouvoir faire cesser les comportements problématiques. Dans le même ordre d'idée, il faut également être en mesure d'identifier l'harceleur pour utiliser les nouvelles amendes prévues au projet de loi n° 57.

Dans cette optique, il existe un type d'injonction, dite de type Norwich, pour lever l'anonymat de l'auteur d'une infraction. L'UMQ propose de codifier ce principe d'injonction dans la nouvelle loi visant à protéger les élu·es et élus, afin de favoriser l'exercice sans entrave de leurs fonctions et de faciliter l'accès à ce type d'injonction dans les cas de harcèlement anonyme.

## **Recommandation 2**

Codifier les principes de l'injonction de type Norwich, développée en jurisprudence, qui permet notamment d'obtenir d'un tiers la communication de l'identité de l'auteur d'une infraction, et faciliter l'accès à cette injonction dans les cas de harcèlement anonyme.

## 1.2. Étendre les mesures de protection à d'autres groupes

Dans de nombreuses municipalités, les situations de harcèlement, d'intimidation et de menaces ne concernent pas seulement les élu·es et élus municipaux. Elles peuvent aussi toucher les membres de leur famille, le personnel de cabinet ainsi que certains fonctionnaires. De par leur proximité avec les élu·es et élus ou de par la nature de leurs fonctions, ces groupes font tous face à des risques importants. Il est donc proposé d'étendre certaines mesures de protection afin de les protéger également, soit l'accès facilité aux injonctions et les amendes pour harcèlement, menace ou intimidation.

Les hauts fonctionnaires et le personnel de cabinet travaillent étroitement avec les élu·es et élus pour assurer le bon fonctionnement des municipalités. Ils peuvent même être amenés à assumer un rôle de tampon ou d'intermédiaire entre des membres du conseil et des citoyennes et citoyens dans des situations problématiques. Par exemple, après des avertissements, il pourrait être demandé à une citoyenne ou un citoyen tenant des propos harcelants de communiquer uniquement avec un haut fonctionnaire de la municipalité.

Quant aux membres de la famille des élu·es et élus, ils ne sont malheureusement pas à l'abri d'être visés par des actions malveillantes.

### Recommandation 3

Réviser les dispositions de la nouvelle loi, notamment les articles 8 et 10, pour y inclure les fonctionnaires ou employés municipaux dont les fonctions et responsabilités sont définies par les lois municipales, la famille d'un membre du conseil et le personnel de cabinet.

## 1.3. Protéger les données personnelles des élu·es et élus municipaux

Selon le sondage Léger-UMQ, 11 % d'entre eux ont été victimes de divulgation malveillante de leurs informations privées, par exemple la diffusion de leur adresse personnelle sur les réseaux sociaux. Ce phénomène affecte davantage les mairesses et maires, parmi lesquels le pourcentage atteint 18 %.

Ainsi, la nouvelle mesure visant à retirer le caractère public de l'adresse des candidats dans les déclarations de candidatures est accueillie très favorablement. Cette initiative répond à une demande de longue date du milieu municipal, et vient compléter les modifications apportées en 2021 afin de protéger les adresses dans l'avis public d'élection. Toutefois, le défi d'effacer les traces des publications passées demeure. À ce sujet, si des moyens efficaces d'y parvenir ont été développés pour les députés provinciaux, il serait intéressant de les répliquer à l'échelle municipale.

Bien que les déclarations de candidatures soient la source la plus accessible pour obtenir les données personnelles d'une personne élue, l'UMQ croit que la protection pourrait être étendue à d'autres répertoires publics. Dans le cas du registre des donateurs d'Élection Québec, le code postal des donateurs est accessible publiquement. Un simple code postal peut, dans plusieurs cas, suffire à une personne mal intentionnée pour retrouver l'adresse complète d'une personne élue. Or, une proportion importante des élu·es et élus municipaux ont effectué un don à leur propre campagne. Ils apparaissent donc dans le registre des donateurs d'Élections Québec.

En décembre 2021, l'article 127.9 de la *Loi électorale* a été modifié afin de protéger les codes postaux des députés provinciaux. L'article stipule que « *le directeur général des élections modifie sur son site Internet la ville et le code postal du domicile de ce député par la ville et le code postal de son bureau de circonscription, pour toute contribution versée avant son élection. À cette fin, le député doit transmettre au directeur général des élections l'adresse de son bureau de circonscription qui, à la suite de la réception de celle-ci, procède sans délai à la modification* ».

Par souci de réciprocité et parce que les incidents violents touchent particulièrement les élu·es et élu·es de proximité, ceux-ci devraient bénéficier de la même protection et pouvoir inscrire le code postal de l'hôtel de ville plutôt que celui de leur domicile.

L'UMQ poursuivra ses efforts visant à identifier les vulnérabilités des personnes élu·es en matière de protection des données personnelles. En matière de sécurité, une approche préventive est toujours préférable, et c'est dans cette optique que l'UMQ souhaite renforcer ses actions visant à outiller les élu·es et élu·es municipaux pour protéger efficacement leurs données personnelles.

#### **Recommandation 4**

Ajouter au projet de loi n° 57 la protection des données personnelles des élu·es et élu·es municipaux dans le registre des donateurs d'Élections Québec, au même titre que leurs homologues provinciaux.

### 1.4. Prévenir l'instrumentalisation des plaintes à la Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec (CMQ) est l'organisme chargé d'enquêter sur les plaintes en éthique et déontologie visant les élu·es et élu·es municipaux. Il est courant que ces plaintes émanent d'autres membres du conseil, qui, par leur proximité, sont à même de constater des manquements. Les personnes élu·es ont un rôle important à jouer afin d'incarner et de promouvoir les valeurs d'intégrité et de transparence au sein de la communauté municipale.

Cependant, dans certains cas, le dépôt d'une plainte en éthique et déontologie semble exploité à des fins politiques. En effet, la publicité autour du simple dépôt d'une plainte peut être utilisée pour porter atteinte à la réputation ou à la crédibilité d'une ou d'un adversaire. Ainsi, avant même qu'une enquête ne soit menée par la CMQ pour déterminer la suite à donner au dossier, il arrive que des élu·es ou élu·es annoncent publiquement le dépôt d'une plainte. Cette annonce peut entraîner une forte attention médiatique et citoyenne et nuire à la confiance de la population envers les institutions municipales, mais aussi avoir un impact significatif sur la santé mentale des parties impliquées. Ce type d'annonce peut également nuire au bon déroulement de l'enquête.

Dans le but de préserver l'intégrité du processus tout en protégeant le droit à une procédure équitable de tous les élu·es et élu·es impliqués, l'UMQ propose un mécanisme visant à limiter la publicité du dépôt d'une plainte jusqu'à la conclusion d'une enquête administrative. Ce mécanisme s'inscrirait dans le cadre de la *Loi*

sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, qui prévoit le contenu du code d'éthique et de déontologie. Un mécanisme similaire y est déjà prévu à l'article 7.1 pour « *interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité de faire l'annonce, lors d'une activité de financement politique, de la réalisation d'un projet, de la conclusion d'un contrat ou de l'octroi d'une subvention par la municipalité* ». L'instrumentalisation d'une annonce de projet à des fins de financement politique est donc déjà interdite. Dans le même ordre d'idée, l'instrumentalisation du dépôt d'une plainte en éthique et déontologie le serait également.

## **Recommandation 5**

Modifier le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux pour interdire à tout membre d'un conseil de faire l'annonce du dépôt d'une plainte en éthique et déontologie visant un autre membre du conseil avant le résultat de l'enquête administrative.

## **2. Favoriser la conciliation entre la fonction d'élu et la vie personnelle**

Selon le sondage Léger-UMQ, 56 % des personnes élues jugent que leur rôle a un impact négatif sur leur vie familiale, tandis que 48 % d'entre elles pensent que cela affecte négativement leur vie de couple.

Les défis liés à la conciliation entre la fonction d'élu et la vie personnelle sont nombreux et peuvent constituer une barrière à l'implication politique. Afin d'augmenter l'attractivité de cette fonction, il importe de comprendre et aborder ces défis de manière proactive, tout en reconnaissant qu'ils affectent certains groupes de manière disproportionnée. Les nouvelles mesures prévues au projet de loi n° 57, visant à permettre la participation à distance aux séances du conseil dans certains contextes, représentent certainement une avancée importante en ce sens. En effet, les changements proposés permettront la participation à distance aux séances du conseil :

- En raison d'une grossesse, de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ;
- En raison d'un motif lié à sa sécurité, à sa santé ou celle d'un proche ;
- En raison d'une déficience entraînant une incapacité significative et persistante qui constitue un obstacle à sa participation en personne aux séances du conseil ;
- Lors des séances extraordinaires du conseil.

Certaines données recueillies récemment par l'UMQ confirment l'ampleur des besoins. En effet, selon le sondage Léger-UMQ, bon nombre d'élues et d'élus ont d'autres charges :

- 58 % ont un autre emploi ;

- 46 % des 18-34 ans et 67 % des 35-54 ans ont des enfants mineurs à la maison ; 17 % sont des proches aidants.

De plus, en dépit de l'absence de données récentes et exhaustives sur les problèmes de santé des élues et élus, il est évident que l'obligation de participer physiquement aux séances du conseil pose des défis aux personnes élues confrontées à des problèmes de santé et désireux de maintenir leur engagement.

Ainsi, l'UMQ accueille positivement la possibilité de siéger à distance pour les personnes élues qui ont des problèmes de santé, des obligations de proche aidant ou qui vivent une grossesse, un accouchement ou une adoption. De plus, la possibilité de participer à distance aux séances extraordinaires, souvent courtes et convoquées avec peu de préavis, facilitera grandement la vie des nombreuses personnes élues qui ont d'autres activités professionnelles, des responsabilités parentales ou agissent en tant que proches aidants.

Les 1107 municipalités du Québec devront donc amorcer une transition afin d'être prêtes à tenir des séances du conseil hybrides. Le gouvernement provincial et les partenaires municipaux auront un rôle important à jouer afin de soutenir cette transition.

Parallèlement, l'UMQ réitère son intention de poursuivre et de bonifier les actions visant à favoriser la conciliation entre la fonction d'élu, le travail et la vie personnelle, ainsi que la promotion de la parité, de la relève et de la diversité au sein des conseils municipaux.

## 2.1. Soutenir les municipalités dans la transition vers des séances hybrides

Bien que les municipalités du Québec aient tenu des séances du conseil à distance pendant la pandémie, peu d'entre elles ont déjà expérimenté des séances en mode hybride. De plus, toutes n'ont pas présentement l'équipement et l'expertise pour la captation vidéo de leurs séances du conseil, une condition sine qua non des séances hybrides. Le projet de loi n° 57 prévoit d'ailleurs une obligation pour les municipalités de diffuser la captation vidéo d'une séance du conseil à laquelle la majorité des membres auraient participé à distance.

Tenir une séance du conseil hybride présente des défis plus grands qu'une séance à distance, notamment :

- Des défis logistiques et techniques : connexion internet suffisante, équipements audio-visuels et logiciels efficaces, etc. ;
- Des défis liés aux interactions : s'assurer que les échanges entre les participants en présence ou à distance soient fluides et permettent à chacun de contribuer aux débats et aux prises de décision.

Rien n'indique que les impacts financiers sur les municipalités et les MRC aient été étudiés. Pourtant, la mise en place de séances hybrides représentera un investissement financier significatif pour les municipalités, particulièrement lourd pour les plus petites, aux ressources limitées, notamment pour toutes celles qui n'ont pas encore les équipements requis pour la captation vidéo. En plus des frais liés à l'acquisition du matériel nécessaire, des frais de formations et / ou de personnel sont à prévoir pour assurer la gestion technique des séances hybrides. Par ailleurs, dans certains cas, des travaux devront être effectués dans la salle du Conseil.

## **Recommandation 6**

Prévoir des mesures d'aides financières suffisantes et disponibles dès l'adoption du projet de loi pour accompagner les municipalités et les MRC dans la transition vers la tenue de séances du conseil hybrides, garantissant ainsi une mise en œuvre équitable et l'atteinte des objectifs de la mesure.

Étant donné la complexité de cette nouvelle mesure, les délais fixés dans le projet de loi pour sa mise en œuvre semblent trop courts. En effet, un délai de trois mois, tel qu'actuellement prévu, ne laisse pas aux municipalités ou aux MRC le temps nécessaire pour suivre leur processus d'approvisionnement, compléter les appels d'offres, et mettre à jour leur technologie en conséquence.

## **Recommandation 7**

Prolonger de trois à neuf mois les délais d'application pour la participation à distance aux séances du conseil, afin de permettre aux municipalités et aux MRC de respecter leurs processus d'approvisionnement.

Finalement, afin d'assurer une application efficace et uniforme de cette nouvelle mesure dans les 1107 municipalités locales du Québec et dans les 87 MRC, il est essentiel que les définitions et les critères d'éligibilité soient clairs et bien définis. Cet élément est ressorti à maintes reprises lors des consultations auprès des membres de l'UMQ, autant de la part d'élues et élus que d'officiers des municipalités. Les greffières et greffiers seront d'ailleurs responsable de la gestion de la participation à distance, et recevront les demandes et justificatifs en ce sens.

Tandis que le motif de maladie soulève moins de questions, d'autant plus qu'il ne peut être invoqué plus de trois fois par année en l'absence de certificat médical, celui relatif à la sécurité, qui ne comporte pas de limites en termes de durée, donne lieu à des interprétations plus diverses.

Certains exemples de motifs de sécurité, comme des tempêtes de neige ou des inondations, ont été évoqués dans les échanges entourant le projet de loi. Ces exemples aident à comprendre l'intention du législateur, qui semble référer au concept de sécurité physique. Si tel est le cas, cette intention gagnerait à être explicitée dans les articles de lois correspondant.

À un moment où l'incivilité, la violence verbale, les menaces et l'intimidation, prévalent de plus en plus contre les élues et élus, qu'ils proviennent de citoyennes et citoyens ou d'autres personnes élues, la définition du concept de sécurité semble particulièrement importante pour favoriser une application efficace et uniforme de la loi. La formulation actuelle suscite des questionnements quant à l'inclusion du concept de sécurité mentale, plus complexe à définir en raison de la prise en compte d'une gamme plus large de facteurs subjectifs et contextuels.

### **Recommandation 8**

Préciser les définitions des motifs de sécurité permettant une participation à distance aux séances de conseil afin d'assurer une application efficace et uniforme.

## 2.2. Améliorer le soutien aux élues et élus qui enfantent ou adoptent

Conformément à l'article 317 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2), un membre du conseil peut s'absenter jusqu'à 18 semaines consécutives aux séances du conseil, si le défaut d'assister aux séances "est attribuable à sa grossesse ou à la naissance ou à l'adoption de son enfant". Grâce aux nouvelles mesures prévues au projet de loi n° 57, l'élue ou élu peut également continuer à participer à distance aux séances du conseil pour les mêmes raisons. Le total de ces deux mesures combinées ne peut dépasser 50 semaines consécutives. Outre la participation obligatoire aux séances du conseil une fois les 18 semaines écoulées, il revient à la personne élue de décider quelles responsabilités elle reprendra. De nombreux facteurs peuvent venir influencer ce choix.

Cependant, durant cette période, il n'existe pas de mécanisme pour assurer le suivi des dossiers et des requêtes traités habituellement par le membre du conseil alors en congé parental. Cette lacune peut entraîner une diminution du service aux citoyens et compromettre le désir d'un membre du conseil de se prévaloir du congé. Ainsi, plusieurs élues et élus réclament l'accès à une ressource de remplacement pendant leur congé parental. Les besoins spécifiques peuvent varier d'une municipalité à l'autre en raison de différents facteurs, tels que la taille de la municipalité, qui affectent la charge de travail et les responsabilités des élus.

La Ville de Montréal a été pionnière en instaurant un programme en ce sens, qui a été accueilli favorablement. Les élues et élus peuvent donc bénéficier d'un soutien allant jusqu'à 25 heures par semaine, pendant une durée maximale de 25 semaines. Cette initiative a démontré son efficacité en assurant la continuité des services et en permettant aux membres du conseil de concilier leurs responsabilités familiales avec leur engagement politique. Cependant, malgré les avantages évidents d'un tel programme, la mise en œuvre dans d'autres municipalités est entravée par des contraintes financières. Malgré tout, plusieurs municipalités souhaitent mettre en œuvre des solutions afin de soutenir les élues et élus en congé parental.

L'UMQ s'engage à analyser et promouvoir les bonnes pratiques pour appuyer davantage les élues et élus en congé parental, tout en reconnaissant la diversité des réalités locales.

### **3. Favoriser le développement des compétences du milieu politique municipal**

#### 3.1. Lever les barrières administratives et financières à la formation des élus municipaux

Le projet de loi n° 57 octroie un nouveau pouvoir à la ministre : celui de déterminer, par règlement, des formations obligatoires pour les élues et élus municipaux et d'en prescrire les modalités. À ce jour, seule la formation en éthique et déontologie est obligatoire.

L'UMQ salue la volonté de la ministre de promouvoir la formation et de s'assurer que celle-ci soit accessible à toutes et tous. La formation est l'une des clés pour outiller les élues et élus municipaux et favoriser leur rétention. Néanmoins, d'autres stratégies peuvent également contribuer à l'atteinte de ces objectifs, tout en reconnaissant la diversité des besoins et des profils des personnes élues.

L'UMQ joue un rôle important dans l'écosystème de formation municipal, avec une offre reconnue. L'élaboration d'un profil de compétences des élues et élus municipaux atteste de ce leadership de même que l'obtention du prix Reconnaissance RH 2023 pour son parcours de formation pour les personnes nouvellement élues.

L'UMQ croit que les élues et élus sont les plus aptes à identifier leurs besoins en formation, en fonction de la réalité de leur municipalité, des instances où ils siègent et de leurs compétences préexistantes. Il existe d'ailleurs un appétit important pour participer à des formations. Dans les six mois suivant l'élection de novembre 2021, 1644 élues et élus se sont inscrits à l'un ou plusieurs modules du parcours de formation pour nouveaux élus de l'UMQ, en fonction de leurs besoins.

Ainsi, en lieu de proposer des formations obligatoires, l'UMQ souhaite plutôt que les barrières à l'accès à la formation des élues et élus soient levées.

Bien que les partenaires municipaux offrent plusieurs formations gratuites, celles plus avancées sont souvent payantes. Les élues et élus des municipalités de plus de 20 000 habitants peuvent se faire rembourser ces frais à travers leur budget de recherche et soutien. Malheureusement, bon nombre d'entre eux ne connaissent pas ce budget ni les modalités pour l'utiliser. Un travail de sensibilisation et d'information est donc nécessaire, et l'UMQ s'engage à y contribuer.

Néanmoins, plus de 1050 municipalités du Québec comptent moins de 20 000 habitants. Les élues et élus n'y ont pas accès au budget de recherche et soutien et doivent trouver d'autres moyens de financer les formations dont ils ont besoin. Les dépenses de formation sont rarement budgétées et, conséquemment, une résolution du conseil est souvent nécessaire pour autoriser la dépense. De nombreuses situations où des élus se sont vu refuser le financement nécessaire à des formations ont été portées à notre attention.

L'UMQ est d'avis que l'accès à la formation ne devrait pas être politisé, et que toutes les municipalités devraient disposer d'un mécanisme impartial pour financer la formation continue des élues et élus. Ainsi, les municipalités devraient prévoir des sommes dédiées à la formation des élues et élus, selon certains paramètres, et une résolution du conseil ne devrait pas être nécessaire pour y avoir accès.

## **Recommandation 9**

Par la création d'un fonds dédié dans toutes les municipalités, instaurer un mécanisme impartial afin de garantir l'accès à la formation pour tous les membres du conseil, sans qu'une résolution soit nécessaire.

### 3.2. Instaurer une formation à l'intention des candidates et candidats aux postes électifs

Il reste encore beaucoup à faire pour valoriser et faire connaître le rôle des élues et élus municipaux. Plusieurs personnes candidates au municipal le font sans bien comprendre les rôles et responsabilités des élues et élus, le champ de compétences des municipalités, etc. Ces incompréhensions peuvent créer un terrain propice aux conflits. Ainsi, dans une perspective de prévention et de valorisation de la fonction d'élue, il est proposé d'instaurer une formation pour les candidats aux postes électifs municipaux.

## **Recommandation 10**

Instaurer une formation à l'intention des candidats aux postes électifs, dans une perspective de prévention et de valorisation de la fonction d'élue.

### 3.3. Renforcer l'accompagnement des élues et élus municipaux

En plus de la formation, l'accès à des employés dédiés joue un rôle crucial dans le soutien et le développement des compétences des élues et élus municipaux. Malheureusement, très peu d'entre eux peuvent avoir accès à du personnel.

Selon l'article 114.5 de la *Loi sur les cités et villes*, seuls les mairesses et maires des municipalités de 100 000 habitants peuvent se doter du personnel nécessaire au bon fonctionnement de leur cabinet, soit seulement 11 municipalités visées. Le pourcentage maximum du budget de la municipalité qui peut servir à l'embauche de personnel de cabinet est fixé dans l'arrêté de la ministre des Affaires municipales et des Régions en date du 14 février 2007 et varie selon la population, entre 0,10 % et 0,033 % du budget de la municipalité.

Les élues et élus des 1 096 municipalités de moins de 100 000 habitants sont confrontés à un défi majeur : ils n'ont pas accès à un personnel politique dédié. Pour pallier cette lacune, ils doivent soit se tourner vers le personnel administratif de la municipalité, soit solliciter le soutien des hauts fonctionnaires. Cependant, ces situations peuvent entraîner plusieurs enjeux. D'une part, la mobilisation des hauts fonctionnaires pour soutenir les membres du conseil peut compromettre l'exécution de leurs propres responsabilités. D'autre part, le soutien par du personnel administratif engendre des chaînes de commandement complexes puisqu'un maire ou une mairesse ne peut pas agir comme l'employeur direct du personnel administratif. De plus, certaines des tâches propres à un cabinet politique ne peuvent tout simplement pas être réalisées par du personnel administratif. Le personnel de cabinet, quant à lui, dispose d'un statut spécial et relève directement du maire ou de la mairesse, en plus d'avoir accès à certaines protections au niveau de l'accès à l'information.

Ainsi, l'UMQ propose de modifier l'article 114.5 de la *Loi sur les cités et villes* pour étendre l'accès au personnel de cabinet.

#### **Recommandation 11**

Modifier l'article 114.5 de la *Loi sur les cités et villes* pour étendre l'accès au personnel de cabinet, qui est présentement réservé aux 11 municipalités de plus de 100 000 habitants.

## 4. Baliser la mesure concernant l'inhabilité à siéger comme élue ou élu dans le cas de cumul de fonctions

Le projet de loi n° 57 prévoit l'ajout d'un motif d'inhabilité à la fonction de membre de conseil lorsque la personne occupe également un poste de directrice ou directeur général, de greffière ou greffier, de trésorière ou de trésorier d'une autre municipalité. Cet ajout est expliqué par le potentiel de conflits d'intérêts que peut générer une telle situation, par exemple dans le cas de municipalités voisines qui auraient des positions divergentes sur un projet limitrophe.

Il convient d'examiner si les éventuels conflits d'intérêts demeurent dans le cas d'un cumul de fonctions au sein de deux MRC différentes, voire de deux régions administratives différentes. Il s'agit de situations vécues par des membres de l'UMQ, pour lesquelles des avis juridiques ont d'ailleurs jugés les rôles compatibles. En effet, les chances qu'une décision prise dans une municipalité entraînent des répercussions jusque dans une autre MRC ou région administrative demeurent très faibles, réduisant ainsi grandement le risque de conflits d'intérêts. De plus, dans l'éventualité où un éventuel conflit d'intérêt demeurerait, il existe déjà des mécanismes de prévention et de gestion de ces litiges.

L'UMQ est donc d'avis que de retirer la possibilité de cumuler une fonction d'élu et d'officier d'une municipalité contraint indûment le libre arbitre des personnes concernées, en plus de priver les municipalités de compétences précieuses dans un contexte de pénurie de la main d'œuvre.

### Recommandation 12

Restreindre la portée de la mesure empêchant un élu de cumuler un poste d'officier dans une autre municipalité à celles et ceux qui ont un cumul de fonction au sein de la même MRC, vu le faible risque de conflits d'intérêts dans le cas de MRC différentes.

## 5. Agir pour un financement municipal équilibré

### 5.1. Protéger les revenus fonciers provenant des barrages

La *Loi sur la fiscalité municipale* contient une série d'exceptions pour le paiement de taxes foncières, de compensations pour services municipaux et de taxes d'affaires. Ce projet de loi propose d'ajouter une exception supplémentaire pour que les barrages, actuellement propriété de l'État ou dont il a l'administration ou la gestion, ne soient pas portés au rôle d'évaluation foncière. Cette disposition occasionnerait des pertes

de revenus non négligeables pour les municipalités ayant des barrages sur leurs territoires, alors que celles-ci possèdent souvent un coffre à outils limité pour générer des revenus en raison de leur emplacement géographique et du nombre d'habitants sur leur territoire.

### **Recommandation 13**

Retirer l'article 123 du projet de loi qui vise à exclure les barrages administrés par l'état du rôle d'évaluation foncière

## 5.2. Optimiser la taxe d'immatriculation destinée au financement du transport collectif

La loi 39, Loi modifiant la *Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, adoptée en décembre dernier, octroyait un nouveau pouvoir permettant aux municipalités locales et MRC ayant une société de transport d'imposer une taxe d'immatriculation destinée au financement du transport collectif. L'ajout d'un outil supplémentaire pour assurer un meilleur financement du transport collectif représente une avancée intéressante. Toutefois, dans son application, ce nouveau pouvoir comporte quelques lacunes qui rendent son application plus ardue.

Les municipalités qui souhaitent se prévaloir de ce pouvoir doivent conclure des ententes de perception avec la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ). Or, les frais administratifs imposés par la SAAQ sont prohibitifs. Cela est d'autant plus vrai dans les milieux desservant moins de population, et qui sont contraints d'amortir ces frais administratifs sur un plus petit nombre de contributeurs. En effet, les frais de mise en œuvre pour les MRC et villes voulant mettre en place une taxe sur l'immatriculation en 2025 sont de 202 202 \$. À ce montant s'ajoutent des frais annuels de gestion de 2 % des taxes perçues, avec un montant plancher de 60 000 \$. Un pourcentage très important des revenus générés par une éventuelle taxe sera versé en frais administratif, ce qui réduit le potentiel réel de cet outil qui doit pouvoir être utilisé partout au Québec. Rappelons que la SAAQ est déjà en mesure d'appliquer ce genre de taxe sur une partie du territoire québécois. Effectivement, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, une taxe de 59 \$ sur l'immatriculation des véhicules s'applique sur le territoire de la CMM et de la Ville de Saint-Jérôme. Dans ce contexte, des frais administratifs aussi élevés sont difficilement justifiables.

### **Recommandation 14**

Réduire significativement les frais administratifs exigés par la SAAQ pour les municipalités qui souhaitent imposer une taxe d'immatriculation et tenir compte des réalités régionales dans l'établissement de ces frais.

Les municipalités de l'ensemble du Québec souhaitent être en mesure de proposer une offre de transport collectif intéressante à leurs citoyens, notamment dans les villes centres. Malheureusement, elles rencontrent des difficultés à développer une offre de transport collectif incitant une masse critique de citoyens à l'adopter, faute de financement et d'un cadre légal et réglementaire adapté à leur réalité.

La taxe sur l'immatriculation pourrait être un outil intéressant pour ces municipalités qui aimeraient déployer une plus grande offre de transport collectif. Or, le pouvoir actuel permet seulement aux MRC de s'en prévaloir, et non aux municipalités locales. Cette contrainte entraîne des enjeux de gouvernance importants et fait en sorte que les milieux où un potentiel de développement de l'offre de transport collectif ne soient pas en mesure de se prévaloir de cet outil, à moins que la majorité des municipalités d'une MRC y consente. La réalité de certains milieux plus ruraux peut rendre cette perspective moins intéressante. Cependant, cela ne devrait pas freiner le déploiement d'initiatives dans les milieux où il y a une volonté de développer l'offre de transport collectif. La solution la plus simple à cet enjeu est de permettre à l'ensemble des municipalités locales qui souhaitent financer des services de transport collectif d'imposer une taxe sur l'immatriculation.

### **Recommandation 15**

Octroyer le pouvoir d'imposer une taxe sur l'immatriculation à l'ensemble des municipalités locales qui souhaitent financer des services de transport collectif.

## **6. Réduire les barrières financières à l'implication politique**

Le projet de loi n° 57 propose plusieurs mesures pour faciliter la participation électorale et encourager les candidatures. L'UMQ accueille favorablement ces mesures et tient à souligner la pertinence de les avoir présentées aussi tôt. Cela permettra aux présidents d'élection de se préparer adéquatement à leur mise en œuvre.

Dans la lignée de ces objectifs, l'UMQ souhaite renouveler une demande de longue date du milieu municipal, soit d'accélérer le remboursement des dépenses électorales aux candidates et candidats. En effet, ce processus est excessivement long et peut s'étendre jusqu'à 18 mois. L'UMQ vise à encourager la candidature de personnes issues de divers milieux, qui ne disposent pas nécessairement de ressources financières abondantes. S'impliquer en politique municipale demande un engagement personnel, humain et financier considérable. Ce projet de loi constitue une opportunité pour solutionner cet enjeu en proposant des mesures pour accélérer le remboursement des dépenses électorales.

## **Recommandation 16**

Adopter des mesures obligeant le DGEQ à respecter des délais plus serrés en matière de remboursement des dépenses des candidates et des candidats aux élections municipales.

## **7. Encourager la participation citoyenne locale**

Les séances du conseil municipal sont un pilier fondamental de la démocratie locale, permettant aux citoyennes et citoyens de s'exprimer sur les décisions qui affectent leur communauté.

Des questions se posent quant à la plus-value d'accueillir les interventions de personnes non-résidentes ou n'ayant pas de lien avec la municipalité lors de ces séances, comme c'est le cas présentement. En effet, les membres du conseil sont élus pour représenter et rendre des comptes à la population de leur municipalité, comprise ici au sens large pour y inclure également les commerçants, etc. Malheureusement, des élues et élus de plusieurs municipalités rapportent des situations où plusieurs non-résidents se mobilisent pour la période de question, reléguant ainsi les préoccupations de la population locale au second plan. Cela semble particulièrement vrai dans le cas de dossiers polarisants. Dans d'autres municipalités, il est question d'une personne non-résidente qui revient à répétition et trouble l'ordre des séances. Ces situations peuvent influencer la motivation des citoyennes et citoyens à assister aux séances du conseil ou à y participer activement.

## **Recommandation 17**

Analyser la possibilité de limiter la participation des personnes n'ayant aucun lien avec la municipalité aux périodes de question du conseil, afin de favoriser la participation citoyenne locale.

## Synthèse des recommandations

**L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :**

### **Recommandation 1**

Simplifier le processus de preuve pour l'application de la nouvelle amende en adoptant une approche similaire à celle prévue pour les journalistes et les personnes associées au système judiciaire, où la preuve repose sur l'intention de la menace, de l'intimidation ou du harcèlement, plutôt que sur le résultat.

### **Recommandation 2**

Codifier les principes de l'injonction de type Norwich, développée en jurisprudence, qui permet notamment d'obtenir d'un tiers la communication de l'identité de l'auteur d'une infraction, et faciliter l'accès à cette injonction dans les cas de harcèlement anonyme.

### **Recommandation 3**

Réviser les dispositions de la nouvelle loi, notamment les articles 8 et 10, pour y inclure les fonctionnaires ou employés municipaux dont les fonctions et responsabilités sont définies par les lois municipales, la famille d'un membre du conseil et le personnel de cabinet.

### **Recommandation 4**

Ajouter au projet de loi n° 57 la protection des données personnelles des élues et élus municipaux dans le registre des donateurs d'Élections Québec, au même titre que leurs homologues provinciaux.

### **Recommandation 5**

Modifier le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux pour interdire à tout membre d'un conseil de faire l'annonce du dépôt d'une plainte en éthique et déontologie visant un autre membre du conseil avant le résultat de l'enquête administrative.

### **Recommandation 6**

Prévoir des mesures d'aides financières suffisantes et disponibles dès l'adoption du projet de loi pour accompagner les municipalités et les MRC dans la transition vers la tenue de séances du conseil hybrides, garantissant ainsi une mise en œuvre équitable et l'atteinte des objectifs de la mesure.

### **Recommandation 7**

Prolonger de trois à neuf mois les délais d'application pour la participation à distance aux séances du conseil, afin de permettre aux municipalités et aux MRC de respecter leurs processus d'approvisionnement.

### **Recommandation 8**

Préciser les définitions des motifs de sécurité permettant une participation à distance aux séances de conseil afin d'assurer une application efficace et uniforme.

### **Recommandation 9**

Par la création d'un fonds dédié dans toutes les municipalités, instaurer un mécanisme impartial afin de garantir l'accès à la formation pour tous les membres du conseil, sans qu'une résolution soit nécessaire.

## **Recommandation 10**

Instaurer une formation à l'intention des candidats aux postes électifs, dans une perspective de prévention et de valorisation de la fonction d'élu.

## **Recommandation 11**

Modifier l'article 114.5 de la *Loi sur les cités et villes* pour étendre l'accès au personnel de cabinet, qui est présentement réservé aux 11 municipalités de plus de 100 000 habitants.

## **Recommandation 12**

Restreindre la portée de la mesure empêchant un élu de cumuler un poste d'officier dans une autre municipalité à celles et ceux qui ont un cumul de fonction au sein de la même MRC, vu le faible risque de conflits d'intérêts dans le cas de MRC différentes.

## **Recommandation 13**

Retirer l'article 123 du projet de loi qui vise à exclure les barrages administrés par l'état du rôle d'évaluation foncière

## **Recommandation 14**

Réduire significativement les frais administratifs exigés par la SAAQ pour les municipalités qui souhaitent imposer une taxe d'immatriculation et tenir compte des réalités régionales dans l'établissement de ces frais.

## **Recommandation 15**

Octroyer le pouvoir d'imposer une taxe sur l'immatriculation à l'ensemble des municipalités locales qui souhaitent financer des services de transport collectif.

## **Recommandation 16**

Adopter des mesures obligeant le DGEQ à respecter des délais plus serrés en matière de remboursement des dépenses des candidates et des candidats aux élections municipales.

## **Recommandation 17**

Analyser la possibilité de limiter la participation des personnes n'ayant aucun lien avec la municipalité aux périodes de question du conseil, afin de favoriser la participation citoyenne locale.



POUR DE PLUS AMPLES  
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ  
COMMUNIQUER AVEC :

**Marie-Dominique Giguère**  
Gestionnaire de projets  
Direction des politiques

**Tel. :** 514 282-7700, poste (289) 2020, boulevard Robert-Bourassa  
**Courriel :** mdgiguere@umq.qc.ca Montréal (QC) H3A 2A5