

Mémoire de la Ville de Québec

CAT-002M

C.P. PL 57

Loi protection élus et modifiant
diverses dispositions



Présenté à
la Commission de
l'aménagement du territoire

*Sur le projet de loi 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*

Le 30 avril 2024

Table des matières

Introduction	3
1. La protection des élus.....	4
2. La conciliation travail-vie personnelle.....	5
2.1 Possibilité d'assister à distance aux séances du conseil.....	5
2.2 Octroi de crédits pour l'embauche d'une ressource additionnelle	6
3. L'achat local.....	7
4. Le processus électoral	8
5. La vente d'immeubles à l'enchère publique	9
Conclusion	10

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission de l'aménagement du territoire de cette opportunité de présenter ses commentaires relativement au projet de loi 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*.

Ce projet poursuit des objectifs auxquels souscrit la Ville de Québec et nous remercions la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation d'initier ces changements. Nous nous réjouissons également de constater que le projet répond favorablement à quelques demandes formulées par la Ville de Québec, dont l'augmentation du plafond des réserves financières qui pourra bénéficier à notre réserve pour la pérennité et le développement des infrastructures et l'adaptation aux changements climatiques.

Nous saluons le souci manifesté par la ministre de soutenir les élus en cette période où ils doivent affronter régulièrement de l'intimidation et des menaces dans les médias sociaux, dans l'espace public et parfois même aux séances du conseil. La dérive que nous constatons dans la façon qu'ont les gens d'exprimer leur désaccord est troublante et le gouvernement doit à juste titre proposer des mesures pour lutter contre la banalisation de ces comportements. Il importe de renverser cette tendance pour freiner la démission des élus municipaux et pour que la charge d'élu demeure intéressante et surtout attractive. Il en va de la santé de notre démocratie.

Le projet de loi propose également des mesures pour favoriser la conciliation travail et vie personnelle de l'élu municipal et le dépôt du projet de loi coïncide avec le moment où la Ville de Québec allait demander des modifications législatives en ce sens. La Ville de Québec a, en effet, mis sur pied un comité de réflexion à la demande du conseil pour proposer des bonifications à la loi et nous vous partagerons nos principales recommandations.

Nous aurons également quelques améliorations à suggérer au projet de loi au chapitre du règlement de gestion contractuelle, du processus électoral et du processus de vente d'immeubles à l'enchère publique.

1. La protection des élus

La nouvelle *Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions*, édictée par ce projet de loi, lance un message clair. On ne peut que déplorer le besoin d'une telle loi, mais c'est une triste réalité.

Elle prévoit la possibilité pour un élu municipal qui fait l'objet de propos ou de gestes qui entravent indûment l'exercice de ses fonctions ou portent atteinte à son droit à la vie privée, de demander à la Cour supérieure de prononcer une injonction pour mettre fin à cette situation. Ce recours clair à l'injonction, de même que les peines introduites par le projet de loi, encourageront l'emploi de propos plus mesurés et dissuaderont, il faut l'espérer, les menaces et la violence, qui s'expriment surtout sur les médias sociaux.

Évidemment, ce recours à l'injonction sera possible en autant que la personne qui tient ces propos soit identifiable, ce qui n'est souvent pas le cas dans les médias sociaux. Il serait sans doute souhaitable de prévoir la possibilité d'exiger des plateformes soutenant de tels écrits d'identifier leur auteur, ou du moins de fournir à l'élu ou à la municipalité qui intente le recours les renseignements dont elles disposent pour l'identifier.

Le projet de loi prévoit que la municipalité peut prendre le recours pour le bénéfice de l'élu, mais si l'élu intente le recours lui-même, il devra le faire à ses frais. Actuellement, la *Loi sur les cités et villes* ne permet à l'élu de réclamer un remboursement de ses frais juridiques que s'il est poursuivi et non s'il initie la poursuite. Pour éviter qu'un élu soit victime d'une décision partisane qui le priverait du soutien de la municipalité pour ce recours à l'injonction, nous suggérons de prévoir un amendement à l'article 604.6 de la *Loi sur les cités et villes*¹ afin que l'élu qui assume les frais du recours puisse être remboursé par la municipalité de ses frais raisonnables si la Cour fait droit à sa demande d'injonction. De cette façon, on permet à l'élu dans l'opposition ou indépendant de bénéficier de la possibilité d'intenter le recours aux frais de la municipalité, tout en s'assurant que les contribuables ne financent pas de recours frivoles ou non fondés. Ainsi, l'élu prendrait certes un risque financier, mais il pourrait espérer récupérer ses frais raisonnables s'il obtenait gain de cause.

Il arrive par ailleurs que des fonctionnaires, particulièrement ceux qui appliquent des pouvoirs de puissance publique, soient personnellement intimidés ou que l'on porte atteinte à leur vie

¹ Ci-après : « LCV »

privée dans l'espace public. Il serait sans doute opportun de permettre à la municipalité d'intenter à leur bénéfice un tel recours.

Enfin, une exception devrait être prévue à ce recours, soit celle d'un recours qui viserait un autre membre du conseil. Ce nouveau recours ne doit pas servir les querelles politiques et un tel manquement commis par un élu municipal doit être dirigé vers la Commission municipale du Québec. Autrement, nous pourrions nous retrouver devant la situation où une municipalité est instrumentalisée à des fins de politiques partisans et où elle poursuit un élu dont elle doit soutenir la défense. Au surplus, une injonction qui empêcherait un élu de se présenter aux séances du conseil aurait pratiquement l'effet d'une déclaration d'incapacité provisoire.

2. La conciliation travail-vie personnelle

2.1 Possibilité d'assister à distance aux séances du conseil

Le nouvel article 332.1 de la *Loi sur les cités et villes* proposé par le projet de loi offre à certaines conditions la possibilité pour l'élu d'assister à distance aux séances du conseil. La Ville de Québec s'apprêtait à formuler à la ministre une demande de modification législative en ce sens. Notre proposition aurait été de permettre à la Ville de l'autoriser dans son *Règlement sur la régie interne et la procédure d'assemblée du conseil de la ville*, à certaines conditions déterminées dans ce règlement.

Le projet de loi propose une approche différente, un droit directement prévu par la loi, qui nous convient. Toutefois, son application suscitera certaines difficultés ou interrogations qui mériteraient certaines précisions législatives :

- Est-ce au greffier de recevoir les renseignements personnels sur le billet médical de l'élu?
- Qui doit apprécier la suffisance des motifs de l'élu qui dit craindre pour sa sécurité?
- Quelle conséquence pour l'élu qui ne respecte pas les conditions d'application de cette disposition? Doit-il être déclaré absent, aux fins de l'application de l'article 317 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*²? Qui en décidera?

² Ci-après : « LERM ».

- Comment savoir si l' élu qui est en visioconférence est bien au Québec ou dans une province limitrophe?

Sur ce dernier point, nous suggérons de supprimer cette exigence. Il nous semble que lieu de participation importe peu dans le contexte où la participation à distance est motivée en fonction des critères énoncés à la disposition.

En ce qui concerne le droit de participer à distance aux séances extraordinaires, nous y sommes favorables, mais nous suggérons de prévoir une exception pour la séance d'adoption du budget, où la présence des élus doit être la règle.

Nous suggérons également de prévoir que le quorum aux séances ordinaires du conseil et à celle d'adoption du budget est formé des élus présents dans la salle du conseil.

Par ailleurs, puisque le conseil peut décréter que l'absence d'un élu pour un motif sérieux n'entraîne pas la fin de son mandat³, il serait sans doute opportun de lui conférer aussi la discrétion d'autoriser un élu à assister à distance à une séance du conseil pour tel motif, même s'il ne rencontre pas les critères mentionnés à l'article 332.1.

2.2 Octroi de crédits pour l'embauche d'une ressource additionnelle

La Ville souhaite proposer une autre mesure pour faciliter la conciliation travail-vie personnelle de l' élu. Il s'agirait de permettre à la Ville de Québec d'octroyer des crédits supplémentaires pour l'embauche d'une ressource politique pour soutenir l' élu dans l'exercice de ses fonctions pendant les premiers mois de la vie de son enfant.

Les crédits qu'une municipalité peut octroyer aux fins d'embaucher du personnel politique sont déterminés par la loi et dans le cas des crédits alloués aux dépenses de recherche et de soutien, ils sont répartis en parts égales entre les conseillers. Ces crédits sont généralement engagés pour le personnel régulier, de sorte qu'il ne reste plus à l' élu de disponibilité financière pour lui permettre d'engager un attaché politique additionnel. Une telle ressource ne remplacerait pas l' élu aux instances officielles, mais elle pourrait lui offrir la possibilité d'alléger sa tâche tout en suivant l'évolution de ses dossiers, en assurant notamment un lien avec les citoyens de son district, en veillant au suivi de certaines de leurs demandes, en étudiant les documents déposés au conseil et en faisant rapport à l' élu de ses observations.

³ Art. 317 LERM.

L'article 317 de la *LERM* prévoit que l'élu peut s'absenter des séances du conseil pendant une période de 18 semaines consécutives lorsque cette absence est attribuable à sa grossesse ou à la naissance ou à l'adoption de son enfant. Le projet de loi prévoit que l'élu peut assister aux séances à distance pour une période de 50 semaines, déduction faite de sa période d'absence. Il faudrait que le crédit supplémentaire que la municipalité puisse accorder couvre l'embauche d'une ressource pour la totalité de ce cette période.

3. L'achat local

Le projet de loi 67 de 2021⁴ prévoyait que, pour une période de trois ans à compter du 25 juin 2021, le règlement de gestion contractuelle de toute municipalité doit prévoir des mesures pour favoriser les biens et les services québécois et les fournisseurs, les assureurs et les entrepreneurs qui ont un établissement au Québec.

L'article 28 du projet de loi modifie de façon permanente le contenu obligatoire de ce règlement pour obliger les municipalités à adopter des mesures favorisant les biens et les services « québécois ou autrement canadiens » et les fournisseurs, les assureurs et les entrepreneurs « qui ont un établissement au Québec ou ailleurs au Canada » aux fins de la passation de tout contrat qui comporte une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public.

L'obligation de favoriser les fournisseurs qui ont un établissement « au Québec ou ailleurs au Canada » pour les contrats qu'une municipalité peut adjuger de gré à gré limite le pouvoir de la municipalité de favoriser plus particulièrement les fournisseurs de son territoire immédiat.

Or, la Politique d'approvisionnement durable de la Ville de Québec, adoptée le 7 février 2024, réaffirme l'adhésion de la Ville de Québec aux meilleures pratiques en matière d'approvisionnement et elle prévoit que ses actions s'appuient sur un autre grand pilier de l'approvisionnement durable, l'écoresponsabilité. Parmi les principaux volets écoresponsables de la Politique figure le développement des communautés par l'approvisionnement local. Cette Politique s'arrime ainsi à la Stratégie de développement durable de la Ville.

⁴ Art. 124 de la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions* (L.Q. 2021, chapitre 7).

En cohérence avec cette politique, le *Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Québec* a été modifié le 17 avril 2024 afin d'y ajouter des mesures favorisant l'approvisionnement durable, dont l'approvisionnement local.

Le règlement prévoit qu'à compter du 26 juin 2024, les mesures favorisant l'approvisionnement québécois cesseront d'avoir effet et seront remplacées par des mesures favorisant l'approvisionnement local, auprès de fournisseurs ayant un établissement sur le territoire de l'agglomération ou de la Nation Huronne-Wendate de Wendake.

La mesure prévue au projet de loi vient contrecarrer cette orientation.

Nous demandons donc qu'un amendement soit apporté à l'article 28 du projet de loi afin qu'une municipalité puisse aussi favoriser l'achat local à l'échelle de son territoire ou d'un territoire à proximité.

4. Le processus électoral

Le projet de loi bonifie plusieurs dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et la Ville de Québec souhaite ajouter quelques propositions à cet égard.

Il serait opportun d'harmoniser les heures de votation du jour du scrutin, du vote par anticipation, du vote itinérant et du vote au bureau du président d'élection. À l'instar de la *Loi électorale*, il nous apparaît important que tous les modes de votation débutent à 9h30. Cette modification faciliterait l'exercice du droit de vote des électeurs en augmentant les heures de votation, en harmonisant les pratiques électorales avec la *Loi électorale* et en simplifiant l'information transmise à l'électeur.

D'autre part, l'article 174 de la *LERM* est modifié pour prévoir notamment que dans les villes de plus de 20 000 habitants, un vote au bureau du président d'élection doit être tenu le neuvième jour précédent celui fixé pour le scrutin. Nous recommandons de laisser au président d'élection la discrétion de décider la journée où ce vote doit être tenu. Nous craignons que les électeurs pressés de voter avant le vote par anticipation se précipitent à cette occasion, ce qui pourrait engendrer un trop fort achalandage et du mécontentement. Il serait préférable que ce vote puisse se tenir après le vote par anticipation, dont l'organisation présente déjà un défi compte tenu de l'affluence de ce vote au cours des dernières élections.

Enfin, au nouvel article 174.1, nous recommandons d'ajuster le texte de la disposition afin qu'il soit clairement possible de considérer plus d'un endroit comme le bureau du président d'élection pour l'application des dispositions de la loi portant sur le vote devant s'y tenir. Ce vote pourrait être tenu dans chaque arrondissement pour faciliter l'accessibilité des électeurs.

5. La vente d'immeubles à l'enchère publique

Le projet de loi comporte des améliorations au processus de ventes d'immeubles à l'enchère publique que nous accueillons favorablement.

Nous souhaitons proposer une modification additionnelle à l'article 523 de la *Loi sur les cités et villes* afin d'impartir un délai au greffier de la Cour supérieure pour dresser l'état de collocation et distribuer le produit de la vente pour taxes aux différents créanciers.

Depuis quelques années, nous constatons que l'état de collocation est dressé par le greffier de la Cour supérieure plus d'un an après la vente⁵. Cet important délai empêche la Ville d'encaisser sa créance et elle est privée des intérêts et pénalités entre le moment de la vente et celui de la distribution de son produit. Les délais de distribution du produit de la vente préjudicient bien sûr aux autres créanciers, mais également au propriétaire primitif de l'immeuble vendu qui attend généralement la distribution du produit de la vente pour exercer son droit de retrait dans le délai de déchéance d'un an prévu à l'article 531 de la *Loi sur les cités et villes*.

Nous avons constaté que, lorsque cette distribution est effectuée tardivement, le propriétaire primitif peut mettre de la pression sur le greffier de la Cour supérieure afin qu'il procède, et que cette pression est interprétée par le greffier comme une opposition à la vente pour taxes. Il défère donc le dossier à un juge de la Cour supérieure et la Ville devient alors automatiquement partie au litige et est appelée à jouer un rôle de médiateur entre les différents intervenants impliqués au dossier, et parfois même, elle doit dans ce cadre superviser ou produire l'état de collocation afférent à la vente qui sera ensuite homologué par la Cour supérieure⁶.

Dans ces circonstances, nous demandons de modifier l'article 523 de la *Loi sur les cités et villes* afin qu'un délai de 90 jours suivant la transmission du produit de la vente par le greffier de la Ville soit impartit au greffier de la Cour supérieure pour dresser l'état de collocation et qu'un délai de 30 jours lui soit impartit pour distribuer le produit de la vente aux différents

⁵ Pour l'année 2021, le délai de production des états de collocation a été de 1 an et 3 mois et de 1 an et 7 mois à compter de la vente pour taxes. Pour l'année 2022, aucun état de collocation n'a été reçu, ce qui porte le délai à ce jour à au moins 1 an et 5 mois.

⁶ Cette situation s'est produite à quatre reprises au cours de trois dernières années.

bénéficiaires, une fois échu le délai de contestation de l'état de collocation prévu à l'article 770 *Code de procédure civile*.

Conclusion

En conclusion, la Ville de Québec réitère qu'elle accueille favorablement la plupart des mesures contenues dans le projet de loi 57. Ce volumineux omnibus comporte de nombreuses améliorations qu'il serait malheureusement trop long d'aborder dans le présent mémoire.

Voici en résumé les modifications que la Ville de Québec demande au projet de loi :

Protection des élus :

- prévoir la possibilité d'exiger des plateformes où sont diffusés des propos qui entravent indûment l'exercice des fonctions d'élu ou qui portent atteinte à leur droit à la vie privée d'identifier leur auteur, ou du moins de fournir à l'élu ou à la municipalité qui intente le recours les renseignements dont elles disposent pour l'identifier;
- prévoir un amendement à l'article 604.6 de la *Loi sur les cités et villes* afin que l'élu qui assume les frais du recours puisse être remboursé par la municipalité de ses frais raisonnables si la Cour fait droit à sa demande d'injonction;
- permettre à la municipalité d'intenter le recours au bénéfice d'un fonctionnaire victime de propos intimidants ou portant atteinte à sa vie privée;
- prévoir que le recours ne peut viser un autre membre du conseil.

Conciliation travail-vie personnelle

Quant à la participation aux séances à distance :

- préciser les modalités d'application ou de contrôle des critères permettant à l'élu d'assister aux séances du conseil à distance;
- supprimer l'exigence de participer à la séance à partir d'un lieu situé au Québec ou dans une province limitrophe;
- prévoir une exception au droit de participer à distance aux séances extraordinaires pour la séance d'adoption du budget;
- prévoir que le quorum aux séances ordinaires du conseil et à celle d'adoption du budget est formé des élus présents;

- permettre en outre au conseil d'autoriser un élu à assister à distance à une séance du conseil pour un motif sérieux.

Quant à la possibilité d'embaucher du personnel additionnel :

- permettre à la ville d'octroyer des crédits supplémentaires pour l'embauche d'une ressource politique pour soutenir l'élu dans l'exercice de ses fonctions pendant les premiers mois de la vie de son enfant.

Achat local :

- permettre à une municipalité de favoriser l'achat local à l'échelle de son territoire ou d'un territoire à proximité pour les contrats en deçà du seuil d'appel d'offres public.

Processus électoral :

- harmoniser les heures de votation du jour du scrutin, du vote par anticipation, du vote itinérant et du vote au bureau du président d'élection et prévoir qu'ils débutent à 9h30;
- dans les villes de plus de 20 000 habitants, laisser au président d'élection la discrétion de décider la journée où un vote se tiendra à son bureau;
- préciser que l'on puisse considérer plus d'un endroit comme le bureau du président d'élection pour l'application des dispositions de la loi portant sur le vote devant s'y tenir.

Vente d'immeubles à l'enchère publique :

- impartir au greffier de la Cour supérieure un délai de 90 jours pour dresser l'état de collocation et un délai de 30 jours pour distribuer le produit de la vente aux différents bénéficiaires, une fois échu le délai de contestation de l'état de collocation prévu à l'article 770 *Code de procédure civile*.

Nous espérons qu'il vous sera possible de donner suite aux demandes formulées dans notre mémoire. Nous demeurons disponibles pour répondre à vos questions relativement à celles-ci.

