



**ASSOCIATION**  
**DES**  
**DIRECTEURS**  
**GÉNÉRAUX**  
**DES**  
**MUNICIPALITÉS**  
**DU**  
**QUÉBEC**

CAT-008M  
C.P. PL 57  
Loi protection élus et modifiant  
diverses dispositions

## **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**

Mémoire de  
l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec  
présenté à  
la Commission de l'aménagement du territoire

Le 29 avril 2024

---

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ)  
43, rue de Buade, bureau 470  
Québec (Québec) G1R 4A2  
Téléphone : 418 660-7591 | Télécopieur : 418 660-0848  
adgmq@adgmq.qc.ca | www.adgmq.qc.ca

## TABLE DES MATIÈRES

1.	REMERCIEMENTS.....	3
2.	PRÉSENTATION DE L'ADGMQ.....	4
3.	INTRODUCTION .....	5
4.	COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 57 .....	6
5.	CONCLUSION.....	12

*Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.*

## 1. REMERCIEMENTS

L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'occasion qui lui est offerte d'exprimer ses observations concernant le projet de loi n° 57 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*.

## **2. PRÉSENTATION DE L'ADGMQ**

Fondée en 1935, l'ADGMQ a pour mission de promouvoir l'amélioration des connaissances et le statut de ses membres. Elle assure une représentation auprès des instances gouvernementales et municipales et organise des sessions de perfectionnement dans le but d'encourager la poursuite de l'excellence dans la gestion municipale. L'Association favorise également la coopération entre ses membres, les autres associations et les organismes.

Elle collabore avec plusieurs instances du domaine municipal, notamment le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ), dans plusieurs dossiers d'actualité.

L'ADGMQ compte actuellement près de 300 membres répartis dans quelque 200 municipalités. Elle est constituée exclusivement de directeurs généraux, de directeurs généraux adjoints et de directeurs d'arrondissement. Les municipalités membres de l'Association, dans lesquelles travaillent ces hauts fonctionnaires municipaux, regroupent près de 85 % de la population québécoise.

Parmi les membres de l'ADGMQ, 67 % d'entre eux occupent un poste de directeur général, 26 % d'entre eux occupent un poste de directeur général adjoint et 7 % d'entre eux occupent un poste de directeur d'arrondissement. La totalité des municipalités composées de 30 000 habitants ou plus et la grande majorité des municipalités composées de 10 000 à 30 000 habitants sont membres de l'Association.

### 3. INTRODUCTION

À l'instar des autres associations municipales et de nombreux citoyens du Québec, l'ADGMQ dénonce les incivilités, les menaces, l'intimidation et le harcèlement, tant au niveau fédéral, provincial que municipal, commis à l'endroit des élus québécois et du personnel qui met en œuvre leurs décisions. Au cours des dernières années, certaines situations inappropriées se sont produites, malgré nombre d'activités de sensibilisation, de programmes d'accompagnement et d'ajustements législatifs mis de l'avant. Il est donc compréhensible, dans un objectif de protection des élus et du personnel municipal, que le gouvernement poursuive ses actions déjà entreprises.

L'ADGMQ salue le projet de loi n° 57, qui a pour effet de modifier les dispositions de certaines lois du milieu municipal pour permettre une meilleure prise en compte de certains enjeux de la société québécoise. Selon l'ADGMQ, le projet de loi se traduit par différents effets positifs, dont :

- Protéger les élus et favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions;
- Permettre aux élus de siéger à distance dans certaines circonstances;
- Favoriser la construction de logements;
- Étendre l'obligation d'adopter un code d'éthique;
- Renforcer la capacité financière des villes face aux aléas en leur permettant de constituer davantage de réserves financières.

L'Association reconnaît qu'il s'agit de changements importants et souligne le pas en avant que cela constitue. Une préoccupation demeure toutefois, soit celle de s'assurer que les changements envisagés puissent être mis en place de façon harmonieuse et pérenne. C'est au regard de cette préoccupation que vous sont partagés les commentaires de l'ADGMQ.

#### 4. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 57

L'Association désire contribuer efficacement aux travaux de la Commission en formulant ces commentaires :

##### 4.1. Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions

Elle considère que le texte de la nouvelle loi proposée s'inscrit dans une suite logique de moyens mis en place par le gouvernement pour contrer l'intimidation, les menaces et le harcèlement dont peuvent être accablés les élus et qui conduisent certains d'entre eux à remettre en cause leur engagement public. Il s'agit de situations inacceptables qu'il faut condamner et l'ADGMQ appuie l'édiction d'une loi en ce sens.

L'intimidation, le harcèlement, les menaces et les insultes subis par les élus peuvent aussi être vécus par le personnel municipal et le texte de la nouvelle loi proposée les concernant est muet. L'ADGMQ croit que le législateur devrait élargir la portée du texte de la nouvelle loi pour prendre en compte cette réalité. Qui plus est, il importe de mettre en lumière une disparité importante entre l'amende proposée et celle précisée à l'article 173 du *Code municipal du Québec*. En effet, cet article prévoit plutôt des montants minimaux de 2 \$ et maximaux de 10 \$ pour quiconque cherche à molester un officier municipal. Une révision de l'article serait donc de mise.

##### **Recommandation 1**

**Modifier le texte de la nouvelle loi proposée, notamment les articles 8 et 10, afin qu'il puisse inclure les officiers municipaux dont les fonctions et les responsabilités sont prévues aux lois municipales et adapter le titre de la nouvelle loi en conséquence.**

##### **Recommandation 2**

**Réviser l'article 173 du *Code municipal du Québec*.**

#### 4.2. Modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet aux municipalités d'adopter un règlement relatif au zonage incitatif. Le projet de loi introduit la possibilité de prévoir dans le règlement le versement à une municipalité d'une somme d'argent destinée à la mise en œuvre d'un programme de construction de logements abordables, sociaux ou familiaux.

L'Association croit qu'il s'agit d'une bonne mesure. Dans certaines situations, notamment dans le cas d'insertion de projets dans un tissu urbain existant, il peut être requis pour une municipalité de modifier ou compléter des infrastructures tels les réseaux d'aqueduc et d'égout. Dans ces cas, il faudrait envisager l'utilisation de sommes d'argent ainsi mises en réserve pour assumer le paiement de la partie des dépenses liées aux infrastructures directement nécessaires pour implanter les logements issus de la mise en œuvre d'un programme de logements abordables, sociaux ou familiaux.

##### **Recommandation 3**

**Modifier le texte de l'article 2 pour inclure après le terme « familiaux » la précision suivante : « incluant la portion des travaux municipaux directement requis par les projets. »**

#### 4.3. Modifications à la *Loi sur les cités et villes*

L'article 14 du chapitre II du projet de loi n° 57 introduit la possibilité pour un élu de participer à distance à une séance du conseil. Il s'agit d'une modernisation importante de la loi. Le texte proposé prévoit quatre cas (332.1. 1° à 4°) pour lesquels un élu peut participer à distance à une séance du conseil. L'ADGMQ constate que de nombreuses précisions sont requises pour permettre l'application des cas 1° et 2°.

Le premier cas est la tenue d'une séance extraordinaire. La loi prévoit qu'une municipalité puisse tenir des séances extraordinaires de conseil en plus des séances ordinaires. Il s'agit de séances publiques auxquelles les citoyens peuvent assister et dont la loi prévoit les modalités pour leur

tenu. Selon la compréhension de l'Association, le présent projet de loi permet qu'une séance extraordinaire puisse avoir lieu sans qu'aucun élu soit physiquement présent. Comme le projet de loi est muet sur la notion de la composition du quorum lors de la participation d'élus à distance, l'ADGMQ déduit qu'il est possible qu'une séance régulière soit tenue sans la présence d'élus dans la salle du conseil advenant qu'ils se prévalent tous de l'un des motifs pour participer à distance. Cette éventualité soulève un questionnement quant à l'application de l'article 332 de la loi par le président du conseil concernant l'ordre et le décorum durant les séances du conseil lorsqu'il est à distance.

#### **Recommandation 4**

**Préciser dans la loi que le quorum requis spécifié à l'article 321 pour l'expédition des affaires du conseil est constitué d'élus pouvant aussi siéger à distance et déterminer le nombre de membres du conseil formant le quorum qui doivent être présents dans la salle du conseil, incluant le maire ou le maire suppléant ou l'élu désigné par règlement pour assumer la présidence de l'assemblée.**

Bien que ce ne soit pas ce que l'Association préconise, dans l'éventualité où le législateur adopte des dispositions susceptibles de permettre la tenue de séances du conseil sans qu'aucun élu soit physiquement présent dans la salle du conseil, il serait souhaitable que la même flexibilité soit permise pour le greffier agissant à titre de secrétaire du conseil et pour le directeur général. Ainsi des modifications seraient nécessaires en ce sens.

#### **Recommandation 5**

**Préciser à l'article 90 de la loi que le greffier peut participer à une séance du conseil à distance.**

**Recommandation 6**

**Préciser à l'article 114.1 que le directeur général peut participer à une séance du conseil à distance.**

Selon le deuxième cas, un élu pourrait siéger à distance « en raison d'un motif lié à sa sécurité ou à sa santé ou à celles d'un proche ». Le projet de loi n° 57 prévoit que si un motif de santé est invoqué, un élu pourrait participer à un maximum de trois séances ordinaires à distance. Passé ce nombre, un certificat médical attestant de la nécessité pour l'élu de participer aux séances à distance devrait être remis. L'ADGMQ constate que le projet de loi n'encadre qu'un seul des trois motifs, celui de la santé de l'élu. Aucun critère prévoit encadrer le motif de sécurité de l'élu ni les éléments acceptables pour invoquer la sécurité ou la santé d'un proche.

En pratique, il est impossible de gérer une telle flexibilité que la loi permettrait. Bien que l'intention du législateur soit louable, la disposition soulève des interrogations importantes, notamment quant au contrôle à exercer, aux personnes concernées par la signification du mot « proche » et à l'éventuelle perception que l'absence de l'élu soit injustifiée. Il apparaîtrait adéquat de simplifier les modalités pour la participation à distance d'un élu à une séance du conseil.

**Recommandation 7**

**Modifier l'article 332.1. 2° proposé pour le lire ainsi : « en raison d'un motif personnel pour un maximum de X séances ordinaires par année ou, le cas échéant, pour la durée indiquée dans un certificat médical remis au greffier de la municipalité et attestant que la participation à distance du membre est nécessaire; »**

*4.4. Loi sur les élections et référendums dans les municipalités (LERM)*

Le projet de loi propose d'améliorer la loi pour favoriser le plus possible l'accès à des postes d'élus ainsi que la participation de la population lors des élections municipales.

Toutefois, l'article 97 prévoit la modification de l'article 300 de la loi actuelle afin de déclarer inhabile à exercer la fonction de membre du conseil un officier municipal (greffier, trésorier ou directeur général). L'ADGMQ comprend que, pour des motifs liés à l'éthique, une personne ne pourrait cumuler la fonction d'élu et d'officier municipal dans une municipalité ou une MRC. Toutefois, il apparaît abusif que cette inhabilité puisse s'appliquer sur tout le territoire du Québec. Selon l'Association, il serait plus approprié que l'inhabilité ne s'applique pas lorsque l'officier municipal est élu dans une autre MRC que celle où il occupe ses fonctions d'officier.

**Recommandation 8**

**Modifier l'article 97 2° b) en insérant après « municipalité » la précision « comprise dans une même MRC. »**

Cette proposition de modification à la loi, qui traduit le souci du législateur d'éviter tout conflit ou apparence de conflit d'intérêts, amène l'ADGMQ à constater que l'article 63 1° de la LERM, qui désigne les fonctionnaires inhabiles à un poste de membre du conseil de la municipalité, présente un risque éthique pouvant occasionner un conflit d'intérêts. En effet, il y est prévu une exemption pour « les fonctionnaires ou employés de celle-ci, à l'exception de ceux qui lui fournissent leurs services pour combattre les incendies sur une base ponctuelle et qui sont communément désignés sous le nom de "pompiers volontaires". »

L'ADGMQ se questionne aussi sur la portée de la deuxième exemption de l'article 63 1°, qui concerne le personnel de la municipalité agissant à titre de premier répondant au sens de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*. Est-ce qu'il faut conclure qu'un pompier régulier qui agit à titre de premier répondant dans sa municipalité serait habile à occuper un poste au conseil de celle-ci?

Ces deux exemptions peuvent générer des problèmes éthiques ou des conflits d'intérêts lorsqu'un élu agissant à titre de pompier volontaire ou de premier répondant aura à considérer des recommandations touchant les conditions de travail du personnel municipal ou les mesures disciplinaires applicables.

L'Association croit que les problèmes éthiques ou les conflits d'intérêt pouvant découler de ces exemptions nécessitent que celles-ci fassent l'objet d'une réflexion approfondie. L'ADGMQ demeure disponible pour participer à toute réflexion en matière de prévention des risques éthiques.

## 5. CONCLUSION

L'ADGMQ espère que ses réflexions se révéleront utiles dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 57. Pour l'Association, les mesures prévues contribueront notamment à améliorer la protection des élus et à favoriser l'exercice de leurs fonctions sans entraves, à faciliter la participation des élus aux séances du conseil et à favoriser la construction de logements.

Elle tient à rappeler à la Commission l'importance que la nouvelle loi édictée, notamment ses articles 8 et 10, pour protéger les élus et favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions puisse aussi s'appliquer aux officiers municipaux dont les fonctions et les responsabilités sont prévues aux lois municipales. De plus, il serait opportun d'adapter le titre de la nouvelle loi en conséquence.

L'ADGMQ remercie la Commission de l'aménagement du territoire du temps consacré à la lecture du présent mémoire. Elle tient également à réaffirmer son engagement à collaborer avec le gouvernement du Québec en mettant à contribution l'expertise et l'expérience de ses membres pour la préparation des outils nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi n° 57.