



ASSOCIATION
DES
DIRECTEURS
GÉNÉRAUX
DES
MUNICIPALITÉS
DU
QUÉBEC

CTE - 027M
C.P. PL 22
Loi bonifiant les pouvoirs des municipalités

Projet de loi n° 22

Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant
d'autres dispositions législatives

Mémoire de
l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec

présenté à
la Commission des transports et de l'environnement

Le 6 mai 2026

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ)
43, rue de Buade, bureau 470
Québec (Québec) G1R 4A2
Téléphone : 418 660-7591
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°22.....	6
4.1. Des modifications saluées.....	6
4.2. Une proposition d'ajustement.....	7
4.3. Une proposition d'ajout.....	11
5. CONCLUSION	14

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 des transports et de l'environnement de l'occasion qui lui est offerte d'exprimer ses commentaires concernant le projet de loi n° 22, soit la *Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives*. Elle désire du même coup souligner la qualité des échanges avec l'équipe du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) lors des discussions tenues dans le cadre de la recherche d'allègements administratifs.

2. PRÉSENTATION DE L'ADGMQ

Fondée en 1935, l'ADGMQ a pour objectif principal de promouvoir l'amélioration des connaissances et le statut de ses membres dans une perspective d'adoption des meilleures pratiques en matière de gestion municipale au Québec. Elle vise particulièrement à favoriser l'échange d'information et la coopération entre ses membres et les autres associations ou organismes, en plus d'assurer une représentation efficace auprès des instances gouvernementales et municipales.

L'Association compte actuellement plus de 300 membres répartis dans quelque 200 municipalités. Elle est constituée exclusivement de directeurs généraux (DG), de directeurs généraux adjoints (DGA) et de directeurs d'arrondissement (DA). Les municipalités membres de l'ADGMQ, dans lesquelles travaillent ces hauts fonctionnaires municipaux, regroupent près de 85 % de la population québécoise. La totalité des municipalités composées de 30 000 habitants ou plus et la très grande majorité des municipalités composées de 5 000 habitants ou plus sont membres de l'Association.

3. INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le législateur a modifié ou intégré diverses dispositions législatives dans les lois municipales. Songeons, notamment, aux ajustements en matière de fiscalité pour favoriser le déploiement de mesures d'écofiscalité, encourager le développement des terrains vacants et encadrer les redevances municipales, et à l'adoption de diverses mesures pour moderniser la gestion contractuelle des organismes municipaux. Le projet de loi n° 22 s'inscrit dans ce continuum et fait suite aux démarches entreprises par le MAMH avec les associations municipales pour identifier des allègements administratifs visant à améliorer l'efficacité des municipalités.

Des rencontres de travail auxquelles ont participé les partenaires municipaux ont permis d'identifier de nombreuses autres pistes d'allègement, dont certaines exigent un examen approfondi de leurs effets. Le MAMH a suggéré de soumettre rapidement au législateur des modifications constituant une première série d'allègements.

Le projet de loi n° 22 constitue un pas de plus vers une modernisation de la gestion municipale. Malgré toute la rigueur associée à cette démarche, un tel exercice ne peut se faire sans que des renvois, des références, des termes et parfois même des clauses qui sont présents dans le projet de loi soulèvent des questions. L'ADGMQ espère que le législateur accueillera favorablement ses commentaires.

4. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 22

L'Association salue le dépôt du projet de loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives. Sa lecture permet de constater le souhait du Ministère de proposer des allègements et des outils additionnels dans le but d'accroître la marge de manœuvre des municipalités. Chacune de ces initiatives constitue un changement qui concoure à améliorer l'efficacité de ces dernières.

La lecture du projet de loi a aussi permis de relever un élément problématique et de réfléchir à un ajout que l'ADGMQ désire porter à l'attention des membres de la Commission.

4.1 Des modifications saluées

La démarche visant à améliorer la Loi mérite d'être soulignée. L'ADGMQ souhaite mettre en lumière quelques-unes des améliorations dans le but de montrer la simplification ou la clarification qu'elles apportent au quotidien.

Songons à l'article 17 du projet de loi, qui modifie l'article 29 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et qui entraîne l'allongement de la liste des organismes pour lesquels les municipalités peuvent acquérir ou construire un immeuble afin de le leur louer ou le leur aliéner. La reddition de comptes liée au fait de louer ou d'aliéner un immeuble a aussi été modernisée. Elle prend désormais en considération la confidentialité des personnes pouvant avoir besoin de protection.

L'article 19 du projet de loi n° 22, qui modifie l'article 29.5 de la LCV, permet d'aliéner une parcelle de terrain de faible valeur au propriétaire d'un lot contigu à un lot de la Municipalité. Cette situation obligeait souvent les municipalités à utiliser des moyens disproportionnés pour procéder légalement à une telle aliénation. Le temps et l'argent qui y sont consacrés ne peuvent être utilisés à d'autres activités. De plus, cette situation entraîne une perte de revenus de taxation si les municipalités ne peuvent procéder à l'aliénation.

L'article 22 du projet de loi constitue aussi un allègement, puisqu'il permet aux régies de publier deux fois par année, au lieu d'une fois par mois, la liste des biens aliénés et de hausser la valeur des biens concernés pour publication.

L'article 26 modifiant l'article 544.1 de la LCV est intéressant parce qu'il entraîne l'accroissement de la marge de manœuvre des municipalités. En effet, il fait passer de 5 % à 10 % le montant de la dépense prévue au règlement d'emprunt pouvant renflouer le fonds général qui aura été engagé avant son entrée en vigueur, et ce, qu'il soit soumis ou non à l'approbation des personnes habiles à voter. Cette mesure contribuera à accélérer des projets, rendant possible la réalisation d'activités qui leur sont préalables, alors que le processus d'adoption du règlement d'emprunt chemine.

L'article 31 accorde aux municipalités un outil supplémentaire qui leur permettra de se porter plus aisément acquéreur d'un immeuble dont les taxes sont impayées depuis plus de trois ans et le propriétaire est introuvable. Cette nouveauté aidera considérablement les municipalités à mettre la main sur des immeubles permettant la mise en valeur d'unités voisines ou pour fins municipales, par exemple pour agrandir un parc au bénéfice de la population.

De plus, il apparaît important de souligner les efforts d'harmonisation entre des dispositions du *Code municipal* (CM) et de la LCV. C'est le cas des articles 40 et 41 du projet de loi, qui modifient les pouvoirs et les devoirs des DG des municipalités régies par le CM pour les uniformiser avec ceux prescrits par la LCV. Ces pouvoirs et ces devoirs sont notamment liés à la gestion des ressources humaines, la préparation du budget et du programme triennal d'immobilisations, l'obligation de faire rapport au conseil sur tout sujet qu'un DG croit devoir porter à sa connaissance ainsi que sur le suivi des règlements et les décisions du conseil.

4.2 Une proposition d'ajustement : la délégation au comité exécutif de certains pouvoirs concernant les employés au sens du Code du travail

Jusqu'en 2025, à l'exception des villes de Montréal et de Laval, le conseil municipal des villes autorisées par leur charte¹, par décret² ou par loi privée³ à avoir un comité exécutif pouvait déléguer à ce dernier la nomination du personnel non-salarié au sens du Code du travail, à l'exception des postes de DG, de greffier, de trésorier et de leur adjoint. Toutefois, les pouvoirs

¹ Ville de Québec, Ville de Gatineau, Ville de Longueuil et Ville de Lévis

² Ville de Saguenay, Ville de Sherbrooke, Ville de Terrebonne et Ville de Trois-Rivières

³ Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu

de destitution, de suspension sans traitement et de réduction du traitement des employés visés au deuxième alinéa de l'article 71 de la LCV ne pouvaient pas être délégués au comité exécutif.

Le projet de loi n° 104 a accordé aux municipalités comptant 12 conseillers ou plus le pouvoir de former un comité exécutif et a prévu des modalités pour son fonctionnement ainsi que la délégation de pouvoirs par le conseil municipal. Le projet de loi sanctionné a introduit dans la LCV l'article 70.3, qui fait état des exclusions d'actes ne pouvant pas être délégués au comité exécutif, notamment l'exclusion 5°, qui mentionne :

« la nomination, la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction du traitement d'un fonctionnaire ou employé visé au deuxième ou au troisième alinéa de l'article 71 ».

Ce libellé a eu pour effet d'obliger les municipalités qui ont un comité exécutif à procéder à la nomination, par le conseil municipal, de tout employé qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail.

Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, et alors que les organisations rivalisent d'agilité pour embaucher des ressources, le projet de loi n° 104 a eu pour effet d'alourdir les tâches administratives des municipalités en matière d'embauche. Il est important que les municipalités préservent leur agilité pour l'embauche de personnes et conservent la prérogative du conseil municipal pour des décisions délicates. Dans le but de modifier cette situation, le projet de loi n° 22 propose une modification à l'exclusion 5° prévue à l'article 70.3 de la LCV :

« la nomination, la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction du traitement du directeur général, du greffier, du trésorier, du greffier adjoint, du trésorier adjoint ou de toute personne dont la loi prévoit la nomination par le conseil à une majorité qui n'est pas la majorité simple; ».

Cette proposition de texte renferme deux éléments qui sont problématiques.

Le premier est à l'effet que le DGA n'est pas inclus dans l'énumération des postes faisant l'objet d'une exclusion, alors que ceux de greffier adjoint et de trésorier adjoint y figurent.

L'absence de ce poste a été portée à l'attention du Ministère et a fait l'objet de discussions avec ce dernier. Il appert qu'il s'agit d'un oubli survenu lors de la rédaction.

Le second élément concerne la volonté de déléguer au comité exécutif la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction du traitement de tout fonctionnaire ou employé visé au deuxième alinéa de l'article 71 (soit le personnel-cadre représentant l'employeur) et ne faisant pas partie de l'énumération des postes non assujettis. Quant à la partie du libellé de l'exclusion « ... de toute personne dont la loi prévoit la nomination par le conseil à une majorité qui n'est pas la majorité simple », il ne concerne que des postes tels ceux de vérificateur général et d'ombudsman.

Selon la LCV, le comité exécutif est composé du maire et de deux à quatre conseillers nommés par celui-ci. La rédaction proposée dans le projet de loi n° 22 concernant la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction de traitement du personnel qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail fait en sorte que la majorité simple minimale de deux élus au comité exécutif remplace celle de sept élus au conseil municipal lorsque celui-ci est composé de 12 conseillers et du maire. Ainsi, le comité exécutif pourrait congédier un tel employé à la place du conseil municipal et ce dernier serait entièrement imputable des répercussions sur le climat de travail dans l'organisation et des conséquences financières, sans qu'il ait pu se prononcer. Il y a aussi un risque réel que cette situation contribue à réduire l'intérêt des membres du personnel à poser leur candidature pour un poste de cadre dans leur organisation, alors que le recrutement pour ce type de poste demeure difficile.

Certaines personnes soutiennent que le pouvoir d'embaucher confère également le pouvoir de congédier, ce qui découle d'une certaine logique. Il appert toutefois que ces décisions sont prises dans des contextes très différents. L'embauche de personnel est un processus qui se déroule souvent dans un contexte positif, pour doter l'organisation municipale d'une ressource de grande qualité. De plus, l'embauche est encadrée sur le plan administratif par des processus structurés visant à retenir le meilleur candidat possible.

Habituellement, le profil du candidat recherché est défini. Ensuite, une offre d'emploi est affichée, un comité de sélection est formé, les candidatures sont examinées, une entrevue structurée est tenue devant le comité de sélection, souvent assisté par une personne externe compétente dans le domaine. De plus, selon le poste à pourvoir, des tests psychométriques sont effectués et interprétés par des professionnels externes et un rapport de tests est produit. Enfin, les conclusions font l'objet d'une recommandation écrite du comité de sélection. Il est généralement plus facile de prendre une décision éclairée sur la base de la recommandation d'un comité de sélection.

Toutefois, les recommandations de destitution, par exemple, sont souvent soumises dans un contexte teinté d'insatisfaction et, malheureusement, de mécontentement, et elles ne sont pas toujours la résultante d'un processus aussi structuré que celui établi pour l'embauche. Bien que des instances existent pour permettre à un membre du personnel destitué qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail de contester la décision, il ne faut pas négliger l'effet de celle-ci sur la personne concernée, le personnel municipal et les finances de la Municipalité, en raison des frais juridiques et parfois des compensations financières à verser.

L'ADGMQ croit qu'il importe, dans le cas d'une destitution, d'une suspension sans traitement ou d'une réduction du traitement, de profiter de la sagesse du conseil municipal, qui aura ultimement à rendre compte des conséquences occasionnées auprès de la population. C'est d'ailleurs la voie que le législateur a privilégiée lors des regroupements municipaux de 2001 et lors de l'adoption du projet de loi n° 104; il n'avait alors pas autorisé le conseil municipal à déléguer au comité exécutif les pouvoirs de destitution, de suspension sans traitement et de réduction du traitement de tout fonctionnaire ou employé visé au deuxième alinéa de l'article 71 de la LCV.

Recommandation 1

Modifier le paragraphe 5° de l'article 20 du projet de loi n° 22 de la façon suivante :

« 5.1° la nomination du directeur général, du greffier, du trésorier **et de leur adjoint** ou de toute personne dont la loi prévoit la nomination par le conseil à une majorité qui n'est pas la majorité simple;

5.2° la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction de traitement **d'un fonctionnaire ou d'un employé visé au deuxième alinéa de l'article 71. »**

4.3 Une proposition d'ajout : l'avis au propriétaire en vertu de l'article 245.1 de la LAU

L'article 245.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), introduit en 2023 et entré en vigueur en 2024, impose la transmission « dans les trois mois de la date de l'entrée en vigueur d'un acte visé au troisième alinéa de l'article 245, un avis au propriétaire de tout immeuble concerné par cet acte ». Bien que le terme « acte » utilisé à l'article 245 soit vague et puisse concerner tant l'adoption d'un règlement que d'une résolution de contrôle intérimaire ou autre, la préoccupation de l'ADGMQ porte sur la lourdeur administrative induite par cette obligation. Souvent, préalablement à l'adoption d'un tel acte, la Loi aura prévu la publication d'un avis public auprès de la population assujettie à l'organisme municipal ou supramunicipal posant l'acte. En imposant la transmission d'un avis au propriétaire après l'adoption d'un acte, le législateur souhaitait mettre en place une mesure favorisant la communication, dans un souci de transparence auprès des personnes concernées.

Dans les faits, cette intention a créé une lourde obligation qui nécessite d'y consacrer des ressources souvent importantes et onéreuses, notamment pour la recherche des propriétaires au moment de l'envoi de l'avis et la meilleure façon de les joindre. Si le territoire concerné est petit, on peut facilement réfuter cet argument. Toutefois, à la lecture du troisième alinéa de l'article 245, l'ADGMQ présage qu'il peut s'agir de vastes territoires, car il y est question de milieux humides et hydriques, de valeur écologique d'un milieu, de prise en compte des superficies à vocation forestière ainsi que de la santé et la sécurité des biens et des personnes.

De plus, il ne faut pas oublier que les équipes en aménagement du territoire peuvent devoir faire des ajustements administratifs à la suite de l'entrée en vigueur de l'acte pour assurer toute la cohérence nécessaire à sa bonne réalisation. Comme ce sont les mêmes équipes qui doivent préparer les informations nécessaires à l'envoi des avis, il en résulte nécessairement des délais dans la mise en application des actes qui peuvent potentiellement compromettre le développement de projets sur un territoire.

Ce problème n'est pas une fiction; il continuera d'exister au cours des prochaines années avec la révision des schémas d'aménagement et de développement pour répondre aux nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire puis la mise en conformité à cette révision des règlements des municipalités. Selon les modifications, les municipalités peuvent être tenues, en vertu de l'article 245.1 de la LAU, de transmettre un avis à tous les propriétaires lorsqu'elles devront modifier ou remplacer leur réglementation d'urbanisme pour intégrer des normes relatives aux zones à risque, aux contraintes anthropiques, aux milieux hydriques ou à d'autres enjeux de sécurité. Les répercussions seront importantes pour les municipalités et le développement des communautés.

Si on revient à la préoccupation du législateur d'informer le citoyen, l'ADGMQ croit qu'il est possible de satisfaire cet objectif en prenant en compte les capacités opérationnelles des municipalités.

Recommandation 2

Ajuster l'article 245.1 en remplaçant dans le texte les passages suivants :

- « **transmet** » par « **publie** »;
- « **au propriétaire de tout immeuble concerné par** » par « **public décrivant, pour les propriétés dans les zones concernées, les effets de** »;
- « **ces transmissions** » par « **la publication de l'avis public** ».

L'article 245.1 deviendrait alors : « Le secrétaire de la municipalité ou de l'organisme compétent **publie**, dans les trois mois de la date de l'entrée en vigueur d'un acte visé au

troisième alinéa de l'article 245, un avis **public décrivant, pour les propriétés dans les zones concernées, les effets de** cet acte. Il dépose au conseil le plus tôt possible un rapport attestant de **la publication de l'avis public.** »

5. CONCLUSION

L'ADGMQ espère que ses commentaires se révéleront utiles dans le cadre des consultations sur le projet de loi n°22. Selon elle, ce projet de loi est une autre étape pour simplifier le fonctionnement des municipalités.

Toutefois, beaucoup de travail demeure à faire pour procurer aux municipalités des allègements administratifs substantiels qui leur permettront de relever les défis qui se dressent devant elles.

L'ADGMQ remercie la Commission des transports et de l'environnement du temps consacré à la lecture de son mémoire et tient à réaffirmer son engagement à collaborer avec le gouvernement du Québec dans la mise en œuvre du projet de loi n°22.