

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Projet de loi 57 – Loi visant à protéger les élus et à favoriser
l'exercice sans entrave de leurs fonctions et modifiant
diverses dispositions législatives concernant
le domaine municipal

Mai 2024

Présentation de la Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec (CMQ) est un organisme multifonctions qui agit comme tribunal administratif et comme organisme de vérification, de médiation, d'administration, d'enquête et de conseil. Ses compétences sont de nature juridictionnelle ou administrative.

Dans le cadre de ses fonctions juridictionnelles, elle rend des décisions exécutoires qui affectent les droits et les obligations d'une personne ou d'une organisation.

Lorsqu'elle agit dans le cadre de ses compétences administratives, la Commission peut prendre des décisions pour une municipalité en cas d'une administration provisoire ou encore approuver, suspendre ou infirmer les décisions du conseil municipal, dans les cas fixés par la Loi, lors de tutelles complètes ou de tutelles en matière de ressources humaines.

La Commission mène aussi des enquêtes administratives. Sa Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) est responsable des enquêtes sur de possibles manquements au code d'éthique et de déontologie applicable à une élue ou un élu ou à une ou un membre du personnel de cabinet. Elle est chargée de déposer devant la division juridictionnelle les citations en déontologie qui concernent une élue ou un élu municipal. Cette direction traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles possiblement commis à l'égard d'une municipalité ou d'un organisme municipal.

Par ailleurs, c'est la Commission qui accorde les autorisations d'agir en tant que formatrice ou formateur et atteste que la formation respecte le contenu minimal qu'elle fixe concernant la formation obligatoire des personnes élues en matière d'éthique et de déontologie.

En matière de médiation, la Commission peut, par exemple, procéder à des médiations lors du renouvellement d'ententes intermunicipales. Elle peut également accompagner des municipalités aux prises avec des dysfonctionnements.

Enfin, la Commission a le mandat de réaliser des audits de conformité et de performance dans certaines MRC, municipalités et organismes municipaux. Les rapports d'audit produits par sa Vice-présidence à la vérification formulent des recommandations et visent à outiller les municipalités et les organismes municipaux afin de susciter des changements durables et positifs dans leur fonctionnement et leur performance, et ce, au bénéfice des citoyennes et citoyens.

Première partie

Éléments de bilan du projet de loi 49

Le projet de loi 57 (PL57) aborde diverses questions, dont certaines visant à renforcer la démocratie municipale. À cet égard, il s'inscrit dans la foulée de l'adoption du PL49 (Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM) et la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives) survenue en novembre 2021 et qui visait à valoriser la probité chez les élus municipaux. Dans ce contexte, il est intéressant d'attirer l'attention des parlementaires sur certains éléments de bilan de la mise en œuvre du PL49, bien que ces éléments portent sur une période relativement courte.

Rappelons d'abord que, pour la Commission, le PL49 a pris la forme, entre autres :

- 1) d'un rôle et des responsabilités accrus en matière de formation des élus et élues;
- 2) d'un rehaussement des standards éthiques et déontologiques applicables aux élus et élues;
- 3) de nouveaux moyens pour réaliser des enquêtes plus complètes et efficaces;
- 4) d'un élargissement et d'une amélioration des capacités d'intervention de la Commission.

Depuis son adoption, en matière de formation en éthique et déontologie, la Commission a analysé plus de 100 demandes pour agir comme formateur ou formatrice, de même que 16 demandes d'approbation de formation. Dans l'année qui a suivi l'élection municipale de 2021, elle n'a reçu qu'une cinquantaine de signalements relatifs au défaut de formation et l'ensemble des

élues et élus, concernés par ces dossiers, se sont conformés à l'obligation de formation en cours d'année. Ce résultat tend à démontrer que la quasi-totalité des quelque 8 000 élus et élus municipaux seraient formés en matière d'éthique et de déontologie grâce, notamment, aux efforts ainsi déployés et à la contribution importante des formateurs et formatrices, ainsi que des unions municipales dont, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ).

Au cours de la dernière année, le nouveau pôle d'enquête de la Commission issu de la mise en œuvre du PL49 – la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission (DEPIM) – a ouvert 2 058 dossiers à la suite d'une divulgation ou à l'initiative de la Commission. À titre comparatif, avant l'adoption du PL49, la moyenne annuelle des dossiers ouverts après des divulgations était de 1 348 (cumul des dossiers en éthique et déontologie et en actes répréhensibles), ce qui représente une hausse d'environ 53 %. Surtout, la DEPIM a traité 2 060 dossiers en 2023-2024 comparativement à un volume de traitement de 1 485 à l'époque où le traitement de ce type de dossiers était divisé entre la CMQ et le Commissaire à l'intégrité municipale (CIME), soit une augmentation de 39 %. De plus, ces dossiers ont été traités en moins de 180 jours pour 98 % d'entre eux. Cela tend à démontrer la pertinence d'unifier le traitement de ces dossiers avec l'adoption du PL 49 en 2021 afin de tirer profit de l'efficacité et de l'expertise de la CMQ.

L'expérience démontre également que ce traitement unifié permet une enquête plus complète d'une situation problématique qui peut être vécue dans une municipalité permettant ainsi d'appliquer la

mesure la plus appropriée pour résoudre le problème dans les dossiers où les dénonciations sont fondées et sérieuses.

- Ainsi, au cours de l'exercice 2023-2024, 12 rapports d'enquête en matière d'actes répréhensibles ont été produits et 7 rapports ont fait l'objet d'un suivi des recommandations et de mesures correctives proposées dans la même l'année. Depuis l'entrée en vigueur du PL49, c'est un total de 40 rapports qui ont été produits.
- De plus, 34 décisions en éthique et déontologie ont été rendues par les juges administratifs de la Commission en 2023-2024.
- Depuis l'adoption du PL49, plus de 20 actions en déclaration d'inhabilité à occuper une charge municipale et 1 action en déclaration d'incapacité provisoire ont été intentées conformément au nouveau pouvoir accordé à la Commission à cet égard.
- Depuis la sanction de la loi, la Commission a mis en œuvre 4 dossiers de tutelles en matière de ressources humaines dans le cadre de cette nouvelle mesure instituée par le PL49, ainsi que 2 accompagnements et 2 médiations.

Commentaires sur le projet de loi 57

Sujets concernant directement des juridictions de la Commission

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM)

Article 71 – Fonction de président d'élection

La Loi permettait déjà à la Commission de recevoir des demandes de personnes n'étant pas en mesure d'agir comme président ou présidente d'élection, moyennant la démonstration d'un empêchement. Le PL57 propose un nouveau mécanisme permettant, avec l'autorisation de la Commission municipale, de nommer une autre personne pour agir comme président ou présidente d'élection dans les municipalités où, en plus de ce rôle, le greffier-trésorier ou la greffière-trésorière occupe également la charge de directrice ou directeur général. Il est donc ici question de l'enjeu du cumul de ces fonctions au sein d'une municipalité.

Le Commission est à même de témoigner que le chevauchement de ces rôles dans le régime actuel comporte certains désavantages. Outre des défis logistiques d'efficacité et de répartition des tâches, cela peut entraîner des répercussions indésirables en matière de perception de neutralité et d'impartialité qui doit accompagner le rôle de président ou présidente d'élection. Lorsque la Commission a été amenée par le passé à entendre des demandes de destitution de président d'élection, elle a déjà été en mesure de constater ce problème de perception lorsque, par exemple, la relation ou les nombreux échanges entre la mairesse ou le maire sortant avec son directeur général sont invoqués au

soutien de la demande de destitution de cette personne comme présidente d'élection.

La Commission se réjouit donc de la modification proposée. Elle note au passage qu'il est judicieux que le libellé proposé précise que la demande de nomination d'une autre personne devant agir comme président ou présidente d'élection devra être soumise au plus tard le 1^{er} mai d'une année électorale. En effet, on peut anticiper un volume important de demandes et ce délai permettra à la Commission de les traiter en temps requis. À cet égard, la Commission note que selon l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ), environ la moitié de ses 1 200 membres cumulent un poste de directeur général et greffier-trésorier.

Articles 98 et 99 – Fin de mandat des élu(e)s

La LERM prévoit déjà la fin de mandat d'un élu qui fait défaut d'assister aux séances du conseil pendant une période de plus de 90 jours. La prolongation de ce délai nécessite une intervention du conseil. Aucun mécanisme n'est prévu afin qu'un élu puisse soumettre une telle demande à son conseil, lequel pourrait ne pas se prononcer, se prononcer en retard ou encore ne pas décréter que le défaut n'entraîne pas la fin du mandat. Ultimement, c'est la Commission qui verra à constater la fin de mandat de l'élu et ce, peu importe les motifs qui, le cas échéant, auraient amené le conseil à ne pas décréter que le défaut n'entraîne pas la fin du mandat.

Dans un premier temps, la proposition du PL57 a comme effet de clarifier le cadre temporel en remplaçant l'intervention du conseil

« en temps utile » par « au plus tard lors de la première séance qui suit une période de 90 jours ». La loi peut ainsi gagner en clarté et en précision. Surtout, le projet de loi introduit un mécanisme qui permettrait dorénavant à l'élu ou l'élue de demander au conseil une prolongation de la période de 90 jours. Nous comprenons de la proposition que le conseil devrait donc se prononcer sur cette demande. La proposition prévoit aussi qu'en cas de refus du conseil, ou encore s'il fait défaut de se prononcer, la personne élue pourrait s'adresser à la Commission afin qu'elle lui accorde un nouveau délai. L'ensemble de ce nouveau mécanisme proposé par le projet de loi accorde une autonomie aux municipalités pour mieux gérer ces situations et réserve l'intervention exceptionnelle de la Commission aux seuls cas plus problématiques. La Commission souligne donc le caractère pertinent de cet article. Elle souhaite par ailleurs que la mise en œuvre de ce mécanisme soit bien communiquée aux personnes élues, car la Commission constate que le régime actuel leur est parfois méconnu.

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Article 119 – Délai pour former les élu(e)s

Les modifications apportées à la Loi par l'adoption du PL49 faisaient en sorte que l'obligation de suivre une formation en éthique et déontologie pour les membres d'un conseil d'une municipalité devenait continue. C'est-à-dire qu'elle concernait autant des personnes élues pour un premier mandat que celles qui en sont à un mandat subséquent. Le délai est présentement de 6 mois.

Le PL57 propose d'allonger le délai à 9 mois pour un élu ou une élue qui n'en est pas à son premier mandat. La Commission estime que ce délai est de nature à améliorer la capacité à former les personnes concernées par cette modification.

La Commission envisage d'ailleurs d'évaluer la possibilité de déployer des formations distinctes pour les personnes nouvellement élues et celles qui en sont à un mandat subséquent. Le délai supplémentaire ainsi accordé par la proposition législative serait de nature à faciliter, le cas échéant, l'opérationnalisation de deux formations distinctes.

Article 121 – Exécution forcée simplifiée

Le PL57 propose une exécution forcée d'une décision de la Commission qui gagne en agilité et en légèreté en permettant à la Commission de faire exécuter elle-même ses décisions qui imposent une pénalité financière ou la remise ou le remboursement d'une somme ou d'un bien.

La Commission voit cette modification d'un bon œil, dans un contexte où elle a été témoin ces dernières années de deux situations où l'élu puis la municipalité s'étaient abstenus d'exécuter le jugement qui condamnait à verser une pénalité financière.

La modification proposée introduit une procédure qui allège le processus d'exécution forcée par la municipalité. Ainsi, il ne serait plus nécessaire d'avoir recours à l'homologation : un simple dépôt au greffe¹ serait désormais suffisant.

¹Voir article 656 et suivants du *Code de procédure civile*.

Loi sur le ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire

Article 125 – Formation des élus

Le projet de loi introduit la possibilité pour la ministre des Affaires municipales de prévoir des formations portant sur le rôle des élues et élus municipaux ainsi que sur le système municipal. La Commission considère que la modification proposée est d'intérêt.

La révision de la formation en éthique et déontologie introduite et mise en œuvre dans le cadre du PL49 constitue à cet égard un succès dont nous pourrions nous inspirer.

À l'image de cette révision, il y aurait possiblement lieu de voir à ce que l'obligation pour les élues et élus de suivre une formation soit assortie d'un mécanisme contraignant.

Ce commentaire s'appuie sur un constat découlant d'un audit² de la Commission portant sur la formation des élues et élus municipaux réalisé juste avant l'adoption du PL49 : 10 % des personnes élues ne remplissaient pas l'obligation de formation, pourtant requise légalement. La Loi rendait cette formation obligatoire mais ne prévoyait aucune conséquence lorsqu'elle n'était pas respectée. L'expérience vécue avec la mise en œuvre du PL49, qui avait introduit un mécanisme de suspension pendant la durée du défaut de formation, le cas échéant, tend à démontrer la

²Le rapport d'audit de conformité : Formation en éthique et en déontologie des membres du conseil municipal est disponible sur le site internet de la Commission municipale au www.cmq.gouv.qc.ca/fr/verification-municipale/rapports-publies.

pertinence de tels mécanismes en faveur d'un meilleur respect de ce type d'obligation importante.

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

Comme évoqué plus tôt, le PL49 visait à valoriser la probité des élus. Le présent PL57 et sa proposition concernant l'introduction d'une nouvelle loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions vise une toute autre dimension et une matière pour laquelle la Commission n'a pas juridiction, soit celle des interventions inappropriées des citoyens.

Néanmoins, la Commission est en mesure de constater que cette proposition concerne un objectif des plus importants, voire fondamental; la protection de notre démocratie. Ainsi, lorsque, malheureusement, des comportements ou des gestes deviennent de l'ordre de ceux qui entravent indûment l'exercice des fonctions d'élus ou encore du harcèlement qui fait craindre pour l'intégrité ou la sécurité de la personne élue, c'est la démocratie même qui peut être atteinte. À cet égard, la Commission souscrit aux objectifs poursuivis avec la proposition législative.

Conclusion

La Commission a pris connaissance du PL57 et considère qu'il est d'intérêt pour le monde municipal et qu'il comporte des améliorations importantes et pertinentes. Elle espère également que ses réflexions aideront celles de la Commission de l'aménagement du territoire dans l'étude du projet de loi. La Commission municipale demeurera disponible pour répondre à toutes questions des parlementaires.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous