



**Commentaires de la Corporation des officiers
municipaux agréés du Québec**

Projet de loi n° 9

***Loi concernant la consultation des citoyens sur la
réorganisation territoriale de certaines municipalités***

Le 21 août 2003

PRÉAMBULE

Créée en 1968 par une loi de l'Assemblée nationale, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (ci-après la COMAQ) regroupe plus de 550 membres qui occupent tous des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, soit au niveau de la direction générale, des finances, du greffe, des ressources humaines ou autres.

Parmi les objectifs poursuivis par la COMAQ se retrouve notamment celui de contribuer à l'évolution de la législation municipale.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons le présent mémoire qui regroupe les quelques commentaires que nous désirons formuler à l'égard du projet de loi 9.

Dans le contexte juridico-politique particulier au monde municipal, les cadres et officiers municipaux ont toujours été appelés à agir comme représentants de l'employeur et la COMAQ exprime une très vive inquiétude face au traitement que semble réserver le projet de loi déposé récemment devant l'Assemblée nationale à ce groupe d'employés de direction.

Tout en évitant d'intervenir sur des questions qui relèvent davantage du niveau politique, notre expérience de l'administration municipale et notre implication au niveau de l'application de la loi nous amènent à formuler certains commentaires dans le présent mémoire.

Projet de loi n° 9
Loi concernant la consultation des citoyens
sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités

Commentaires adressés au ministre
des Affaires municipales, du Sport et du Loisir

Le dépôt du projet de loi n° 9 nous amène à formuler quelques commentaires, principalement, sur certains articles modifiant la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

Nous exposons de façon succincte ces commentaires.

CHAPITRE II – CONSULTATION DES PERSONNES HABLES À VOTER
Section I – Dispositions générales et interprétatives

ARTICLE 4

Le projet de loi 9 stipule que les dispositions concernant le processus d'enregistrement et le scrutin référendaire sont celles de la LERM. Actuellement, la qualité de personne habile à voter s'acquiert à la date d'adoption du règlement qui fait l'objet du référendum. On parle alors de la date de référence. Selon le projet de loi, cette date sera celle de sanction de la loi et marquera le début du processus référendaire. Il serait plus facile de fixer une date précise dans le texte afin qu'on puisse établir avec précision dès le début toute les étapes et s'y préparer en conséquence.

RECOMMANDATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec recommande que le texte de l'article 4 du projet de loi n°. 9 soit modifié par l'ajout de la date servant de date de référence.

L'article 514 1^o c) de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* prévoit déjà que lors d'un référendum sur un regroupement, la date de référence est la date de l'ordonnance du ministre prévoyant la consultation des personnes habiles à voter. Cet article devrait être applicable au processus de défusions municipales. Dans le présent cas, le ministre se réserve le droit de fixer le 1^{er} jour pour la tenue du registre suivant l'article 7 dudit projet.

Section II – Processus d'enregistrement

ARTICLE 7

Le projet de loi stipule à l'article 7 que le gouvernement fixe la date du registre. Nous constatons que les délais accordés pour dresser la liste des personnes habiles à voter des secteurs concernés sont très courts. Il y aurait lieu de fixer la date du registre dès le début du processus d'enregistrement, soit au moment où la date de référence est établie.

De plus, le projet de loi indique que le registre est accessible pendant cinq jours consécutifs. Il nous semble que dans les municipalités qui comptent un taux élevé de villégiateurs, l'accès au registre devrait obligatoirement comprendre un samedi ou un dimanche. Par exemple, les villes de Magog et de Mont-Tremblant voient leur population augmenter significativement durant la fin de semaine et cette période est plus propice à l'exercice de leurs droits.

Par ailleurs, il nous apparaît que l'article 535 de la LERM établissant la durée d'accessibilité au registre devrait être applicable, compte tenu de la taille très réduite de certaines municipalités.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande que l'article 7 de cette loi soit modifié :

1. par la suppression du premier alinéa;
2. par le remplacement du deuxième alinéa par ce qui suit : « le premier jour où le registre est accessible est le (*indiquer ici la date*). Le gouvernement peut fixer une date différente pour chaque ville »;
3. par la suppression des mots « de la date de ce premier jour et » du quatrième alinéa.

ARTICLE 8

Nous croyons qu'il y a lieu de maintenir la disposition du cinquième alinéa de l'article 539 de la LERM afin que l'avis public illustre ou décrive le périmètre du secteur concerné. Il en va d'une information permettant au citoyen de connaître avec précision le périmètre du secteur concerné.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande que l'article 8 soit modifié par la suppression dans le dernier alinéa, des mots «et cinquième » .

ARTICLE 9

À la lecture de l'article 9 du projet de loi, nous comprenons qu'il y a obligation de dresser une liste des personnes habiles à voter. Nous sommes particulièrement d'accord avec cette disposition. Par conséquent, le dernier alinéa de l'article 553 de la LERM ne devrait pas trouver application. Ainsi la présomption prévue à ce dernier article ne pourra être utilisée.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande de supprimer le dernier alinéa de l'article 553 de la LERM.

ARTICLE 10

Nous sommes en accord avec l'obligation d'établir une table de vérification de l'identité des personnes habiles à voter. Cependant, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de préciser le dernier alinéa de l'article 546. Comment une personne qui n'est pas inscrite sur la liste référendaire ou par exemple au rôle d'évaluation, doit-elle démontrer qu'elle doit être admise à enregistrer les mentions qui la concernent. Il y aurait lieu de préciser également les cas où le serment prévu à l'article 547 doit être demandé.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande que le dernier alinéa de l'article 546 soit précisé.

Section III – Étude des impacts et information des citoyens

ARTICLES 13 à 18

Le projet de loi n° 9 prévoit que le ministre doit faire effectuer une étude portant sur les conséquences et les coûts estimés de ce qui fait l'objet de la consultation¹.

L'étude doit porter sur tout aspect que détermine le ministre².

Le dernier alinéa de l'article 13 du projet de loi n° 9 prévoit que si l'objet de la consultation comporte la constitution d'une municipalité, l'étude doit notamment contenir une estimation des ressources matérielles, humaines et financières nécessaires pour que la municipalité reconstituée puisse, en tenant compte du cadre établi à l'un ou l'autre des chapitres 4 et 5 le cas échéant, exercer ses compétences.

Il appert de ce qui précède que l'article 13 du projet de loi n° 9 distingue les sujets qui doivent obligatoirement être traités dans l'étude à être préparée, des sujets pouvant être traités dans ladite étude.

Or, l'éventuelle constitution d'une municipalité entraînera obligatoirement l'engagement par la municipalité reconstituée de cadres municipaux. La *Loi sur les cités et villes* prévoit, en effet, aux articles 85 et 97 que le conseil doit avoir un fonctionnaire ou employé appelé greffier et un autre appelé trésorier. En plus de ces fonctionnaires dont l'embauche est obligatoire de par la loi, il est évident que plusieurs autres cadres devront être engagés par une municipalité reconstituée afin d'assurer son bon fonctionnement.

Pour ces motifs, l'étude portant sur les conséquences et les coûts prévue à l'article 13 du projet de loi n° 9 devrait obligatoirement contenir une estimation des cadres municipaux qui seront requis pour le bon fonctionnement de la municipalité à être éventuellement reconstituée.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande que le dernier paragraphe de l'article 13 du projet de loi n° 9 soit modifié par **l'ajout, dans la deuxième ligne après le mot « estimation » des mots « du personnel cadre et »**.

¹ Art. 13
² Art. 13 al. 2

Section IV – Scrutin référendaire

ARTICLE 19

RECOMMANDATION

Pour la procédure d'enregistrement, l'article 7 est muet quant à l'uniformisation de la tenue du premier jour. Compte tenu que la date de référence visant à établir la qualité d'électeur (personne habile à voter) est la même pour toutes les municipalités, il y aurait lieu de confectionner un calendrier référendaire uniformisé et de l'appliquer à l'ensemble des secteurs concernés par le processus de consultation.

ARTICLE 22

Le premier alinéa de l'article 22 du projet de loi n° 9 prévoit que le directeur général des élections est responsable de l'organisation et de la tenue du scrutin référendaire.

Au Québec, le greffier de la municipalité est d'office le président d'élection lors de la tenue de scrutin municipal (Art. 70, LERM). Le greffier est également, par la loi, responsable de la procédure référendaire prévue dans la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités.

L'expertise acquise et détenue par les greffiers des municipalités est incomparable et avec respect pour l'opinion contraire, est indispensable à la tenue d'un scrutin municipal.

En effet, la tenue d'un scrutin au sein d'une municipalité comporte la prise de décisions légales et pratiques. Or, le greffier a une connaissance approfondie du territoire de sa municipalité, de ses particularités et besoins et connaît bien le personnel électoral habituellement retenu.

La COMAQ et ses membres, greffiers de ville particulièrement, ne comprennent pas la raison d'être de l'article 22 du projet de loi n° 9 et la délégation au directeur général des élections de la responsabilité de l'organisation et de la tenue d'un scrutin référendaire prévue par le projet de loi n° 9.

Si l'objectif visé par le législateur est d'assurer que le directeur général des élections puisse émettre des directives qui devront être suivies par les greffiers, ce pouvoir est déjà attribué par la loi au directeur général des élections³. Il est, en conséquence, possible pour le directeur

³ Art. 89 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*

général des élections d'émettre des directives particulières pour la tenue du scrutin référendaire prévu par le projet de loi n° 9 sans qu'il soit nécessaire que ce dernier soit désigné responsable de l'organisation et de la tenue de ce scrutin référendaire.

La délégation au directeur général des élections de la responsabilité de l'organisation et de la tenue d'un scrutin référendaire prévu par le projet de loi n° 9 est et sera interprétée comme un doute du législateur relativement à la compétence, l'intégrité et la capacité des greffiers des municipalités d'organiser et de tenir ce scrutin référendaire.

Or, ces derniers ont l'autorité et l'impartialité requises pour mener à bien cette tâche, qui par ailleurs, leur est dévolue à bien d'autres moments dans l'exercice de leurs fonctions. Notamment, lors d'adoption de tous les règlements en matière d'urbanisme ou pour tous les règlements d'emprunt et les règlements concernant les sociétés de développement commercial.

Les greffiers des municipalités existantes ou à être reconstituées risquent de voir leur impartialité et leur autorité questionnées à l'occasion de tout scrutin ou référendum dans le futur compte tenu du fait que le législateur ne les a pas jugé aptes dans le projet de loi n° 9. De plus, cette façon de faire risque d'entraîner l'effritement de la fonction de greffier mais surtout de faire perdre petit à petit l'expertise et le savoir-faire d'un groupe de professionnels aguerris au processus électoral.

Par ailleurs, les greffiers des municipalités ont toujours exécuté leurs fonctions de président d'élection ou de responsable de la tenue d'un scrutin référendaire avec professionnalisme et efficacité et il est étonnant de penser qu'en déléguant au directeur général des élections la responsabilité de l'organisation et de la tenue d'un scrutin référendaire prévu par le projet de loi n° 9, le législateur lui-même, ne fait pas confiance ou n'utilise pas le système en place depuis toujours pour la tenue des scrutins et référendums municipaux.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande le remplacement de l'article 22 du projet de loi n° 9 par le suivant :

« Le greffier ou le secrétaire trésorier de la municipalité est responsable de l'organisation et de la tenue du scrutin référendaire conformément aux pouvoirs et devoirs que lui impose le titre II de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., c. E-2.2) ».

ARTICLE 24

L'avis public prévu à cet article omet de mentionner la description du secteur concerné. Il s'agit d'une information essentielle pour les personnes habiles à voter.

RECOMMANDATION

Cette exigence étant déjà prévue à l'article 572 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, la COMAQ recommande qu'elle s'y retrouve également.

CHAPITRE III – TRANSITION ET PARTAGE DES COÛTS

La COMAQ constate que le projet de loi n° 9 n'indique pas les règles qui seront suivies ni les droits et obligations des officiers municipaux advenant la reconstitution d'une municipalité.

La COMAQ considère que l'on ne peut laisser en suspens ou créer volontairement ou non une imprécision relative aux droits et obligations des officiers municipaux intégrés à la ville fusionnée par effet de la loi qui a imposé la fusion en l'an 2000.

La question que tous se posent évidemment peut être formulée ainsi :

« Quels seront les droits et obligations des cadres municipaux à l'emploi des municipalités abolies par la fusion advenant que ces municipalités soient reconstituées en vertu du projet de loi n° 9 ? »

Le législateur ne peut laisser aux tribunaux le soin de répondre à cette question et il est certain que de multiples recours seront exercés si le législateur ne détermine pas dans la loi les règles à suivre et les droits et obligations des personnes concernées.

Tous savent et il ne peut être ignoré que les fusions forcées ont affecté de façon importante plusieurs officiers municipaux des villes fusionnées.

Les officiers municipaux qui n'ont pas obtenu de poste correspondant à leurs qualifications et expérience et qui ont été assignés par décision d'un comité de transition à des postes ne correspondant souvent pas à leurs qualifications et expérience, réclameront, la réintégration dans leur ancien poste advenant la reconstitution de la municipalité pour laquelle ils travaillaient avant la fusion.

La COMAQ considère que la solution la plus équitable dans les circonstances est de permettre à tout ancien cadre d'une municipalité fusionnée de réintégrer prioritairement son poste advenant reconstitution de la municipalité.

Cette solution est basée sur les considérations suivantes :

- la personne qui a occupé, dans certains cas pendant plusieurs dizaines d'années, un poste qu'elle a perdu à la suite de la fusion de sa municipalité est la mieux placée pour réintégrer ce poste advenant sa réouverture;
- l'ancienneté et l'expérience acquise sont des facteurs reconnus et appliqués par les tribunaux en droit du travail tant dans un contexte syndiqué que dans un contexte non syndiqué;
- la reconstitution d'une municipalité, en vertu des dispositions du projet de loi n° 9, entraînera des discussions, négociations et ententes nombreuses et complexes entre la municipalité reconstituée et la ville et les personnes les plus aptes à faciliter la reconstitution d'une municipalité sont celles qui étaient à son emploi avant sa fusion.

RECOMMANDATION

La COMAQ recommande que le projet de loi n° 9 soit modifié par l'ajout d'une section IV dans le chapitre III, laquelle comportera l'article suivant :

Un poste de fonctionnaire ou employé cadre d'une municipalité reconstituée en vertu de la présente loi doit être octroyé prioritairement à la personne qui a occupé ce même poste avant la fusion aux conditions suivantes :

- 1) la personne doit être au moment de la reconstitution de la municipalité à l'emploi de la ville issue de la fusion;**
- 2) la personne doit au plus tard trente (30) jours après la reconstitution de la municipalité aviser cette dernière par écrit qu'elle entend exercer le droit de réintégrer prioritairement son ancien poste;**
- 3) la personne réintégrée dans son ancien poste le sera aux conditions applicables déterminées par la municipalité reconstituée, lesquelles ne peuvent être inférieures à celles existantes avant la fusion;**

- 4) la personne réintégrée conserve son ancienneté et continue de participer au régime de retraite auquel elle participait avant la reconstitution de la municipalité.**

Nous espérons que ces commentaires seront utiles et demeurons disponibles pour participer à toute discussion ou pour fournir toute autre précision qui pourrait être requise.

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec
