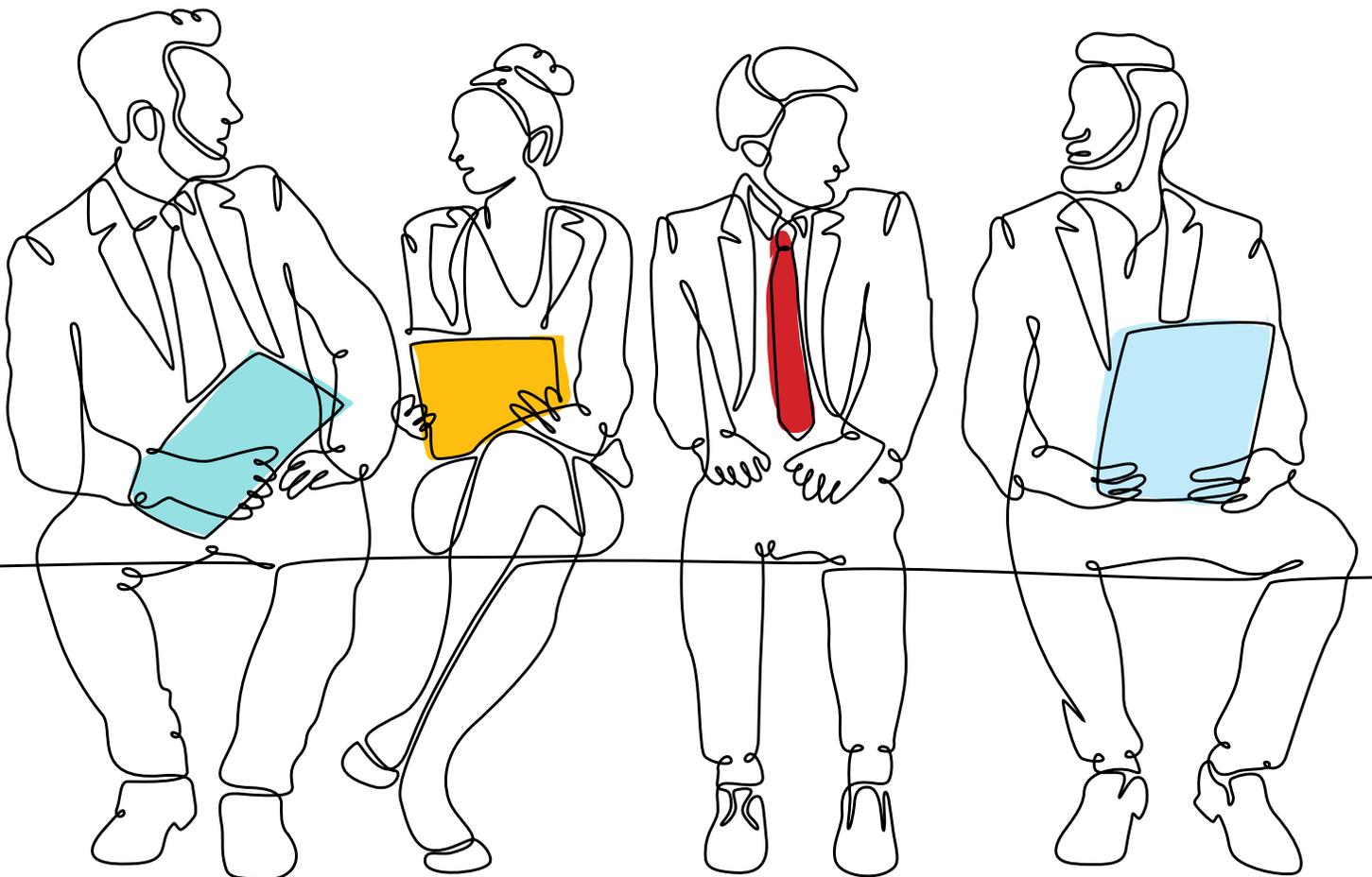


## Rapport synthèse

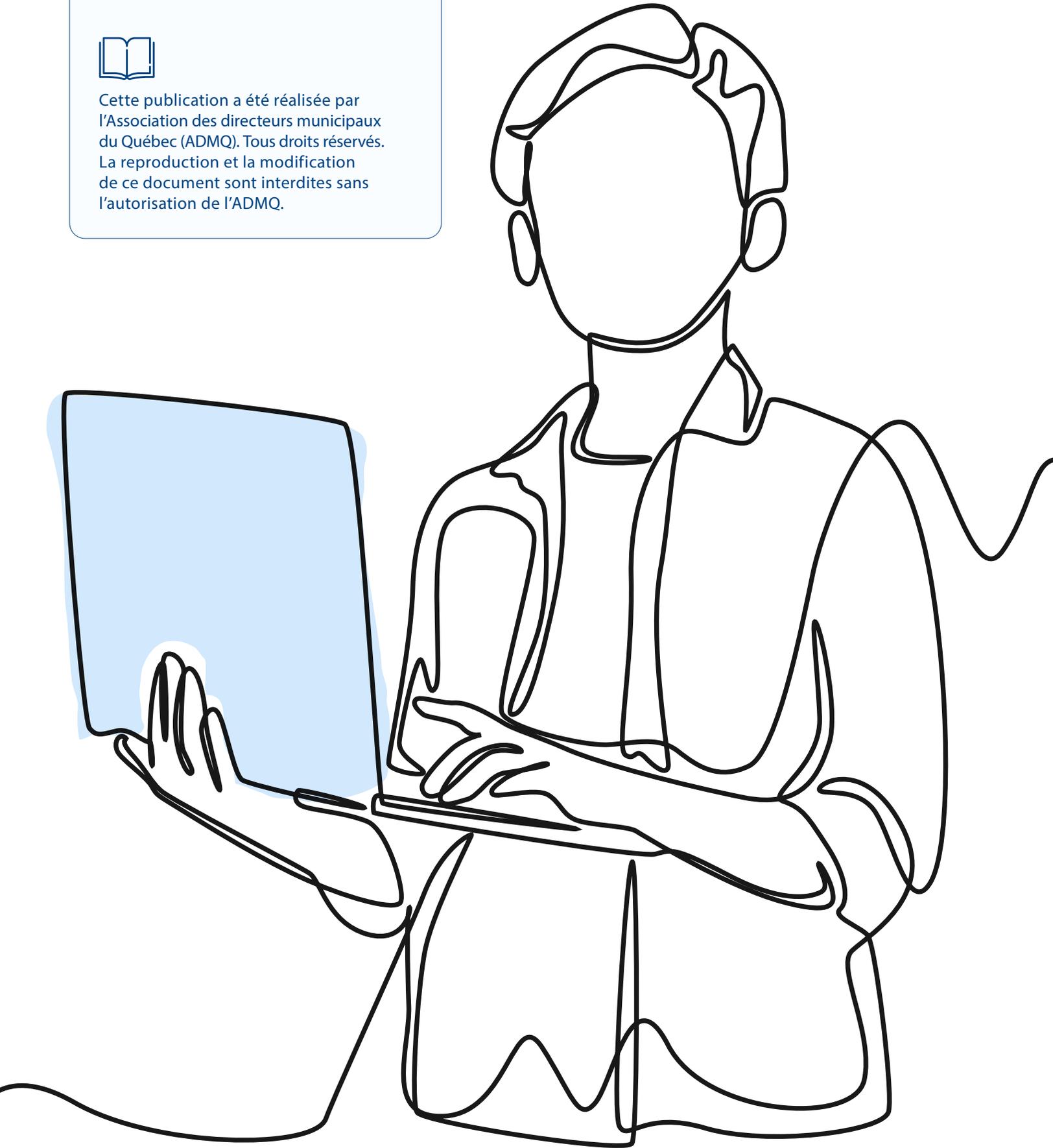
# Regard sur la réalité du directeur général et greffier-trésorier dans son environnement légal, politique et administratif

Municipalités de 5 000 habitants et moins | Mai 2023





Cette publication a été réalisée par l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ). Tous droits réservés. La reproduction et la modification de ce document sont interdites sans l'autorisation de l'ADMQ.



# Table des matières

<b>Présentation</b> .....	<b>2</b>
<b>Profil membres ADMQ graphique</b> .....	<b>3</b>
<b>Mise en contexte</b> .....	<b>4</b>
<b>Les observations ADMQ</b> .....	<b>5</b>
Les départs à la retraite .....	7
La difficulté de recrutement et de rétention .....	8
Le besoin de soutien .....	9
<b>Les analyses effectuées</b> .....	<b>10</b>
L'impact des modifications législatives et réglementaires .....	11
Les modifications législatives et réglementaires des dernières années .....	12
Les vérifications préalables à l'octroi d'un contrat municipal .....	13
L'analyse comparative du CM et de la LCV .....	14
<b>Les études et les rapports</b> .....	<b>15</b>
La présidence d'élection; de directeur général et greffier-trésorier à président d'élection : la double fonction .....	15
La valorisation de la fonction de DG municipal .....	18
Organisation du travail : regard sur les outils de gestion et l'activité des directions générales des petites municipalités québécoises .....	19
<b>Les actions effectuées</b> .....	<b>21</b>
<b>Faits saillants</b> .....	<b>22</b>
<b>Les pistes de solutions</b> .....	<b>24</b>
<b>Investissements 2023 de l'ADMQ pour l'aide à la fonction et à la valorisation du directeur général et greffier-trésorier</b> .....	<b>28</b>
<b>Solutions prioritaires par l'ADMQ pour rendre plus efficiente l'organisation municipale</b> .....	<b>29</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>30</b>

# Présentation

Depuis 84 ans, l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ) est la source de référence et d'accompagnement des directeurs généraux et greffiers-trésoriers (DGGT) du Québec. L'ADMQ rassemble 1 242 membres provenant de près de 918 municipalités locales, MRC et régies intermunicipales de toutes les régions du Québec. Elle constitue aujourd'hui le plus important regroupement de professionnels de la gestion municipale au Québec. Elle a pour mission d'accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles et de les soutenir dans l'amélioration de leurs pratiques de travail, tout en contribuant activement à l'évolution de la vie municipale.



# Profil membres ADMQ



Nombre de membres

1 242

Nombre de municipalités

857

Nombre de MRC

30

Nombre de régies

31

Ce qui signifie que 89 % des municipalités de moins de 5 000 habitants ont un membre ADMQ<sup>1</sup>.

Concernant la fonction, **81 %** des membres occupent le poste de directeur général ou de greffier-trésorier, ou encore cumulent les deux responsabilités, et **19 %** agissent à titre de directeur général adjoint, greffier adjoint et/ou trésorier adjoint.

## Les membres se répartissent de la façon suivante :

Moins de 1 000 habitants	Entre 1 001 et 2 000 habitants	Entre 2 001 et 3 000 habitants	Entre 3 001 et 4 000 habitants	Entre 4 001 et 5 000 habitants	Entre 5 001 et 10 000 habitants	10 001 habitants et plus
49 %	25 %	13 %	5 %	3 %	4 %	1 %

La répartition des membres de l'ADMQ selon le sexe nous apprend que

71 %

sont des femmes,



et

29 %

des hommes.



# Mise en contexte

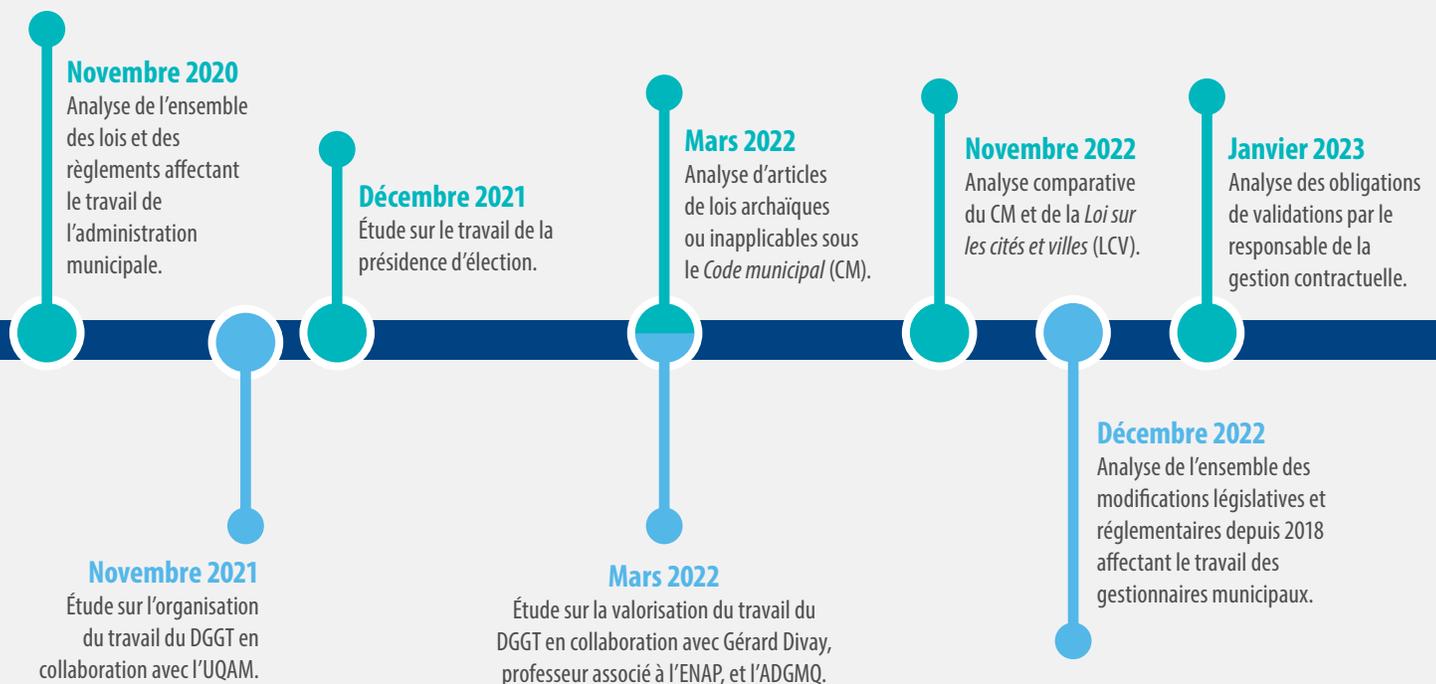
Depuis 2018, l'ADMQ a remarqué une importante augmentation des demandes de soutien technique auprès de son équipe en gestion municipale. Il est également à noter que les membres quittant un poste de DGGT justifient aujourd'hui davantage leur décision par la complexité croissante de la fonction, en plus d'un contexte *politico-administratif* flou.

De surcroît, selon les données de l'ADMQ, plus de 500 départs à la retraite étaient projetés entre 2019 et 2023, sans compter la centaine de départs annuels réguliers. Ce qui signifie que plus de la moitié des municipalités au Québec allaient devoir trouver un nouveau DG dans cette courte période de cinq ans.

Face à ces éléments non négligeables pouvant affecter l'administration municipale de plusieurs municipalités, l'ADMQ s'est employée, au cours des derniers mois, à mettre à jour un portrait complet de la fonction de DGGT, de manière à déterminer les éléments problématiques et à proposer différentes pistes de solutions. Ainsi, l'ADMQ a réalisé des études et des analyses, ou y a participé activement, particulièrement pour les gestionnaires municipaux exerçant dans les municipalités de 5 000 habitants et moins.

Ce rapport permet donc d'exposer diverses observations de l'ADMQ, des synthèses d'études et d'analyse, des faits saillants, d'énumérer certaines actions mises en place et de proposer des pistes de solutions.

## Ligne du temps relative au dépôt des études et analyses



## La méconnaissance des responsabilités

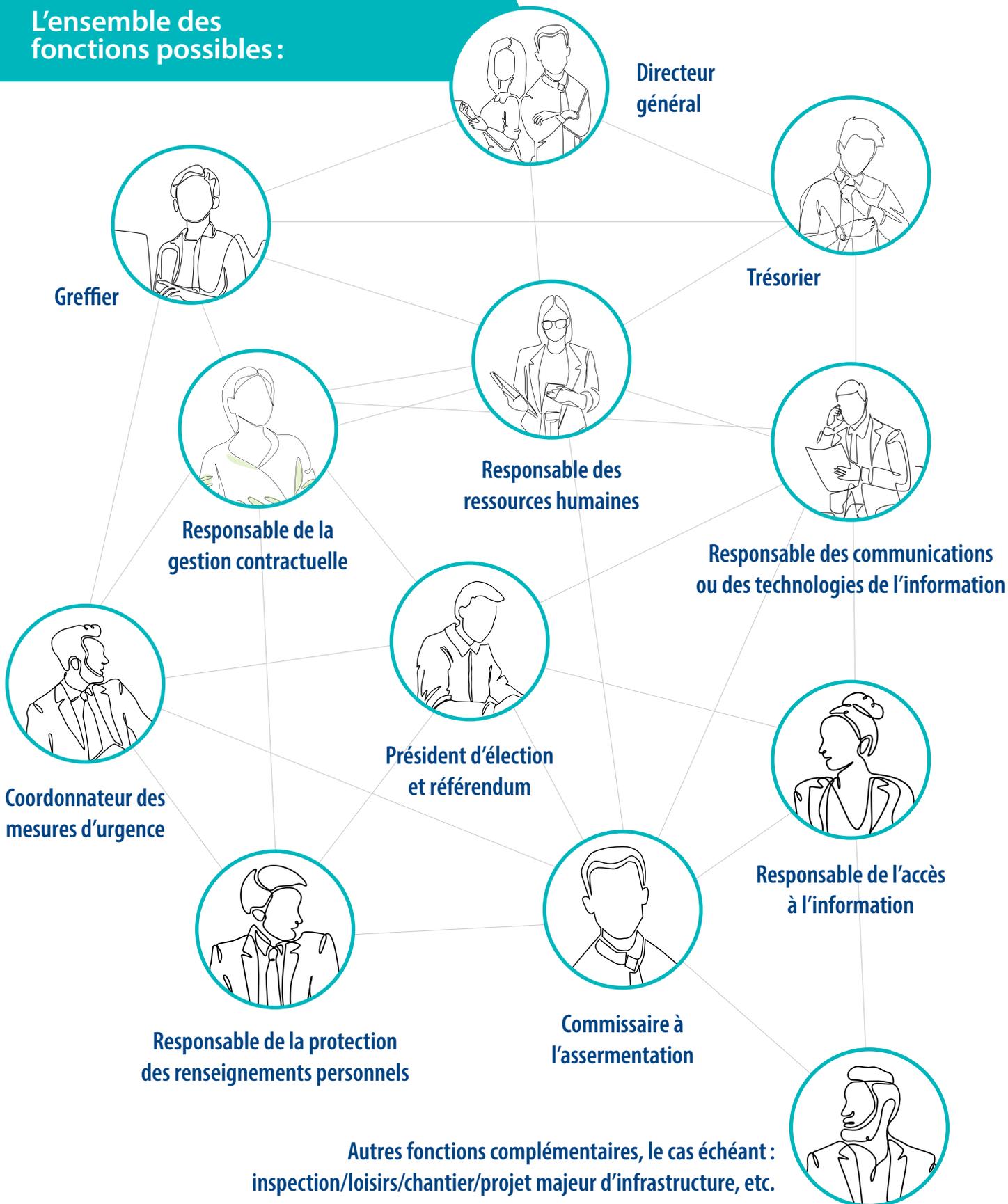
La fonction de DGGT est obligatoire selon la loi, mais également essentielle au bon fonctionnement d'une municipalité. Cependant, cette importante fonction, très peu valorisée dans la sphère publique, fait la plupart du temps la manchette pour des raisons négatives, alors que celles-ci ne concernent qu'une infime minorité de municipalités.

La connaissance des fonctions et l'expertise requise pour exercer le poste de DGGT mériteraient d'être mieux connues chez les citoyens, les élus et même les candidats qui sollicitent ce poste. Les multiples responsabilités, l'ampleur de la tâche et les connaissances indispensables des différents règlements et lois sont souvent sous-estimées. À ce propos, l'ADMQ a recensé sur le site du MAMH au moins 42 lois ayant un impact sur le travail du DGGT.

# Les observations de l'ADMQ

Cette méconnaissance complexifie le processus de recrutement particulièrement lorsqu'un gestionnaire d'expérience d'une autre municipalité connaissant la fonction ne vient pas prêter main-forte aux élus désirant effectuer eux-mêmes la démarche, ou encore lorsque le conseil confie ce mandat à une firme en ressources humaines ayant peu d'expertise dans le domaine municipal. D'ailleurs, notre équipe reçoit quelques fois par année des demandes venant de maires qui souhaitent connaître les aptitudes requises pour remplir la fonction de DGGT. À contrario, confier ce mandat à l'une des organisations municipales comme la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ou l'Union des municipalités du Québec (UMQ) peut se révéler bénéfique, puisqu'elles détiennent une bonne connaissance du milieu.

## L'ensemble des fonctions possibles :



## Les départs à la retraite

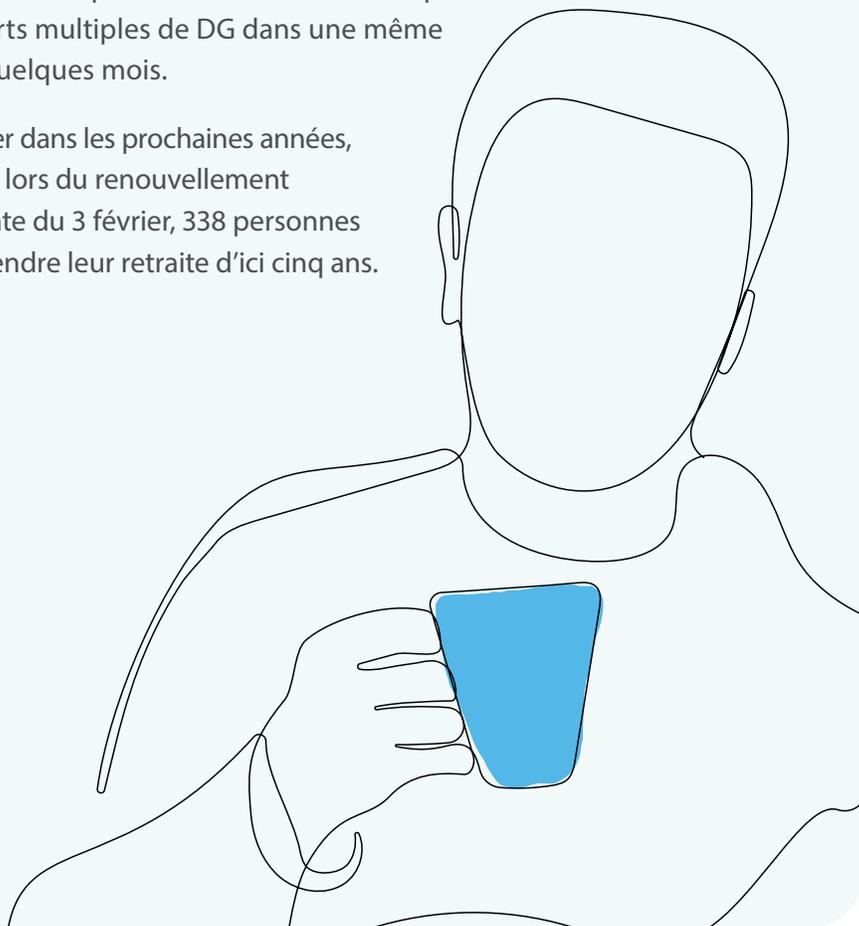
Profitant d'un important *membership* réparti dans l'ensemble des régions du Québec, l'ADMQ peut dresser un portrait illustrant plusieurs particularités du profil des DGGT provenant de plus de 78% de l'ensemble des municipalités du Québec. En 2019, une donnée a particulièrement attiré l'attention de l'équipe, soit celle des départs à la retraite prévus dans les cinq années suivantes.

Les données internes projetaient alors un minimum de 500 départs. À cette donnée, il fallait ajouter la centaine de départs réguliers annuels pour différentes causes.

Le DGGT étant le principal fonctionnaire qui détient une expertise et des connaissances non négligeables et constituant, pour de nombreuses municipalités, un des seuls employés administratifs, cette projection se révélait inquiétante, car l'impact pour plus de 50% des municipalités au Québec serait considérable.

Cette projection s'est confirmée puisque, selon les données recueillies, 391 départs ont eu lieu entre 2019 et 2021, et 279 pour la seule année 2022. Ce qui totalise déjà **670 départs** entre 2019 et 2022. Il faut prendre en considération que ces données incluent des départs multiples de DG dans une même municipalité, parfois deux en quelques mois.

Cette situation pourrait se répéter dans les prochaines années, car, selon les données recueillies lors du renouvellement du *membership* pour 2023 en date du 3 février, 338 personnes ont signifié leur intention de prendre leur retraite d'ici cinq ans.



## Les dispositions légales rigides

La description des responsabilités pour le poste de DGGT est souvent différente d'une municipalité à l'autre. On constate également un manque de souplesse dans l'organisation municipale, notamment en raison de l'obligation de certains titres, comme « greffier-trésorier », dans les lois encadrant les municipalités (LCV et CM). Tout cela participe à amplifier la méconnaissance de la fonction et à complexifier le choix du meilleur candidat. De plus, il n'existe aucun parcours scolaire direct menant à la fonction de DGGT.

Dans certaines municipalités, les dispositions « assez rigides » du CM créent des « incongruités » en ce qui concerne les postes occupés. Le conseil cherche souvent à distinguer la personne qui s'occupera du volet « greffe » de celle qui gèrera le volet « trésorerie » alors que, en pratique, le CM ne permet pas cette souplesse. Il arrive fréquemment que, dans un cas de scission des fonctions de « directeur général » et « greffier-trésorier », une certaine gymnastique doive être effectuée pour se rapprocher des responsabilités du poste.

Comme il n'est pas prévu au CM que les volets « greffe » et « trésorerie » puissent être scindés (dans la fonction de « greffier-trésorier »), les municipalités procèdent souvent de la façon suivante :

- Elles scindent le poste (en utilisant la procédure prévue par la loi). Une personne occupe donc le poste de directeur général et une autre celui de greffier-trésorier;
- Elles désignent par la suite le directeur général comme greffier-trésorier adjoint (ce qui lui permet, légalement, d'assister à toutes les séances du conseil et de signer les avis publics, les règlements et les procès-verbaux);
- Le greffier-trésorier assure uniquement le volet « trésorerie » dans ses tâches.

Cela crée des situations quelque peu incongrues puisque, en pratique, le greffier-trésorier adjoint exerce une partie des fonctions du « greffier-trésorier » à titre principal et non en l'absence du greffier-trésorier, voire à la demande de ce dernier.

En d'autres termes, le CM autorise la scission du poste de « directeur général et greffier-trésorier », mais n'autorise pas la scission des fonctions de « greffier-trésorier » pour attribuer la greffe et la trésorerie à des personnes différentes.

Cette situation complexifie énormément la dotation pour des postes qui exigent des compétences et une expertise totalement différentes.

## Difficultés d'intégration et de rétention

Malgré une bonne dotation, l'intégration à cette fonction exigeante s'avère d'autant plus difficile lorsqu'elle est jumelée à un manque de mémoire organisationnelle, à une insuffisance du soutien en ressources humaines et en professions externes (avocat, RH, comptabilité) ou encore à un retard important dans les obligations à réaliser en raison d'une chaise laissée vide pendant plusieurs semaines.

Ces difficultés sont amplifiées quand le conseil refuse de libérer le DGGT, ou de payer les coûts, pour qu'il puisse participer à différentes activités de formation et de réseautage. Ces montants sont parfois considérés comme des dépenses au lieu d'être vus comme des investissements.

La rétention est devenue un enjeu majeur, car la concurrence est féroce, non seulement avec les entreprises privées, mais aussi avec les autres municipalités. Les meilleures conditions salariales offertes par des municipalités de plus grande taille ou ayant une meilleure capacité financière accentuent la difficulté de rétention dans certaines organisations. Pourtant, quelle que soit la taille de la municipalité, les DGGT font face aux mêmes obligations légales et administratives.

## Le besoin de soutien

L'ADMQ compte une équipe en gestion municipale de quatre anciennes directrices générales comptabilisant entre sept et trente années d'expérience. Cette équipe compétente est dédiée au soutien aux membres dans l'exercice de leurs fonctions. Elle répond quotidiennement à des questions techniques en plus d'accompagner les membres sur des sujets d'ordre *politico-administratif*.

Dans les différents rapports internes produits par l'équipe en gestion municipale, on remarque, ces dernières années, une augmentation significative des demandes de soutien technique et psychologique.

## Depuis 2018, les demandes en soutien technique ont augmenté de 295 %.

Cette hausse s'explique principalement de deux façons : de multiples modifications législatives et réglementaires ont engendré de nouvelles exigences depuis 2018 et de nombreux nouveaux DGGT sont entrés en poste sans expérience, ou peu.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Technique</b>	78	79	110	181	335	245	1084	1185	1324
<b>Psychologique</b>	48	44	56	70	122*	89	97	75	95

\* Augmentation des consultations en droit du travail et en soutien psychologique l'année suivant les élections municipales. Ces données ne comprennent pas les demandes multiples d'une même personne.

Les besoins en soutien technique sont très variés et touchent toutes les sphères du domaine municipal. On remarque cependant une tendance à la hausse lors de nouvelles modifications législatives, ou selon les tâches et les exigences requises à certaines périodes de l'année (adoption du budget, états comparatifs, élections, etc.).

Les DGGT interpellent régulièrement l'équipe de l'ADMQ, car ils sont à la recherche de modèles ou de procéduriers de toutes sortes pour les aider et leur sauver du temps. Particulièrement quand une loi ou un règlement oblige l'adoption d'un règlement, d'une politique, le dépôt d'un rapport. Il faut mentionner que plusieurs n'ont pas accès à des ressources externes (droit, comptabilité, urbanisme, etc.) pour les aider. Ainsi, ils doivent faire la rédaction eux-mêmes et cela dans de nombreux sujets pointus.

Les autres demandes portent majoritairement sur la gestion contractuelle, les séances du conseil (convocation, procès-verbal, décorum, conflits d'intérêts) et les ressources humaines (avis disciplinaire, offre d'emploi, salaire).

L'équipe remarque également une augmentation des demandes d'accompagnement « pas à pas » pour effectuer des tâches basiques, comme les convocations en séance extraordinaire, le processus d'adoption d'un règlement ou encore le processus d'adoption du budget. En général, les nouveaux DGGT n'ayant aucune connaissance du milieu municipal ne savent pas comment s'y prendre, ignorent à quelle loi ils doivent se référer ou ne connaissent pas le langage municipal : « C'est quoi un état comparatif et quelle colonne doit s'y retrouver ? ».

En ce qui a trait aux besoins en soutien psychologique, les problématiques soulevées par nos membres sont majoritairement reliées à leurs rôles et à leurs responsabilités : ingérence, incivilité envers le DGGT ou entre des élus. Ces situations placent le DGGT dans une position délicate. Il ne sait pas vers qui se tourner pour régler la situation puisqu'il n'a aucun pouvoir et aucun soutien.

L'obligation de dénonciation des actes répréhensibles ainsi que les recommandations des audits de la Commission municipale du Québec (CMQ), qui se destinent toujours au DGGT peuvent accentuer ou provoquer des situations délicates.

# Les analyses effectuées

## L'encadrement légal

Le DGGT exerce ses fonctions dans un cadre législatif vaste et complexe. En plus des nombreux règlements ainsi que la LCV ou le CM, ce sont plus de 40 autres lois, touchant plusieurs secteurs, qui régissent les activités du monde municipal. En outre, des modifications réglementaires et l'adoption de lois apportent annuellement plusieurs changements ou ajouts à assimiler. Cet environnement en constante mutation peut en décourager plus d'un.

### De plus, les champs d'intervention à maîtriser sont nombreux et exigeants :



**Habitation, logement social et patrimoine**



**Réseau routier local et déneigement**



**Police, protection incendie et mesures d'urgence**



**Loisirs, activités communautaires et culturelles**



**Parcs et espaces verts**



**Développement économique local**



**Production d'énergie et systèmes communautaires de télécommunication**



**Aménagement du territoire, urbanisme et environnement**



**Transport en commun et transport actif**



**Eau potable et assainissement des eaux**



**Matières résiduelles**



**Salubrité et nuisances**



**Afin de bien mesurer l'impact de la législation sur le travail quotidien du DGGT, l'ADMQ a fait réaliser plusieurs analyses :**

- Une analyse de l'ensemble des modifications législatives et réglementaires depuis 2018 affectant le travail des gestionnaires municipaux;
- Une analyse des obligations de validations par le responsable de la gestion contractuelle;
- Une analyse comparative du CM et de la LCV.



## L'impact des modifications législatives et réglementaires

En plus des besoins grandissants de soutien et d'accompagnement observés par notre équipe, la majorité de nos membres évoquent, à différentes occasions, qu'ils ont de la difficulté à suivre l'évolution des modifications législatives et réglementaires. Ces modifications ne sont pas seulement produites par le ministère des Affaires municipales, mais aussi par d'autres ministères, la plupart du temps par omnibus, ce qui complexifie pour le DGGT la vision globale des obligations à respecter, à mettre en œuvre et à superviser.

L'ADMQ est présente pour procéder à l'analyse des nouvelles obligations ou procédures et pour les communiquer aux membres. Toutefois, ces modifications demeurent très souvent complexes en raison de différents facteurs, comme les références à de nombreux articles de loi, des mesures transitoires, des délais d'entrée en vigueur, des ajouts aux procédures existantes ou encore des références de validations sur les outils externes.

Prenons comme exemple la possibilité que le gouvernement vienne exempter tout ou partie des organismes publics de former un comité selon l'article 8.1 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Le projet de loi 64 est entré en vigueur le 22 septembre 2022, sans que le règlement soit adopté par le gouvernement. Les municipalités ont dû mettre en place un comité alors qu'un grand nombre d'entre elles n'auront probablement pas l'obligation de le faire. Même chose pour le règlement sur les incidents de confidentialité : la disposition de la loi était en vigueur le 22 septembre 2022, mais le règlement sur les incidents de confidentialité a été édicté le 14 décembre 2022.

Aussi, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2022, une nouvelle condition d'admissibilité s'applique aux municipalités en lien avec la francisation des entreprises qui veulent obtenir des contrats municipaux. La Charte de la langue française établit plusieurs situations où une entreprise sera inadmissible aux contrats municipaux. Cette condition d'admissibilité s'applique à tous les contrats municipaux, peu importe leur valeur et leur nature. Cette obligation, inapplicable dans les conditions actuelles, place le DGGT dans une situation vulnérable puisqu'il ne peut avoir la pleine et entière assurance que les données qu'il obtient pour s'assurer de cette condition d'admissibilité sont conformes.

Sans une formation de juriste, la compréhension et l'application des mesures sont souvent ardues. Et si les obligations ne sont pas appliquées ou respectées, elles peuvent être lourdes de conséquences pour les municipalités. Ajoutons qu'en plus d'avoir une bonne compréhension des sujets pointus et variés, le DGGT doit détenir une excellente capacité de synthèse afin de bien communiquer l'information au conseil municipal et aux employés.

Et malgré un nombre important de formations offertes, l'horaire surchargé des DGGT ne leur permet souvent pas d'y assister. Sans oublier l'entrée en fonction de nouveaux directeurs généraux n'ayant aucun historique des modifications entrées en vigueur dans l'année ou les mois précédant leur arrivée en poste.

Finalement, il ne faut pas sous-estimer, l'impact sur le travail du DGGT lorsque la loi oblige l'adoption d'un règlement, d'une politique ou encore d'un dépôt d'un rapport. Les sujets étant multiples et le DGGT étant dans la majorité des cas le rédacteur, les recherches nécessaires et le temps de rédaction viennent affecter le temps de travail, en plus d'augmenter le risque potentiel d'erreurs.

## Les modifications législatives et réglementaires des dernières années



De manière à établir un portrait global des modifications législatives et réglementaires, l'ADMQ a effectué un recensement de celles-ci, afin de mesurer l'impact sur le travail des DGGT ainsi que sur celui d'autres ressources municipales. **Entre 2018 et 2022, on a pu identifier au moins 60 sujets\* qui touchent directement le domaine municipal qui chacun a fait l'objet de nombreuses modifications législatives et réglementaires.** Bien que certaines dispositions soient réalisées par d'autres membres de l'équipe, le DGGT doit minimalement se familiariser avec ces modifications et leurs répercussions sur l'administration municipale, en plus de superviser leur application.

À titre d'exemple, entre 2009 et 2022, 15 lois ont été adoptées lesquelles modifient plusieurs dispositions législatives dans le domaine de la gestion contractuelle. Le nombre important de modifications rend quasi impossible l'assimilation des règles en la matière, et ce, malgré les nombreux documents préparés par le MAMH (entre autres) sur le sujet.

À titre d'exemple  
voici plusieurs sujets  
qui ont fait l'objet  
de modifications  
importantes et  
qui touchent le  
domaine municipal.



Neutralité religieuse

Loi sur l'instruction publique

Accès à l'information

Élections et référendums

Organismes - contrôle

Loi sur les mutations immobilières

Éthique et déontologie

Zonage agricole

Séances du conseil

Relation de travail

Pouvoir d'aide et de subvention

Aménagement et urbanisme

Publications sur internet

Gestion contractuelle

\*Les enjeux liés à la pandémie n'ont pas été pris en compte.

## Les vérifications préalables à l'octroi d'un contrat municipal

Parmi les multiples sujets dans lesquels le DGGT doit avoir des connaissances pointues des aspects légaux, ceux entourant la gestion contractuelle demeurent des plus complexes.

La très grande majorité des municipalités pour lesquelles travaillent nos membres ne disposent pas de ressource interne spécialisée dans les règles d'octroi de contrats (avocats, ingénieurs ou autres) ou de ressource dédiée à cette fin.

Le DGGT doit lui-même assurer le respect de ces règles, et ce, tant à l'égard de contrats qui comportent une valeur moindre (quelques centaines ou milliers de dollars, par exemple : épicerie, matériel de bureau, mandats à des professionnels comme des arpenteurs) qu'à l'égard de contrats qui doivent faire l'objet d'un appel d'offres public (et dont la dépense excède 121 200 \$). Il faut rappeler que, légalement, toute transaction entre un organisme municipal et une entreprise, peu importe le montant, constitue un contrat (voir notamment l'article 1378 du *Code civil du Québec*).

De plus, comme mentionné précédemment, les dispositions du CM et de la LCV applicables aux municipalités et relatives à la gestion contractuelle ont été modifiées depuis 2009 par au moins 15 projets de loi et de règlement.

De plus, s'ajoute les nombreuses règles à respecter qui se retrouvent dans au moins 9 autres lois et règlements, soit :

- La Loi sur le bâtiment;
- La Loi sur les contrats des organismes publics;
- La Loi sur la qualité de l'Environnement;
- Le règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux;
- Le Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumissions publique, le délai minimal de réception des soumissions et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celles-ci;
- Le règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels;
- Le Règlement de gestion contractuelle de l'organisme municipal;
- Le Règlement de délégation du pouvoir de dépenser de l'organisme municipal;
- Le Règlement déléguant au directeur général et greffier-trésorier le pouvoir de former des comités de sélection.

La complexité provient de plusieurs fronts puisque le processus d'octroi sera différent en fonction du montant estimé et du type de contrat envisagé. Par exemple, les différences sont au niveau du mode de sollicitation, des conditions d'admissibilité des soumissionnaires et des accords et discriminations territoriales.

Le responsable de la gestion contractuelle doit donc effectuer une gymnastique complexe, en plus des vérifications

techniques qui en découlent, tout cela sans avoir de formation de juriste. N'oublions pas qu'il est le gardien du respect des règles de gestion contractuelle adoptées par la municipalité et qu'il doit s'assurer que les fournisseurs et les contractants sont conformes pour pouvoir s'engager avec la municipalité. C'est une énorme responsabilité.

Parfois, pour bien s'acquitter de sa tâche lors d'un contrat d'une valeur importante, le DGGT sollicite l'aide d'un professionnel afin de valider certaines clauses techniques ou juridiques dans le but d'éviter des erreurs pouvant engendrer des différends entre la municipalité et les soumissionnaires. Mais pour statuer sur la conformité d'un soumissionnaire, plusieurs autres vérifications sont nécessaires.

Le montant estimé et la nature du contrat a une incidence sur les conditions de conformité. De plus, les nombreuses vérifications doivent être effectuées sur diverses plateformes.

Principales vérifications pour statuer sur la conformité d'un soumissionnaire			
Description	Tous les contrats	Selon le type de contrat	Selon le montant estimé
REA		✓	✓
RENA	✓		
Attestation fiscale de Revenu Québec		✓	✓
RBO		✓	
Toute autre licence ou autorisation nécessaire à la réalisation des travaux : ordre professionnel, CNESST, CCQ, etc.		✓	
Déclaration du soumissionnaire exigée par le Règlement de gestion contractuelle des municipalités			✓
Conditions relatives à la francisation	✓ *Selon le nombre d'employés		
Autorisations environnementales		✓	
Garanties financières et assurances	✓	✓	✓

Malheureusement, les récentes modifications législatives ne lui facilitent pas la tâche. Il suffit de penser notamment aux obligations découlant de l'adoption du projet de loi 96 et aux changements apportés dernièrement à la *Charte de la langue française*.

En somme, cette responsabilité liée au DGGT est d'une importance capitale, car le fait de ne pas respecter les règles d'octroi de contrats peut entraîner de graves conséquences, notamment :

- une plainte à l'Autorité des marchés publics (AMP), qui doit s'assurer que les organismes publics respectent les règles de gestion contractuelle qui leur sont applicables;
- une contestation judiciaire et, donc, des coûts élevés pour la municipalité.
- une plainte ou une contestation engendrant un retard dans l'exécution des travaux ou l'acquisition des biens.

## L'analyse comparative du CM et de la LCV

Les différents règlements et lois encadrant le domaine municipal apportent leur lot de complexité. Arrêtons-nous un instant sur les deux principales lois régissant le travail quotidien des DGGT : le CM et la LCV.

Comme le précise le rapport intitulé *Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants* publié par la CMQ en décembre 2019 : « Le *Code municipal du Québec* régit les municipalités qui avaient à l'origine un caractère rural (878 municipalités du Québec) ainsi que les MRC. La *Loi sur les cités et villes* régit les municipalités qui portent la désignation de ville et quelques autres municipalités (230 municipalités du Québec). »

Cette affirmation n'est plus très claire et évidente pour les citoyens, les élus et les fonctionnaires municipaux. Plusieurs municipalités de petites tailles sont désormais régies par la LCV, alors que d'autres plus imposantes sont régies par le CM.

En se tournant vers le passé, il est possible de bien comprendre l'évolution de l'encadrement législatif régissant

les municipalités et sa raison d'être. Cependant, depuis l'instauration de ces deux principales lois, particulièrement le CM, l'environnement légal, les rôles, les responsabilités, les obligations et les redevances de comptes envers les citoyens et les ministères se sont étendus et complexifiés.

Soucieuse de documenter les différences notables entre les deux lois ainsi que les dispositions *archaïques* ou inapplicables, l'ADMQ a procédé à des analyses comparatives.

Ainsi, il est possible de constater que les récents projets de loi ayant un impact sur la LCV et le CM viennent unifier jusqu'à un certain point certaines dispositions de ces deux lois. Ce qui est bénéfique pour leur application. Cependant, de nombreuses différences demeurent et n'ont, à notre avis, aucune raison d'être puisque toutes les municipalités du Québec ont les mêmes responsabilités. Le fait que les municipalités soient régies par deux lois différentes apporte son lot de confusions chez les conseils municipaux, les gestionnaires et les citoyens.

**Alors qu'il ne devrait pas y avoir deux « classes » de conseils municipaux, de gestionnaires et de citoyens, nous notons des différences importantes entre la LCV et le CM sur plusieurs aspects, notamment :**



Les délais de convocation



Le droit de visite des propriétés pour l'inspection



La compétence concernant le rôle d'évaluation



Les responsabilités des ressources humaines au directeur général



Les modalités de publication



La description des fonctions et responsabilités du directeur général



Les pouvoirs du maire



Les ventes pour taxes



Le délai d'ajournement d'une séance du conseil municipal



Le délai pour le droit de veto

## À tout cela s'ajoutent de nombreuses dispositions archaïques comprises dans le CM :

- Le droit lors de tout dépôt à un récépissé (article 89 CM);
- Toute notification, production ou dépôt devant être fait au bureau de la municipalité peut être fait, avec le même effet, **au domicile du greffier-trésorier à une personne raisonnable de sa famille**, ou au greffier-trésorier lui-même (article 93 CM);
- Le certificat de publication doit contenir : les noms, **la résidence**, la qualité officielle et la signature de la personne qui l'a donné (article 93 CM);
- L'assignation par le conseil ou les comités de toute personne résidant sur le territoire de la municipalité, l'examen sous serment des parties et de leurs témoins, et le fait d'administrer à chacun d'eux le serment par un de leurs membres ou par le greffier-trésorier (articles 86 et 87 CM);
- Quiconque moleste tel officier, ou lui nuit, ou cherche à le molester ou à lui nuire, dans l'exercice de ses fonctions, encourt, pour chaque offense, une **amende de pas moins de 2 \$ ni de plus de 10 \$** (article 173 CM).

En somme, qu'il s'agisse de l'application ou de la compréhension des dispositions actuelles, l'encadrement par deux lois différentes complique énormément le travail des gestionnaires municipaux. Sans oublier la complexité d'y apporter des modifications ou de préparer du contenu de formation adressé aux principaux gestionnaires.

## Les études et les rapports

### La présidence d'élection

#### De directeur général et greffier-trésorier à président d'élection : la double fonction

L'élection du conseil municipal est sans contredit l'un des moments les plus importants de la démocratie municipale. Grâce à un accompagnement de première ligne effectué auprès de ses membres, l'ADMQ a constaté une fois de plus à quel point les DGGT occupent l'un des rôles principaux dans ce grand processus en exerçant d'office la fonction de président d'élection (PÉ).

Toutefois, force est d'admettre que cette assignation obligatoire, en plus d'engendrer des défis de taille pour les DGGT, peut parfois entraîner des répercussions importantes sur l'appareil administratif municipal. À chaque élection ou référendum, cette double fonction de PÉ et DGGT apporte son lot de complications, ce qui met en lumière certaines incompatibilités liées à l'exercice de ces rôles.

**L'ADMQ représente plus de 1 200 membres, dont plus de 604 occupent la fonction de DGGT et, conséquemment, assument obligatoirement la fonction de PÉ. L'ADMQ a donc profité de la période électorale municipale 2021 pour réaliser un rapport ayant plusieurs objectifs majeurs :**

- Évaluer le chevauchement de la double fonction de directeur général et greffier-trésorier à celle de président d'élection;
- Évaluer l'impact sur l'organisation municipale;
- Évaluer la logistique d'une période électorale et référendaire;
- Colliger des données types sur le déroulement technique pour la période électorale 2021;
- Présenter des constats et des recommandations.

## Mise en contexte et enjeux

En vertu de l'article 70 de la *Loi sur les élections et les référendums municipalités* (LERM), le greffier ou greffier-trésorier d'une municipalité est d'office le président d'élection, à moins d'une exemption autorisée par la Commission municipale du Québec (CMQ).

**Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification législative depuis 1987**, soit depuis l'adoption de la LERM. Toutefois, de nombreuses lois et modifications législatives ont vu le jour depuis 1987 et ont affecté profondément le monde municipal et particulièrement le travail du DGGT.

Dans les municipalités où une seule personne occupe la double fonction de DGGT, celle-ci se retrouve à porter plusieurs chapeaux et n'a pas nécessairement une équipe de travail suffisante pour compenser l'ajout de tâches. **Chaque tâche ou responsabilité supplémentaire peut avoir pour effet de fragiliser davantage l'équilibre entre ses obligations et la répartition de son temps de travail.**

*L'ensemble de l'organisation nécessite un **important savoir** pour éviter toute erreur qui, même commise de bonne foi, pourrait avoir un impact significatif sur le déroulement des élections ou du référendum. Or, **il est difficile de développer l'expertise requise** lorsque ce savoir s'acquiert et s'exerce **une fois tous les quatre ans.***

***Il n'y a aucune place à l'improvisation**, et la connaissance pointue de l'organisation est un atout indéniable, voire une obligation.*

*L'organisation d'une élection occupe de nombreuses personnes pendant plusieurs semaines et même plusieurs mois lorsqu'il s'agit d'une élection générale. Elle doit commencer suffisamment tôt pour que l'élection soit bien préparée. Cette organisation relève du PÉ.*

## Des fonctions incompatibles

Dans de nombreuses situations, **il est possible de constater que le chevauchement des tâches du DGGT avec celles du PÉ peut être incompatible** à certains égards, du moins en matière de perception, notamment en ce qui a trait au devoir d'impartialité et de neutralité du PÉ. Ne serait-ce que relativement à la crédibilité qui peut être mise en doute au regard de l'une ou l'autre des fonctions. Ce regard négatif peut déformer la perception qu'ont les citoyens, les candidats et les élus en poste, à l'égard du processus électoral. En voici quelques exemples :

- Lors d'une séance du conseil où l'on demande au DGGT de s'exprimer pour expliquer un règlement ou un dossier, alors que ces derniers peuvent faire l'objet de questions ou d'enjeux pendant la campagne électorale.
- Certains dossiers et travaux font l'objet d'un processus de traitement accéléré afin qu'ils soient terminés avant les élections. D'autres donneront lieu à une demande de la part du conseil municipal pour une cérémonie d'inauguration ou pour une annonce officielle dont le DGGT sera responsable de l'organisation.
- La problématique liée à l'ambiguïté de la superposition des rôles se manifeste lorsque des demandes d'accès à l'information provenant de candidats sont adressées au DGGT pendant la campagne électorale. Si la demande est refusée, un candidat pourrait avoir une perception négative de l'impartialité du PÉ.
- En appliquant la LERM, le PÉ est, entre autres, responsable d'imposer les balises et de définir la logistique de la campagne électorale. Ce faisant, il fait face à des situations délicates lorsqu'il doit intervenir auprès de candidats qui ne suivent pas les règles.
- Lorsqu'un pompier volontaire est candidat à une élection, le PÉ se trouve dans un contexte où il s'adresse à la fois à un employé ainsi qu'à un candidat susceptible de devenir son supérieur.

**La confusion des rôles existe même en dehors des périodes électorales, comme lorsqu'il y a tenue d'un registre et, éventuellement, d'un référendum, alors que le DGGT est responsable du processus référendaire, il est régulièrement interpellé par des citoyens pour avoir des renseignements, malgré son devoir de neutralité.**

## Les constats

### L'impact sur la municipalité :

- D'un point de vue administratif, la période électorale ralentit l'appareil municipal pendant plusieurs semaines et demande un investissement de temps qui fait déjà défaut aux DGGT;
- Peu de ressources sont disponibles à l'interne pour assurer un fonctionnement optimal lorsque l'on ajoute les tâches supplémentaires reliées à une élection ou à un référendum;
- Quand la municipalité doit reprendre le processus électoral, faute de candidats ou à la suite d'une démission précipitée, cette situation peut s'alourdir davantage, car une reprise d'élection générale survient habituellement à l'un des moments les plus chargés administrativement;
- Les relations avec le nouveau conseil municipal et le DGGT à la suite des élections peuvent aussi en souffrir. Ce qui a un impact significatif sur l'organisation du travail et, par conséquent, sur l'appareil administratif.

### Les situations potentiellement problématiques avec les élus et les candidats :

- Augmentation de la pression pour la finalisation de dossiers avant le début de la période électorale;
- Application de la loi auprès des candidats et des élus en poste (utilisation du logo de la municipalité, gestion des textes dans le bulletin/journal municipal, utilisation des locaux de la municipalité, affichage électoral, présence des candidats au bureau de vote, gestion des plaintes, etc.);
- Assermentation des candidats élus par acclamation pour participer à la séance d'octobre;
- Demande d'information sur les candidats potentiels/intéressés;
- Chicane lors du dépouillement quand le PÉ doit intervenir.

### Les relations avec les intervenants externes :

- Le manque de soutien d'Élections Québec relativement à une décision à rendre ou concernant des précisions demandées en ce qui a trait à l'application de la loi;
- Beaucoup de va-et-vient entre Élections Québec et le MAMH;
- Des difficultés d'utilisation du site d'Élections Québec pour retrouver les multiples formulaires;
- Dans une situation d'exemption autorisée par la CMQ, Élections Québec met fin à toute communication avec la personne ayant assumé la présidence d'élection dès la fin de la période électorale<sup>1</sup>. Les sondages, bilans et rapports à réaliser sont acheminés au DGGT même si ce dernier a été exempté de la fonction de PÉ;
- L'impossibilité d'effectuer une demande d'exemption l'année précédant l'élection, même si des obligations en lien avec la présidence d'élection doivent être accomplies l'année qui précède celle où doit avoir lieu l'élection générale;
- Le manque de connaissances lorsqu'un nouveau DGGT et PÉ entre en poste après les formations offertes au printemps par Élections Québec.

### La double fonction de DGGT et PÉ :

- Surcharge de travail, retard dans les dossiers et ralentissement de la gestion (surtout durant la période budgétaire);
- Traitement des demandes d'accès à l'information concernant des enjeux électoraux;
- Demande du président d'assemblée au DGGT et PÉ pour donner des explications sur certains dossiers, lors des séances de septembre et d'octobre;
- Charge de travail reliée à la tenue d'élections à la préfecture au suffrage universel même s'il n'y a pas d'élections locales;
- Manque de connaissances et de recul pour concilier les deux fonctions pour tout nouveau DGGT n'ayant jamais effectué la fonction de PÉ, particulièrement pour les DGGT n'ayant pas ou peu d'expérience dans le domaine municipal;
- Peur de représailles lorsque des décisions doivent être rendues sur l'application de la loi;
- Mauvaise compréhension de l'obligation pour le PÉ d'accepter une mise en candidature du fait qu'elle est complète, même si elle peut sembler irrecevable aux yeux d'un autre candidat.

### L'exemption de la présidence d'élection :

- Dans l'ensemble, les DGGT ne tenaient aucun rôle durant la période électorale, mais demeuraient disponibles, au besoin, pour le PÉ nommé;
- Certains PÉ nommés tardivement n'ont pas été en mesure de suivre la formation sur les élections municipales; certaines problématiques ont alors été soulevées en lien avec le manque de connaissance;
- Des démissions de DGGT ou encore la maladie peu de temps avant l'élection ont créé des problématiques laissant le poste de PÉ vacant;
- Il n'y a eu aucun impact budgétaire;
- Les DGGT ayant été exemptés de la fonction de PÉ ont rapporté avoir été en mesure de maintenir la gestion courante de la municipalité. Le déroulement des opérations en lien avec les élections n'a pas eu d'impact sur leur charge de travail; au contraire, cela a diminué leur stress en période budgétaire et a eu un impact positif sur les dossiers à produire, sur le respect des échéanciers ainsi que sur leurs relations avec les élus/candidats;
- Les DGGT qui n'avaient pas la fonction de PÉ et qui demeuraient donc à l'extérieur du processus électoral ont mentionné ne pas avoir vécu de problématique sur cet aspect comparativement aux fois où ils occupaient la fonction.

<sup>1</sup> Selon l'article 364 de la LERM, la période électorale commence le quarante-quatrième jour précédant celui fixé pour le scrutin et se termine le jour fixé pour le scrutin à l'heure prévue pour la fermeture des bureaux de vote.

## La valorisation de la fonction de DG municipal

Cette étude a été réalisée conjointement par l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ), et l'ADMQ en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Celle-ci a été menée par M. Gérard Divay, professeur associé à l'École nationale d'administration publique (ENAP).

### Objectifs

Les besoins en relève pour la profession de DG sont importants. Chaque année, 10 % des postes restent vacants, soit une centaine. Des postes se libèrent, entre autres, en raison de départs à la retraite ou d'abandons de la fonction. Dans un contexte de marché de l'emploi tendu, des difficultés de recrutement se manifestent.

Cette conjoncture a incité l'ADMQ et l'ADGMQ, en collaboration avec le MAMH, à mener des travaux pour mieux cerner les causes de ces difficultés et identifier les solutions possibles. Un comité de travail formé des DG des deux associations et d'un représentant du MAMH a piloté les divers travaux.

### Principaux constats

De toute l'information recueillie, trois principales sources de difficultés dans le recrutement et la rétention ressortent clairement :

- La méconnaissance de la fonction et de ses défis;
- La perception d'imprévisibilités dans la relation avec les élus;
- Le manque de soutien dans l'exercice de la fonction, notamment dans les petites municipalités.

### Pistes de solutions :

- **Promouvoir la fonction en :**
  - Mettant de l'avant les beaux défis professionnels de la fonction;
  - Développant des stratégies marketing.
- **Introduire plus de prévisibilité dans la relation avec les élus en :**
  - Effectuant un meilleur balisage des rôles et responsabilités;
  - Promouvant l'évaluation de la performance du DG, selon une procédure sommaire et standardisée;
  - Affirmant le rôle du DG dans la gestion du personnel dans toutes les municipalités.
- **Mieux soutenir l'exercice de la profession et mieux outiller les DG dans les différentes facettes de leur rôle par :**
  - La formation;
  - L'information sur les questions générales ou techniques;
  - Un soutien des associations et des mentors ainsi que du réseautage entre pairs;
  - Un soutien dans les moments difficiles;
  - Le partage des ressources professionnelles.



## Organisation du travail : regard sur les outils de gestion et l'activité des directions générales des petites municipalités québécoises

En complément d'un travail déjà amorcé par l'ADMQ visant à dresser une liste de l'ensemble des obligations légales et réglementaires qui doivent être produites annuellement par le directeur général, le greffier ou le trésorier, l'ADMQ a participé à une recherche orchestrée par deux professeurs de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM portant un regard sur les outils de gestion et l'activité des directions générales de petites municipalités (DGPM) de moins de 5 000 habitants.

### Objectifs

L'objectif général de cette étude était de comprendre et de modéliser les tâches que réalisent les DGPM de moins de 5 000 habitants sous trois catégories : administratif, opérationnel et soutien au politique.

Le but était également de déterminer si l'ensemble de ces obligations légales et réglementaires pouvait être réalisé par une seule DGPM, en plus des autres responsabilités découlant de sa fonction et qui ne sont pas reliées à la production d'un élément réglementaire.

### Objectifs spécifiques

- Identifier et décrire sous forme de processus les différentes tâches (non reliées à des obligations réglementaires) que réalisent les DGPM afin de mieux comprendre la façon dont elles les réalisent;
- Comprendre et quantifier la charge de travail associée à la réalisation de ces tâches;
- Analyser les obstacles que rencontrent les DGPM dans leur quotidien ainsi que les stratégies qu'elles développent pour y faire face.

### Principaux constats

#### La charge de travail non réglementaire

Il apparaît que la charge de travail non réglementaire repose pour une grande part (environ 75 %) sur quatre tâches :

- La planification opérationnelle;
- La gestion budgétaire et la planification stratégique;
- La préparation et l'animation des comités de travail (caucus et séance du conseil);
- Le suivi des dossiers et des tâches.

### Des variations dans le temps de travail consacré au non réglementaire selon les caractéristiques des municipalités

Selon l'étude : « Si le volume moyen de travail consacré aux tâches non réglementaires est de 1 350 heures, des variations de près de 35 % existent selon les caractéristiques des municipalités. Ainsi, les DGPM (moins de 1 000 habitants) consacrent en moyenne 1 150 heures annuelles à ces tâches tandis que les DGPM de plus de 1 000 habitants consacrent en moyenne 1 530 heures annuelles à ce travail. Cette différence de 380 heures représente environ 35 % de variation. »

### La charge de travail complète et la répartition entre le « réglementaire » et le « non réglementaire »

---

Les chercheurs relèvent que « l'ajout de cette charge de travail réglementaire annuelle moyenne à celle identifiée dans l'enquête par questionnaire (n=191) permet d'approximer une charge annuelle moyenne totale de travail de 2 800 heures, soit une moyenne hebdomadaire d'approximativement 57 heures sur 49 semaines travaillées (excluant trois semaines de congé) ».

Si Gravel et Pétrelli (1994) ont remarqué que les DGPM dédiaient environ 47 heures par semaine à leurs fonctions, des études récentes ont souligné une augmentation des responsabilités quotidiennes et la difficulté de répondre aux nouvelles exigences imposées concernant les aspects légaux liés à une saine gestion municipale (Trahan, 2018), qui se traduisent par une grande charge de travail quotidienne (Laurent, 2016).

L'étude démontre que l'augmentation de cette charge de travail est de 10 heures hebdomadaires depuis l'étude de Gravel et Pétrelli menée il y a 28 ans. À cette époque, les exigences légales (Trahan, 2018) étaient moins importantes, et les moyens de communication modernes (téléphone portable, courriel, réseaux sociaux), fortement intrusifs dans le quotidien et le travail des DG municipaux, étaient inexistantes.

Or, comme le soulignent les groupes de discussion de cette étude, « les DGPM se caractérisent notamment par une proximité forte avec les citoyens (numéro de téléphone portable et courriel connus par de nombreux citoyens, profils sur les réseaux sociaux identifiés) qui déborde très souvent sur le temps privé des DGPM. Ces éléments distinguent vraisemblablement de façon importante les DGPM des DG de moyennes et grandes municipalités ».

Les chercheurs ajoutent que « la charge de travail des DGPM est grande et représente, à de nombreux égards, une surcharge de travail qui peut potentiellement entraîner des conséquences délétères pour la santé de celles-ci. En particulier dans les municipalités qui ont moins de ressources et moins de cadres pour aider la DGPM dans la réalisation de ses tâches ».

#### Leviers et obstacles identifiés

---

- Grande diversité de structures de DGPM, de conseil, etc.;
- Relations DGPM/élus fondamentales;
- Activité fragmentée et en perpétuelle « multitâches » qui demande de bonnes connaissances en tout;
- DGPM isolées aux niveaux professionnel et social;
- Les DGPM doivent s'approprier et ajuster des outils existants ou se retrouver régulièrement en besoin de nouveaux outils;
- Difficulté de recruter du personnel compétent, encore plus dans une région éloignée.

#### Pistes de solutions

---

- Aborder les enjeux liés aux relations dégradées qu'une DGPM peut entretenir avec le conseil municipal;
- Renforcer les moyens pour faire connaître les rôles et les responsabilités de la DGPM;
- Raffiner l'offre de formation ou d'accompagnement;
- Développer des programmes de formation axés sur la pratique, avec une approche en duo élu/DGPM;
- Mettre en place un forum de discussion et de partage d'expériences de DGPM sur la priorisation des tâches, les stratégies adoptées, les RH, etc.;
- Fournir des outils de base malléables;
- Développer un réseau informel pour les échanges d'outils entre les DGPM.



## Les actions effectuées

Grâce aux études et aux analyses effectuées, l'ADMQ a pu mettre en œuvre différentes actions afin de suivre certaines recommandations proposées.

### Formation et outils pour les nouveaux DG: \_\_\_\_\_

- Création de la formation ABC/DG introduction pour tous les nouveaux DG cumulant entre zéro et trois ans d'expérience. Formation ayant pour cible de former 500 gestionnaires entre novembre 2019 et décembre 2023;
- Un cours du programme de Directeur municipal agréé (DMA) inclus dans chaque première cotisation d'un nouveau membre.

### Formations: \_\_\_\_\_

- Des formations spécifiques pour les fonctions de greffier et les fonctions de trésorier seront offertes en 2023;
- Une formation en gestion contractuelle a été créée et diffusée en collaboration avec le MAMH.

### Meilleure connaissance des responsabilités de la fonction de DGGT: \_\_\_\_\_

- Rencontres avec des firmes RH effectuant de la dotation dans le domaine municipal.

### Accompagnement et soutien: \_\_\_\_\_

- Développement d'outils pratiques, de modèles et de procéduriers disponibles gratuitement;
- Bulletin juridique mensuel;
- Groupe Facebook privé en gestion municipale pour le partage de documents type, de trucs et de bonnes pratiques;
- Développement de formations sur les nouveautés législatives;
- Soutien et accompagnement spécialisé pour les DGGT œuvrant dans les communautés anglophones;
- Offre de nombreuses formations gratuites et de groupes d'échange;
- Création de trois nouveaux postes dans l'équipe en gestion municipale ADMQ;
- Analyse pour la mise en place d'un service d'accompagnement personnalisé ou de mentorat pour les nouveaux DGGT.

### Valorisation de la fonction: \_\_\_\_\_

- Création d'un comité de travail (MAMH, ADMQ, ADGMQ, FQM et UMQ);
- Une campagne de communication pour démystifier le rôle et les responsabilités du DGGT sera lancée à l'automne 2023 par l'ADMQ;
- Un guide pour expliquer le rôle et les responsabilités du DGGT sera produit en 2023 par l'ADMQ.

### Les dispositions légales: \_\_\_\_\_

- Dépôt de propositions de modifications législatives.



# Faits saillants

Le DGGT doit avoir des connaissances pointues

d'au moins **10** lois et règlements entourant la gestion contractuelle

Un directeur général peut cumuler

+ de **10** fonctions avec de nombreuses obligations à respecter et connaissances à maîtriser dans l'organisation municipale actuelle.



Entre 2019 et 2022.

**670** départs au poste de directeur général et greffier-trésorier.

En janvier 2023,

**338** personnes prévoient prendre leur retraite dans les cinq prochaines années (2027).

**42** lois ont un impact sur le travail du DGGT.



Au moins **12** champs d'interventions à maîtriser exigeant une multitude de connaissances.



À titre d'exemple, entre 2009 et 2022,

**15** lois ont été adoptées lesquelles modifient plusieurs dispositions législatives dans le domaine de la gestion contractuelle.



Entre 2018 et 2022, on a pu identifier au moins **60** sujets qui touchent directement le domaine municipal qui chacun a fait l'objet de nombreuses modifications législatives et réglementaires.



Depuis 2018, augmentation de

**295%**

de la demande de soutien technique auprès de l'ADMQ résultant des nombreuses modifications législatives et réglementaires ainsi que des nouvelles exigences et des nombreux DGGT entrant en poste sans expérience.



Un DGGT devrait travailler

57

heures en moyenne sur 49 semaines (3 semaines de vacances), pour accomplir l'ensemble des responsabilités légales et réglementaires ainsi que celles de gestionnaire.

Depuis 1994, la charge de travail hebdomadaire des DGGT a augmenté en moyenne de

10 heures.



Les DGGT ont accès à un budget restreint pour les formations qui ne permet pas dans plusieurs cas, particulièrement les nouveaux en poste, d'acquérir annuellement les nouvelles connaissances essentielles à l'exercice de leurs nombreuses fonctions. 25 % des membres ADMQ ont moins de 1 000 \$ de budget de formation annuellement.



Les différentes lois et règlements à maîtriser, les responsabilités dévolues à la fonction, l'ampleur de la tâche à effectuer ainsi que l'ensemble de l'expertise nécessaire au DGGT sont des éléments qui demeurent méconnus du citoyen, des élus et même des candidats à ce poste.



Le fait que les municipalités soient régies par deux lois différentes apporte son lot de confusions chez les conseils municipaux, les gestionnaires et les citoyens.

De plus, plusieurs dispositions du CM sont archaïques et les différences entre la LCV et le CM complexifient le travail et l'apprentissage des DGGT en plus de créer « deux classes » de conseils municipaux, gestionnaires et citoyens.



Les dispositions actuelles du CM quant à l'obligation d'un titre de greffier-trésorier créent des incongruités et augmentent la difficulté de recrutement à ces postes.



La double fonction de DGGT et PÉ est incompatible à de nombreux égards, et l'augmentation des responsabilités a un effet négatif sur la bonne marche, la préparation et la livraison des dossiers en cours et des obligations à respecter.

Les exemptions de la responsabilité de PÉ ont plutôt eu un impact positif pour la municipalité relativement à la poursuite et à la préparation des dossiers ainsi qu'au respect des exigences sous la responsabilité du DGGT.



Les DGGT sont isolées sur les plans professionnel et social.



De nombreux DGGT soulèvent la perception d'imprévisibilité dans la relation avec les élus et la méconnaissance des rôles et responsabilités de part et d'autre.

# Les pistes de solutions

## 1 — Assujettir l'ensemble des municipalités à une seule loi

Que le gouvernement prévoit une disposition générale déterminant une date à laquelle toutes les municipalités locales régies sous le *Code municipal* seraient dès lors régies sous la *Loi sur les cités et villes*.

Seules les MRC demeureraient sous l'encadrement légal du *Code municipal*.

## 2 — Adopter des modifications législatives dans l'intervalle de l'assujettissement de l'ensemble des municipalités à une seule loi

Que le ministère des Affaires municipales propose l'adoption de certaines modifications législatives pour améliorer le fonctionnement municipal par l'entremise d'un changement de régime :

- Modifier le CM selon les mêmes paramètres que ce que prévoit la LCV (séparation des fonctions de « directeur général », « greffier » et « trésorier », et prévoir la possibilité pour une même personne de cumuler ces fonctions);
- Abroger les articles du CM portant sur les rôles et les responsabilités du directeur général et utiliser les mêmes articles de la LCV (112 à 114.1.1);
- Uniformiser les lois (LCV et CM) pour prolonger le délai d'adoption du programme triennal d'immobilisations (PTI) au 31 janvier de l'année suivant l'élection générale;
- Ajuster les dispositions sur les régies intermunicipales pour prévoir également la désignation de greffier-trésorier (et non simplement de « secrétaire ») (voir 1<sup>er</sup> alinéa, art. 587 CM) (voir également l'équivalent à la LCV);
- Permettre que les adoptions du budget, du PTI et du règlement de taxation soient traitées lors d'une même séance (ordinaire ou extraordinaire), tout en conservant l'obligation de l'avis préalable, et prévoir une période de questions *réservée* à ces sujets;
- Effectuer une modification de l'article 13 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* concernant l'adoption du code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux qui prévoit une adoption avant le 1<sup>er</sup> mars suivant les élections lors d'une séance ordinaire, afin de permettre l'adoption **lors d'une séance tenue au cours du mois de mars** qui suit toute élection.

## 3 — Modifier l'article de loi traitant de la divulgation d'actes répréhensibles

Que le gouvernement modifie le 9<sup>e</sup> alinéa de l'article 114.1 de la *Loi sur les cités et villes* ainsi que l'article traitant du même objet dans le *Code municipal* (article 212) en « qualifiant » la nature de l'acte répréhensible devant être divulgué par le directeur général.

## 4 — Réaménager les articles de loi qui concernent la gestion contractuelle

Que le gouvernement regroupe les articles concernant la gestion contractuelle dans un chapitre distinct.

## 5 — Produire et rendre disponible des modèles et des procéduriers

Que le ministère des Affaires municipales rende disponibles des modèles et des procéduriers lorsqu'une modification législative ou réglementaire impose l'adoption d'un règlement, d'une politique, le dépôt d'un rapport, etc.

## 6 — Renforcer les connaissances des élus et des directeurs généraux et greffiers-trésoriers au sujet des obligations législatives et réglementaires municipales

Que le ministère des Affaires municipales rende disponible, en collaboration avec les associations (élus et directeurs généraux) un outil regroupant l'ensemble des obligations légales, réglementaires et les redditions de compte devant être effectuées annuellement.

Cet outil, mis à jour annuellement, serait transmis aux municipalités.

## 7 — Analyser les modifications dans le calendrier des obligations pour améliorer l'organisation du travail

Que le ministère des Affaires municipales en collaboration avec son comité consultatif municipal analyse les modifications possibles au calendrier des obligations pour améliorer l'organisation du travail.

## 8 — Retirer l'obligation de présidence d'élection pour les directeurs généraux et greffiers-trésoriers

Qu'Élections Québec prenne en charge l'ensemble des présidences des élections municipales par territoire de MRC avec la nomination d'un adjoint par municipalité.

**ou**

### **1- Retirer l'obligation d'être PÉ pour ceux et celles occupant l'ensemble des fonctions de DGGT.**

Ce retrait ne toucherait pas les greffiers ou greffiers-trésoriers n'occupant pas la fonction de directeur général. Conséquemment, le greffier ou le greffier-trésorier conserverait l'obligation de la présidence d'élection.

### **2- Rendre obligatoire la désignation d'un PÉ par le DGGT.**

En procédant au retrait de l'obligation de la présidence d'élection pour ceux et celles occupant l'ensemble des fonctions de DGGT, une désignation du PÉ devrait être ajoutée aux responsabilités de ce dernier en période électorale ou lors d'un référendum.

La personne désignée pourrait être interne ou externe à la municipalité.

Cette désignation pourrait alors être prévue dans le temps et officialisée auprès d'Élections Québec ou encore de la CMQ.

### **3- Lorsque le PÉ désigné est externe à la municipalité, rendre obligatoire la désignation d'un adjoint à l'interne.**

Les responsabilités logistiques sont importantes au bon déroulement des élections et d'un référendum. Conséquemment, un adjoint à l'interne devrait être désigné afin que le volet logistique ne soit pas affecté.

9

### Équilibrer le calendrier de formation pour les PÉ ou pour toute personne ayant une fonction d'adjoint au PÉ

Les formations pour les nouveaux PÉ et les PÉ d'expérience devraient être réparties tout au long de l'année afin de répondre aux besoins en tout temps, peu importe le niveau d'expertise du PÉ.

10

### Vérification par le DGEQ de certaines candidatures

Sur demande du PÉ, le DGEQ devrait valider la conformité d'une candidature. Lorsqu'un PÉ soupçonne l'irrégularité d'une candidature, celle-ci devrait pouvoir être vérifiée et validée par le DGEQ afin d'éviter une élection non conforme ou une reprise d'élections ainsi que tous les inconvénients en découlant.

11

### Rendre obligatoire une formation pour les nouveaux directeurs généraux et greffiers-trésoriers

Qu'une disposition législative soit adoptée afin de prévoir une formation obligatoire en gestion municipale pour tout nouveau directeur général occupant également des fonctions de greffier et trésorier dans les six mois de son entrée en poste. Cette obligation exclurait ceux et celles ayant acquis les compétences en tant que directeur général adjoint.

Que le contenu soit approuvé par le ministère des Affaires municipales et que cette formation technique soit organisée et offerte par les associations de directeurs généraux.

Alors que les élus avec la formation sur l'éthique ou encore plusieurs métiers nécessitent des obligations de formation en amont ou en continu pour exercer leur profession, le nouveau DGGT qui doit naviguer à travers de nombreuses obligations et responsabilités n'a pas cette exigence qui permettrait d'assurer un minimum de connaissance.

12

### Analyser la structure administrative municipale

Que le ministère des Affaires municipales crée un groupe de travail, en collaboration avec les associations municipales (élus et directeurs généraux), ayant pour mandat d'analyser la structure municipale en matière de ressources humaines minimales pour assurer le fonctionnement administratif optimal et efficient ainsi que le respect des obligations légales et réglementaires.

13

### Identifier les redevances de comptes ajoutées depuis la publication du rapport Perreault

Que le ministère en collaboration avec les associations (élus et DG) effectue le point sur les redevances de comptes ajoutées depuis la publication du rapport Perreault.

Les analyses préliminaires effectuées tendent à démontrer un ajout important des redevances de compte provenant de ministères autres que celui du MAMH et ayant un impact sur l'organisation du travail du directeur général et greffier-trésorier et conséquemment sur l'efficacité de l'administration municipale.

14

### Assurer une disponibilité financière pour la formation des gestionnaires municipaux, employés et des élus

Dans le but d'assurer une formation continue au DGGT, particulièrement avec les nouvelles dispositions législatives et réglementaires annuelles, ainsi que le développement des compétences des employés et des élus, la mise en place d'un fonds réservé devrait être obligatoire pour chacune des municipalités non assujetties à la disposition de la Loi sur les compétences prévoyant que 1 % de la masse salariale doit être investie annuellement dans des activités de formation visant le développement des compétences du personnel.

La formation étant primordiale quelle que soit la taille de la municipalité, cette avenue permettrait aux plus petites municipalités de planifier budgétairement un montant dédié à la formation au même titre que les plus grandes, déjà assujetties à cette disposition du 1 %.

ou

Assujettir l'ensemble des municipalités à *Loi sur les compétences* concernant les disposition du 1 %.

## 15 — Intégrer une formation annuelle sur les développements législatifs et réglementaires pour tous les membres ADMQ

Que l'ADMQ offre une formation annuelle, sans coût d'inscription, à tous ses membres concernant les modifications législatives et réglementaires.

## 16 — Intégrer les responsabilités et les obligations ainsi que des explications sur le rôle du directeur général dans les documents du ministère des Affaires municipales

Que le ministère des Affaires municipales porte une attention particulière à intégrer dans ses documents et ses outils de communication officiels des explications sur les responsabilités, les rôles et les obligations du directeur général.

Que le ministère effectue la réflexion quant à l'opportunité de rendre disponible des outils expliquant les rôles et responsabilités des élus et du DGGT.

## 17 — Réaffirmer au gouvernement l'importance des consultations techniques auprès du ministère des Affaires municipales en amont de toute modification législative et réglementaire affectant les municipalités

Que le ministère des Affaires municipales, en collaboration avec son comité consultatif municipal, ait la possibilité d'analyser les nouvelles obligations adressées aux municipalités avant leur adoption, comme le prévoit la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administratives à l'égard des municipalités*.

## 18 — Coordonner l'ensemble des demandes aux municipalités provenant d'organismes

Que le gouvernement prévoit une coordination par le ministère des Affaires municipales relativement aux diverses demandes effectuées à différents moments aux municipalités (mise à jour de la liste des contacts, sondages et formulaires obligatoires) par des ministères et des organismes québécois.

## 19 — Rédiger un guide sur les relations maire, conseillers et DGGT

Qu'un guide explicatif sur les relations maire, conseillers et DGGT soit produit en collaboration avec les associations municipales (élus et DG) et le ministère des Affaires municipales.

## 20 — Rédiger un guide explicatif sur le pouvoir de surveillance et de contrôle du maire

Que le ministère des Affaires municipales, en collaboration avec la CMQ et les associations municipales (élus et DG), participe à la rédaction d'un guide explicatif du pouvoir de surveillance et de contrôle du maire.

# Investissements 2023 de l'ADMQ pour l'aide à la fonction et à la valorisation du directeur général et greffier-trésorier

## **Création d'un tableau de bord en gestion municipale et production d'outils (répond aux pistes 5 et 6 et aide à la 7)**

Initiatrice de la transmission d'un bulletin juridique mensuel dès 1980 et ensuite en 1988 d'un calendrier de l'ensemble des obligations légales et réglementaires à réaliser par les directeurs généraux et greffiers-trésoriers, face à une importante hausse des obligations à réaliser et soucieuse d'aider les gestionnaires municipaux dans l'exercice de leurs fonctions, l'ADMQ investira dans les prochains mois pour développer un tableau de bord en gestion municipale.

Cet important développement aura comme objectif de rendre disponible un outil de travail informatique regroupant l'ensemble des obligations légales et réglementaires annuelles ainsi que de nombreux outils, procéduriers, modèles reliés à ces obligations.

## **Rédaction d'un document explicatif de la fonction du directeur général et greffier-trésorier (aide à la piste 16)**

L'ADMQ produira un document explicatif sur les rôles et les responsabilités du directeur général et greffier-trésorier ainsi que sur ces obligations. Ce document aura comme objectif de faire connaître cette importante fonction encadrée par la loi auprès des citoyens, des élus ou des candidats au poste de direction.

## **Campagne de communication pour démystifier le rôle du directeur général et greffier-trésorier**

L'ADMQ mettra de l'avant à la fin 2023 une campagne de communication pour démystifier le rôle du directeur général et greffier-trésorier et pour faire face à l'intimidation.

## **Intégrer une formation annuelle sur les développements législatifs et réglementaires pour tous les membres ADMQ (répond à la piste 15)**

L'ADMQ offrira une formation annuelle, sans coût d'inscription, à tous ses membres concernant les modifications législatives et réglementaires.

## Solutions priorisées par l'ADMQ pour rendre plus efficiente l'organisation municipale

- 1** Retirer l'obligation de présidence d'élection pour les directeurs généraux et greffiers-trésoriers
- 2** Assujettir l'ensemble des municipalités à une seule loi
- 3** Rendre obligatoire une formation pour les nouveaux directeurs généraux et greffiers-trésoriers
- 4** Analyser les modifications dans le calendrier des obligations pour améliorer l'organisation du travail
- 5** Analyser la structure administrative municipale
- 6** Réaménager les articles de loi qui concernent la gestion contractuelle

# Conclusion

En somme, ce rapport se veut un outil regroupant des observations, des synthèses de différentes études et analyses et des faits saillants qui s'inscrivent dans une perspective d'exposer des enjeux importants auxquels le directeur général et greffier-trésorier est confronté.

Le domaine municipal est complexe et se transforme d'année en année. Ce rapport permet, ainsi, d'envisager certaines pistes de solutions qui méritent d'être explorées et débattues, afin de prévoir un plan d'action permettant entre autres de valoriser la profession, de mieux supporter les DGGT dans l'exercice de ses nombreuses responsabilités, d'améliorer les connaissances des obligations municipales, d'améliorer l'encadrement législatif et réglementaire et de rendre plus efficiente l'administration municipale.

Des actions et des pistes de solutions pourraient s'ajouter avec des analyses et études supplémentaires.

Finalement, par ce rapport, l'ADMQ a souhaité explorer exclusivement les aspects techniques et administratifs, tout en envisageant une collaboration avec l'ensemble des partenaires municipaux pour l'atteinte des objectifs encourus.

---





**ADMQ** | Association des  
directeurs municipaux  
du Québec

400, boul. Jean-Lesage  
Hall Est, bureau 535  
Québec (Québec) G1K 8W1

418 647-4518

[admq.qc.ca](http://admq.qc.ca)