



Rapport

Modifications législatives et réglementaires dans le milieu municipal

1^{er} janvier 2021 au 31 juillet 2025



ADMQ

Association des
directeurs municipaux
du Québec

Table des matières

Introduction	3
Sommaire des modifications	4
Nombre de modifications législatives et réglementaires par année	5
La provenance des modifications législatives et réglementaires	6
La complexité d'application	7
Enjeux liés à l'entrée en vigueur des obligations	8
Conclusion	11

Introduction

Les organisations municipales du Québec se trouvent au cœur d'une vague soutenue de changements législatifs et réglementaires. L'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ) a entrepris de nouveau la tâche de regrouper et de synthétiser ces modifications afin d'en offrir une vue d'ensemble éclairante.

Entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 juillet 2025, **125 modifications** ont été recensées, incluant 43 lois sanctionnées, 78 règlements édictés, un programme, une politique linguistique et deux orientations ministérielles. Ce rapport illustre non seulement l'ampleur du phénomène, mais aussi la complexité grandissante du cadre dans lequel évoluent les municipalités locales, les MRC et les régies intermunicipales.

Au-delà d'une simple compilation, cette synthèse met en évidence les défis administratifs liés à l'application de ces mesures : délais d'entrée en vigueur souvent très courts, mesures transitoires ou temporaires exigeant des ajustements répétés et défis liés aux séquences d'adoption des règlements d'application.

La provenance diversifiée de ces changements – couvrant plus de 40 champs d'intervention, de la gestion contractuelle à la protection des renseignements personnels en passant par la langue française, la sécurité publique et l'aménagement du territoire – souligne l'ampleur des enjeux auxquels doivent répondre les administrations municipales dans un contexte de ressources limitées.

Cette synthèse vise à offrir un portrait clair de l'évolution du cadre juridique récent et de ses impacts sur la gouvernance municipale au Québec. Elle constitue également une base utile pour réfléchir à des solutions qui permettraient de réduire la charge administrative et de mieux soutenir les municipalités dans la mise en œuvre des diverses modifications.

Sommaire des modifications

De janvier 2021 à juillet 2025, soit en seulement quatre ans et demi, ce sont

125 modifications qui ont affecté le milieu municipal, dont 43 projets de loi sanctionnés et 78 règlements édictés.

43 lois | **24** nouveaux règlements | **54** règlements qui modifient des règlements

1 mise en œuvre d'un programme

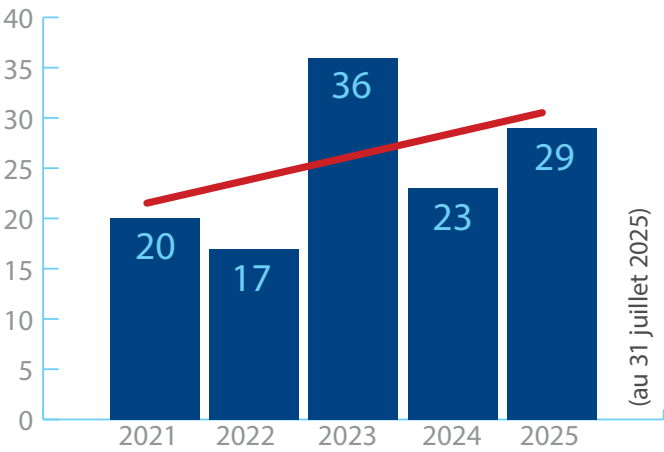
| **1** politique linguistique

| **2** orientations ministérielles

Nombre de modifications législatives et réglementaires par année

Le graphique suivant illustre notamment l'ensemble des projets de loi sanctionnés et des projets de règlements édictés du 1^{er} janvier 2021 au 31 juillet 2025. Avec 5 mois restants en 2025, nous pouvons nous attendre de dépasser l'année record 2023.

À titre informatif, les projets en cours d'adoption au moment de la rédaction de ce rapport n'y figurent pas.



Type de modifications	2021	2022	2023	2024	2025	Total par type de modification
Lois sanctionnées	9	6	10	11	7	43
Règlements édictés	10	11	25	11	21	78
Mise en œuvre d'un programme	1 ¹					1
Politique linguistique			1 ²			1
Orientation ministérielle				1 ³	1 ⁴	2
Total par année	20	17	36	23	29	125

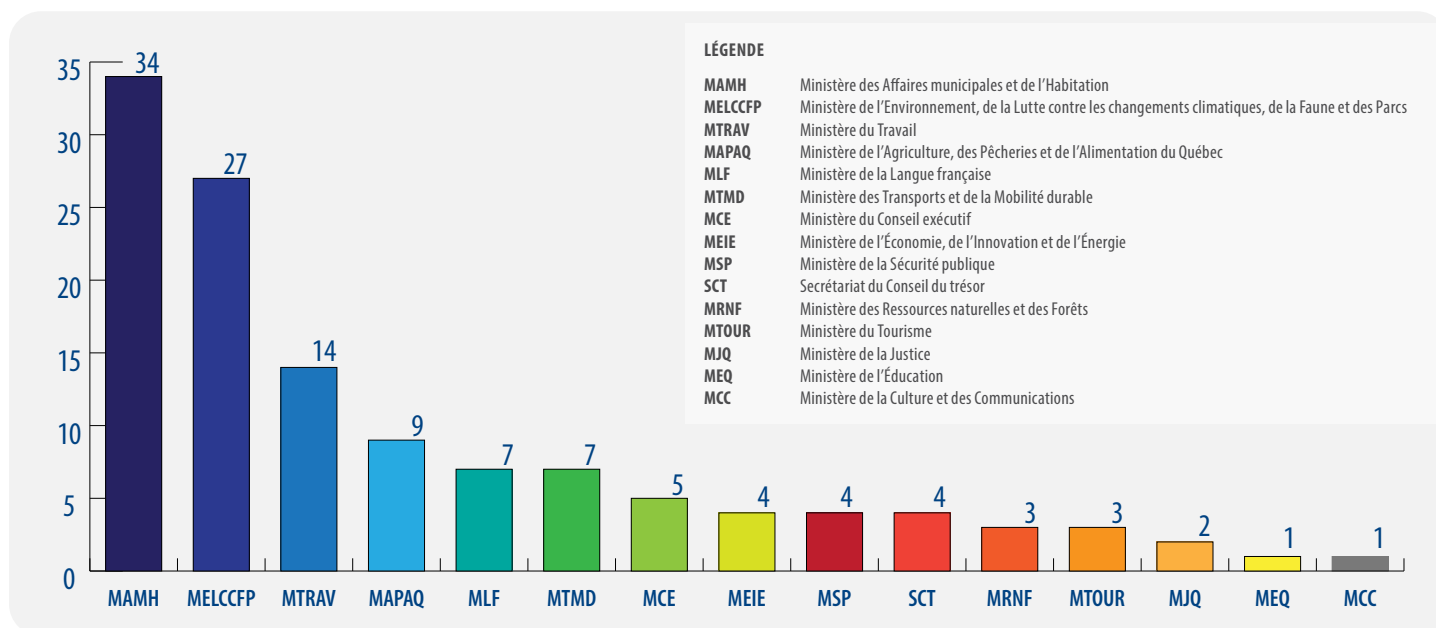
1 Programme de supplément au loyer d'urgence et de subventions aux municipalités
2 Politique linguistique de l'État
3 Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT)
4 Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie

La provenance des modifications législatives et réglementaires

L'analyse de l'ensemble des modifications touchant les organismes municipaux a permis d'identifier les ministères à l'origine de ces changements. Les données démontrent que **73 % des modifications provenaient de ministères autres que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).**

Ces autres ministères, bien qu'experts dans leurs domaines respectifs, possèdent une connaissance plus limitée des réalités opérationnelles et des contraintes spécifiques auxquelles font face les organisations municipales sur le terrain.

Pour cette raison, il serait souhaitable **que le MAMH devienne en tout temps la porte d'entrée des modifications souhaitées par les autres ministères** lorsque cela affecte le milieu municipal.



Précisions pour le lecteur

- » **Impact variable selon les modifications :** Une seule modification peut générer un impact administratif considérablement plus important que plusieurs autres modifications combinées.
- » **Ampleur des répercussions administratives :** Certains ministères ayant peu de modifications ont tout de même provoqué des bouleversements majeurs. Notamment, quatre des modifications provenant du ministère de la Langue française (MLF) et celles du ministère du Conseil exécutif (MCE) concernant la protection des renseignements personnels continuent de générer des défis importants.

Certaines nouvelles obligations liées à la modernisation de la Charte de la langue française ont d'ailleurs dû être reportées à la demande des associations municipales, leur application s'avérant difficilement réalisable sans ajustements ministériels.

La complexité d'application

Cette analyse des lois sanctionnées et des règlements édictés met en lumière la complexité croissante de l'application de ces normes pour les organismes municipaux. Avec plus de 40 sujets et champs d'intervention touchés, la gestion de ces changements représente manifestement un défi majeur pour les administrations municipales, d'autant plus que cette diversité nécessite des compétences multiples et spécialisées dans un contexte où les ressources municipales demeurent limitées.

Sujets et champs d'intervention à maîtriser

- » Sécurité publique
- » Plan de conservation du patrimoine
- » Collecte sélective
- » Zone inondable
- » Gestion contractuelle
- » Dérogation mineure
- » Îlot de chaleur
- » Hébergement touristique
- » Vente non-paiement de taxes
- » Évaluation foncière
- » Patrimoine
- » Démolition et entretien d'immeuble
- » Sols contaminés
- » Piscine résidentielle
- » Protection des renseignements personnels
- » Santé et sécurité au travail
- » Règles électorales
- » Actes répréhensibles
- » Éthique
- » Procédure de convocation
- » Zonage agricole
- » Sécurité des barrages
- » Langue française
- » Droit de préemption
- » Assurance
- » Sécurité des animaux
- » Accès à l'information
- » Normes du travail
- » Planification aménagement du territoire
- » Processus référendum
- » Formation obligatoire
- » Budget et PTI
- » Cour municipale
- » Taxation
- » Habitation
- » Expropriation
- » Déneigement
- » Prélèvement d'eau
- » Transition énergétique
- » Harcèlement psychologique et sexuel

Enjeux liés à l'entrée en vigueur des obligations

Tous les règlements et toutes les lois n'entrent pas en vigueur selon le même mécanisme. Certains prévoient une mise en œuvre progressive ou transitoire, d'autres s'appliquent immédiatement dès la sanction de la loi ou l'édiction du règlement, d'autres encore nécessitent l'édiction préalable d'un règlement d'application.

Ces modalités peuvent parfois engendrer plusieurs difficultés concrètes lorsque vient le temps de s'y conformer. La disponibilité des textes officiels, souvent publiés tardivement, complique la planification et la compréhension des nouvelles obligations. Les délais imposés pour assurer la mise en application sont parfois très courts, laissant peu de marge pour l'ajustement des pratiques internes ou l'adoption des mesures nécessaires pour assurer la conformité. De plus, la séquence d'adoption des règlements d'application ne correspond pas toujours à la date prévue dans la loi habilitante pour l'entrée en vigueur des obligations. Ainsi, les municipalités se trouvent parfois contraintes de respecter une échéance sans disposer, au préalable, de l'ensemble des balises nécessaires pour satisfaire aux exigences légales.

Entrée en vigueur dès la sanction ou l'édiction (ou EEV à très court terme)

L'entrée en vigueur d'obligations dès la sanction d'un projet de loi ou l'édiction d'un règlement (ou à très court terme) soulève plusieurs défis opérationnels majeurs pour les organisations municipales.

Délais de disponibilité des textes officiels

La mise en application immédiate crée d'abord un problème d'accès aux documents de référence. Le texte officiel du projet de loi sanctionné avec les amendements intégrés peut prendre plusieurs semaines avant d'être disponible, ce qui complique l'accès au texte des nouvelles obligations et par le fait même, la conformité à ces nouvelles dispositions légales.

Cette situation est aggravée par les délais de mise à jour du site LégisQuébec, plateforme officielle de publication des lois. Ces mises à jour peuvent prendre plusieurs mois, forçant ainsi les municipalités à naviguer simultanément entre deux versions : le texte obsolète sur LégisQuébec et le nouveau texte de la loi sanctionnée, lorsqu'elle devient enfin accessible. Cette indisponibilité des textes officiels complique également la tâche des associations municipales qui peinent à offrir un soutien adéquat aux directeurs généraux (formations, outils pratiques, etc.). Sans accès aux dispositions définitives, il devient difficile d'informer précisément les municipalités sur les obligations à respecter et les mesures de conformité à mettre en place.

Cette problématique se reflète également au niveau des règlements édictés. Par exemple, en date du 23 septembre 2025, quatre règlements modifiant des dispositions électorales sont déjà en vigueur⁵. Malgré la période électorale générale en cours, ces modifications n'ont toujours pas été intégrées sur LégisQuébec. Cette situation crée un piège administratif : un président d'élection qui s'appuie exclusivement sur le texte affiché sur LégisQuébec pour vérifier la conformité des procédures électorales applique potentiellement des dispositions obsolètes. Cette méconnaissance involontaire des règles actuellement en vigueur pourrait rendre caduques certaines opérations électorales.

⁵ Voir le *Muni-Express* du 14 août 2025

Règlements modificateurs	Date de publication à la Gazette	Date d'entrée en vigueur du règlement
Règlement modifiant le Règlement sur le vote par correspondance	16 juillet 2025	31 juillet 2025
Règlement modifiant le Règlement sur les modèles de bulletins de vote et la forme du gabarit lors d'élections et de référendums municipaux	9 avril 2025	19 septembre 2025
Règlement modifiant le Règlement sur le tarif des rémunérations payables lors d'élections et de référendums municipaux	2 avril 2025	19 septembre 2025
Règlement sur le montant maximal des dépenses électorales	9 avril 2025	19 septembre 2025

Courts délais pour la mise en application

L'exemple suivant illustre les défis posés par un délai de mise en application trop court pour une nouvelle obligation réglementaire. Le *Règlement établissant la formule de la déclaration d'intégrité devant être produite par une entreprise en vue de la réalisation d'un contrat public* a été publié le 24 juillet 2024 et est entré en vigueur le 8 août 2024, soit seulement deux semaines plus tard.

Cette période coïncidant avec les vacances estivales a créé des difficultés particulières : de nombreuses municipalités ont dû s'approprier cette nouveauté dans l'urgence à leur retour au bureau. La situation s'est complexifiée davantage par l'absence de dispositions transitoires pour les appels d'offres déjà en cours. Cette lacune a contraint les donneurs d'ouvrage à publier des addendas pour imposer immédiatement aux soumissionnaires l'obligation de produire une déclaration d'intégrité. Cette mesure était incontournable puisque cette exigence constitue une condition de conformité d'ordre public dont le non-respect entraîne la nullité du contrat⁶. Cet exemple démontre l'importance d'accorder des délais suffisants pour permettre une transition harmonieuse lors de l'introduction de nouvelles obligations réglementaires.

Enjeux liés à la séquence d'adoption des règlements d'application

Une problématique survient lorsqu'une loi impose de nouvelles obligations tout en renvoyant à un règlement ultérieur pour en définir les modalités d'application. Le décalage temporel entre l'entrée en vigueur de l'obligation légale et l'adoption du règlement précisant ses modalités place les organisations municipales dans une situation paradoxale : elles doivent se conformer à des exigences dont les paramètres demeurent inconnus.

Exemple du PL 64 - Politique de confidentialité : Cette situation s'est concrétisée avec l'obligation pour les organismes municipaux d'adopter une politique de confidentialité au plus tard le 22 septembre 2023. Toutefois, les modalités précisant le contenu obligatoire de cette politique n'ont été révélées qu'en novembre 2023 par l'adoption du règlement d'application. Cela a contraint plusieurs municipalités à réviser leur politique initiale pour la rendre conforme aux nouvelles exigences, tout en respectant la procédure particulière prescrite pour son adoption et sa modification⁷.

⁶ Voir le Muni-Express no.7 du 6 mai 2024

⁷ Voir la procédure indiquée aux articles 4 à 6 du *Règlement sur les politiques de confidentialité des organismes publics recueillant des renseignements personnels par un moyen technologique*

La situation devient encore plus problématique lorsque des obligations légales sont imposées puis annulées par voie réglementaire quelques mois plus tard. Les organismes municipaux mobilisent alors des ressources considérables pour se conformer à des exigences qui s'avéreront temporaires, créant une inefficience administrative et un gaspillage de ressources publiques.

***Exemple du PL 64 – Comité sur l'accès :** Les modifications législatives en matière de protection des renseignements personnels ont initialement obligé tous les organismes municipaux à constituer un comité sur l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Plusieurs mois après cette mise en œuvre, un règlement a finalement exempté de nombreuses municipalités de cette obligation. Bien que cette modification ait été accueillie favorablement par les municipalités concernées, il reste que l'exemption aurait pu être établie dès le départ pour éviter des efforts déployés inutilement.*

Ces exemples illustrent l'importance d'une meilleure coordination entre l'adoption des lois et de leurs règlements d'application pour éviter ces situations de non-conformité involontaire et d'inefficacité administrative.

Entrée en vigueur transitoire

Par ailleurs, certains changements législatifs prévoient une mise en œuvre transitoire qui, dans les faits, peut engendrer une période de confusion pour les organismes municipaux. C'est notamment le cas de la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables* (L.Q. 2021, c. 7 — « P.L. 67 »), laquelle impose aux organismes municipaux l'application d'un régime transitoire complexe, les obligeant à distinguer les dispositions réglementaires encore en vigueur de celles qui ont été abrogées.

La sanction de la *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail* (L.Q. 2021, c. 27 — « P.L. 59 ») a également instauré un régime intérimaire devant être appliqué par les organismes municipaux. Pour que ce régime intérimaire, en place depuis le 6 avril 2022, prenne fin, la CNESST devait adopter divers règlements au plus tard le 6 octobre 2024, tandis que le gouvernement devait les approuver et les édicter au plus tard le 6 octobre 2025. Or, si la CNESST a bien adopté les règlements le 19 septembre 2024, ceux-ci n'ont été édictés par le gouvernement que le 3 septembre 2025 et publiés à la *Gazette officielle du Québec* le 10 septembre 2025, soit près d'un an plus tard. Leur entrée en vigueur, fixée au 1^{er} octobre 2025, laisse donc très peu de temps aux organismes municipaux pour s'y conformer.

Conclusion

L'analyse des modifications législatives et réglementaires de janvier 2021 à juillet 2025 démontre qu'au-delà de leur nombre, c'est leur accumulation et leur complexité qui fragilisent la capacité d'action des administrations municipales. Cette réalité confirme le besoin que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) dispose d'une vue horizontale sur l'ensemble des projets de loi et des projets de règlements affectant le milieu municipal, afin d'en évaluer les impacts avant même leur implantation.

Il est essentiel que l'implantation des nouvelles mesures s'accompagne d'une information claire et complète permettant aux organisations municipales de connaître, dès le départ, l'ensemble des obligations à appliquer. En somme, cette synthèse illustre et appuie le ressenti largement partagé dans le milieu municipal : année après année, le cadre normatif s'alourdit, ajoutant une charge administrative considérable aux équipes administratives déjà fortement sollicitées.



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
