



M<sup>me</sup> Maryse Catellier Boulianne et Martin Bouffard  
Avocats, Morency Société d'avocats S.E.N.C.R.L.

## Administration et gestion

# La vie municipale à distance : documents officiels virtuels, signatures électroniques... Comment s'y retrouver ?

**Il y a de cela à peine deux ans, la phrase « n'oubliez pas d'ouvrir votre caméra lorsque vous vous connecterez à la séance du conseil » n'avait que très peu de chances d'être entendue dans un bureau municipal au Québec. Aujourd'hui, par la force des choses, nous sommes tous accoutumés aux logiciels de vidéoconférence, aux problèmes de connexion et aux micros fermés par inadvertance. Le quotidien de tous a été bouleversé par la pandémie de COVID-19, qui a forcé nombre d'organisations à revoir leurs façons de faire. Le milieu municipal ne fait pas exception.**

Malgré cela, plusieurs interrogations persistent sur ce qui va rester et ce qui est temporaire parmi la panoplie de nouvelles mesures et pratiques mises en place pendant la pandémie. Le présent texte se veut un tour d'horizon de ce à quoi pourrait ressembler une municipalité 2.0 après la COVID-19.

## CE QUI EST TEMPORAIRE

### Les séances virtuelles du conseil municipal

Selon le *Code municipal du Québec*, le conseil siège à « l'endroit choisi pour la première séance<sup>1</sup> »; endroit qui est normalement prévu dans le décret de constitution d'une municipalité<sup>2</sup>. À la lecture des dispositions de la loi, il est clair qu'il s'agit d'un endroit physique<sup>3</sup>. Ces séances sont publiques, et les citoyens peuvent poser des questions<sup>4</sup>.

Pour contrer la COVID-19, le gouvernement du Québec a rapidement permis aux conseils municipaux de siéger à huis clos et à leurs membres de délibérer et de voter par tout moyen de communication<sup>5</sup>. Cela fut rapidement modifié afin de s'assurer de la publicisation des débats<sup>6</sup>. D'autres mesures furent par la suite ajoutées, et des assouplissements offerts.

Ultimement, ces arrêtés seront abrogés, à moins d'une modification législative, et les séances du conseil municipal sont amenées à retourner en « présentiel », et ce, pour diverses raisons, mais au premier chef, afin de permettre une interaction entre les élus et leurs citoyens.

## Les audiences publiques

Outre les séances du conseil municipal, diverses lois prévoient des séances publiques pour toute une variété d'aspects de la vie municipale, comme l'ouverture des soumissions à un appel d'offres public. Des mesures ont également été mises en place par le gouvernement afin d'exclure le public de ces lieux tout en assurant le respect de la procédure<sup>7</sup>.

Au même titre que les séances du conseil, la loi prévoit que plusieurs de ces séances doivent avoir lieu en présence du public, par exemple l'ouverture des soumissions<sup>8</sup> ou la réunion du conseil local du patrimoine<sup>9</sup>. La loi parle souvent du droit au public d'y assister (dans le cas des soumissions) ou de la nécessité d'annoncer le « lieu » de la rencontre (dans le cas du conseil local du patrimoine), mais ne spécifie pas nécessairement un lieu précis, comme c'est le cas pour les séances du conseil municipal. Ainsi, en théorie, il serait possible de mettre en place une formule en ligne permettant au public d'être présent en « direct », mais les modalités demeurent encore floues à ce jour.

Ce qui est à prévoir, c'est que l'exclusion du public de ce type d'audience est vouée à disparaître à moyen terme; il en va de la légitimité du processus lui-même.

## CE QUI VA RESTER

### Le télétravail

Pour certains employés d'une municipalité, rien n'empêche le télétravail sur une base permanente. Quand on considère le temps économisé sur les déplacements, plusieurs y ont déjà trouvé leur compte. Il est fort probable que les municipalités, à l'instar d'autres employeurs, décideront de maintenir leurs salariés en télétravail ou dans une formule hybride.

Cependant, certains officiers municipaux rencontreront quelques contraintes. En effet, le directeur général a la garde du bureau municipal, des archives<sup>10</sup> et des divers documents qui doivent y être

<sup>1</sup> *Code municipal du Québec*, **RLRQ c. C-27.1**, art. 145.

<sup>2</sup> *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, **RLRQ c. O-6**, art. 67.

<sup>3</sup> Voir par exemple l'article 146 du *Code municipal* qui prévoit que le drapeau du Québec doit être arboré sur ou devant l'édifice où siège le conseil municipal.

<sup>4</sup> *Code municipal du Québec*, **RLRQ c. C-27.1**, art. 149-150.

<sup>5</sup> **Arrêté 2020-914** du 15 mars 2020.

<sup>6</sup> **Arrêté 2020-929** du 26 avril 2020.

<sup>7</sup> Voir par exemple l'**arrêté 2020-919** du 2 avril 2020 prévoyant que l'ouverture des soumissions se faisait en présence de deux témoins sans intérêt dans le contrat, ou encore la vue des consultations écrites pour divers processus décisionnels en vertu de l'**arrêté 2020-049** du 4 juillet 2020.

<sup>8</sup> *Code municipal du Québec*, **RLRQ c. C-27.1**, art. 935, par. 5.

<sup>9</sup> *Loi sur le patrimoine culturel*, **RLRQ c. P-9902**, art. 123.

<sup>10</sup> *Code municipal du Québec*, **RLRQ c. C-27.1**, art. 179.

conservés<sup>11</sup>. Bien que la notion de « garde » ne soit pas clairement définie, on pourrait interpréter cela comme étant le « contrôle ». Le DG doit également assister aux séances du conseil municipal<sup>12</sup>.

Ainsi, s'il est théoriquement possible pour une municipalité d'une région d'engager un fonctionnaire résidant dans un autre secteur, le directeur général devra être un « local ».

## Les documents officiels numériques

Les décisions du conseil municipal sont immortalisées au moyen de résolutions et de procès-verbaux. Ces derniers sont dressés par le directeur général et inscrits dans le livre des délibérations. Ils doivent être signés par le président de la séance et contresignés par le directeur général<sup>13</sup>. Les résolutions quant à elles sont adoptées par le conseil séance tenante sans forme prescrite<sup>14</sup>.

Rien dans la loi ne prévoit explicitement qu'une résolution ou un procès-verbal doit être rédigé sur un support papier. En théorie, il serait possible par exemple de rédiger une résolution électroniquement tant qu'elle est adoptée par le conseil séance tenante. En effet, la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*<sup>15</sup> prévoit les principes de neutralité technologique et d'équivalence fonctionnelle. Cela signifie que le type de support employé ne change pas la valeur juridique d'un document<sup>16</sup> et que, à moins d'une exigence expresse de la loi, chacun est libre de choisir le support qui lui plaît tant que la loi est respectée<sup>17</sup>. Cette loi prévoit également la possibilité de recourir aux signatures électroniques tant que l'on respecte l'article 2827 du *Code civil*<sup>18</sup>. Or, comme l'indiquent certains auteurs, cela n'est pas un frein :

« Suite à la réforme de 2001, la définition de signature prévue à l'article 2827 CcQ a été modifiée. En effet, avant cette réforme, la signature était définie comme étant l'apposition qu'une personne fait sur un acte de son nom ou d'une marque. Depuis, on définit la signature comme étant l'apposition qu'une personne fait à un acte. Certains auteurs y ont vu la volonté du législateur d'inclure la signature électronique à la définition classique de signature prévue au *Code civil du Québec*<sup>19</sup>. »

Les signatures électroniques au moyen de logiciels tels DocuSign ou ConsignO<sup>20</sup> font de plus en plus partie de la réalité commerciale, alors pourquoi ne pas les utiliser dans le monde municipal ?

Cependant, avant de s'emporter, il importe de s'interroger sur le statut particulier d'un procès-verbal ou d'une résolution. Ces

documents officiels sont considérés comme des actes authentiques<sup>21</sup>. Aucune jurisprudence au Québec n'a encore, à notre connaissance, traité de la notion d'acte authentique électronique. Il s'agit à notre avis d'une zone grise.

Pourtant, rien n'empêche que des actes juridiques officiels soient conclus de cette manière. Prenons l'exemple des actes notariés en minute. La *Loi sur le notariat*<sup>22</sup> prévoit qu'ils « doivent être reçus et conservés sur tout support qui permet d'en assurer l'intégrité et qui est approuvé par règlement du conseil d'administration ». Dans un arrêté ministériel du 27 mars 2020<sup>23</sup>, le gouvernement provincial a autorisé des notaires à clore à distance un acte notarié en minute sur un support technologique à certaines conditions. La chambre des notaires a depuis publié certaines lignes directrices. On constate donc qu'il s'agit principalement d'une question de volonté institutionnelle plutôt que de contrainte juridique.

En l'absence de position claire du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, nous ne pouvons que recommander la prudence, mais la migration de plus en plus d'actes juridiques vers le numérique nous semble inévitable.

Parmi les autres documents officiels d'une municipalité, on retrouve les comptes de taxes, les permis, les rôles d'évaluation, etc. Nous ne pourrions pas passer ici en revue les particularités de chaque type de document, mais tenons à mentionner que, juridiquement, il serait tout à fait possible de prévoir dans un règlement la délivrance d'un permis par courriel, par exemple dans la mesure où le citoyen y consent au moment de sa demande. Sur ces aspects, la loi permet bien souvent plus de flexibilité que l'on ne le pense.

## L'avenir

De plus en plus de services aux citoyens, comme les demandes de permis ou de dérogation mineure, se font maintenant de manière électronique. Il s'agit d'une tendance lourde qui ne va que s'accroître. À titre d'exemple, l'adoption du récent projet de loi 67 indique que, à terme, les règlements municipaux prévoyant le paiement d'une somme pour une demande de révision en matière de taxation devront prévoir le paiement électronique<sup>24</sup>. Le législateur envoie ici un signal clair aux municipalités : certaines choses sont en train de changer.

Nous rêvons tous du jour où la COVID-19 ne sera plus qu'un lointain souvenir. Cependant, l'usage accru des technologies de l'information fera sans doute partie de notre quotidien même lorsque la pandémie sera derrière nous.

<sup>11</sup> M., art. 199.

<sup>12</sup> M., art. 201.

<sup>13</sup> M., art. 201.

<sup>14</sup> M., art. 83 et 438.

<sup>15</sup> *RLRQ c. C-1.1*.

<sup>16</sup> *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, *RLRQ c. C-1.1*, art. 5.

<sup>17</sup> M., art. 2.

<sup>18</sup> M., *RLRQ c. C-1.1*, art. 39.

<sup>19</sup> RICHIER Christophe, VIAU Pierre-Alexandre, « Les règles de preuve s'appliquent à la documentation électronique et aux technologies de l'information », Bureau du Québec, Service de la formation continue, Congrès annuel du Bureau du Québec 2007, Montréal (2007), en ligne : <https://docteur.ubq.ca/congres-du-bureau/2007/171853586>, par. 84.

<sup>20</sup> En théorie il est possible de signer une feuille de papier blanche, la scanner et utiliser l'image comme signature électronique, mais les logiciels de signature électronique ajoutent une protection supplémentaire contre les pirates informatiques et minimisent par le fait même le risque de contestation de l'authenticité de la signature.

<sup>21</sup> *Code civil du Québec*, *RLRQ c. CCQ-3991*, article 2814.

<sup>22</sup> *RLRQ c. N-3*.

<sup>23</sup> *Arrêté numéro 2020-010* du 27 mars 2020 (modifié sur d'autres points par l'*arrêté 2020-032* du 5 mai 2020).

<sup>24</sup> *Loi sur la fiscalité municipale*, *RLRQ c. F-2.1*, art. 263.2.