

Commission de l'aménagement du territoire
Assemblée nationale du Québec

Consultation particulière et audition publique sur le projet de loi no. 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leur pouvoir.*

Mémoire déposé par Ville de Saguenay

Saguenay, le 8 février 2017

Commission de l'aménagement du territoire
Assemblée nationale du Québec
Ministre des Affaires Municipales et de l'Occupation
du Territoire, membre de la Commission de l'aménagement du territoire

Objet : Consultation particulière et audition publique sur le projet de loi no. 122, loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Monsieur le Ministre,
Membres de la Commission de l'aménagement du territoire,

Préliminairement, nous désirons informer la Commission que Ville de Saguenay aurait préféré avoir un plus long laps de temps afin de préparer son mémoire afin de vous exposer ses préoccupations avant la présente consultation. Ayant été convoquée très récemment, nous tenterons par notre mémoire de synthétiser la position de la municipalité sur les points qu'elle considère les plus importants à vous soumettre.

Ville de Saguenay accueille avec intérêt plusieurs éléments du projet de Loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (ci-après : « PL122 »), mais relève avec déception la volonté du gouvernement d'introduire de nouveaux contrôles que Ville de Saguenay juge inutile et contreproductif et ce, pour les raisons dont nous désirons vous faire part dans le présent mémoire.

De plus, c'est avec étonnement que malgré leur rôle clé, les villes-MRC ne puissent pas jouir des avantages généraux attribués par des législations particulières aux Villes de Montréal et Québec alors que les municipalités comme Ville de Saguenay ont un impact majeur sur les municipalités périphériques en ce qu'elles leur accordent des services qu'ils leur seraient impossibles d'offrir à leurs citoyens et jouent un rôle déterminant en matière de développement économique et touristique régional. Cette distinction entre les pouvoirs confiés à des municipalités comme Ville de Saguenay et les pouvoirs généraux confiés à Montréal et Québec est incompréhensible à nos yeux. À titre d'exemple, la *Loi accordant le statut de Capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs* (2016 ch.31) accorde à la Ville de Québec à son article 13 l'avantage suivant, soit :

« Un règlement d'emprunt n'est pas soumis à la probation des personnes habiles à voter, ni assujetti à la procédure de modification prévue à l'article 565 de la *Loi sur les cités et villes* [...] ».

Pour Ville de Saguenay un tel assouplissement des procédures d'approbation doit faire partie du PL122 à l'avantage des villes-MRC.

Nous souhaitons donc que le gouvernement du Québec développe cette sensibilité à permettre aux villes-MRC de profiter des avantages qu'elles accordent, en ce qui a trait aux pouvoirs généraux confiés aux villes de Montréal et Québec, aux villes-MRC, tel que Ville de Saguenay.

Ceci étant dit, nous avons suivi avec intérêt la nouvelle approche gouvernementale annoncée dans le cadre de sa relation future avec les municipalités, laquelle approche, fera en sorte que le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (ci-après : le « Ministère »), pour paraphraser le Premier Ministre Philippe Couillard : « [...] cessera d'exercer un rôle de contrôle et de surveillance afin de plutôt accompagner et soutenir les municipalités. »

En somme, tel qu'en faisait part le Premier Ministre, dont nous partageons la vision, il faut faire confiance aux municipalités et il s'agit là « d'un pari qu'il faut faire ».

À cet effet, M. Pierre Moreau alors qu'il était Ministre du Ministère d'alors, mentionnait avec raison, lors de son allocution à l'occasion des Assises annuelles de la fédération québécoise des municipalités tenues le 27 septembre 2014 que :

« Les lois qui régissent les municipalités sont trop nombreuses et souvent bien compliquées.

Les temps est venu d'arrêter cette spirale.

Le temps est venu de mettre fin aux « paternalisme bureaucratique et au paternalisme politique! » »

Nous sommes d'accord avec cet énoncé qui responsabilise les municipalités et leurs élus en particulier et les rend d'autant plus imputable face à leurs citoyens.

À ce titre, nous croyons que la plupart des dispositions du PL122 s'inscrivent dans le courant moderne de rédaction des législations municipales canadiennes, accordant plus de latitude aux élus municipaux.

La première loi québécoise s'inspirant de ce courant législatif fut la *Loi sur les compétences municipales* (ci-après : « LCM ») laquelle prévoyait à son article 2 ce qui suit :

« 2. Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. »

Pour appuyer notre propos, il est utile de rappeler que l'article 4 LCM ne limitait pas les pouvoirs municipaux à un cadre strict contrôlé par le Ministère. Il s'agissait plutôt de champs de

compétence ouvert permettant aux municipalités d'être créatives en fonction des besoins de leur population particulière.

C'est donc avec surprise que nous avons constaté que le vieux réflexe de paternalisme du Ministère s'est encore exprimé dans le PL122 pour certains de ces aspects.

À cet effet, nous désirons attirer l'attention du Ministre et des membres de cette Commission sur six (6) points d'importance pour Ville de Saguenay qui reflètent cette approche, soit les articles 41, 52, 57, 62, 68 et 70 du PL122.

Article 41 PL122

L'article 41 proposé par le PL122 se lit ainsi :

« 41 L'article 29.3 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 29.3. Tout règlement ou résolution qui autorise une municipalité à conclure un contrat, autre qu'un contrat de construction ou une entente intermunicipale, par lequel elle engage son crédit et duquel découle, même implicitement, une obligation pour un tiers de construire ou de rénover un bâtiment ou une infrastructure mis à la disposition du public ou utilisé à des fins municipales doit, sous peine de nullité, être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter selon la procédure prévue pour les règlements d'emprunt. »

Cette modification proposée de l'article 29.3 de la *Loi sur les cités et villes* actuelle (ci-après : « LCV ») quoiqu'intéressante puisque n'assujettissant plus les municipalités à l'autorisation du Ministère pour un engagement de crédit au-delà d'une période de cinq (5) ou dix (10) ans, introduit toutefois une sérieuse limitation aux pouvoirs déjà confiés par la LCM.

En effet, les articles 22, 34, 71, 84, 116 et 117 LCM permettent actuellement aux municipalités de confier contractuellement à une entreprise, personne physique ou morale, un champ d'activité que celle-ci ne désire plus occuper où pour lequel elle ne se reconnaît pas l'expertise nécessaire pour agir aux bénéfices de leurs citoyens. Ces dispositions visent des champs d'activités spécialisés comme :

- L'exploitation d'aqueduc et d'égout (art. 22 LCM);
- L'élimination ou la valorisation de matières résiduelles (art. 34 LCM);
- La transformation, l'entretien ou l'administration d'un réseau d'éclairage public (art. 71 LCM);
- L'exploitation d'installation portuaire ou aéroportuaire (art. 84 LCM);
- L'établissement ou l'exploitation d'un établissement d'hébergement, de restauration ou de commerce ou un stationnement (art. 116 LCM);
- L'exploitation d'un parc régional (art. 117 LCM);

Or, ces dispositions législatives comportent toutes la possibilité que le cocontractant de la municipalité s'oblige à réaliser les travaux nécessaires et les financer en conséquence. Il s'agit là d'une option discrétionnaire législative intéressante pour les municipalités.

Toutefois, l'article 41 du PL122 retire aux municipalités la souplesse que leur conféraient les articles précités de la LCM en alourdissant le processus puisque assujettissant les contrats de cette nature à la procédure prévue pour les règlements d'emprunt et en sanctionnant ultimement son manquement par la nullité du contrat.

L'article 41 du PL122 précarise toute possibilité de contrat en cette matière rendant sa négociation conditionnelle à une potentielle approbation référendaire, insécurisant ainsi un possible cocontractant.

De plus, Ville de Saguenay étant tenue, comme tout contractant à l'obligation d'agir de bonne foi dans le cadre de négociation à intervenir avec un cocontractant (art. 6, 7 et 1375 CCQ), l'article 41 du PL122 rend potentiellement les municipalités à risque de recours judiciaires par une entreprise ayant pour sa part négocié de bonne foi mais victime du résultat d'une campagne publique négative d'un compétiteur visant à faire échouer le projet, qui est pourtant d'intérêt pour la municipalité. La municipalité ainsi contrainte de choisir entre l'abandon du projet ou le scrutin référendaire se retrouverait « prise entre l'arbre et l'écorce » causé par un conflit entre deux entreprises rivales dont l'une aurait soulevé une petite partie de la population contre son compétiteur mettant ainsi la municipalité dans une situation impossible et sujette à des recours judiciaires.

En somme, l'article 41 du PL122 réduit grandement la marge de manœuvre déjà confiée aux municipalités par la LCM, en cette matière.

Qui plus est, l'article 41 du PL122 tel que rédigé rend impossible la location d'immeuble clé en main dont une partie des travaux est à la charge normalement du locateur et ce, sans l'approbation des personnes habiles à voter selon la procédure prévue pour les règlements d'emprunt. L'article 41 du PL122 aura donc, comme effet pervers, d'obliger les municipalités ne désirant pas être astreint potentiellement à scrutin référendaire à conclure uniquement des baux rendant la municipalité en charge de tout et chacun des travaux devant être faits dans les lieux loués à moins que l'immeuble réponde exactement aux besoins municipaux, sans modification d'aucune sorte.

Or, aucune disposition législative municipale actuelle n'assujettit ou contraint les municipalités pour la location d'immeubles dont les travaux d'aménagement sont logiquement réalisés par le propriétaire de l'immeuble. Ainsi, le PL122 réduit le champ d'action discrétionnaire des municipalités en cette matière au détriment de la logique, nous semble-t-il, et ce pour les mêmes raisons mentionnées précédemment.

Dans l'absurde, les baux à être conclus avec les municipalités ne pourraient pas prévoir que « le locateur est responsable de faire toutes les réparations nécessaires au bien loué », obligation pourtant prévue à l'article 1864 du *Code civil du Québec* (ci-après : « CCQ »).

L'introduction du mot « implicitement » rarement utilisé en législation québécoise, est en conséquence préoccupant pour les municipalités, dans ce contexte. Ce mot réfère à un concept imprécis qui peut être interprété de multiples façons et qui risque d'insécuriser les municipalités intéressées à conclure un tel contrat.

Enfin, il est intéressant de noter que cette nouvelle obligation serait impérative malgré qu'une municipalité se soit astreinte volontairement à un processus d'appel d'offres public.

En somme, l'article 41 du PL122 tel que rédigé restreint les pouvoirs des municipalités déjà confiés par la LCM et devrait être retiré.

Article 62 du PL122

L'article 62 du PL122 se lit ainsi :

« L'article 573 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, dans la partie du premier alinéa du paragraphe 1 qui précède le sous-paragraphe 1° et après « journal, », de « un contrat d'emphytéose portant sur un immeuble de la municipalité ou, »;

2° par l'insertion, dans la partie du troisième alinéa du paragraphe 1 qui précède le sous-paragraphe 1° et après « et plus », de « ou à un contrat d'emphytéose portant sur un immeuble de la municipalité ».

L'article proposé par le PL122 soumet tout contrat d'emphytéose à intervenir au processus d'appel d'offres public prévu à l'actuel article 573 LCV, comprenant nécessairement les contrats pour l'une des compétences des municipalités susmentionnées attribuées par LCM.

Il s'agit d'une nouvelle restriction au pouvoir discrétionnaire des municipalités de contracter avec la personne physique ou morale la plus apte à réaliser un contrat d'une durée minimale de dix (10) ans (art. 1197 CCQ).

Concrètement, l'emphytéose est régulièrement utilisée par les municipalités comme véhicule juridique pour financer les développements en infrastructure, car un tel contrat permet d'obtenir un rendement au bénéfice des contribuables, profitant ainsi de la valeur des infrastructures construites au frais de l'emphytéote, sans être tenu de se départir de l'actif en minimisant les risques financiers en contrepartie d'une dépense annuelle nominale. L'emphytéote est alors tenu envers la municipalité à toutes les réparations, même majeures (art. 1203 CCQ), qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions qu'il a faites en exécution de son obligation. En finalité, l'emphytéose constitue un démembrement du droit de propriété qui accorde à l'emphytéote le temps de sa durée tous les attributs d'un propriétaire foncier.

Dans des champs de compétence aussi spécialisés, pour une durée contractuelle aussi longue, qui implique des investissements massifs du cocontractant et dont la réputation, la pérennité et la solvabilité de celui-ci sont essentielles, il est cruciale pour les municipalités de jouir de la liberté contractuelle pour choisir son emphytéote.

À ce titre, logiquement les articles 22, 34, 71, 84, 116 et 117 LCM prévoient explicitement que le contrat à intervenir avec le cocontractant peut prévoir que celui-ci assume le financement des travaux effectués en vertu du contrat intervenu et que dans un tel cas, la *Loi sur les travaux municipaux* (ci-après : « LTM ») ne s'applique pas à ces travaux. Or, la LTM prévoit que les travaux d'entretien ou de réparation ne sont pas assujettis à cette loi (art. 1 (2) LTM), ce qui établit clairement que les travaux visés par ces articles sont d'importances et/ou structurels.

Cette contrainte imposée aux pouvoirs pourtant confiés aux municipalités par la LCM est d'autant plus incompréhensible qu'il est de l'essence de l'emphytéose que l'emphytéote réalise et finance des constructions ou ouvrages qui reviennent au propriétaire à la fin de l'emphytéose. (art. 1195 CCQ)

Alors même que l'objectif déclaré du PL122 est de confier plus d'autonomie et de pouvoirs aux municipalités, dans un esprit de confiance, il est injustifié de restreindre cette liberté contractuelle confiée par la LCM pour des compétences aussi importantes que l'approvisionnement en eau, par exemple. Il faut se rappeler que dans la notoire affaire des compteurs d'eau de Ville de Montréal, un processus d'appel d'offres public n'avait en rien permis d'obtenir la meilleure offre pour cette municipalité, loin s'en faut.

Ainsi, le critère du plus bas soumissionnaire conforme pour un enjeu aussi crucial nous apparaît inutile et contreproductif dans les circonstances. En conséquence, l'article 62 du PL122 devrait être retiré.

Article 52 PL122

L'article 52 du PL122 crée l'obligation pour les municipalités de joindre à un avis de motion le projet de règlement recherché, sous peine de nullité. Cette contrainte législative est inutile et cause préjudice au rôle des conseillers municipaux dans le cadre de leur devoir de représentation de leurs citoyens.

En effet, il est acquis que l'avis de motion a pour but de permettre au conseiller municipal de se préparer à exprimer son opinion sur un sujet qui doit faire l'objet d'un règlement. Il s'agit d'une opportunité législative souple et rapide pour un élu. Il est aussi bien connu que l'avis de motion doit indiquer clairement son objet afin d'informer tous les intéressés sur la nature de l'ordonnance municipale projetée et constitue un avertissement que la municipalité est susceptible de légiférer sur toutes les questions qui se rattachent à l'objet mentionné.

L'article 52 du PL122 crée une contrainte limitant et formalisant inutilement, par l'obligation du dépôt du projet de règlement avec l'avis de motion, l'intervention ponctuelle d'un conseiller sur un sujet urgent et d'intérêt public.

Le rôle du conseiller municipal en cette matière et le contenu nécessaire à la légalité d'un avis de motion étant bien arrêté et connu de tous, l'article 52 du PL122 est non seulement inutile mais empêcherait les conseillers municipaux de jouer leur rôle de façon efficace, en certaines circonstances.

Article 57 du PL122

Ville de Saguenay salue le fait que le gouvernement ne s'assujettit plus les municipalités au processus d'appel d'offres sur invitation pour les contrats de plus de 25 000 \$ (art. 57 PL122) et de moins de 100 000 \$ dans la mesure où la politique de gestion contractuelle à être adoptée par la Ville en dispose (art. 68 PL122). Nous comprenons là que les municipalités acquièrent une liberté contractuelle en cette matière, dans le cadre des règles qu'elle se donne.

Il faut toutefois souligner que cette disposition législative datant de 2001 (2001 c. 25 art. 34) était anachronique. La limite maximale de 25 000 \$ pour octroyer des contrats de gré à gré avait été dénoncé plus d'une fois par le passé par les municipalités comme étant insuffisante pour accorder à celles-ci la latitude nécessaire au bon développement d'une ville.

Toutefois, la contrepartie de cet « avantage » consenti par cet article 68 du PL122 est abusive selon nous. Si le montant maximal de dépense de 25 000 \$ était clairement un signe que le gouvernement n'avait pas confiance aux élus, que dire de l'obligation de publier « tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclu au cours du dernier exercice financier complet précédent cette date avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ses contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$ » (art. 57 PL122).

Par surcroît, l'exigence imposée par le dernier alinéa de l'article 68 du PL122 qui impose la production rapport additionnel concernant l'application de la politique de la municipalité devant être déposé lors d'une séance du conseil, alourdit inutilement encore davantage la charge administrative des municipalités.

Cette disposition législative, si elle devait être adoptée, serait passéiste, contreproductive et plutôt étonnante de la part d'un gouvernement dont le Premier Ministre soutenait récemment qu'il faut faire confiance aux élus.

L'article 57 du PL122 imposerait aux municipalités un fardeau bureaucratique qui entrainerait des dépenses administratives disproportionnées compte tenu d'un objectif de transparence qui se doit d'être raisonnable. Les dépenses additionnelles générées par une telle exigence législative impliqueraient pour Ville de Saguenay des dépenses de l'ordre de plusieurs centaines de milliers de dollars.

Dans ce contexte, le vieux réflexe paternaliste du Ministère se manifeste encore puisqu'il est aisé de penser que des élus sont en mesure de gérer convenablement des contrats de 2 000 \$ et plus sans être contraints par le Ministère à en faire une reddition de comptes publique abusive et ce,

aux frais des contribuables. En conséquence, l'article 57 et le dernier alinéa de l'article 68 du PL122 devraient être retirés.

Article 70 du PL122

L'article 70 du PL122 constitue une législation déléguée permettant au gouvernement d'agir par règlement pour imposer de rendre public des renseignements municipaux qui ne le sauraient vraisemblablement pas autrement.

Ces nouvelles règles, inconnues à ce jour, s'ajouteraient à toutes les autres déjà établies par les lois municipales et la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cette exigence législative créée par l'article 70 du PL122 risque d'alourdir encore l'administration, avec les coûts qu'elle génère. Elle accorde une discrétion d'agir au gouvernement en cette matière pour résoudre des problèmes inexistantes, compte tenu de la transparence actuelle déjà imposée par un champ législatif complet. Dans ce contexte, Ville de Saguenay considère que cet article 70 du PL122 devrait être retiré.

Conclusion

En outre des points susmentionnés sur lesquels nous sommes en désaccord, nous réitérons que la Commission a raison de faire confiance à ces gouvernements de proximité que sont les municipalités. C'est une approche de partenariat qui doit servir de base aux relations entre le gouvernement et les municipalités et non une relation de dominant-dominé. Comme le soulignait avec raison le Ministre Martin Coiteux, les municipalités sont des « gouvernements de proximité » et non les « créatures du gouvernement ».

Dans ce contexte, nous croyons qu'il serait nécessaire que soit assouplie la législation actuelle afin de permettre à un organisme municipal de conclure une entente ou d'obtenir une subvention du gouvernement fédéral en matière de développement économique ou de sécurité publique. Le PL122 pourrait être amendé en ce sens au bénéfice des citoyens des municipalités.

En somme, le PL122 est toutefois un pas dans la bonne direction. En tenant compte des préoccupations de Ville de Saguenay et en retirant les écueils soulevés dans les articles du PL122 précité, vous permettrez aux municipalités d'être encore plus performante et ce, pour le bénéfice de l'ensemble de leurs citoyens.

LUC BOIVIN, conseiller municipal
Membre du comité exécutif
Ville de Saguenay