

On voit loin pour notre monde



Mémoire Projet de loi n° 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.

14 février 2017



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant quelque 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1) GOUVERNANCE	4
1.1 Vote à double-majorité	4
2) FINANCES ET FISCALITÉ	4
2.1 Gestion du FARR	4
2.2 Fiscalité municipale.....	5
2.3 Règlements d'emprunt.....	6
3) AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	7
3.1 Les zones de requalification	7
3.2 Réforme de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	7
3.3 Exercice des compétences en aménagement du territoire.....	8
3.4 Gestion des cours d'eau	9
4) GESTION CONTRACTUELLE.....	9
5) DIFFUSION DE L'INFORMATION	10
5.1 Règlement sur la diffusion de l'information	10
5.2 Avis de motion et projet de règlement	11
5.3 Développement d'un environnement numérique standardisé.....	12
6) AGRICULTURE.....	12
7) MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PL N° 122.....	13
CONCLUSION.....	14
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	I

INTRODUCTION

Le dépôt du projet de loi 122 s'inscrit dans la volonté du gouvernement de transformer en profondeur sa relation avec le milieu municipal en reconnaissant les municipalités locales et les MRC comme de véritables gouvernements de proximité et en éliminant l'expression « créatures du gouvernement ».

Le PL n° 122 est important à bien des égards pour l'avenir du Québec. En premier lieu parce qu'il participe à la redéfinition des relations entre le gouvernement et les municipalités. Le gouvernement y démontre sa volonté claire d'échanger et de négocier avec les municipalités d'égal à égal. Mais bien plus que ça, cette réinvention des relations municipalités-gouvernement doit rapprocher la politique de la réalité et des préoccupations des citoyens de partout sur notre territoire. Avec le PL n° 122, le gouvernement accorde aussi une reconnaissance plus forte à l'ensemble des communautés locales et régionales et ouvre une nouvelle ère de collaboration entre deux réels paliers de gouvernement.

Donner plus d'autonomie et plus de pouvoirs aux municipalités locales et aux MRC du Québec sera déterminant pour l'avenir non seulement du milieu municipal, mais aussi, pour le futur de nos régions. Les outils proposés, autant en matière d'environnement et d'agriculture que de développement économique, nous aiderons certainement à faire rayonner nos communautés, ici et ailleurs.

Demandes historiques de la FQM

Depuis plus de 30 ans, la FQM n'a cessé de travailler pour la gouvernance territoriale et la décentralisation et a été le chef de file de la demande d'une loi-cadre sur la décentralisation. Il est important de souligner que, déjà en 1983, le thème de notre congrès était : « L'enjeu : la décentralisation ».

En octobre 2014, la FQM présentait un livre bleu sur la gouvernance de proximité, un document de réflexion sur les tenants et aboutissants de la décentralisation, mais aussi, et surtout, ce document plaidait la nécessité pour le gouvernement d'adopter une loi-cadre sur la décentralisation qui constituerait une réforme majeure et incontournable dans le domaine de la gouvernance au Québec. L'aboutissement de cette gouvernance nouvelle serait une autonomie pleine et entière des territoires visant le dépassement de la centralisation à outrance à laquelle nous avons habitué l'État québécois.

Le Rapport Perreault et le plan d'action du gouvernement

En 2015, le rapport Perreault¹ poursuivait des objectifs similaires en faisant ressortir la nécessité pour l'État québécois de faire confiance aux élus et aux employés municipaux et d'alléger la reddition de comptes et le fardeau administratif.

Du rapport Perreault découla, au printemps 2016, la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités*, ainsi que le plan d'action² l'accompagnant. Le plan d'action contient 32 mesures, dont plusieurs sont reprises dans le PL n° 122, soit :

- Le délai additionnel pour produire le rapport financier annuel ;
- La hausse du seuil des contrats de gré à gré à 100 000 \$;
- La finalisation du renouvellement des OGAT en partenariat avec le milieu municipal ;
- L'allègement des procédures liées au *Code de la sécurité routière* ;
- Les propositions d'exemption au processus référendaire ;
- La révision des modalités de publication des avis publics.

La Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités

En mai 2016, le gouvernement a présenté la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités*³, dont l'objectif principal est de réduire à l'essentiel les exigences gouvernementales et les coûts liés à la reddition de comptes. L'article 4 de la Politique indique que celle-ci s'applique, entre autres, aux projets et avant-projets de loi.

L'article 15, quant à lui, indique que « lorsqu'une décision ayant un impact sur les municipalités doit être prise par le gouvernement, les ministères et organismes doivent, pour appuyer le processus décisionnel du Conseil exécutif, être en mesure de [...] connaître une estimation des coûts [qui sont rattachés à un accroissement significatif de

¹ Gouvernement du Québec, *Faire confiance - Pour une reddition de comptes au service des citoyens* http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/rapport_perrault_web.pdf (consultée le 7 février 2017)

² Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités*, 2016, http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/plan_action_allegement_administratif_municipalite.pdf (consultée le 7 février 2017).

³ Gouvernement du Québec, *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités*, http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/politique_allegement_administratif_municipalite.pdf (consultée le 7 février 2017).

responsabilités] et de présenter, s’il y a lieu, les moyens utilisés pour adapter ou moduler les exigences selon la taille des municipalités ou leurs particularités ». Ainsi, ce mémoire a été rédigé en gardant à l’esprit l’article 15 et s’articule autour du principe d’allègement du fardeau administratif, de l’évitement d’une augmentation des coûts et de l’adaptation des mesures en fonction des ressources matérielles, financières et humaines des municipalités.

Le PL n° 122 est en relation directe avec l’ensemble de ces actions municipales et gouvernementales. Il vient modifier plusieurs lois et règlements existants, surtout ceux considérés comme les pivots du monde municipal (*Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, Loi sur les cités et villes, Code municipal du Québec et Loi sur les compétences municipales*).

L’analyse du PL n° 122 contenue dans ce mémoire se fera par la loupe des principes qui doivent sous-tendre, à notre avis, l’ensemble des mesures qui sont proposées par le projet de loi : une plus grande autonomie des municipalités, un allègement du fardeau administratif et une plus grande décentralisation des pouvoirs.

Enfin, nos commentaires porteront sur sept aspects du projet de loi qui méritent, selon nous, d’être bonifiés.

1) GOUVERNANCE

1.1 Vote à double-majorité

Selon l'article 201 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, pour qu'une décision positive soit prise par le conseil de la MRC, les voix exprimées doivent être majoritairement positives et le total des populations attribuées aux représentants qui ont exprimé des voix positives doit équivaloir à plus de la moitié du total des populations attribuées aux représentants qui ont voté. Or, au Québec, il existe une trentaine de MRC au sein desquelles le maire d'une seule municipalité peut bloquer toute décision du conseil puisqu'il représente la majorité de la population. De plus, dans huit d'entre elles, une seule municipalité détient plus ou moins 50 % des votes du conseil. Cette municipalité a donc un pouvoir disproportionné par rapport aux autres municipalités de la MRC.

Ainsi, la FQM milite, depuis plus de 20 ans, pour que le processus décisionnel dans une MRC se prenne à une véritable double-majorité, soit 50 % + 1 de la population et une municipalité, un vote. Nous estimons que les décisions des MRC doivent se prendre à la suite de réelles négociations et se rapprocher de l'idéal du consensus. Avec l'article 178 du PL n° 122, qui prévoit que toute décision de la MRC relative à la gestion des sommes provenant du Fonds de développement des territoires et du programme de partage des revenus des redevances sur les ressources naturelles doit être prise par un vote à double majorité, sans égard au nombre de voix qui leur sont attribuées par le décret de constitution de la MRC, le gouvernement a fait un premier pas et démontre son ouverture vers une révision d'un modèle décisionnel inéquitable envers les petites municipalités face aux villes centres. Malgré cet effort qui se retrouve au PL n° 122, nous soumettons qu'il est essentiel que le gouvernement aille plus loin et étende le vote à double-majorité pour l'ensemble des décisions prises par le conseil d'une MRC. Il s'agit d'une occasion unique qui ne doit pas être ignorée.

Recommandation 1

QUE le gouvernement amende l'article 178 du PL n° 122 qui modifie l'article 201 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin que les votes à double-majorité dans les conseils de MRC respectent le principe de 50 % + 1 de la population et d'une municipalité, un vote et d'ainsi éviter qu'une seule municipalité ait un poids disproportionné dans les décisions d'une MRC.

2) FINANCES ET FISCALITÉ

2.1 Gestion du FARR

Même si le Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR) ne fait pas partie intégrante du PL n° 122, la FQM souhaite saluer sa création. Ce fonds sera doté d'une enveloppe annuelle de 100 millions de dollars à terme, soit en 2021-2022 (30 M\$ en 2017-2018, 45 M\$ en 2018-2019, 60 M\$ en 2019-2020 et 75 M\$ en 2020-2021).

Dans la foulée du pacte fiscal de 2014, le gouvernement du Québec s'était engagé à responsabiliser davantage les élus municipaux en matière de développement local et régional. La Loi a été modifiée et les MRC sont maintenant pleinement responsables. À ce propos, le gouvernement ne doit pas changer d'idée, il doit être cohérent et respecter son engagement, maintes fois affirmé, et confier la gestion des nouvelles sommes du FARR aux MRC et à leurs élus locaux.

Confier le soutien de la démarche régionale aux conférences administratives régionales signifierait un retour au centralisme et va à l'encontre de l'autonomie municipale que vise à mettre en place le PL n° 122. C'est pourquoi, la FQM et ses élus ont exposé publiquement et à plusieurs reprises ce qui doit être mis en place : c'est-à-dire, supporter le travail des préfets par la formation d'un groupe de soutien formé des directeurs généraux de MRC, d'un représentant du MAMOT, auquel pourrait se joindre un représentant d'un ministère sectoriel selon les dossiers. De cette façon, les compétences des deux niveaux de gouvernement seraient associées pour la réussite de la démarche en plus d'assurer le respect des priorités de la région.

Recommandation 2

QUE le gouvernement confie la gestion du FARR aux MRC, qui sont les instances démocratiques les mieux placées pour définir les priorités économiques locales et régionales et pour administrer ensuite les aspects administratifs des projets qui sont retenus.

2.2 Fiscalité municipale

La diversification des sources de revenus constitue une demande historique des municipalités. Principalement tributaires des taxes municipales, ces dernières militaient plus particulièrement pour se voir attribuer de nouveaux pouvoirs de taxation. Le gouvernement a répondu à cette demande par le biais de l'article 58 du PL n° 122. Cependant, le nombre d'exceptions auxquelles le pouvoir de taxation pourrait s'appliquer amène la FQM à se demander la réelle portée de cet article.

Il en est de même pour le nouveau pouvoir permettant aux municipalités d'exiger des redevances dans leurs domaines de compétences. Là aussi, les exceptions sont larges, ne permettant pas de cibler aisément une redevance exigible par une municipalité. Il faudrait que le gouvernement précise sur quels objets les taxes et redevances peuvent s'appliquer.

L'article 58 du PL n° 122 prévoit également que le nouveau pouvoir de taxation des municipalités ne s'appliquera pas sur une taxe à l'égard d'une ressource naturelle (11 °) ou de l'énergie (12 °). Ainsi, nous comprenons qu'il ne sera pas possible de taxer les réseaux de distributions de ressources naturelles, tels que les oléoducs et les gazoducs. Toutefois, nous estimons que le gouvernement devrait lancer une réflexion sur la situation particulière liée au passage de ces canalisations sur le territoire québécois.

Certaines municipalités et MRC sont plus particulièrement touchées. C'est le cas de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, qui est littéralement striée du nord au sud et de l'ouest à l'est de canalisations de toute sorte.

Sachant que les municipalités traversées par un oléoduc ou un gazoduc sont exposées à des pertes de valeurs foncières et des incidents environnementaux possibles, nous souhaitons que soit analysée la possibilité de créer une catégorie particulière dans le régime d'impôt foncier à taux variés pour les oléoducs et la fixation d'un taux de taxe qui reflèterait les risques encourus par nos milieux. Sur cette question, le gouvernement pourrait s'inspirer de la modification de la *Loi sur les compétences municipales* qui a permis aux municipalités d'imposer des droits aux exploitants de carrières et sablières qui ne sont pas situés sur les terres publiques (article 78.1).

Recommandation 3

QUE le gouvernement analyse la possibilité de modifier la *Loi sur la fiscalité municipale* afin d'introduire un taux particulier pour les oléoducs et gazoducs, visant à tenir compte des coûts supplémentaires en matière de protection environnementale et de sécurité publique.

2.3 Règlements d'emprunt

L'approbation référendaire pour certains travaux peut s'avérer problématique pour les municipalités, surtout s'il s'agit de travaux mettant en question la santé et la sécurité de la population. Par le passé, des référendums ont eu comme résultat que des travaux visant à se conformer à des obligations légales n'ont pu se faire en raison du désaccord d'une majorité de citoyens habilités à voter. La FQM ne remet pas en question la légitimité de ces consultations. Cependant, nous demandons de réviser l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire les règlements d'emprunt municipaux, sauf si le ministre en décide autrement, notamment pour éviter qu'un règlement d'emprunt dont l'objectif est de corriger une déficience importante menaçant la sécurité, la santé publique ou qui vise à se conformer à une obligation légale soit bloqué.

Le PL n° 122 répond en partie à notre demande en imposant une exemption de l'approbation référendaire pour un règlement d'emprunt visant la réalisation de travaux de voirie, d'eau potable et d'eaux usées ou dont au moins 50 % de la dépense fait l'objet d'une subvention du gouvernement, mais demeure soumis à l'approbation du ministre.

Recommandation 4

QUE le ministre modifie l'article 60 du PL n° 122 en ajoutant à la fin du premier paragraphe : « et visant à corriger une déficience importante menaçant la sécurité ou la santé publique, ou à se conformer à une obligation légale ».

3) AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

3.1 Les zones de requalification

Les municipalités et les MRC ont un rôle central dans la planification de leur territoire avec l'objectif de le développer durablement, que ce soit d'un point de vue économique, social ou environnemental. La possibilité pour une municipalité de se soustraire à l'approbation référendaire dans une partie de son territoire considérée comme une zone de requalification, introduite par l'article 3, permettra plus de souplesse dans l'aménagement du territoire.

Toutefois, toute municipalité qui souhaite se prévaloir de ce nouveau pouvoir devra adopter une politique d'information et de consultation. Cette politique visera à permettre au public de faire des commentaires, oraux ou écrits, et elle devra comprendre une diffusion d'information sur Internet. De plus, la municipalité devra produire et déposer au conseil de la municipalité un rapport de consultation. Il est donc important de souligner que les citoyens auront toujours la possibilité d'exprimer leurs suggestions et autres opinions sur des projets urbanistiques se déployant au sein de leur communauté.

À propos de la politique d'information et de consultation, les municipalités vont devoir être soutenues et accompagnées afin de la mettre en place efficacement et harmonieusement. De plus, la FQM s'interroge sur l'accroissement de coûts et de responsabilités pour les municipalités qui découlera de cette mesure, puisque les municipalités, avant de se prévaloir de la possibilité de créer une zone de requalification, devront « préalablement produire et rendre publique une analyse des effets probables de ces nouvelles normes sur les plans social, économique et environnemental ». Il faut ajouter à cela l'obligation de produire et de déposer au conseil municipal un rapport de consultation.

Recommandation 5

QUE le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) précise le contenu et la forme des analyses que devront produire les municipalités lors de la création d'une zone de requalification.

3.2 Réforme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Dans le PL n° 122, le gouvernement ne répond pas à la mesure 25 qui propose de « modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en accordant davantage d'autonomie aux municipalités et aux MRC ». Il nous apparaît cependant important que le gouvernement reprenne la refonte du régime aménagiste québécois abandonnée il y a plus de cinq ans avec la mort au feuillet de l'avant-projet de loi 47, *Loi sur l'aménagement durable du territoire*. En effet, la réforme de la LAU, attendue par le milieu municipal depuis plus de 10 ans, offrirait la possibilité au gouvernement d'accroître

l'autonomie des MRC relativement à la révision ou la modification de leur schéma d'aménagement et de développement, en :

- Précisant les orientations gouvernementales et les obligations qui en découlent, afin d'éviter que le gouvernement définisse lui-même le contenu des schémas ;
- Simplifiant le processus de modification et de révision, notamment en abolissant la révision quinquennale obligatoire ;
- Laisant une plus grande flexibilité aux MRC dans le cadre de l'intégration des orientations gouvernementales, notamment en accompagnant ces orientations d'une grille d'analyse produite conjointement avec le monde municipal.

Recommandation 6

QUE le gouvernement entame une réelle réforme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, afin d'octroyer aux MRC de nouveaux pouvoirs, ainsi qu'une plus grande autonomie dans la planification de leur territoire, et ce, dans une perspective de développement durable.

3.3 Exercice des compétences en aménagement du territoire

Dans cet esprit de plus grande autonomie, la FQM demande l'abrogation de l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'éliminer la préséance de la planification de l'industrie des hydrocarbures sur celle du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC. En effet, selon cet article « aucune disposition de la [*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*], d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un *claim*, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la *Loi sur les mines* ».

Les municipalités et les MRC doivent pouvoir exercer leurs compétences en aménagement du territoire sur l'ensemble de leur territoire, peu importe si celui-ci est sujet au *claim* d'une compagnie d'exploration de ressources naturelles. Il s'agit ici d'une question de respect de leurs compétences et, surtout, de leur autonomie.

Recommandation 7

QUE le gouvernement revoie l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de façon à octroyer un pouvoir réel aux municipalités pour exercer leur compétence de manière efficace dans la planification de l'ensemble de leur territoire.

3.4 Gestion des cours d'eau

Pour la FQM, un des symboles importants de la nouvelle relation de partenariat que souhaite développer le gouvernement avec les municipalités réside dans la gestion du régime d'autorisation environnementale. Bien que nous ayons eu la chance de discuter de la question lors de notre passage en commission parlementaire sur le projet de loi n° 102, nous sommes toujours en attente d'un signal clair du gouvernement sur sa volonté d'apporter un assouplissement sur la question des travaux en cours d'eau tel que le réclament depuis bien longtemps les municipalités.

L'engagement 47, le dernier, que prend le gouvernement dans son document d'accompagnement au PL n° 122 dispose que « en situation d'urgence et pour certains travaux requis dans un cours d'eau, [il entend] éliminer l'obligation pour les MRC d'obtenir un certificat d'autorisation du MDDELCC avant de procéder à ceux-ci. ».

Si l'article 16 (31.0.14) du PL n° 102 amène une notion en ce sens, elle est loin d'être aussi claire que l'engagement formulé par le ministre dans son document. Pour la FQM, il est plus que temps de passer des intentions aux actes en regard du dossier des cours d'eau. Les MRC ont l'expertise et la légitimité pour intervenir avec professionnalisme et dans le respect de l'environnement dans les cours d'eau. Le PL n° 102 ajoute bien une notion d'autorisation générale pour les travaux dans les cours d'eau et un pouvoir du ministre à l'effet d'exempter des activités de l'obligation d'autorisation dans un contexte d'urgence. Mais la FQM ne se satisfait pas de la possibilité offerte au ministre. Ses membres veulent voir les règlements, les mesures concrètes qui les allègeront d'un fardeau inutile qui peut finir par avoir pour conséquence la désobéissance de citoyens exaspérés par les délais.

En ce sens la FQM réitère ses demandes :

Recommandation 8

- a) QUE le gouvernement simplifie la bureaucratie entourant le régime d'autorisation pour les travaux dans les cours d'eau en plaçant ces travaux dans la catégorie des activités à faible impact ;**
- b) QUE soit mise en place, dans le cadre législatif ou réglementaire découlant de l'adoption du PL n° 102, une exemption de poursuite pour les travaux d'urgence effectués dans les cours d'eau ;**
- c) QUE l'engagement 47 du ministre dans le cadre de la *Redéfinition des relations Québec-Municipalités* soit confirmé par le gouvernement à travers un règlement.**

4) GESTION CONTRACTUELLE

Le PL n° 122 apporte des modifications substantielles à la gestion contractuelle des municipalités en augmentant, d'une part, le seuil pour les contrats de gré à gré de 25 000 à 100 000 \$, dans la mesure où la municipalité s'est dotée d'une politique de

gestion contractuelle, et, d'autre part, en introduisant de nouvelles flexibilités, dont le pouvoir de varier la formule de pondération et d'établir un choix indépendamment du montant de la soumission, pour les contrats de 100 000 \$ ou plus.

Ces mesures permettent une plus grande marge de manœuvre dans l'octroi des contrats. Toutefois, il est important de noter qu'elles sont liées au projet de loi n° 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, qui dispose que les organismes publics doivent publier un avis d'intention avant de conclure certains contrats de gré à gré et se doter d'une procédure d'examen des plaintes qui leur sont formulées dans le cadre de l'adjudication ou de l'attribution d'un contrat.

Même si nous saluons ces mesures, qui répondent à des demandes de longue date de la FQM, nous nous demandons si elles constitueront un véritable allègement administratif pour les municipalités, étant donné les documents à produire (avis d'intention et politique de gestion contractuelle).

Recommandation 9

QUE le ministre précise les balises de la politique de gestion contractuelle et les mesures d'accompagnement des municipalités envisagées.

5) DIFFUSION DE L'INFORMATION

5.1 Règlement sur la diffusion de l'information

Les avis publics et signifiés par les municipalités touchent près de 375 articles, répartis dans 18 lois municipales, ce qui constitue un nombre important de documents à émettre. Sachant que les citoyens utilisent davantage Internet pour être informés des activités et décisions des municipalités et que les technologies de l'information offrent des outils de communication permettant de publier et de signifier efficacement, rapidement et à moindre coût des avis, la FQM est satisfaite que le gouvernement offre une flexibilité aux municipalités dans la diffusion de leurs avis. Les municipalités auront désormais l'option, via l'adoption d'un règlement, de publier un avis public dans le journal local et/ou par affichage au bureau de la municipalité et, obligatoirement, sur Internet. Ce choix n'existait pas auparavant. Cette nouvelle possibilité constitue une modernisation dans les façons de faire des municipalités et suit le mouvement du numérique enclenché depuis plusieurs années dans les organismes publics.

La FQM est toutefois consciente que cette mesure risque de toucher durement les médias locaux et régionaux déjà fortement affaiblis par la baisse de revenus publicitaires. L'avenir étant dans le numérique, la FQM soutient la demande de la Coalition pour la pérennité de la presse d'information au Québec d'un crédit d'impôt pour la transition numérique des hebdomadaires locaux.

Par ailleurs, dans le souci de favoriser une plus grande transparence, le gouvernement déterminera par règlement les renseignements que toute municipalité a l'obligation de diffuser en format ouvert, sur un support informatique. Ces renseignements viseront l'ensemble des règlements et politiques adoptés par la municipalité ainsi que des informations sur les demandes d'accès à l'information. Cela consiste à rendre public sur le site Internet de la municipalité l'ensemble des documents ayant trait au fonctionnement de la municipalité.

Bien que l'objectif de favoriser un meilleur accès à l'information pour le citoyen soit partagé par la FQM, nous entrevoyons plusieurs obstacles à la mise en œuvre d'un tel règlement. En effet, il nous apparaît important de prendre en compte la situation des petites municipalités dont les ressources sont limitées et qui possèdent souvent un site Internet rudimentaire et désuet. Cela sans parler de la couverture du réseau Internet qui est bien souvent déficiente en régions. Par conséquent, le gouvernement doit adopter une approche réaliste et tenir compte des défis techniques que supposent un tel règlement. Il faudra également accompagner adéquatement les municipalités dans cette transition. Dans le cas contraire, la mise en œuvre de ce règlement sera vouée à l'échec.

Une analyse préalable des coûts et des modes de diffusion optimums nous apparaît incontournable. Celle-ci permettra de déterminer clairement les obstacles auxquels risquent d'être confrontées les collectivités locales.

Recommandation 10

a) Comme la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités* s'applique aussi aux projets de règlement (article 4), QUE le gouvernement doit évaluer les impacts anticipés d'un tel règlement sur les municipalités, et ce, en fonction de leur taille ;

b) QUE le gouvernement se dote d'une stratégie de déploiement du règlement sur la diffusion de l'information dans le milieu municipal, en collaboration avec les instances représentatives des municipalités.

5.2 Avis de motion et projet de règlement

Selon l'article 91, tout règlement municipal devra désormais être précédé d'un avis de motion et d'un projet de règlement. Celui-ci ne pourra être adopté qu'à une séance subséquente afin de laisser le temps aux citoyens de l'étudier et de proposer des modifications éventuelles. Toutefois, et même si nous ne souhaitons pas remettre en question la possibilité pour les citoyens d'exprimer leur opinion sur un projet de règlement, ce nouveau processus exercera une pression supplémentaire sur le personnel administratif des municipalités. En effet, ceux-ci devront produire des documents additionnels afin de bien informer les élus et de répondre aux questions des citoyens.

Cette nouvelle obligation s’ajoutera à celles introduites par le projet de règlement sur la diffusion de l’information dans le milieu municipal. Les deux constituent de nouveaux fardeaux administratifs qui risquent d’alourdir le quotidien de nos membres.

Recommandation 11

QUE le gouvernement analyse l’impact anticipé du processus d’approbation des règlements municipaux pour les petites municipalités.

5.3 Développement d’un environnement numérique standardisé

Le PL n° 122 regorge de nouvelles obligations de diffusion de l’information, souvent sur Internet, pour les municipalités. La FQM soutient la volonté gouvernementale de transparence des administrations publiques envers les citoyens. Toutefois, un grand nombre de nos membres n’ont pas les moyens humains, financiers et matériels pour rendre ces informations disponibles, surtout pour les plus petites municipalités, puisqu’ils n’ont pas de site Internet récent et mis à jour fréquemment. C’est aussi le cas de certaines MRC qui ne seront pas capables de supporter le flot de documents émanant des municipalités numériquement peu outillées sur leur territoire. Afin d’accompagner les organisations municipales dans l’atteinte de cet objectif, la FQM propose, en collaboration avec le gouvernement, d’accompagner ces municipalités et MRC dans la création d’un environnement informatique standardisé visant à garantir une plus grande efficacité des services aux citoyens, tout en limitant les coûts d’un tel développement numérique.

Recommandation 12

QUE le gouvernement supporte le développement d’un environnement informatique standardisé pour les municipalités et les MRC peu outillées numériquement.

6) AGRICULTURE

L’ajout, par l’article 184, d’un nouveau paragraphe à la fin du troisième alinéa de l’article 62 prévoit que la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) peut tenir compte du plan de développement de la zone agricole (PDZA) d’une MRC pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une demande qui lui est soumise. Il s’agit d’un pas dans la bonne direction pour nos membres, puisque nous militons depuis plusieurs années pour que le gouvernement reconnaisse la légitimité de ce document de planification primordial pour nos milieux. Cependant, nous souhaitons que le ministre aille plus loin.

En effet, il est important de rappeler que l’élaboration d’un PDZA s’effectue avec une approche de planification globale du territoire. Elle a de nombreux avantages, car elle situe la zone agricole dans la dynamique d’ensemble du territoire et permet aux élus municipaux, en concertation avec les autres acteurs du milieu, dont ceux du milieu agricole, d’entrevoir une vision multifonctionnelle du territoire agricole, tout en

encourageant la participation citoyenne aux enjeux du développement. Le PDZA s'insère dans le Schéma d'aménagement et de développement et contribue grandement au développement économique, social et environnemental d'une MRC. Il est le fruit d'un consensus entre l'ensemble des parties prenantes d'un territoire. Pour la FQM, le PDZA est conséquemment l'outil qui permettrait à la CPTAQ d'avoir une information précise et à jour sur la protection du territoire agricole d'une MRC.

Recommandation 13

QUE le ministre remplace l'article 184 du PL n° 122 par : « L'article 62 de cette loi [Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles] est modifié par l'ajout, entre le 5 ° et le 6 ° paragraphes de l'alinéa 2, du paragraphe suivant : "6 ° le plan de développement de la zone agricole de la municipalité régionale de comté concernée" ».

7) MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PL N° 122

Selon notre analyse, pas moins de douze nouvelles mesures introduites par le PL n° 122 nécessiteront la production de documents d'application, tels que des résolutions, des règlements, des politiques, des avis de motion et des rapports. L'article 15 de la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités* dispose que le gouvernement doit mettre en place des « mesures d'accompagnement et de soutien aux municipalités, s'il y a lieu, pour se conformer aux nouvelles exigences ». Ainsi, la FQM s'attend à ce que le milieu municipal soit accompagné par le gouvernement dans la mise en œuvre des nouvelles obligations qui lui incomberont et qu'il les supporte financièrement.

Recommandation 14

QUE le gouvernement propose des outils de mise en œuvre des exigences du PL n° 122 et qu'il supporte financièrement les municipalités.

CONCLUSION

La FQM est globalement satisfaite du contenu du PL n°122. Cette redéfinition des relations Québec-municipalités était attendue de longue date chez nos membres et, force est de constater que la volonté du Premier ministre exprimée lors de son discours d'ouverture s'est matérialisée concrètement dans ce projet de loi. Nous saluons l'ouverture du gouvernement à cet égard et tout le travail effectué en collaboration avec les municipalités locales et les MRC depuis presque trois ans. Désormais, nous travaillerons sur un pied d'égalité, de gouvernement à gouvernement.

Toutefois, même si ce projet de loi est un pas dans la bonne direction, nous aurions aimé que le gouvernement aille plus loin à certains égards. Premièrement, afin que l'ensemble des voix de nos membres puisse se faire entendre lors des décisions des conseils de MRC, nous souhaitons que le système de la véritable double-majorité soit mis en place. L'ouverture proposée par l'article 178 nous laisse entrevoir une avancée encourageante, mais pas suffisante. Deuxièmement, le gouvernement doit régler une fois pour toutes la problématique liée à la gestion des cours d'eau. À ce sujet, il faut que l'engagement 47 du ministre proposé dans le document *Redéfinition des relations Québec-Municipalités* soit confirmé par le gouvernement à travers un règlement. Troisièmement, afin de reconnaître l'autonomie et les compétences de nos milieux, les PDZA des MRC doivent être reconnus à leur juste valeur. Ce sont des documents de planification issus d'un consensus entre l'ensemble des acteurs locaux et régionaux, dont ceux du milieu agricole. La CPTAQ doit donc les prendre en considération dans ses analyses. Finalement, le gouvernement doit appliquer les mesures introduites par la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités* et, plus particulièrement, celles visant à limiter les impacts de l'ajout de nouvelles responsabilités aux municipalités locales et à mettre en place des mesures d'accompagnement pour qu'elles puissent répondre à de nouvelles exigences.

Les nouveaux pouvoirs qui sont octroyés aux municipalités locales et aux MRC impliquent de nouvelles responsabilités qui nécessiteront une adaptation et des ajustements importants. La FQM va continuer à travailler en collaboration avec le gouvernement pour que les dispositions du PL n°122 s'appliquant à ses membres puissent être déployées harmonieusement et selon les capacités financières, matérielles et humaines de chacun avec l'objectif de faciliter la réussite de son déploiement.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

QUE le gouvernement amende l'article 178 du PL n° 122 qui modifie l'article 201 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin que les votes à double-majorité dans les conseils de MRC respectent le principe de 50 % + 1 de la population et d'une municipalité, un vote et d'ainsi éviter qu'une seule municipalité ait un poids disproportionné dans les décisions d'une MRC.

Recommandation 2

QUE le gouvernement confie la gestion du FARR aux MRC, qui sont les instances démocratiques les mieux placées pour définir les priorités économiques locales et régionales et pour administrer ensuite les aspects administratifs des projets qui sont retenus.

Recommandation 3

QUE le gouvernement analyse la possibilité de modifier la *Loi sur la fiscalité municipale* afin d'introduire un taux particulier pour les oléoducs et gazoducs, visant à tenir compte des coûts supplémentaires en matière de protection environnementale et de sécurité publique.

Recommandation 4

QUE le ministre modifie l'article 60 du PL n° 122 en ajoutant à la fin du premier paragraphe : « et visant à corriger une déficience importante menaçant la sécurité ou la santé publique et à se conformer une obligation légale ».

Recommandation 5

QUE le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) précise le contenu et la forme des analyses que devront produire les municipalités lors de la création d'une zone de requalification.

Recommandation 6

QUE le gouvernement entame une réelle réforme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, afin d'octroyer aux MRC de nouveaux pouvoirs, ainsi qu'une plus grande autonomie dans la planification de leur territoire, et ce, dans une perspective de développement durable.

Recommandation 7

QUE le gouvernement revoit l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de façon à octroyer un pouvoir réel aux municipalités pour exercer leur compétence de manière efficace dans la planification de l'ensemble de leur territoire.

Recommandation 8

a) QUE le gouvernement simplifie la bureaucratie entourant le régime d'autorisation pour les travaux dans les cours d'eau en plaçant ces travaux dans la catégorie des activités à faible impact ;

b) QUE soit mise en place, dans le cadre législatif ou réglementaire découlant de l'adoption du PL n° 102, une exemption de poursuite pour les travaux d'urgence effectués dans les cours d'eau ;

c) QUE l'engagement 47 du ministre dans le cadre de la *Redéfinition des relations Québec-Municipalités* soit confirmé par le gouvernement à travers un règlement.

Recommandation 9

QUE le ministre précise les balises de la politique de gestion contractuelle et les mesures d'accompagnement des municipalités envisagées.

Recommandation 10

a) Comme la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités* s'applique aussi aux projets de règlement (article 4), QUE le gouvernement doit évaluer les impacts anticipés d'un tel règlement sur les municipalités, et ce, en fonction de leur taille ;

b) QUE le gouvernement se dote d'une stratégie de déploiement du règlement sur la diffusion de l'information dans le milieu municipal, en collaboration avec les instances représentatives des municipalités.

Recommandation 11

QUE le gouvernement analyse l'impact anticipé du processus d'approbation des règlements municipaux pour les petites municipalités.

Recommandation 12

QUE le gouvernement supporte le développement d'un environnement informatique standardisé pour les municipalités et les MRC peu outillées numériquement.

Recommandation 13

QUE le ministre remplace l'article 184 du PL n° 122 par : « L'article 62 de cette loi [*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*] est modifié par l'ajout, entre le 5 ° et le 6 ° paragraphes de l'alinéa 2, du paragraphe suivant : "6 ° le plan de développement de la zone agricole de la municipalité régionale de comté concernée" ».

Recommandation 14

QUE le gouvernement propose des outils de mise en œuvre des exigences du PL n° 122 et qu'il supporte financièrement les municipalités.