

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**

**Mémoire de l'UMQ présenté à la Commission
de l'aménagement du territoire**

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	i
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ).....	1
INTRODUCTION	2
1 LES MUNICIPALITÉS : DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ	5
2 AMÉNAGEMENT ET URBANISME.....	7
2.1 Approbation référendaire en matière d'aménagement du territoire	7
2.2 Règlement de zonage.....	8
3 GOUVERNANCE	10
3.1 Mode de votation au sein des MRC.....	10
3.2 Autonomie en matière d'engagement de crédit.....	10
3.3 Prévoir d'autres mécanismes que le processus d'appel d'offres pour assurer la transparence lors de la conclusion des contrats d'emphytéose.....	12
3.4 Exonérer certains OBNL du processus d'appel d'offres	14
3.5 Exonération des règlements d'emprunt de l'approbation des personnes habiles à voter, sauf lorsque l'emprunt est soutenu par une taxe de secteur	14
CONCLUSION.....	16
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	18

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux.

Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec a déposé le 6 décembre 2016 le 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*. Ce projet de loi ainsi que la Déclaration commune reconnaissant que les municipalités sont des gouvernements de proximité signée par le premier ministre du Québec, monsieur Philippe Couillard, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Martin Coiteux et les présidents de l'UMQ, monsieur Bernard Sévigny et de la FQM, monsieur Richard Lehoux, sont les deux pièces maîtresses de la nouvelle relation Québec-municipalité fondée sur la base de deux ordres de gouvernement.

Ce tournant historique pour le monde municipal n'est pas le fruit du hasard, mais celui d'un long travail en amont et notamment une vaste réflexion sur l'avenir des municipalités amorcée par l'UMQ en 2011.

En effet, en mars 2011, l'UMQ conviait le Québec au premier Sommet sur le milieu municipal afin de réfléchir à l'avenir des municipalités dans un contexte où la démocratie municipale était éprouvée. L'objectif était de marquer un temps d'arrêt dans ces moments de turbulence et de placer au cœur de la démarche la citoyenne et le citoyen.

En collaboration avec l'Institut du Nouveau Monde, un jury citoyen a été formé pour participer à la réflexion, échanger et travailler avec les élues et élus municipaux et faire des recommandations. Il est rapidement apparu que le Québec avait besoin d'une vision renouvelée des municipalités. Une vision qui provoquera le changement, qui renforcera la démocratie et qui solidifiera l'institution municipale, cette gardienne de la qualité de vie des Québécoises et des Québécois.

Cette réflexion était également inscrite dans une conjoncture plus globale marquée par une lente érosion des pouvoirs municipaux, de la capacité financière des municipalités à assumer des responsabilités croissantes et par une reddition de comptes de plus en plus onéreuse et complexe envers l'État.

Ce contexte et cette conjoncture ont constitué le terreau fertile d'une démarche de réflexion sans précédent sur le rôle des municipalités, sur la démocratie municipale, sur le partage des responsabilités avec le gouvernement du Québec et sur le financement des municipalités.

Cette démarche a mobilisé pendant plus d'un an, outre le jury citoyen, les élues et élus municipaux de toutes les régions du Québec, des universitaires, des sages et des experts en urbanisme, en développement territorial, en fiscalité et en administration publique.

Ce vaste chantier a mené à la publication de deux documents phares : le rapport d'un Comité de sages, présidé par le défunt Jean-Paul L'Allier et publié en février 2012 et le Livre blanc municipal « *L'avenir a un lieu* », publié par l'UMQ en novembre 2012.

Il en découle une proposition maîtresse qui est de rapprocher la décision du citoyen en reconnaissant les municipalités comme des gouvernements de proximité avec toute l'autonomie,

les pouvoirs et les ressources nécessaires pour assumer leurs compétences. Cette autonomie a pour corollaire une plus grande imputabilité envers le citoyen, la participation citoyenne et la transparence.

En mémoire du regretté Jean-Paul L'Allier, ex-maire de Québec et président du Comité de sages, l'UMQ souhaite conclure cette introduction par un extrait de l'avant-propos qu'il a signé dans Livre blanc municipal « *L'avenir a un lieu* » :

« (...) C'est une demande formelle qui s'adresse au gouvernement du Québec de reconnaître le statut de la municipalité comme gouvernement local, dans le respect du cadre constitutionnel. On ne demande pas la modification de la Constitution canadienne et c'est sage, car il a toujours été trop facile d'invoquer qu'il fallait changer la Constitution, trouvant ainsi prétexte pour ne pas avancer.

*(...)Le gouvernement a besoin des autorités locales et celles-ci ont besoin du gouvernement. Le Québec a besoin que les deux niveaux politiques se respectent et travaillent ensemble sans compromis quant aux valeurs et aux principes à respecter. Le développement du Québec doit se faire dans l'exercice des meilleures compétences, dans la convergence des moyens, la reconnaissance et l'acceptation des différences entre les municipalités en s'appuyant sur la **démocratie locale**, la plus sensible, mais sans doute la plus fine, celle qui permet aux citoyens de s'engager à bâtir et non pas seulement et d'abord à bloquer et à s'opposer aux décisions déjà prises. Que ceux qui sont les mieux placés pour agir en aient les moyens et la responsabilité.*

Le temps est maintenant venu pour le Gouvernement du Québec de mettre en place, au bénéfice des Québécoises et des Québécois, ce nouveau partenariat pour la gestion des affaires locales. Les municipalités, leurs maires et mairesses, conseillers et conseillères de même que les citoyennes et citoyens du Québec sont, quant à eux, tout à fait prêts à assumer fièrement ces responsabilités. »

Avec le projet de loi n° 122, le législateur reconnaît que les conseils municipaux ont la légitimité nécessaire au sens de la démocratie représentative pour gouverner selon leurs attributs. Il permet à l'ensemble du monde municipal de faire un pas de géant dans la modernité. Il donne la capacité aux municipalités d'assumer de façon plus efficiente leur rôle pour bâtir des communautés durables et prospères. Il offre les assises nécessaires pour changer la culture de l'appareil gouvernemental dont les réflexes sont trop souvent, de centraliser, de surveiller et de contrôler les municipalités.

L'UMQ appuie le projet de loi déposé par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Elle salue la volonté gouvernementale de donner suite à l'engagement du premier ministre du Québec, monsieur Philippe Couillard, pris lors de son discours inaugural de 2014 : « *Nous désirons refonder le partenariat entre Québec et les municipalités, bannir le terme « créature » et envisager l'avenir sur la base de deux ordres de gouvernement, qui ont leurs responsabilités propres et qui travaillent ensemble au service du même contribuable.* »

Le présent mémoire se concentrera sur les mesures particulières à être soulignées. L'UMQ présentera certains commentaires et des propositions d'amendement pour bonifier le projet de loi

dans un esprit d'accroissement de l'autonomie municipale, de participation citoyenne, d'efficience et de clarté. L'UMQ transmettra également aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire des commentaires plus techniques sur certains articles du projet de loi n° 122 en prévision de l'étude détaillée.

1 LES MUNICIPALITÉS : DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Le premier Code municipal au Québec fut adopté en 1870 et la première loi de portée générale relative aux villes, en 1876. Au fil des ans, les municipalités furent appelées à jouer un rôle de plus en plus grand et crucial à l'administration des affaires de l'État. Elles interviennent aujourd'hui en matière de sécurité publique et d'administration de la justice, de transport et de sécurité routière, d'urbanisme et de mise en valeur du territoire, de loisirs et de culture, d'hygiène du milieu et de protection de l'environnement ainsi que de développement économique. Aujourd'hui, leurs responsabilités sont autant liées aux services à la personne qu'aux services à la propriété.

L'importance des municipalités dans l'économie du Québec, dont les budgets représentent 18,2 milliards de dollars, n'a pas à être démontrée. Elles occupent en effet la majorité des sphères d'activité. Le gouvernement augmente leurs responsabilités et leur en délègue régulièrement de nouvelles. Ainsi, bien que depuis l'adoption de la Constitution canadienne elles apparaissaient comme de simples « créatures » des provinces, les municipalités sont aujourd'hui devenues de véritables gouvernements de proximité.

La nécessité d'arrimer la gouvernance municipale à la réalité démographique, sociale et politique d'aujourd'hui

De l'importance du rôle et des responsabilités des municipalités découle un corollaire évident : il faut revoir le partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités et ultimement reconnaître et consacrer l'autonomie municipale.

Les pouvoirs limités et les mécanismes de tutelle administrative issus des premières années du régime municipal ne peuvent plus se justifier.

Un principe qui suscite une large adhésion

L'UMQ, à la suite du Sommet sur le milieu municipal de 2011, a confié à un Comité de sages le mandat de « *soumettre, sur la base de leur vaste expérience et des travaux du Sommet, leurs recommandations sur la municipalité de demain et le rôle de l' élu municipal dans cette nouvelle réalité* ». Le Comité de sages était composé de M. Claude Béland, Mme Lise Bissonnette, M. Jean-Paul L'Allier, M. Guy LeBlanc et Mme Claire L'Heureux-Dubé. Dans son rapport du 17 février 2012, le Comité de sages fait état de plusieurs constats notamment :

1. *La globalisation de l'économie, le vieillissement de la population, l'intégration des immigrants, les changements climatiques, les mutations culturelles et la saine gestion des finances publiques sont parmi les grands enjeux avec lesquels les municipalités devront composer au cours des prochaines années.*
2. *La municipalité est garante de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens. Cette réalité est reconnue spontanément par les citoyennes et les citoyens (le citoyen) et cela malgré le fait que la municipalité, étant assujettie à deux niveaux de gouvernement, ne possède pas tous les moyens, y compris constitutionnels, de répondre à leurs attentes.*

3. *La municipalité est la première ligne du service public. Elle est le premier lieu d'expression de la démocratie.*
4. *Le citoyen n'est pas uniquement un bénéficiaire de services publics municipaux, mais un partenaire de l'action municipale. L'engagement civique prend de l'ampleur avec l'appropriation du milieu de vie, l'action bénévole y contribue et doit être reconnue.*
5. *Dans la majorité des sphères d'activité publique, la municipalité est désormais partenaire essentielle dans la planification et la mise en œuvre des fonctions de l'État.*
6. *La municipalité locale doit être reconnue comme un palier de gouvernement autonome et le cadre législatif qui la gouverne doit être revu en conséquence.*

Le 11 mai 2012, les membres de l'UMQ manifestaient unanimement leur appui au principe et à la démarche de reconnaissance des municipalités comme des gouvernements de proximité en adoptant la résolution suivante à son assemblée générale extraordinaire :

« Afin de rendre les services aux citoyens plus efficaces, le développement du territoire plus durable et la fiscalité plus en lien avec la création de richesse, l'UMQ affirme impérativement qu'il faut au bénéfice de la collectivité :

- Que le gouvernement du Québec reconnaisse la municipalité comme un palier de gouvernement autonome et convienne avec les élues et élus municipaux d'une façon irrévocable, sauf en cas d'un commun accord, les pouvoirs et les ressources nécessaires au plein exercice de ses responsabilités;*
- Moderniser l'ensemble de la législation municipale afin de la mettre au diapason des défis du 21^e siècle, assurant ainsi à la municipalité québécoise une autonomie à la hauteur des défis qu'elle est appelée à relever.*

Un principe reconnu par d'autres législations provinciales canadiennes

Cette reconnaissance des municipalités comme gouvernement de proximité est déjà présente dans certaines juridictions canadiennes. Depuis le début des années 2000, plusieurs provinces ont franchi un pas significatif dans la reconnaissance de l'autonomie des municipalités. C'est le cas de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario qui ont adopté de telles dispositions déclaratoires conférant aux municipalités une autonomie de gouvernement.

Recommandation 1 :

Que les municipalités québécoises soient formellement reconnues comme des gouvernements de proximité par l'adoption, à la présente session parlementaire, du projet de loi n° 122.

2 AMÉNAGEMENT ET URBANISME

2.1 Approbation référendaire en matière d'aménagement du territoire

En 2008, l'ex-maire de Québec, monsieur Jean-Paul L'Allier, déposait un rapport avant-gardiste au Caucus des grandes villes de l'UMQ, intitulé « *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif* »¹. Ce rapport fait le bilan et les constats du régime actuel de l'approbation référendaire en aménagement du territoire en ces termes : « *La Loi ne favorise pas la participation des citoyens à la prise de décision, pourtant l'un des fondements à l'origine de son adoption. Elle met plutôt en exergue l'intérêt particulier de ceux qui sont directement touchés par les questions en jeu, leur permettant ainsi de bloquer l'entrée en vigueur des décisions des élus, qui sont chargés de définir et de décider en fonction de l'intérêt collectif* ».

Le rapport souligne clairement que l'approbation référendaire n'est pas un outil de construction, mais bien un outil d'opposition : « *Devant la complexité du régime actuel, l'expérience révèle que seuls les opposants se manifestent et exercent leur droit de veto. Les citoyens favorables aux modifications projetées ne se sentent pas interpellés, sauf lorsque mobilisés par les élus ou les promoteurs (...) Il appert que ce mécanisme de consultation est souvent utilisé à des fins partisans, comme outil d'interférence ou d'affrontement dans la gouvernance locale* ».

En 2015, l'ex-maire de Sherbrooke, monsieur Jean Perrault, déposait au gouvernement du Québec le rapport « *Faire confiance, pour une reddition de comptes au service des citoyens* »². Ce rapport est le résultat d'une vaste consultation de près de 400 élues et élus municipaux et de fonctionnaires municipaux. Il souligne notamment : « *qu'un nombre d'opposants correspondant à environ 10 % du corps électoral pouvait forcer la tenue d'un référendum sur un projet de la municipalité (...) Cela occasionnait des délais et des coûts importants pour la concrétisation de projets structurants pour l'ensemble de la communauté* ».

Le rapport Perrault donne en exemple un changement de zonage bloqué par 4 % de la population pour la construction d'une école primaire dans un arrondissement de Montréal, qui a fait en sorte de retarder le projet pendant près de cinq ans. Aujourd'hui, l'histoire se répète pour un autre projet d'école au sein du même arrondissement alors que 168 personnes ont signé un registre, retardant ainsi la construction du bâtiment et l'accueil des premiers élèves pour la rentrée 2017. À ce sujet, le premier ministre du Québec soulignait : « *Les gens la veulent, cette école. Alors s'il faut accélérer les choses pour que la décision se prenne. On le fera* »³. Des cas semblables, il y en a partout au Québec.

¹ LANGLOIS, KRONSTRÖM, DESJARDINS, *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif*, Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement durable, avril 2008, 33 p.

² Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement, *Faire confiance, pour une reddition de comptes au service des citoyens*, octobre 2015, 72 p.

³ Moreau, Andréanne. (2016, 19 octobre). Appel d'offres annulé pour l'école de Crawford Park. *Le Messager Verdun*. Repéré à <http://journalmetro.com/local/verdun/actualites/1038172/appe-doffres-annule-pour-lecole-de-crawford-park/>

Il est important de rappeler que l'approbation référendaire est particulière au Québec et n'existe nulle part ailleurs au Canada. Ici, non seulement la menace de la tenue d'un référendum plane constamment sur les élus et élus municipaux qui ont la légitimité démocratique pour agir, mais la menace du nombre minimal requis de signatures au registre suffit à faire avorter un projet municipal. Le constat est clair : l'approbation référendaire est dysfonctionnelle.

Le rapport L'Allier propose de placer le citoyen au cœur de l'action en écartant l'approbation référendaire : *« Associer le citoyen à la prise de décision, c'est le mettre à contribution avant que la décision ne soit prise, dès le début des discussions quant à l'opportunité d'un projet de modification. C'est lui donner l'opportunité de bonifier les projets et de porter, en temps utile, ses préoccupations à l'attention des élus ».*

Il faut privilégier la participation citoyenne, par le biais d'une politique de participation publique, afin de mettre à profit l'apport du citoyen en amont. Ainsi, le rapport L'Allier souligne que *« Cette proximité ou subsidiarité, combinée à des mécanismes de consultation préalable conformes aux règles de l'art, offre des garanties suffisantes à l'effet que l'intérêt public sera préservé ».* Tout déficit démocratique doit être contrecarré, en privilégiant un processus consultatif neutre, ouvert et transparent pour l'ensemble des intervenants. Il doit s'inscrire dans une démarche évolutive et constructive.

Le projet de loi n° 122 fait entrer les municipalités dans le 21^e siècle en modernisant son cadre législatif pour tenir compte de la réalité et des défis de ce siècle. En matière de participation citoyenne, il faut également prendre ce virage en mettant en place des processus de consultation constructifs, fonctionnels, collectifs et inclusifs. Le temps est venu de mettre de l'avant les recommandations du rapport L'Allier et d'affranchir les municipalités de l'approbation référendaire en matière d'aménagement du territoire. En contrepartie, l'UMQ s'engage, auprès du gouvernement du Québec, à travailler étroitement avec l'ensemble des municipalités afin de les accompagner dans la mise en place d'une politique de participation publique robuste, moderne et crédible en partenariat avec un organisme indépendant reconnu pour son expertise en la matière qui pourrait également évaluer les pratiques et offrir de la formation.

Recommandation 2 :

L'UMQ recommande l'affranchissement de l'approbation référendaire en matière d'aménagement du territoire et accompagner les municipalités dans le développement d'une politique de participation publique robuste, moderne et crédible.

2.2 Règlement de zonage

L'UMQ accueille avec réserve l'article 4 du projet de loi n° 122, octroyant aux municipalités la possibilité de prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur le territoire de la municipalité et à les soumettre à des normes.

Cette mesure imprécise, quant à sa portée, semble subordonnée au maintien du régime de zonage traditionnel. Aucune mesure n'est comparable à celle-ci lorsqu'on la compare aux différents régimes nord-américains.

L'UMQ réitère l'importance d'octroyer aux municipalités des pouvoirs réglementaires généraux en matière d'urbanisme, et cela, en privilégiant un modèle inspiré de la *Loi sur les compétences municipales*, article 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 y parvenir, l'UMQ demande au législateur de donner aux municipalités des pouvoirs réglementaires généraux en matière d'urbanisme, comme c'est le cas pour la Ville de Québec par le biais de l'article 9 de la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*.

Dans cette loi, le pouvoir de zoner en vertu de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est modifié par un pouvoir permettant une interprétation large et libérale afin de permettre une rédaction plus simple des règlements de zonage.

Avec ce pouvoir, les municipalités pourraient, par leur règlement de zonage ou de lotissement, favoriser l'aménagement rationnel et le développement harmonieux de leur territoire, la protection de l'environnement et un milieu bâti de qualité :

- 1- Prévoir toute mesure destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur leur territoire et les soumettre à des normes;
- 2- Régir la division du sol et prévoir les dimensions et les normes d'aménagement des voies de circulation publiques et privées.

Une telle modification permettrait d'accroître l'autonomie des municipalités dans l'exercice de leur pouvoir de réglementer le zonage sur leur territoire. En effet, elle offrirait davantage de latitude aux municipalités pour identifier les normes, les mesures et les moyens à mettre en œuvre pour assurer le développement et l'aménagement de leur territoire. Ce qui correspondrait plus à l'esprit du projet de loi n° 122 et du défunt projet de loi n° 47, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* (LADTU).

Recommandation 3 :

L'UMQ recommande d'octroyer aux municipalités un pouvoir général en matière d'urbanisme comme prévu dans le projet de loi 109, *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*.

3 GOUVERNANCE

3.1 Mode de votation au sein des MRC

L'article 178 du projet de loi n° 122, instaure, dans le système de votation des MRC un principe de double majorité particulière qui exige l'atteinte d'un résultat équivalent à plus de 50 % de la population et à plus de 50 % des maires. Cette disposition consacre donc, en partie, l'approche « un maire, un vote ». Ce nouveau mode de votation, applicable à une décision touchant le Fonds de développement des territoires et les volets 1 et 2 du Programme des redevances des ressources naturelles, ne tient pas compte des dispositions inscrites dans les décrets de constitution des MRC, et ainsi, des réalités propres à chaque milieu.

L'UMQ a toujours été contre les approches « mur-à-mur ». Il est, à notre avis, contradictoire qu'un projet de loi sur l'autonomie municipale impose dans toutes les MRC un nouveau mode de votation qui ne serait pas issu de la volonté exprimée par chacune d'entre elles. L'UMQ compte près d'une quarantaine de MRC parmi ses membres. Elle considère que le mode de votation actuel reflète les consensus de chacune des MRC et permet un sain équilibre qu'il faut préserver.

À notre avis, l'article 178 menace sérieusement l'équilibre politique qui prévaut au sein des MRC. Par exemple, une municipalité qui détient actuellement plus d'un vote au sein du conseil des maires de la MRC, en fonction notamment de l'importance de sa population, se verrait octroyer un seul et unique vote. L'équilibre politique serait non seulement déstabilisé, mais l'équité régionale serait compromise si en plus, comme dans la majorité des cas, cette même municipalité contribue par défaut à une grande partie des dépenses de la MRC en fonction de sa richesse foncière uniformisée comme le stipule l'article 205 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Dans ce contexte, l'UMQ appelle le législateur à la prudence, car la mise en place d'une approche « un maire, un vote » est une entorse majeure au processus démocratique qui assure une représentation en fonction de la population et un partage des coûts en lien avec ce poids démocratique.

Recommandation 4 :

L'UMQ recommande de respecter le nombre de voix établi dans les décrets de constitution des MRC, pour les décisions touchant le Fonds de développement des territoires et les volets 1 et 2 du Programme des redevances des ressources naturelles.

3.2 Autonomie en matière d'engagement de crédit

En matière d'engagement de crédit, l'article 29.3 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) prévoit qu'une municipalité de moins de 100 000 habitants doit obtenir l'autorisation préalable du ministre pour une convention par laquelle elle engage son crédit pour une période excédant 5 ans; pour les municipalités de 100 000 habitants et plus, cette approbation est requise pour les engagements de crédit de plus de 10 ans. Le ministre peut, par ailleurs, exiger que la résolution

ou le règlement décrétant l'engagement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter.

L'article 41 du projet de loi n° 122 abolit la nécessité pour les municipalités d'obtenir l'approbation préalable du ministre pour les engagements de crédit et le pouvoir discrétionnaire du ministre d'exiger un processus référendaire.

L'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du ministre pour les engagements de crédit était un exemple criant du manque de confiance de la part du gouvernement envers les municipalités. L'UMQ salue cette avancée qui s'inscrit en droite ligne avec le principe de rendre la municipalité plus autonome dans son mode de fonctionnement.

Toutefois, l'UMQ comprend mal l'intention du gouvernement d'introduire en lieu et place de cette autorisation des mesures de contrôle qui pourraient empêcher la réalisation de projets structurants dans la municipalité.

En effet, l'article 41 du projet de loi n° 122, prévoit que l'article 29.3 de la LCV soit remplacé par le suivant :

« 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 ».

Le libellé du nouvel article 29.3 ne correspond pas à l'esprit du projet de loi n° 122 puisqu'il enlève de la flexibilité aux municipalités par rapport à la gouvernance actuelle. C'est même un net resserrement.

En effet, dans son libellé actuel, ce sont tous les engagements de crédit, peu importe leur montant, peu importe leur durée et peu importe le tiers qui seraient visés par le processus d'approbation référendaire.

Par exemple, il y aurait une obligation systématique de soumettre aux personnes habiles à voter de toute la municipalité des projets structurants pour la communauté tels que ceux conclus avec un OBNL pour la rénovation d'un terrain de tennis ou la construction d'une piscine. Même les projets convenus avec une commission scolaire tels que la construction d'un terrain de soccer, seraient inclus. Pour une grande ville, les coûts associés à la tenue d'un processus référendaire sur un projet d'infrastructure qui concerne tous les citoyens représentent des centaines de milliers de dollars. Les coûts d'un référendum qui se tient à l'ensemble du territoire sont assimilables à ceux d'une élection générale municipale.

L'UMQ est défavorable à l'introduction du nouvel article 29.3 de la LCV pour plusieurs raisons.

D'une part, son libellé embrasse beaucoup trop large et ne tient pas compte de la réalité municipale. Il déborde considérablement du type d'engagement de crédit qui est aujourd'hui soumis à l'approbation préalable du ministre.

D'autre part, lorsqu'une municipalité engage son crédit, elle prend cette décision en se basant sur les besoins de sa population et sur sa capacité de payer, actuelle et future. La reconnaissance des gouvernements de proximité implique une reconnaissance de son autonomie financière. Les élus municipaux sont imputables de la gestion des fonds publics aux quatre ans.

Par ailleurs, les règles de transparence sont déjà multiples en matière de finances municipales et elles assurent une saine gestion financière. Contrairement au gouvernement provincial, les municipalités ont l'obligation d'adopter un budget équilibré et de résorber les déficits.

De plus, le projet de loi n° 122 ajoute de nouvelles garanties de transparence. L'article 52 prévoit que tout règlement devra être présenté au conseil à une séance antérieure à celle de son adoption. Ainsi, les citoyens seront informés à l'avance de tout règlement qui prévoit un engagement de crédit.

Comme nous l'avons mentionné, l'approbation référendaire, qui est davantage un outil d'opposition que de consultation, n'est pas l'outil approprié pour contrôler ce type de projet souvent structurant pour les municipalités.

L'autonomie de la municipalité doit être la règle et le contrôle par référendum doit demeurer l'exception.

Recommandation 5 :

Accorder aux municipalités la pleine autonomie en matière d'engagement de crédit. En conséquence, l'UMQ recommande de remplacer l'article 41 du projet de loi n° 122 par le suivant : « L'article 29.3 de la LCV est abrogé. »

3.3 Prévoir d'autres mécanismes que le processus d'appel d'offres pour assurer la transparence lors de la conclusion des contrats d'emphytéose

L'article 62 du projet de loi n° 122 stipule que tous les contrats d'emphytéose portant sur un immeuble municipal devront être adjugés par demande de soumissions publiques, peu importe le montant et peu importe le tiers (incluant les OBNL). La demande de soumissions devra être publiée dans un journal ainsi que sur SEAO (système électronique d'appel d'offres) et il y aura une obligation d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour adjuger le contrat.

En vertu du Code civil du Québec, les contrats d'emphytéose sont les contrats qui permettent à un promoteur ou un entrepreneur, d'utiliser pendant un certain temps, entre 10 et 100 ans, un immeuble qui appartient à la municipalité et d'en tirer des avantages à la condition d'y faire des constructions ou ouvrages qui augmentent la valeur de l'immeuble de façon durable et qui, à la

fin du contrat, sont remis à la municipalité. Ces contrats seront assujettis aux règles d'appel d'offres.

Les facteurs contextuels qui mènent à la conclusion de contrats d'emphytéose en milieu municipal sont difficilement conciliables avec le processus d'appel d'offres.

En effet, les projets qui font l'objet de contrat d'emphytéose sont souvent issus d'un regroupement de la communauté (gens d'affaires, citoyens, OBNL existant) qui réunit ses forces pour proposer à la municipalité un montage financier qui permettra la concrétisation d'un projet structurant pour la ville (piscine, centre multisport, terrains de soccer, etc.). Sans cette alliance avec le milieu, certains de ces projets ne verraient pas le jour puisque la municipalité ne pourrait assumer l'entièreté des coûts pour les réaliser. Par exemple, certains projets sont présentés par des OBNL existants qui n'auraient pas les moyens financiers d'acheter un terrain pour leur réalisation (ex. logements sociaux). Le partage des charges entre le promoteur et la Ville facilitera le financement du projet et il pourra se réaliser sans que la Ville n'ait à assumer toutes les charges comme la gestion de l'équipement. C'est un projet gagnant/gagnant avant tout pour les citoyens.

C'est une fois que la Ville aura négocié tous les paramètres du projet et qu'elle se sera entendue sur la part financière de chacun qu'elle aura toute l'information pour décider d'aller de l'avant ou non. Cette façon de faire donne naissance à des projets performants et innovants pour la collectivité. Par exemple, la Ville de Drummondville a pu donner une nouvelle vocation à un centre communautaire d'envergure et donner une nouvelle vie à des bâtiments patrimoniaux et ce à des coûts avantageux pour les citoyens.

L'UMQ adhère aux principes d'équité et d'égalité qui encadrent les processus d'appel d'offres pour les contrats municipaux, mais soumet que ce processus a ses limites et ne peut pas toujours donner lieu à des projets innovants pour la communauté. Le législateur doit maintenir certaines exceptions à la règle générale des soumissions publiques lorsque c'est dans l'intérêt de la collectivité.

Les contrats d'emphytéose doivent en faire partie, au même titre, par ailleurs, que la grande majorité des contrats conclus avec des OBNL.

Aussi, plutôt que de soumettre les contrats d'emphytéose au processus d'appel d'offres, la loi pourrait fixer des balises encadrant la conclusion des ententes afin d'assurer l'intérêt de tous les citoyens ou encore prévoir que la Ville doit planifier un mode de consultation en amont pour ce type de projet, lequel pourrait faire partie de sa politique de participation publique.

Recommandation 6 :

L'UMQ recommande de remplacer l'article 62 du projet de loi n° 122 afin de prévoir d'autres mécanismes que le processus d'appel d'offres pour assurer la transparence lors de la conclusion des contrats d'emphytéose.

3.4 Exonérer certains OBNL du processus d'appel d'offres

Actuellement, les OBNL ne sont pas assujettis aux règles d'appel d'offres sauf ceux qui sont expressément mentionnés dans la loi comme les sociétés paramunicipales et autres agents de la municipalité.

L'article 69 du projet de loi n° 122 stipule que d'autres OBNL seront assujettis aux règles d'appel d'offres : soit un organisme dont le conseil d'administration doit, en vertu des règles qui lui sont applicables, être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par une municipalité; un organisme dont le budget est adopté ou approuvé par une municipalité; un organisme dont le financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité ou un organisme désigné par le ministre comme étant assujetti aux règles d'appel d'offres.

Avec l'introduction de l'article 69, un grand nombre d'OBNL qui jouent un rôle important dans la municipalité en matière de loisirs, d'activités culturelles, sociales ou scientifiques devraient respecter les règles d'appel d'offres.

L'UMQ considère que ces OBNL, bien souvent gérés par des bénévoles, n'auront pas les ressources adéquates pour appliquer ces règles dont l'encadrement juridique est de plus en plus complexe. Ces OBNL pourraient se retrouver en situation d'illégalité malgré toute leur bonne foi. Leur assujettissement pourrait même créer des effets pervers; les villes limitant leur financement à 49 % pour éviter que certains OBNL se retrouvent assujettis aux règles.

D'ailleurs, dans son rapport rendu public en octobre 2016, le commissaire au lobbyisme, M. François Casgrain, a reconnu les particularités de ce type d'OBNL qui jouent un rôle important dans une communauté. Il a recommandé qu'ils ne soient pas assujettis au projet de loi 56, *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme* et considérés comme des lobbyistes, compte tenu des obligations beaucoup trop lourdes pour leur capacité administrative. Notons au passage que les nouvelles obligations contractuelles sont encore plus lourdes que les obligations prévues à la *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*.

Recommandation 7 :

L'UMQ recommande que soit modifié l'article 69 afin d'exonérer du processus d'appel d'offres les OBNL qui ont pour mission de rendre des services directement aux personnes comme les OBNL qui agissent en matière de bien-être, de famille, de sport, de loisirs, de culture, de santé, de lutte à la pauvreté, d'hébergement et d'aide alimentaire.

3.5 Exonération des règlements d'emprunt de l'approbation des personnes habiles à voter, sauf lorsque l'emprunt est soutenu par une taxe de secteur

L'article 60 du projet de loi n° 122 exonère de l'approbation référendaire certains règlements d'emprunt ayant pour objet la réalisation de travaux de voirie, d'alimentation en eau potable ou

de traitement des eaux usées ou dont au moins 50 % de la dépense prévue fait l'objet d'une subvention dont le versement est assuré par le gouvernement.

Pour l'UMQ, l'article 60 constitue un pas dans la bonne direction, mais s'avère encore trop limitatif.

Le projet de loi n° 122 doit reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et que les élus municipaux devraient pouvoir réaliser les travaux jugés utiles et nécessaires dans l'exercice de leurs compétences, comme il l'a reconnu pour la Ville de Québec.

L'article 13 du projet de loi 109, *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, prévoit que les règlements d'emprunt ne sont pas soumis à l'approbation des personnes habiles à voter, mais que le ministre peut, lorsqu'une proportion de 75 % ou plus de l'emprunt à rembourser est à la charge des propriétaires d'immeubles d'une partie seulement du territoire de la Ville, exiger que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter de cette partie du territoire.

L'UMQ souhaite que l'ensemble des municipalités bénéficient de cette autonomie et réitère que la participation citoyenne doit plutôt s'exercer en amont des projets qui mènent à l'adoption de ce type de règlement plutôt qu'a posteriori par des blocages qui empêchent leur réalisation.

Recommandation 8 :

L'UMQ recommande d'exonérer les règlements d'emprunt de l'approbation des personnes habiles à voter, sauf lorsque l'emprunt est soutenu par une taxe de secteur. Par souci de cohérence, l'UMQ recommande de remplacer l'article 60 du projet de loi n° 122 par un texte stipulant que le 1^{er} alinéa de l'article 556 de la LCV est abrogé et remplacé par une disposition prévoyant qu'un règlement d'emprunt n'est pas soumis à l'approbation des personnes habiles à voter. Toutefois, le ministre peut, lorsqu'une proportion de 75 % ou plus de l'emprunt à rembourser est à la charge des propriétaires d'immeubles d'une partie seulement du territoire de la ville, exiger que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter de cette partie du territoire.

CONCLUSION

Trente ans après la grande réforme municipale de 1980, le Québec est mûr pour renouveler le cadre dans lequel les municipalités évoluent. Le cas par cas des trente dernières années doit céder la place à une approche globale tournée vers l'avenir en ouvrant de nouvelles possibilités dans les rapports entre le citoyen, la municipalité et le gouvernement du Québec. C'est ce à quoi nous sommes invités avec le projet de loi n° 122 reconnaissant les municipalités comme des gouvernements de proximité.

En faisant évoluer la gouvernance municipale québécoise selon les principes de subsidiarité et d'imputabilité, le législateur ne fait pas fausse route, au contraire, il pave la voie à une démocratie municipale revigorée et à des citoyens plus engagés. Rapprocher la décision du citoyen, c'est une question d'efficience et de confiance.

Parallèlement à la reconnaissance d'une large autonomie des municipalités, le projet de loi n° 122 permet une plus grande reddition de comptes envers le citoyen. Il doit aussi permettre de raffermir la **participation citoyenne** et les processus de consultation en amont des décisions **en affranchissant les municipalités de l'approbation référendaire; un outil d'opposition et non de consultation. Un outil dépassé qui favorise l'intérêt particulier à l'intérêt collectif.**

L'UMQ a toujours affirmé que l'autonomie a pour corollaire une gestion des affaires publiques sans reproche et transparente. Nous prenons l'engagement d'accompagner les municipalités pour les doter d'outils d'analyse, de conception et de formation afin que les politiques et les processus de participation publique respectent les règles de l'art et répondent aux plus hauts standards. Pour ce faire, elle travaillera en partenariat avec un organisme indépendant reconnu en la matière.

En matière de finance et de fiscalité municipales, il faut là aussi donner de l'oxygène aux municipalités encore trop dépendantes envers l'impôt foncier. Clairement, cet impôt ne peut plus à lui seul générer les revenus nécessaires au financement de l'ensemble des responsabilités des municipalités d'aujourd'hui. Les nouvelles possibilités offertes par le projet de loi n° 122 pour diversifier les sources de revenus permettront, à notre avis, un meilleur équilibre et favoriseront des choix plus écologiques en enlevant notamment de la pression sur l'étalement urbain. Il ne s'agit pas ici de taxer plus, mais de taxer plus équitablement.

En matière de gouvernance, l'UMQ est en profond désaccord avec le fait que le législateur instaure dans le système de votation des MRC un principe de double majorité particulière qui exige l'atteinte d'un résultat équivalent à plus de 50 % de la population et à plus de 50 % des maires. Cette disposition consacre, en partie, l'approche « un maire, un vote ». Ce nouveau mode de votation, applicable à une décision touchant le Fonds de développement des territoires et les volets 1 et 2 du Programme des redevances des ressources naturelles, ne tient pas compte des dispositions inscrites dans les décrets de constitution des MRC, et ainsi, des réalités propres à chaque milieu.

L'UMQ a toujours été contre les approches « mur-à-mur ». Il est, à notre avis, contradictoire qu'un projet de loi sur l'autonomie municipale impose dans toutes les MRC un nouveau mode de

votation qui ne serait pas issu de la volonté exprimée par chacune d'entre elles. L'UMQ compte près d'une quarantaine de MRC parmi ses membres. Elle considère que le mode de votation actuel reflète les consensus de chacune des MRC et permet un sain équilibre qu'il faut préserver. Dans ce contexte, l'UMQ appelle le législateur à la prudence, car la mise en place d'une approche « un maire, un vote » entraînera des dommages collatéraux importants au sein des MRC, particulièrement sur le plan du calcul des quotes-parts.

Enfin, en reconnaissant les municipalités comme des gouvernements de proximité et en leur donnant une plus grande capacité d'agir, le Québec permettra aux municipalités de mieux tirer leur épingle du jeu dans un monde marqué par la mondialisation, le réchauffement climatique, les technologies et les changements démographiques. L'UMQ est convaincue que l'adoption du projet de loi n° 122, avec les modifications présentées dans son mémoire, entraînera un nouvel élan à la démocratie municipale nécessaire pour relever les défis du 21^e siècle.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

1. Reconnaître formellement les municipalités québécoises comme des gouvernements de proximité par l'adoption, à la présente session parlementaire, du projet de loi n° 122.
2. Recommander l'affranchissement de l'approbation référendaire en matière d'aménagement du territoire et accompagner les municipalités dans le développement d'une politique de participation publique robuste, moderne et crédible.
3. Octroyer aux municipalités un pouvoir général en matière d'urbanisme comme prévu dans le projet de loi 109, *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*.
4. Respecter le nombre de voix établi dans les décrets de constitution des MRC, pour les décisions touchant le Fonds de développement des territoires et les volets 1 et 2 du Programme des redevances des ressources naturelles.
5. Accorder aux municipalités la pleine autonomie en matière d'engagement de crédit. En conséquence, l'UMQ recommande de remplacer l'article 41 du projet de loi n° 122 par le suivant : « *L'article 29.3 de la LCV est abrogé.* »
- 6 Remplacer l'article 62 du projet de loi n° 122 afin de prévoir d'autres mécanismes que le processus d'appel d'offres pour assurer la transparence lors de la conclusion des contrats d'emphytéose.
7. Modifier l'article 69 afin d'exonérer du processus d'appel d'offres les OBNL qui ont pour mission de rendre des services directement aux personnes comme les OBNL qui agissent en matière de bien-être, de famille, de sport, de loisirs, de culture, de santé, de lutte à la pauvreté, d'hébergement et d'aide alimentaire.
8. Exonérer les règlements d'emprunt de l'approbation des personnes habiles à voter, sauf lorsque l'emprunt est soutenu par une taxe de secteur. Par souci de cohérence, l'UMQ recommande de remplacer l'article 60 du projet de loi n° 122 par un texte stipulant que le 1^{er} alinéa de l'article 556 de la LCV est abrogé et remplacé par une disposition prévoyant qu'un règlement d'emprunt n'est pas soumis à l'approbation des personnes habiles à voter. Toutefois, le ministre peut, lorsqu'une proportion de 75 % ou plus de l'emprunt à rembourser est à la charge des propriétaires d'immeubles d'une partie seulement du territoire de la ville, exiger que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter de cette partie du territoire.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**M. Jean-Philippe Boucher
Directeur des politiques
Tél. : 514-282-7700, poste 252
Courriel : jboucher@umq.qc.ca**

**Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7**