

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

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

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Québec
Février 2017

Mission du Barreau du Québec

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Vue d'ensemble de la position du Barreau du Québec

✓ Le statut de gouvernement de proximité

Le Barreau du Québec prend acte de la volonté du gouvernement d'affirmer sa volonté de transformer sa relation avec les municipalités en passant d'un rôle de contrôle et de surveillance à un rôle d'accompagnement et de soutien dans leur développement et dans leur prise de décision, d'où le statut de gouvernement de proximité qui leur est accordé.

Cependant, le Barreau du Québec s'interroge sur le contenu et les effets juridiques de ce nouveau statut de gouvernement de proximité. Cette expression n'est définie nulle part dans la loi et est mentionnée à une seule occasion dans le préambule. Sur le plan juridique, ce nouveau statut aura-t-il un impact pour les citoyens et pour les municipalités elles-mêmes, notamment en cas de mésentente ou de conflit entre le gouvernement du Québec et les municipalités?

✓ La cession de terrain à la municipalité

Aucune indemnisation n'est spécifiquement prévue dans les cas où une municipalité exige la cession d'un terrain comme contribution aux fins de parcs, terrains de jeux ou espaces verts. Des litiges sont à prévoir.

✓ L'attribution des contrats de moins de 100 000 \$

Le législateur entend accorder le pouvoir aux municipalités de déterminer dans leur politique de gestion contractuelle les modes d'adjudication des contrats de moins de 100 000 \$. Le régime d'appel d'offres pourrait ainsi être mis de côté. Des balises sont nécessaires pour encadrer davantage les pouvoirs discrétionnaires des municipalités dans l'élaboration de leur politique d'octroi des contrats de moins de 100 000 \$ et, ainsi, consolider la confiance des citoyens dans les institutions municipales.

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. COMMENTAIRES PRINCIPAUX	1
1.1 Le statut de gouvernement de proximité	1
1.2 Le préambule du projet de loi.....	2
1.3 La zone de requalification non sujette à l’approbation référendaire (art. 3).....	3
1.4 La cession d’un terrain à la municipalité comme contribution aux fins de parcs, terrains de jeux ou espaces verts (art. 8).....	4
1.5 L’attribution des contrats de moins de 100 000 \$ (art. 68)	4
2. COMMENTAIRES PARTICULIERS	6
CONCLUSION.....	14

INTRODUCTION

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi n° 122 intitulé *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 a été présenté à l'Assemblée nationale le 6 décembre 2016.

L'intention du législateur est notamment de rendre les municipalités plus autonomes dans leur mode de fonctionnement et dans leur relation avec les citoyens, de favoriser la transparence et de préserver la confiance des citoyens envers les élus et les institutions municipales¹.

1. COMMENTAIRES PRINCIPAUX

Les commentaires principaux du Barreau du Québec gravitent autour des thèmes suivants :

- Le statut de gouvernement de proximité;
- Le préambule du projet de loi;
- La zone de requalification non sujette à l'approbation référendaire (art. 3);
- La cession d'un terrain à la municipalité comme contribution aux fins de parcs, terrains de jeux ou espaces verts (art. 8);
- L'attribution des contrats de moins de 100 000 \$ (art. 68).

1.1 Le statut de gouvernement de proximité

Le projet de loi vise à reconnaître aux municipalités un statut de gouvernement de proximité. L'expression consacrée de « créature du gouvernement » pour définir les municipalités appartiendrait dorénavant au passé.

On n'assimile généralement pas les municipalités à des gouvernements, mais plutôt à des administrations locales. Dans les dernières décennies, le gouvernement du Québec a maintes fois manifesté sa volonté d'accroître la décentralisation de l'État. Les municipalités sont des partenaires naturels de ce projet étant donné leur rôle et leur légitimité démocratique. C'est dans ce contexte que le gouvernement a pris l'engagement de reconnaître les municipalités comme des gouvernements de proximité.

Le gouvernement souhaite affirmer sa volonté de transformer sa relation avec les municipalités en passant d'un rôle de contrôle et de surveillance à un rôle d'accompagnement et de soutien dans leur développement et dans leur prise de décision. Ainsi, une plus grande marge de manœuvre serait accordée aux municipalités lorsqu'elles doivent prendre des décisions qui affecteront la qualité de vie de leurs citoyens. Il s'agit d'un changement important de la relation entre le gouvernement et les municipalités, lequel

¹ Voir communiqué du premier ministre du 6 décembre 2016, en ligne : <https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=3101>.

s’inscrit dans la perspective du principe de subsidiarité énoncé à la *Loi sur le développement durable*.

Cependant, le Barreau du Québec se pose la question du contenu juridique et des conséquences légales de ce nouveau statut de gouvernement de proximité. Cette expression n’est pas définie dans la loi et n’apparaît nulle part dans le texte législatif, sauf à une occasion dans le préambule. Sur le plan juridique, ce nouveau statut a-t-il un impact pour les citoyens, pour les municipalités elles-mêmes, notamment en cas de mésentente ou de conflit entre le gouvernement du Québec et les municipalités?

1.2 Le préambule du projet de loi

Le projet de loi n° 122 comporte un préambule composé de quatre « attendus » qui consacrent notamment le statut de gouvernement de proximité pour les municipalités et qui leur reconnaissent la légitimité pour gouverner.

On retrouve des préambules dans des lois-cadres ou des lois fondamentales, comme la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Charte de la langue française* ou la *Loi constitutionnelle de 1867*. L’article 40 de la *Loi d’interprétation* du Québec énonce que le préambule fait partie de la loi². Il s’agit d’un texte rare dans la législation, texte qui n’énonce pas de règle portant force obligatoire directe, mais plutôt des principes généraux d’ordre politique qui sous-tendent la législation qui suit.

La déclaration du statut de gouvernement de proximité exclusivement dans le titre et le préambule du projet de loi n° 122 qui constitue une loi de type omnibus qui modifie plusieurs lois, décrets et un règlement afin d’augmenter les pouvoirs et l’autonomie des municipalités ne semble pas appropriée. Une disposition spécifique à cet effet pourrait toutefois être introduite de façon plus adéquate dans la *Loi sur l’organisation territoriale municipale* et même la *Loi sur les compétences municipales* qui constituent des lois-cadres. Le titre de ces lois pourrait également être modifié pour refléter ce nouveau statut de gouvernement de proximité accordé aux municipalités.

Par ailleurs, rappelons que les textes constitutionnels au Canada ne reconnaissent pas les municipalités comme des gouvernements.

Le troisième « attendu » se lit comme suit :

« ATTENDU QUE les municipalités exercent des fonctions essentielles et offrent à leur population des services qui contribuent à maintenir un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain, notamment dans un contexte de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d’adaptation aux changements climatiques; »

² RLRQ, c. I-16.

Les municipalités ne font pas partie de l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*. L'intention du législateur est-elle d'étendre la portée de cette loi aux municipalités? Si oui, des dispositions spécifiques doivent être prévues dans le projet de loi à cet effet.

1.3 La zone de requalification non sujette à l'approbation référendaire (art. 3)

Art. 3 du PL-122 modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* par l'insertion du nouvel article 85.5

85.5. Une municipalité peut délimiter, dans son plan d'urbanisme, toute partie de son territoire qui constitue une zone de requalification à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.

Une telle zone vise un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, dans une perspective de développement durable.

Pour l'essentiel, cette disposition reprend l'article 82 du projet de loi n° 47 intitulé *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* de 2011, mort au feuillet. Il s'agit ici d'une disposition qui établit une zone à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation d'un référendum. Aucune restriction n'est applicable à une telle zone qui vise toute partie du territoire de la municipalité.

Comme nous l'avons souligné dans notre lettre de 2012³, on doit constater qu'une telle disposition fait perdre des droits aux citoyens. Cependant, il faut aussi reconnaître qu'il arrive quelquefois qu'une minorité d'individus ou des lobbys tiennent en otage une municipalité à l'encontre de l'intérêt public et contre la volonté des élus municipaux. Le Québec est toujours la seule province au Canada où un mécanisme référendaire est prévu dans les lois municipales ou les lois d'aménagement et d'urbanisme. Dans le contexte où le législateur cherche à accorder davantage d'autonomie aux municipalités, il faut favoriser la responsabilisation des élus.

En matière d'aménagement, on a recours à deux philosophies qui fondamentalement s'opposent. Celle d'origine américaine du pouvoir de veto du contribuable qui s'exprime à travers le référendum et celle d'origine européenne de la planification étatique. Les deux méthodes dans l'absolu ont leurs avantages et inconvénients.

On constate que le deuxième alinéa de l'article 85.5 proposé accorde une large discrétion au conseil municipal. En effet, la zone de requalification vise un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, dans une perspective de développement durable.

Est-ce que chaque fois que le conseil municipal jugera, par exemple, qu'une densification est nécessaire, il pourra invoquer le devoir prioritaire de procéder à un tel zonage du

³ En ligne : <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2012/20120730-pl-47.pdf>.

territoire? Il y aurait lieu de baliser davantage cette discrétion à l'exemple du texte de l'article 85.2 de cette loi en matière de programme de revitalisation.

1.4 La cession d'un terrain à la municipalité comme contribution aux fins de parcs, terrains de jeux ou espaces verts (art. 8)

Art. 8 du PL-122 modifiant l'art. 117.4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

L'article 117.4 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :

« Malgré les deux alinéas précédents, la municipalité peut exiger la cession d'un terrain dont la superficie excède 10 % de la superficie du site lorsque le terrain à l'égard duquel est demandé le permis de lotissement ou de construction est situé dans l'un des secteurs centraux de la municipalité et constitue, en tout ou en partie, un espace vert.

Si la municipalité exige à la fois la cession d'un terrain et le versement d'une somme, le montant versé ne doit pas excéder 10 % de la valeur du site.

Le conseil doit, par règlement, délimiter les secteurs centraux de la municipalité et définir ce qui constitue un espace vert aux fins de l'application du troisième alinéa. »

Aucune indemnisation n'est spécifiquement prévue dans le projet de loi pour la cession du terrain en excédent de 10 %. De plus, ce pouvoir n'est pas balisé. Est-ce que la municipalité peut exiger qu'on lui cède la totalité du terrain? Des litiges sont à prévoir sur la base d'une contestation d'expropriation sans indemnisation.

1.5 L'attribution des contrats de moins de 100 000 \$ (art. 68)

Art. 68 du PL-122 modifiant l'art. 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes*

L'article 573.3.1.2 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, après le troisième alinéa, du suivant :

« La politique peut prévoir les règles d'attribution des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$. Ces règles peuvent varier selon des catégories de contrats déterminées. Lorsque de telles règles sont en vigueur, l'article 573.1 ne s'applique pas à ces contrats. »;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Un rapport concernant l'application de la politique de la municipalité doit être annuellement déposé lors d'une séance du conseil. »

Le législateur entend accorder le pouvoir aux municipalités de déterminer dans leur politique de gestion contractuelle les modes d'adjudication des contrats de moins de 100 000 \$. Le régime d'appel d'offres pourrait être mis de côté. L'article 68 du projet de loi prévoit notamment que « la politique peut prévoir les règles d'attribution des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$. Ces règles peuvent varier selon des catégories de contrats déterminées. Lorsque de telles règles sont en vigueur, l'article 573.1 ne s'applique pas à ces contrats. »

La *Loi sur les contrats des organismes publics*, qui avait introduit la levée de cette obligation en 2006, prévoit malgré tout des règles visant à encadrer l'exercice du pouvoir discrétionnaire. L'article 14 prévoit :

« SECTION III
CONTRATS DONT LE MONTANT EST INFÉRIEUR AU SEUIL D'APPEL D'OFFRES
PUBLIC

14. L'adjudication ou l'attribution par un organisme public d'un contrat comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public doit être effectuée dans le respect des principes de la présente loi. Afin d'assurer la saine gestion d'un tel contrat, un organisme public doit notamment évaluer la possibilité, selon le cas:

1° de procéder par appel d'offres public ou sur invitation;

2° d'instaurer, sous réserve de tout accord intergouvernemental applicable, des mesures favorisant l'acquisition de biens, de services ou de travaux de construction auprès de concurrents ou de contractants de la région concernée;

3° d'effectuer une rotation parmi les concurrents ou les contractants auxquels cet organisme fait appel ou de recourir à de nouveaux concurrents ou contractants;

4° de mettre en place des dispositions de contrôle relatives au montant de tout contrat et de toute dépense supplémentaire qui s'y rattache, plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'un contrat conclu de gré à gré;

5° de se doter d'un mécanisme de suivi permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience des procédures utilisées à l'égard de tout contrat dont le montant est inférieur au seuil d'appel d'offres public.

2006, c. 29, a. 14. »

Le choix de soustraire les municipalités aux règles d'adjudication des contrats ayant une valeur entre 25 000 \$ et 100 000 \$ étonne.

Plusieurs études et analyses traitant des problèmes de corruption dans la gestion des deniers publics vont dans le sens d'un meilleur contrôle de l'État au moyen de diverses mesures, qui incluent un cadre normatif et des moyens pour en assurer le respect. Les municipalités n'ont pas les ressources pour établir un tel cadre. Pourtant, la confiance du public ne peut être rétablie à cet égard qu'en échange d'un système de contrôle clair avec des mesures et des ressources pour les faire respecter. Le choix préconisé par le projet de loi n° 122 ne confère pas une telle garantie.

Les pouvoirs discrétionnaires accrus accordés aux municipalités en matière de contrat ne sont pas de nature à rassurer les citoyens et à consolider la confiance des citoyens dans les institutions. Ainsi, des balises sont nécessaires pour encadrer davantage les pouvoirs discrétionnaires des municipalités dans l'élaboration de leur politique d'octroi des contrats de moins de 100 000 \$ et favoriser une certaine uniformité des procédures applicables.

2. COMMENTAIRES PARTICULIERS

Nous constatons que le projet de loi modifie un règlement et plusieurs décrets du gouvernement du Québec. Le Barreau du Québec s'interroge depuis plusieurs années sur cette façon de légiférer en modifiant des règlements ou des décrets par la loi. Cette façon de légiférer nous semble dénaturer les textes réglementaires.

En principe, le pouvoir réglementaire relève de l'Exécutif et son existence est habilitée par la loi. C'est ce qu'on appelle la législation déléguée. La législation déléguée est soumise à des règles de validité comme celles de l'ultra vires en droit administratif qui ne sont pas celles de la législation adoptée par l'Assemblée nationale. Une loi n'est pas par ailleurs soumise à la *Loi sur les textes réglementaires*. Nous considérons que cette façon de légiférer, c'est-à-dire de modifier un texte réglementaire par voie législative, est malsaine et n'est pas dans l'intérêt public. Qu'arrivera-t-il dans le cas où on devra procéder à des modifications à ces textes réglementaires modifiés par voie législative? Devrons-nous procéder par loi ou simplement par règlement ou modifier ses dispositions? Quelles règles de validité s'appliqueront aux modifications législatives apportées par règlement?

Art. 4 du PL-122 modifiant l'art. 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

L'article 113 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin du deuxième alinéa, du paragraphe suivant :

« 23° prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur son territoire et à les soumettre à des normes, une telle mesure ne pouvant toutefois avoir pour effet de restreindre les activités agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1) dans une zone agricole établie en vertu de cette loi. »

L'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est modifié en ajoutant le paragraphe 23 qui véhicule la notion de « mesure complémentaire » destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur le territoire. Qu'est-ce qui constitue une mesure complémentaire? Une mesure accessoire est-elle nécessairement complémentaire? Cette notion de « mesure complémentaire » est imprécise et ouvre la porte à des litiges. Des précisions sont donc nécessaires.

Il y aurait lieu d'apporter des précisions dans la loi à ce sujet.

Art. 6 et 7 du PL-122 modifiant les art. 117.1 et 117.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

6. L'article 117.1 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe 2° du deuxième alinéa par le paragraphe suivant :

« 2° le permis de construction est relatif à des travaux qui permettront que soient exercées sur l'immeuble de nouvelles activités telles que définies par le règlement ou que soient intensifiées, au sens de ce règlement, des activités existantes. »

7. L'article 117.3 de cette loi est modifié par le remplacement de la deuxième phrase du troisième alinéa par la suivante : « Elles doivent également tenir compte, au crédit du propriétaire, de toute cession ou de tout versement qui a été fait antérieurement à l'égard de tout ou partie du site. ».

La municipalité devrait avoir l'obligation de tenir un registre pour y inscrire les cessions et versements effectués et pour s'assurer de l'affectation des sommes aux fins de parcs. Ces dispositions permettraient de protéger les droits du citoyen. Le fardeau administratif doit reposer sur les épaules de la municipalité et non du contribuable.

Par ailleurs, le Barreau du Québec s'interroge à savoir si ces dispositions pourraient avantager les propriétaires de terrain en territoire non rénové, la disposition actuelle permettant d'obtenir leur contribution lors du permis de construction.

Art. 10 du PL-122 modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* par l'insertion de nouvelles dispositions après l'art. 145.41

Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 145.41, des suivants :

« 145.41.1. Si le propriétaire d'un bâtiment ne se conforme pas à l'avis qui lui est transmis en vertu du deuxième alinéa de l'article 145.41, le conseil peut requérir l'inscription sur le registre foncier d'un avis de détérioration qui contient les renseignements suivants :

- 1° la désignation de l'immeuble concerné ainsi que les nom et adresse de son propriétaire;
- 2° le nom de la municipalité et l'adresse de son bureau ainsi que le titre, le numéro et la date de la résolution par laquelle le conseil requiert l'inscription;
- 3° le titre et le numéro du règlement pris en vertu du premier alinéa de l'article 145.41;
- 4° une description des travaux à effectuer.

Aucun avis de détérioration ne peut être inscrit à l'égard d'un immeuble qui est la propriété d'un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1).

« 145.41.2. Lorsque la municipalité constate que les travaux exigés dans l'avis de détérioration ont été effectués, le conseil doit, dans les 60 jours de la constatation, requérir l'inscription sur le registre foncier d'un avis de régularisation qui contient, en sus des renseignements que l'on retrouve dans l'avis de détérioration, le numéro d'inscription sur le registre foncier de cet avis de détérioration ainsi qu'une mention selon laquelle les travaux qui y sont décrits ont été effectués.

« 145.41.3. La municipalité doit, dans les 20 jours, notifier l'inscription de tout avis de détérioration ou de régularisation au propriétaire de l'immeuble ainsi qu'à tout titulaire d'un droit réel inscrit sur le registre foncier à l'égard de cet immeuble.

« 145.41.4. La municipalité tient une liste des immeubles à l'égard desquels un avis de détérioration est inscrit sur le registre foncier. Elle publie cette liste sur son site Internet ou, si elle n'en possède pas, sur celui de la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend le sien.

La liste contient, à l'égard de chaque immeuble, l'ensemble des renseignements contenus dans l'avis de détérioration. Lorsqu'un avis de régularisation est inscrit sur le registre foncier, la municipalité doit retirer de cette liste toute mention qui concerne l'avis de détérioration lié à cet avis de régularisation.

« 145.41.5. Une municipalité peut acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble à l'égard duquel un avis de détérioration a été inscrit sur le registre foncier depuis au moins 60 jours et sur lequel les travaux exigés dans cet avis n'ont pas été effectués. Un tel immeuble peut ensuite être aliéné, à titre onéreux, à toute personne ou, à titre gratuit, à une personne visée à l'article 29 ou 29.4 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19). »

Les avis de détérioration ne peuvent être inscrits à l'égard d'un immeuble qui est la propriété d'un organisme public selon le dernier alinéa de l'article 145.41.1 proposé. Puisque la protection du public peut exiger un tel avis, comment justifier cette exclusion?

L'inscription d'un avis de détérioration au registre foncier peut avoir une grave incidence sur la valeur d'un immeuble et sur les droits des propriétaires. Un simple avis de 20 jours de la municipalité est insuffisant. Quels sont les recours du propriétaire dans le cas d'une inscription abusive? Les délais pour se défendre semblent extrêmement réduits. Il faut respecter davantage le droit du propriétaire de se faire entendre avant l'inscription de l'avis au registre foncier.

Les pouvoirs de la municipalité d'acquérir par une expropriation l'immeuble à l'égard duquel un avis de détérioration a été enregistré au registre doivent être mieux balisés. Les conditions et l'indemnité doivent être circonscrites pour éviter les abus possibles à l'article 145.41.5 proposé.

Art. 41 du PL-122 modifiant l'art. 29.3 de la *Loi sur les cités et villes*

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. »

L'article 29.3 actuel de la *Loi sur les cités et villes* prévoit que toute convention par laquelle une municipalité engage son crédit pour une période excédant cinq ans doit pour la lier être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, sauf exception⁴. Cette règle reliée au principe démocratique devrait être maintenue.

⁴ RLRQ, c. C-19.

Art. 52 du PL-122 modifiant l'art. 356 de la *Loi sur les cités et villes*

L'article 356 de cette loi est modifié:

1° par le remplacement des deux premiers alinéas par les suivants : « Tout règlement doit, sous peine de nullité, être précédé d'un avis de motion et d'un projet de règlement déposés en séance du conseil et être adopté à une séance subséquente tenue à un jour ultérieur.

L'avis de motion et le projet de règlement peuvent être déposés lors d'une même séance ou lors de séances distinctes, mais le projet de règlement ne peut précéder l'avis de motion. »;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Le règlement adopté par le conseil peut différer du projet de règlement déposé en vertu du premier alinéa. ».

Le mécanisme d'avis de motion et d'avis de projet peut avoir pour effet d'alourdir le processus réglementaire, mais ajoute une plus grande transparence pour les citoyens. Cependant, on souligne que l'intention du législateur pourrait être contournée par la tenue d'une séance extraordinaire. Il faut modifier le projet de loi en conséquence.

Art. 58 du PL-122 modifiant la *Loi sur les cités et villes* par l'insertion de nouvelles dispositions après l'art. 500

« II.1. — *Pouvoir général de taxation*

« 500.1. Toute municipalité peut, par règlement, imposer sur son territoire toute taxe municipale, pourvu qu'il s'agisse d'une taxe directe et que ce règlement satisfasse aux critères énoncés au quatrième alinéa.

La municipalité n'est pas autorisée à imposer les taxes suivantes :

[...] »

Toutes les dispositions portant sur le pouvoir général de taxation ont déjà été accordées à Montréal en 2009 et semblent aussi avoir été calquées sur les dispositions comparables en Ontario pour la Ville de Toronto.

Les municipalités se voient accorder un pouvoir général de taxation. Ces nouveaux pouvoirs à caractère général impliquent des notions de droit constitutionnel. La municipalité doit se limiter à la taxation directe. La taxe est directe si elle est exigée de la personne même qui doit l'assumer et que chacun peut en avoir connaissance. Une taxe immobilière ou foncière est de par sa nature une taxe directe.

Art. 63 du PL-122 modifiant l'art. 573.1.0.1 de la *Loi sur les cités et villes*

L'article 573.1.0.1 de cette loi est modifié :

1° par la suppression, dans le premier alinéa, de « Sous réserve de l'article 573.1.0.1.1, »;

2° par l'insertion, après le deuxième alinéa, du suivant :

« Le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit évaluer individuellement les soumissions et leur attribuer, eu égard à chaque critère, un nombre de points. »;

3° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Malgré le premier alinéa, le conseil doit utiliser le système qui y est prévu pour adjudger un contrat d'emphytéose portant sur un immeuble de la municipalité. »

L'article 63 fait notamment référence à l'article 573.1.0.1.1 de la *Loi sur les cités et villes*. La numérotation de la *Loi sur les cités et villes* présente des affinités à certains égards avec la numérotation des lois fiscales.

Il y a aussi d'autres exemples dont notamment l'article 65 du projet de loi qui se réfère à l'article 573.1.0.1.2 de la *Loi sur les cités et villes*. Une refonte de la loi ainsi qu'une révision de la numérotation en faciliteraient la compréhension.

Art. 69 du PL-122 modifiant la *Loi sur les cités et villes* par l'insertion de nouvelles dispositions après l'art. 573.3.4

Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 573.3.4, du suivant :

« 573.3.5. Les articles 573 à 573.3.4 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à tout organisme qui remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes :

1° il est un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;

2° son 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;

3° son budget est adopté ou approuvé par une municipalité;

4° son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité;

5° il est désigné par le ministre comme organisme assujéti à ces dispositions. En outre, l'organisme qui remplit l'une ou l'autre des conditions prévues au premier alinéa est réputé être une municipalité locale pour l'application de l'un ou de l'autre des règlements pris en vertu des articles 573.3.0.1 et 573.3.1.1. Le présent article ne s'applique pas :

1° à un organisme qu'une autre loi assujéti aux articles 573 à 573.3.4 de la présente loi, 934 à 938.4 du *Code municipal du Québec* (chapitre C-27.1), 106 à 118.2 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (chapitre C-37.01), 99 à 111.2 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* (chapitre C-37.02) ou 92.1 à 108.2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (chapitre S-30.01);

2° à une société d'économie mixte;

3° à un organisme analogue à une société d'économie mixte constitué conformément à une loi d'intérêt privé, notamment aux personnes morales constituées en vertu des chapitres 56, 61 et 69 des lois de 1994, du chapitre 84 des lois de 1995 et du chapitre 47 des lois de 2004. »

Le Barreau du Québec est d'accord avec l'article 69 qui vise l'inclusion des organismes à but non lucratif ainsi que les offices municipaux d'habitation aux règles d'adjudication des contrats.

Art. 70 du PL-122 modifiant la *Loi sur les cités et villes* par l'ajout d'une nouvelle section

Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 573.20, de la section suivante :

« SECTION XI.2

« DE LA DIFFUSION DE CERTAINS RENSEIGNEMENTS

« 573.20.1. Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les renseignements que toute municipalité a l'obligation de diffuser, en format ouvert, sur un support informatique permettant leur réutilisation.

Le règlement fixe les modalités de cette diffusion, qui peuvent varier en fonction de différentes catégories de municipalités. ».

Le Barreau du Québec est d'accord avec ces règles de diffusion de renseignements auxquelles les municipalités seraient soumises par règlement du gouvernement. Les municipalités qui n'ont pas de service Internet pourraient se lier avec une MRC pour offrir l'information.

Art. 75 du PL-122 modifiant l'art. 333 du *Code de procédure pénale* (chapitre C-25.1) par l'ajout d'un nouvel alinéa

L'article 333 du *Code de procédure pénale* (chapitre C-25.1) est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Les travaux compensatoires ou une partie de ceux-ci peuvent être remplacés par des mesures alternatives prévues à un programme d'adaptabilité des règles relatives à l'exécution des jugements et de la manière prévue à ce programme. Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par « travaux compensatoires » les travaux compensatoires ou les mesures alternatives prévues à ce programme. ».

Des mesures compensatoires peuvent être remplacées par des mesures alternatives. Le Barreau du Québec s'interroge à savoir qui seront appelés à élaborer le programme d'adaptabilité des règles relatives à l'exécution des jugements. Le ministre? La cour municipale? Un comité de la ville?

Art. 179 du PL-122 modifiant l'art. 39 de la *Loi sur les permis d'alcool* (chapitre P-9.1) par le remplacement dans le paragraphe 3° du premier alinéa

L'article 39 de la *Loi sur les permis d'alcool* (chapitre P-9.1) est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 3° du premier alinéa, de « , lorsque la municipalité sur le territoire de laquelle est situé l'établissement le requiert, un certificat d'occupation de l'établissement délivré par celle-ci » par « un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité sur le territoire de laquelle est situé l'établissement, attestant que ce dernier est conforme à la réglementation d'urbanisme ».

Art. 180 du PL-122 modifiant l'art. 74 de la *Loi sur les permis d'alcool* (chapitre P-9.1) par le remplacement du premier alinéa

« La Régie accorde l'autorisation prévue à l'article 73, sur paiement du droit déterminé conformément au règlement, si :

1° elle juge que l'activité qu'elle autorise n'est pas susceptible de nuire à la tranquillité publique et que la pièce ou la terrasse où cette activité aura lieu est aménagée conformément aux normes prescrites à cette fin par règlement;

2° le titulaire du permis détient un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité sur le territoire de laquelle est situé l'établissement, attestant que l'activité est conforme à la réglementation d'urbanisme. ».

Le Barreau du Québec est d'accord avec ces dispositions concernant les permis d'alcool prévoyant un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier à l'effet qu'un établissement est conforme à la réglementation sur l'urbanisme.

Ces dispositions facilitent l'administration de la loi et vont dans le sens de la saine administration de la justice.

Art. 202 et suivants du PL-122 modifiant la *Loi sur le traitement des élus municipaux*

202. L'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (chapitre T-11.001) est modifié par la suppression des deuxième, troisième et quatrième alinéas.

203. Les articles 2.1 à 2.3 de cette loi sont abrogés.

204. L'article 4 de cette loi est abrogé.

205. L'article 8 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, dans le paragraphe 4° du deuxième alinéa, de « sixième » par « troisième »;

2° par la suppression du troisième alinéa.

206. L'article 9 de cette loi est modifié par la suppression, dans le premier alinéa, de « de base ou additionnelle ».

207. L'article 11 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 11. Le trésorier ou secrétaire-trésorier d'une municipalité dont le règlement est en vigueur doit inclure dans le rapport financier de la municipalité une mention de la rémunération et de l'allocation de dépenses que chaque membre du conseil reçoit de la municipalité, d'un organisme mandataire de celle-ci ou d'un organisme supramunicipal. Ces informations doivent être également publiées sur le site Internet de la municipalité ou, si la municipalité locale n'en possède pas, sur celui de la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend le sien. ».

208. La section II du chapitre II de cette loi, comprenant les articles 12 à 17, est abrogée.

209. L'article 19 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par les suivants :

« Tout membre du conseil d'une municipalité reçoit, en plus de toute rémunération fixée dans un règlement pris en vertu de l'article 2, une allocation de dépenses d'un montant égal à la moitié de la rémunération jusqu'à concurrence de 16 216 \$.

Le montant prévu au premier alinéa est ajusté le 1^{er} janvier de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente en prenant comme base l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada.

Ce montant est diminué au dollar le plus près s'il comporte une fraction inférieure à 0,50 \$ et il est augmenté au dollar le plus près s'il comprend une fraction égale ou supérieure à 0,50 \$. Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire publie à la *Gazette officielle du Québec* le résultat de cet ajustement. ».

210. L'article 20 de cette loi est abrogé.

211. La section IV du chapitre II de cette loi, comprenant les articles 21 à 23, est abrogée.

212. L'article 24 de cette loi est modifié par la suppression, dans le premier alinéa, de « ou prévue à l'article 17 ».

213. La section VI du chapitre II de cette loi, comprenant les articles 24.1 à 24.4, est abrogée. »

Plusieurs dispositions de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* sont abrogées par le projet de loi. Il en résulte une plus grande discrétion pour les municipalités à ce sujet.

Il nous semble que la discrétion se justifie davantage pour les petites municipalités. Pour les plus grandes, un encadrement accru serait approprié.

CONCLUSION

Le projet de loi vise à reconnaître aux municipalités un statut de gouvernement de proximité. Quel est le contenu juridique de ce nouveau statut? Ce statut de gouvernement de proximité n'est défini nulle part dans la loi.

En 2012, avec le projet de loi n° 47 qui découlait de travaux et de vastes consultations, le législateur envisageait une réforme globale de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dans une perspective de développement durable. Malheureusement, le projet de loi est mort au feuillet.

Cette réforme est toujours nécessaire et nettement préférable à des modifications législatives à la pièce.