

ON VOIT LOIN POUR NOTRE MONDE

Mémoire sur le projet de loi n° 155
**Loi modifiant diverses dispositions législatives
concernant le domaine municipal et la
Société d’habitation du Québec**

16 janvier 2018



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 plus de 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

1	LA GESTION, LA GOUVERNANCE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	3
1.1	Mettre en place un lieu de discussion sur les MRC	3
1.2	Amendements à la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	3
1.3	Refondre la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	5
1.4	Réviser la <i>Loi sur la fiscalité municipale</i>	6
2	LE FONDS D'APPUI AU RAYONNEMENT DES RÉGIONS.....	6
3	AUTRES COMMENTAIRES.....	7
3.1	Avis de motion et projet de règlement.....	7
3.2	Documentation au soutien d'une prise de décision	8
3.3	Amendements à la <i>Loi sur le traitement des élus municipaux</i>	9
3.4	Application des règles d'appel d'offres – OBNL	9
3.5	Formation des C.A. des nouveaux offices d'habitation	10
4	COMMENTAIRES SUR LES AMENDEMENTS AU PL N° 155	10
4.1	Vérifications dans les municipalités	10
4.2	Protection des divulgateurs dans les organismes municipaux	12
4.3	Adjudication des contrats	13

INTRODUCTION

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, M. Martin Coiteux, a déposé le 15 novembre dernier, le projet de loi n° 155 (PL n° 155) *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*.

Ce projet de loi apporte des modifications dans le domaine municipal et à la Société d'habitation du Québec (SHQ). Il modifie, entre autres, les dispositions concernant la procédure d'adoption des règlements municipaux, de même qu'il dispense de l'approbation référendaire les modifications réglementaires visant à permettre l'établissement d'un cimetière, d'un mausolée ou d'un columbarium. Aussi, le projet de loi prévoit que les codes d'éthique applicables aux employés municipaux devront prévoir des règles d'après-mandat qui sont actuellement applicables aux élus municipaux.

Finalement, le PL n° 155 modifie les règles relatives à la composition du conseil d'administration des offices d'habitation de manière, notamment, à ce qu'il soit constitué de 15 personnes, dont au moins deux locataires et deux représentants des groupes socioéconomiques représentatifs de la région. Il permet à la SHQ de mettre en œuvre des programmes ayant pour objet d'améliorer, pour les personnes handicapées, l'accessibilité à divers établissements.

En complément de ce projet de loi, le ministre a présenté une série d'amendements le 7 décembre dernier, proposant, entre autres, d'élargir le mandat des vérificateurs externes des municipalités ayant une population se situant entre 10 000 et 100 000 habitants afin que ceux-ci vérifient l'optimisation des ressources de ces municipalités et des organismes qui leur sont liés. Le ministre propose aussi la création d'une vice-présidence à la Commission municipale du Québec (CMQ) affectée à la vérification des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté (MRC), des municipalités de moins de 10 000 habitants, des organismes qui leur sont liés et des vérificateurs généraux municipaux des municipalités de 100 000 habitants ou plus, en ce qui a trait à la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui leur sont applicables et à l'optimisation de leurs ressources.

Finalement, le ministre propose de modifier la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* dans le but d'y ajouter les organismes municipaux et de faire du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire le premier responsable à l'égard des divulgations qui visent les organismes municipaux.

Une confiance retrouvée

En plus de constituer la pièce législative la plus conséquente pour le milieu municipal depuis l'adoption de la Loi 122, le PL n° 155 s'inscrit dans un nouveau contexte de relation d'égal à égal entre le gouvernement québécois et les gouvernements de proximité, que sont devenues les municipalités. À ce propos, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) tient à souligner qu'elle a grandement apprécié d'avoir été consultée en amont de la présentation de ce projet de loi par les représentants, autant politiques qu'administratifs, du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Une confiance retrouvée résulte de cette ouverture de la part du gouvernement, de même que la satisfaction envers la majorité des dispositions contenues dans le PL n° 155. Il appert, à cet

effet, que le ministre a été à l'écoute de nos demandes, plus particulièrement en ce qui a trait aux vérifications dans les municipalités, aux mécanismes de divulgation de plaintes et l'augmentation du nombre d'administrateurs pouvant siéger sur le conseil d'administration d'un office municipal d'habitation. Néanmoins, la FQM reste sur l'impression que le ministre a raté l'occasion, avec ce projet de loi omnibus, de répondre à des demandes de longue date du milieu municipal. La FQM profite donc du PL n° 155 pour proposer des modifications législatives et autres actions politiques dans le but de positionner les municipalités locales et les MRC comme des acteurs incontournables du développement du territoire.

Avant tout chose, la FQM estime que, dans le contexte actuel de modernisation des structures et de la gouvernance municipales, et avec l'octroi de nouveaux pouvoirs aux MRC, le gouvernement doit favoriser le dialogue en établissant un espace de réflexion et d'échange, réunissant le ministre, les associations municipales et des représentants des tables des préfets.

Ensuite, l'un des exemples les plus probants de l'acte manqué par le ministre est celui du Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR) : il n'a malheureusement pas profité du présent projet de loi pour le transformer en un véritable fonds. Parce que oui, et nous tenons à le rappeler encore une fois, le FARR n'est rien d'autre qu'un programme. Alors que le ministre souhaite assouplir la gestion du Fonds de la Capitale-Nationale dans le PL n° 155, il a oublié le reste du Québec. Il perpétue ainsi un régime à deux vitesses et une autonomie à géométrie variable.

De plus, l'ouverture de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, afin de dispenser de l'approbation référendaire les modifications réglementaires visant à permettre l'établissement d'un cimetière, d'un mausolée ou d'un columbarium, aurait pu permettre l'abrogation de l'article 246, comme nous le demandons à chaque fois que nous avons l'occasion de participer à une commission parlementaire. Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) sur les hydrocarbures qui, selon le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, devraient être un calque de celles sur les mines, n'ont pas rassuré nos membres quant à leur réelle autonomie dans leur planification face aux claims situés sur leur territoire.

Ces exemples ne constituent que des échantillons de l'ensemble des recommandations que la FQM émet dans le présent mémoire. Même si nous sommes satisfaits de la tournure que prennent les relations entre le gouvernement du Québec et le milieu municipal depuis l'adoption de la Loi 122, nous ne pouvons passer à côté d'autres modifications législatives et réglementaires qui auraient pu accroître l'autonomie de nos municipalités et consolider leur *leadership* sur leur territoire.

1 LA GESTION, LA GOUVERNANCE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1.1 Mettre en place un lieu de discussion sur les MRC

Avec la disparition des Conférences régionales des élus (CRÉ) et des Centres locaux de développement (CLD) et le dépôt de différents projets de loi, politiques, orientations et stratégies, les MRC se sont vues octroyer au cours des dernières années de nouveaux pouvoirs, de même qu'une nouvelle marge de manœuvre dans leurs choix de développement. À cet effet, l'approche ascendante (*bottom-up*) employée par le gouvernement dans la détermination des priorités régionales de la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire 2018-2022* (SGOVT), et que nous souhaitons voir répétée dans d'autres contextes, nécessite un renforcement de la légitimité et du leadership des MRC sur leur territoire.

Ainsi, compte tenu des récents changements apportés aux structures et à la gouvernance municipales, de même que considérant les nouveaux défis à relever (OGAT, FARR et SGOVT), la FQM demande au gouvernement de mettre en place un espace de discussion et d'échange permanent sur les MRC, qui réunirait le MAMOT et la FQM, et qui fonctionnerait sur le modèle de la Table Québec-Municipalités.

Recommandation n° 1

QUE le législateur amende le PL n° 155 afin de mettre en place un espace de discussion et d'échange permanent sur les MRC pour renforcer leur pouvoir, leur légitimité et leur *leadership* sur le territoire, sur le modèle de la Table Québec-Municipalités.

1.2 Amendements à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

L'article premier du projet de loi n° 155 permet la modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* afin de soustraire un cimetière, un mausolée ou un columbarium au processus référendaire. Si la FQM estime que cette disposition était nécessaire afin d'éviter des débats émotifs tels que celui qui a entouré le projet de cimetière musulman à Saint-Apollinaire au courant de l'année 2017, elle se désolé du fait que le ministre n'ait pas profité de cette occasion pour revoir certains articles de la *LAU*. Tout d'abord, il est important de rappeler qu'avec l'adoption de la *Loi 122*, le gouvernement a clairement affirmé sa volonté de reconnaître les municipalités comme de véritables gouvernements de proximité et, par le fait même, de leur donner des outils supplémentaires visant à accroître leur autonomie. Dans cet esprit, la FQM demande, encore une fois, l'abrogation de l'article 246 de la *LAU* afin d'éliminer la présence 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 contrôle du développement de leur territoire. C'est une demande historique de la FQM, qui avait été formulée lors des dépôts des projets de loi 106, 122 et 132.

Recommandation n° 2

QUE le législateur abroge 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.

L'article 1 de la *Loi 122* a modifié la définition des « orientations gouvernementales » édictée à l'article 1.2 de la *LAU* en y ajoutant que les orientations gouvernementales sont définies « après consultation des instances représentatives du milieu municipal (...) ». Or, aucune disposition transitoire n'a été prévue afin de maintenir effectives les orientations gouvernementales adoptées préalablement à l'entrée en vigueur de cette disposition. Ainsi, afin de dissiper tout doute sur la validité des orientations gouvernementales existantes lors de l'entrée en vigueur de cette disposition et n'ayant pas fait l'objet d'une telle consultation, il y aurait lieu de prévoir que ces orientations gouvernementales demeurent valides malgré la modification législative apportée à l'article 1.2 de la *LAU*.

Recommandation n° 3

QUE le législateur adopte une mesure transitoire afin de confirmer la validité des orientations gouvernementales existantes lors de l'entrée en vigueur de cette disposition et n'ayant pas fait l'objet d'une telle consultation.

Dans le cadre de la *Loi 122*, les articles 113 et 115 de la *LAU* ont été modifiés afin d'y ajouter des pouvoirs généraux (ajout du paragraphe 23^o à l'article 113 et 12^o à l'article 115) permettant aux municipalités d'édicter des mesures complémentaires aux mesures énumérées par ces dispositions. Or, l'article 10 de la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs* (LQ 2016, c. 31, a. 10) a également accordé à la Ville Québec un pouvoir résiduaire en matière de zonage qui s'avère cependant plus étendu que celui conféré à l'ensemble des autres municipalités puisque la Ville de Québec peut « prévoir toute mesure » et non uniquement des mesures complémentaires.

Recommandation n° 4

Que le législateur uniformise les pouvoirs résiduels prévus aux paragraphes 23^o de l'article 113 et 12^o de l'article 115 de la *LAU* en octroyant les mêmes pouvoirs que ceux conférés à la Ville de Québec.

La *Loi 122* a également eu pour effet de prévoir qu'une mesure adoptée en vertu du paragraphe 23^o de l'article 113 est susceptible d'approbation référendaire. Cette modification peut causer une problématique dans les cas où une municipalité choisirait d'adopter une mesure complémentaire à un pouvoir existant qui, lui, ne serait pas susceptible d'approbation référendaire. Par exemple, les dispositions d'un règlement de zonage relatives à l'affichage ne

sont pas susceptibles d'approbation référendaire. Toutefois, si le règlement est modifié pour adopter des dispositions complémentaires en matière d'affichage, en vertu du paragraphe 23 de l'article 113 de la *LAU*, elles seraient soumises à l'approbation référendaire. Il y a là une incongruité. Encore une fois, la modification apportée à la *Charte de la Ville de Québec* dans le cadre de la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs* (LQ 2016, c. 31, a. 10) est beaucoup plus simple et logique : toute disposition complémentaire est assujettie au processus référendaire si elle concerne un sujet assujetti.

Recommandation n° 5

Que le législateur précise que toute mesure complémentaire adoptée par une municipalité en vertu du paragraphe 23 de l'article 113 de la *LAU* est assujettie au processus référendaire si elle concerne un sujet assujetti.

1.3 Refondre la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Bien que la *Loi 122*, qui a introduit des modifications à la *LAU*, ait été adoptée en juin dernier, la FQM estime que le gouvernement devrait entamer une réelle réforme de la *LAU*, afin d'octroyer aux MRC de nouveaux pouvoirs, ainsi qu'une plus grande autonomie dans la planification de leur territoire. D'ailleurs, le *Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités*, présenté par le gouvernement le 11 mai 2016, propose par la mesure 25 que le gouvernement s'engage à « modifier la *LAU* en accordant davantage d'autonomie aux municipalités et aux MRC ».

Il apparaît ainsi important que le gouvernement reprenne la refonte du régime aménagiste québécois abandonné il y a plus de six 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 dix 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 (SAD), afin d'éviter que le gouvernement définisse lui-même le contenu des schémas;
- De considérer le SAD comme la pierre d'assise de l'ensemble des autres documents de planification d'une MRC;
- De simplifier le processus de modification et de révision du SAD, notamment en abolissant la révision quinquennale obligatoire, et, finalement;
- De laisser 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 n° 6

QUE le gouvernement entame les travaux nécessaires à 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, en tout respect de la mesure 25 du *Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités*.

1.4 Réviser la *Loi sur la fiscalité municipale*

La problématique principale du régime aménagiste québécois est d'origine foncière. En effet, les recettes des municipalités locales québécoises reposent en grande partie sur les revenus de la taxe foncière (56,2 % en 2015 selon le MAMOT¹), le développement foncier est souvent synonyme de développement économique et entraîne des pressions sur le territoire. La FQM estime ainsi que le cœur du problème en aménagement du territoire est fiscal. Tant et aussi longtemps que le régime fiscal municipal ne sera pas revu, les municipalités continueront, avant tout chose, à se développer foncièrement. Plusieurs exemples de développement économique basés sur d'autres sources de revenus existent un peu partout sur le territoire québécois. Dans son rapport *Nos villes, notre futur : La question du déséquilibre fiscal dans les villes canadiennes, aujourd'hui*², la Fédération canadienne des municipalités (FCM) met l'accent sur cette problématique et propose des comparaisons avec d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, aux États-Unis et en Europe, les villes ont accès à d'autres sources de revenus, notamment l'impôt sur le revenu, la taxe de vente et certains autres prélèvements fiscaux.

Le gouvernement devrait s'inspirer de ces nombreux exemples afin de proposer des modèles fiscaux diversifiés. Surtout que, selon la FQM, les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances proposés par le gouvernement dans la *Loi 122* sont quasiment inapplicables, surtout pour les municipalités de petite taille.

Recommandation n° 7

QUE le gouvernement entreprenne un chantier de réflexion sur la révision de la *Loi sur la fiscalité municipale* afin d'instaurer un modèle fiscal permettant une diversification des sources de revenus.

2 LE FONDS D'APPUI AU RAYONNEMENT DES RÉGIONS

L'article 36 du PL n° 155 permet de « déléguer la gestion d'une partie du Fonds [de la Capitale-Nationale] à la Communauté métropolitaine de Québec, à une municipalité, à tout organisme municipal ou supramunicipal relevant d'une municipalité ou au conseil de bande d'une communauté autochtone ». Cet article amène encore plus de souplesse et d'autonomie dans la gestion du Fonds de la Capitale-Nationale. Au contraire de ce dernier, le Fonds d'appui au

¹ MAMOT (2017), Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec, <http://bit.ly/2D7dBBm>

² Fédération canadienne des municipalités (2006) *Nos villes, notre futur : La question du déséquilibre fiscal dans les villes canadiennes, aujourd'hui*. Rapport du Caucus des maires des grandes villes

rayonnement des régions (FARR) est géré par le MAMOT et, étant un programme, offre peu de souplesse. La FQM demande, pour une « énième fois », l'adoption d'un amendement qui viserait à transformer le FARR en véritable fonds et à laisser l'autonomie aux MRC de gérer les sommes comme elles le souhaitent.

Recommandation n° 8

QUE le législateur modifie la *Loi sur le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire* en ajoutant les articles suivants :

- **Est institué le Fonds d'appui au rayonnement des régions.**
- **Les sommes suivantes sont portées au crédit du Fonds :**
 - 1° les sommes virées par le ministre sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement;**
 - 2° les sommes virées par le ministre des Finances en application des articles 53 et 54 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001);**
 - 3° les sommes versées par la Société du Plan Nord en vertu d'une entente qui en prévoit l'affectation, conformément à l'article 21 de la *Loi sur la Société du Plan Nord* (chapitre S-16.011);**
 - 4° les dons, legs et autres contributions versés pour aider à la réalisation des objets du Fonds.**
- **Le ministre peut, au moyen d'une entente déterminant le rôle et les responsabilités de chacune des parties, déléguer la gestion d'une partie du fonds à un organisme ou à une municipalité. L'organisme ou la municipalité peut, le cas échéant, charger de cette gestion son comité exécutif, un membre de ce comité ou son directeur général.**
- **Les surplus accumulés par le fonds sont virés au fonds général aux dates et dans la mesure que détermine le gouvernement.**

3 AUTRES COMMENTAIRES

3.1 Avis de motion et projet de règlement

L'article 26 du PL n° 155 vient préciser des dispositions amenées par l'adoption de la *Loi 122* en ce qui a trait aux avis de motion et aux projets de règlements devant précéder l'adoption de règlements. Il est certain que ces précisions permettront une meilleure compréhension par les citoyens des règlements proposés par les municipalités. La FQM ne s'oppose pas à cet ajout à la transparence des affaires municipales. Cependant, cette nouvelle disposition implique une charge de travail supplémentaire pour les administrations municipales. Même si les autorités municipales auront toujours le dernier mot lors de l'adoption du règlement, comme le confirme le 4° alinéa de l'article 26, elles devront répondre aux interrogations des citoyens et expliquer les raisons qui ont motivé la non-prise en considération de demandes de modifications, le cas échéant.

De plus, le PL n° 155 indique que les autorités municipales devront effectuer une évaluation des coûts qu'engendrera le futur règlement, tel que le prévoit le 7° alinéa de l'article 26 : « Si le règlement entraîne une dépense, le greffier ou un membre du conseil le mentionne également

de même que tout mode de financement de paiement ou de remboursement de celle-ci. ». Étant donné le peu de ressources humaines, financières et matérielles d'une grande partie des municipalités du Québec, il sera difficile pour celles-ci de présenter avec précision ces informations aux citoyens présents lors des séances des conseils municipaux, en plus de l'ensemble de l'argumentaire à présenter au moment du dépôt du règlement. Nous tenons aussi à souligner qu'il s'agit d'une exigence à laquelle le gouvernement a de la difficulté à s'astreindre lui-même. Pour cette raison, la FQM demande à ce que le 7^e alinéa de l'article 26 ne s'applique qu'aux municipalités de moins de 10 000 habitants, par cohérence avec les 27.1 et suivants, ou de moins de 15 000, si le législateur amende le projet de loi comme nous le demandons au point 4.1.

Recommandation n° 9

QUE le législateur retire les municipalités de moins de 15 000 habitants de l'obligation avancée par le 7^e alinéa de l'article 26 du PL n° 155.

3.2 Documentation au soutien d'une prise de décision

Les articles 319 de la *Loi sur les cités et villes* et 148 du *Code municipal* ont été modifiés par la *Loi 122* afin de prévoir que « toute documentation utile à la prise de décision est disponible aux membres du conseil au plus tard 72 heures avant l'heure fixée pour le début de la séance, à moins de situation exceptionnelle ».

Or, la règle, lors d'une séance ordinaire, est que les élus peuvent traiter de tout sujet, même s'il ne s'agit pas d'un sujet qu'il leur a été préalablement dénoncé dans un projet d'ordre du jour « maison ». La remise de toute documentation dans le délai prescrit par les dispositions préalablement mentionnées peut poser des problèmes pratiques pour les municipalités (surtout pour les plus petites municipalités). En effet, dans les petites municipalités dont le conseil ne siège qu'une fois par mois, sont parfois ajoutés à l'ordre du jour différents points afin de traiter des factures, demandes d'autorisation à la CPTAQ ou autres qui sont transmis bien souvent la journée même de la séance. Certes, lors de l'ajout d'un tel sujet, si tous les membres du conseil sont présents et consentent à son ajout (même si les documents n'ont pas été mis à leur disposition dans les délais préalablement mentionnés), cela ne poserait pas problème. La problématique vient du fait qu'un sujet comme celui-là serait ajouté à l'ordre du jour et qu'un ou des membres du conseil seraient absents.

Nous suggérons qu'il soit prévu à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal* que cette obligation ne s'applique pas si tous les membres présents à la séance ordinaire (où la décision en lien avec cette documentation utile doit être prise) y renoncent.

Recommandation n° 10

QUE le législateur amende la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* afin de prévoir que l'obligation de rendre disponible toute documentation utile à une prise de décision aux membres du conseil au plus tard 72 heures avant l'heure fixée pour le début de la séance, à moins de situation exceptionnelle, ne s'applique pas si tous les membres présents à la séance ordinaire (où la décision en lien avec cette documentation utile doit être prise) y renoncent.

3.3 Amendements à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*

L'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* a été modifié dans le cadre de la Loi 122 afin d'y prévoir que le règlement fixant la rémunération des élus « *ne peut être adopté que si la voix du maire ou du préfet est comprise dans la majorité de voix favorables exprimées aux deux tiers des membres du conseil de la municipalité* ».

D'abord, les articles 56 de la *Loi sur les cités et villes* et 116 du *Code municipal* prévoient que le maire suppléant, lorsqu'il exerce la charge du maire, possède les pouvoirs du maire. Si l'intention du législateur est de prévoir que le maire doit s'exprimer favorablement, il y a lieu de clarifier que le maire suppléant ne possède pas les pouvoirs du maire en pareille circonstance.

Recommandation n° 11

QUE le législateur prévoit expressément que le vote du maire ou du préfet prévu à l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* ne peut être exercé par le maire ou le préfet suppléant.

En outre, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* édicte des règles encadrant la prise de décision au conseil des MRC. Nous suggérons de prévoir expressément que la règle relative au vote établie par l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* est prépondérante sur les règles prévues par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Recommandation n° 12

QUE le législateur prévoit expressément que la règle relative au vote établie par l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* est prépondérante sur les règles prévues par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

3.4 Application des règles d'appel d'offres – OBNL

En vertu de l'article 75 de la *Loi 122*, l'article 573.3.5 a été ajouté à la *Loi sur les cités et villes* pour assujettir certains organismes aux règles d'appel d'offres. Cette nouvelle disposition n'a pas été ajoutée dans le *Code municipal* dans le cadre de la *Loi 122* ou du PL n° 155. Or, techniquement, la *Loi sur les cités et villes* ne s'applique qu'aux municipalités régies par cette loi tel qu'il appert de la définition de « municipalité » prévue à l'article 1 de cette loi. Conséquemment, il nous apparaît opportun d'amender le *Code municipal* afin d'y ajouter également cette disposition.

Recommandation n° 13

QUE le législateur amende le *Code municipal* en y ajoutant une disposition similaire à l'article 573.3.5 de la *Loi sur les cités et villes*.

3.5 Formation des C.A. des nouveaux offices d'habitation

La FQM remercie le ministre d'avoir donné suite à la résolution de la FQM adoptée en avril dernier concernant l'augmentation du nombre d'administrateurs au sein des conseils d'administration des nouveaux offices d'habitation. Cette demande exigeait une modification à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, ce qui a été retenu dans le présent projet de loi.

L'objectif du ministre de passer de 538 offices municipaux d'habitation à plus ou moins une centaine sera atteint. La FQM en profite pour féliciter l'ensemble des intervenants concernés, municipalités, offices municipaux, représentants des locataires qui se sont impliqués dans cet important exercice de fusion sans précédent. Ainsi c'est dans le cadre de ce processus que la FQM a reçu plusieurs résolutions et demandes de municipalités souhaitant une augmentation du nombre de sièges de façon à permettre à un plus grand nombre de municipalités ayant un office de participer aux décisions les concernant.

Considérant l'importance qu'occupe le logement social dans la desserte de services à la population des municipalités du Québec, et que celles-ci demeurent responsables du déficit d'exploitation des offices d'habitation, il était donc pertinent de modifier la composition des conseils d'administration afin que le nombre maximal de sièges soit augmenté à quinze. La FQM souhaitera que les règles de régie interne des nouveaux offices puissent prévoir un principe d'alternance pour les sièges réservés aux élus municipaux dans le cas où toutes les municipalités intéressées ne pourraient y siéger en raison de la limitation du nombre.

4 COMMENTAIRES SUR LES AMENDEMENTS AU PL N° 155

4.1 Vérifications dans les municipalités

Dans les articles 19.19 et suivants et les articles 27.1 et suivants des amendements au PL n° 155, le ministre propose d'allonger la durée du mandat du vérificateur externe d'une municipalité de 10 000 habitants et plus, mais de moins de 100 000, afin que celui-ci puisse effectuer des vérifications d'optimisation des ressources, en plus de celles liées aux finances de la municipalité. De plus, dans les articles 27.4 et suivants, le gouvernement crée un poste de vice-président responsable de la vérification des comptes et des affaires des communautés métropolitaines, des MRC, des municipalités de moins de 10 000 habitants, des organismes qui leur sont liés et des vérificateurs généraux municipaux des municipalités de 100 000 habitants ou plus, au sein de la Commission municipale du Québec. Dans un premier temps, et afin de nous assurer que les municipalités qui ne seront pas vérifiées par la nouvelle vice-présidence aient les ressources financières pour assumer le coût de l'élargissement des tâches de leur vérificateur externe, la FQM demande à ce que le seuil de population des municipalités concernées passe de 10 000 à 15 000 habitants.

Recommandation n° 14

QUE le législateur amende l'article 27.4 afin de faire passer le seuil de population des municipalités concernées de 10 000 à 15 000 habitants.

Ces ajouts à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal du Québec* découlent de la recommandation 26 du *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* qui préconisait « d'ajouter les municipalités de moins de 100 000 habitants au champ de compétence du Vérificateur général du Québec afin qu'il puisse y mener des vérifications et en faire rapport aux conseils municipaux concernés ». Bien qu'en accord avec le principe de vérification au sein des municipalités, et ce, dans le but d'améliorer le processus de gestion contractuelle et l'optimisation des ressources, la FQM avait bien spécifié lors de consultation antérieure qu'elle ne souhaitait pas que le gouvernement donne le mandat au Vérificateur général du Québec de vérifier les municipalités, cette institution n'ayant aucun ancrage dans le milieu municipal. L'option de la création d'une nouvelle structure de vérification spécifiquement dédiée aux municipalités n'était pas non plus celle privilégiée par la FQM.

Ainsi, avec l'élargissement du mandat de la Commission municipale du Québec, le ministre, par cette position, répond positivement à notre demande et aux exigences de la Commission Charbonneau. Détenant une fine connaissance du milieu municipal, de son fonctionnement, de ses besoins et de ses limites, la Commission municipale du Québec représente une option viable, qui se ferait à coût nul pour les municipalités, puisque de toute évidence, le gouvernement absorberait le financement de la création d'une nouvelle vice-présidence. À ce propos, la FQM se questionne sur les modifications apportées par l'article 27.9 dans l'article 20 de la *Loi sur la Commission municipale*, et plus particulièrement sur le 2^o paragraphe du 1^{er} alinéa, qui indique que « si la Commission juge qu'il est juste d'en agir ainsi, elle peut : 1^o ordonner que les dépenses, à l'exception de celles relatives aux salaires des commissaires et de ses employés réguliers, qu'elle engage dans l'exercice de ses fonctions autres que celles de vérification des municipalités et des organismes municipaux, soient payées, en tout ou en partie, par la municipalité qu'elle désigne. » Dans quelle situation la Commission peut juger qu'il est juste d'ordonner qu'une dépense soit absorbée par une municipalité? La loi devrait prévoir des critères visant à ce que cette situation soit l'exception et non la règle.

Recommandation n° 15

QUE le législateur amende l'article 27.9 afin d'y prévoir des critères précis qui justifieraient que la Commission municipale du Québec ordonne qu'une dépense soit absorbée par une municipalité.

De plus, la FQM souhaite s'assurer que le gouvernement financera toujours les frais de gestion administrative de la nouvelle vice-présidence de la Commission.

Recommandation n° 16

QUE le ministre assure aux municipalités du Québec que la gestion de la nouvelle vice-présidence de vérification de la Commission municipale du Québec sera toujours financée par le gouvernement et que ce dernier ne « refilera » pas la facture aux municipalités.

4.2 Protection des divulgateurs dans les organismes municipaux

Dans les articles 29.4 et suivants des amendements présentés par le gouvernement au PL n° 155, le ministre propose d'ajouter les organismes municipaux à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. Actuellement, les organismes municipaux ne sont pas assujettis au processus de divulgations du gouvernement, au contraire des ministères, des établissements d'enseignement et hospitaliers et des universités, par exemple. Le gouvernement propose donc de les inclure afin de répondre à la recommandation 8 du *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. De plus, l'article 29.6 vient préciser que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire est le premier responsable à l'égard des divulgations visant les organismes municipaux.

Encore une fois, la FQM est très satisfaite de cette proposition du gouvernement. Lors de consultations préalables au dépôt du PL n° 155, nous avons clairement indiqué au ministre que, comme pour les vérifications au sein des municipalités, nous ne souhaitons pas que le gouvernement crée une nouvelle structure. De rendre le ministre premier responsable concernant les divulgations dans les organismes municipaux facilite grandement la tâche des lanceurs d'alerte qui n'auront pas à transiger par le biais d'un intervenant externe à leur ministère d'attache.

Il nous semble nécessaire que le gouvernement établisse avec précision les démarches que devront effectuer les lanceurs d'alerte afin d'éviter que ceux-ci ne se perdent dans des dédales administratifs confus et complexes. Par exemple, l'article 29.7 indique que si le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire « constate que la divulgation ne relève pas des responsabilités qui lui incombent selon l'article 7 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (chapitre M-22.1), auquel cas il la transfère au Protecteur du citoyen pour que celui-ci en fasse le traitement ».

De même, l'article 29.9 introduit des exceptions aux divulgations pouvant être traitées par le ministre. Il indique le ministre doit mettre fin à l'examen d'une divulgation lorsque celle-ci relève, en matière contractuelle, de la compétence de l'Autorité des marchés publics ou de l'Inspecteur général de la Ville de Montréal, ou en matière d'éthique, de la Commission municipale du Québec. Dans ces cas particuliers, il faudra que le ministre communique adéquatement avec les divulgateurs afin que ceux-ci puissent effectuer un suivi de leur divulgation. De plus, dans le but d'éviter un trop long délai dans le traitement d'une plainte, il est souhaitable que de l'information précise circule au sein des organismes municipaux pour que les éventuels divulgateurs sachent où déposer leur plainte.

Recommandation n° 17

QUE le ministre présente aux organismes municipaux les balises précises du processus de divulgation afin que les lanceurs d'alertes ne se perdent pas dans des dédales administratifs complexes.

Ainsi, afin de s'assurer de la réussite et de l'efficacité du nouveau processus de divulgation mis en place par les articles 29.4 et suivants, le gouvernement devra effectuer une vaste campagne de

sensibilisation et d'information auprès des élus et des employés municipaux. À cet effet, la FQM offre, comme à son habitude, son entière collaboration au ministre.

Recommandation n° 18

QUE le gouvernement effectue une vaste campagne de sensibilisation et d'information auprès des élus et des employés municipaux afin de s'assurer de la réussite et de l'efficacité du nouveau processus de divulgation.

4.3 Adjudication des contrats

La FQM se félicite que sa demande de ne pas assujettir les contrats de moins de 25 000 \$ à l'obligation d'assurer des mesures de rotation de cocontractants, tel que le prévoyait la *Loi 122* ait été retenue par le ministre. Les articles 22.1 et 27.0.1 des amendements déposés par le ministre viennent en effet préciser dans la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* que ces contrats ne seront pas visés. Néanmoins, et afin d'offrir encore plus d'autonomie aux municipalités, la FQM demande à ce que le verbe « assurer » soit remplacé par « favoriser ».

Recommandation n° 19

QUE le ministre amende les articles 22.1 et 27.0.1 en remplaçant « assurer » par « favoriser ».

CONCLUSION

La rédaction de ce mémoire s'est effectuée avec comme objectif principal de proposer des recommandations visant à accroître l'autonomie de nos municipalités et consolider leur leadership sur leur territoire.

Dans ce sens, et comme nous l'avons souligné en introduction, la FQM est satisfaite du chemin parcouru au courant des trois dernières années dans la relation entre le gouvernement et les municipalités. Personne ne peut nier que le changement de paradigme en cours est bénéfique, que ce soit pour nos membres ou nos citoyens. De ce fait, la FQM a la volonté ferme de poursuivre cette saine collaboration et espère que le gouvernement continuera à nous consulter en amont, de façon ascendante, afin que l'expertise et l'expérience de nos membres soient prises en considération dans toutes les décisions gouvernementales les concernant.

Le PL n° 155 étant un projet de loi omnibus, il représente la tribune idéale pour proposer des modifications législatives et entamer des réflexions sur des thématiques diverses et variées qui ne sont pas sujettes à des projets de loi particuliers. Ainsi, même si les dispositions présentées dans le présent projet de loi répondent en grande partie aux demandes de la FQM, nous estimons que des ajouts substantiels auraient pu s'y retrouver, plus particulièrement en ce qui a trait à l'abrogation de l'article 246 de la LAU et à la refonte de cette même loi. De plus, nous proposons des amendements aux nouvelles dispositions apportées par la *Loi 122* afin que celles-ci puissent s'arrimer au mieux à la réalité vécue quotidiennement par nos membres dans la gestion de leur milieu.

Finalement, il nous apparaît primordial que le ministre crée un espace de discussion et d'échange permanent sur les MRC, étant donné le rôle de plus en plus prépondérant que ces organisations ont dans le développement économique, social et environnemental du territoire. Depuis 2015, les MRC se sont vues attribuer de nouveaux pouvoirs et de nouvelles obligations qui nécessitent l'ouverture de réflexions pérennes concernant leur avenir et la définition de leur rôle. L'année 2018 doit être l'année du lancement de ces discussions.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ Recommandation n° 1

QUE le législateur amende le PL n° 155 afin de mettre en place un espace de discussion et d'échange permanent sur les MRC pour renforcer leur pouvoir, leur légitimité et leur *leadership* sur le territoire, sur le modèle de la Table Québec-Municipalités.

➤ Recommandation n° 2

QUE le gouvernement abroge 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 n° 3

QUE le législateur adopte une mesure transitoire afin de confirmer la validité des orientations gouvernementales existantes lors de l'entrée en vigueur de cette disposition et n'ayant pas fait l'objet d'une telle consultation.

➤ Recommandation n° 4

Que le législateur uniformise les pouvoirs résiduels prévus aux paragraphes 23^o de l'article 113 et 12^o de l'article 115 de la *LAU* en octroyant les mêmes pouvoirs que ceux conférés à la Ville de Québec.

➤ Recommandation n° 5

Que le législateur précise que toute mesure complémentaire adoptée par une municipalité en vertu du paragraphe 23 de l'article 113 de la *LAU* est assujettie au processus référendaire si elle concerne un sujet assujetti.

➤ Recommandation n° 6

QUE le gouvernement entame les travaux nécessaires à 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, en tout respect de la mesure 25 du *Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités*.

➤ **Recommandation n° 7**

QUE le gouvernement entreprenne un chantier de réflexion sur la révision de la *Loi sur la fiscalité municipale* afin d'instaurer un modèle fiscal permettant une diversification des sources de revenus.

➤ **Recommandation n° 8**

QUE le ministre modifie la *Loi sur le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire* en ajoutant les articles suivants :

- Est institué le Fonds d'appui au rayonnement des régions.
- Les sommes suivantes sont portées au crédit du Fonds :
 - 1° les sommes virées par le ministre sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement;
 - 2° les sommes virées par le ministre des Finances en application des articles 53 et 54 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001);
 - 3° les sommes versées par la Société du Plan Nord en vertu d'une entente qui en prévoit l'affectation, conformément à l'article 21 de la *Loi sur la Société du Plan Nord* (chapitre S-16.011);
 - 4° les dons, legs et autres contributions versés pour aider à la réalisation des objets du Fonds.
- Le ministre peut, au moyen d'une entente déterminant le rôle et les responsabilités de chacune des parties, déléguer la gestion d'une partie du fonds à un organisme ou à une municipalité. L'organisme ou la municipalité peut, le cas échéant, charger de cette gestion son comité exécutif, un membre de ce comité ou son directeur général.
- Les surplus accumulés par le fonds sont virés au fonds général aux dates et dans la mesure que détermine le gouvernement.

➤ **Recommandation n° 9**

QUE le législateur retire les municipalités de moins de 15 000 habitants de l'obligation avancée par le 7° alinéa de l'article 26 du PL n° 155.

➤ **Recommandation n° 10**

QUE le législateur amende la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* afin de prévoir que l'obligation de rendre disponible toute documentation utile à une prise de décision aux membres du conseil au plus tard 72 heures avant l'heure fixée pour le début de la séance, à moins de situation exceptionnelle, ne s'applique pas si tous les membres présents à la séance ordinaire (où la décision en lien avec cette documentation utile doit être prise) y renoncent

➤ **Recommandation n° 11**

QUE le législateur prévoit expressément que le vote du maire ou du préfet prévu à l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* ne peut être exercé par le maire ou le préfet suppléant.

➤ **Recommandation n° 12**

QUE le législateur prévoit expressément que la règle relative au vote établie par l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* est prépondérante sur les règles prévues par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

➤ **Recommandation n° 13**

QUE le législateur amende le *Code municipal* en y ajoutant une disposition similaire à l'article 573.3.5 de la *Loi sur les cités et villes*.

➤ **Recommandation n° 14**

QUE le législateur amende l'article 27.4 afin de faire passer le seuil de population des municipalités concernées de 10 000 à 15 000 habitants.

➤ **Recommandation n° 15**

QUE le législateur amende l'article 27.9 afin d'y prévoir des critères précis qui justifieraient que la Commission municipale du Québec ordonne qu'une dépense soit absorbée par une municipalité.

➤ **Recommandation n° 16**

QUE le ministre assure aux municipalités du Québec que la gestion de la nouvelle vice-présidence de vérification de la Commission municipale du Québec sera toujours financée par le gouvernement et que ce dernier ne « refilera » pas la facture aux municipalités.

➤ **Recommandation n° 17**

QUE le ministre présente aux organismes municipaux les balises précises du processus de divulgation afin que les lanceurs d'alertes ne se perdent pas dans des dédales administratifs complexes

➤ **Recommandation n° 18**

QUE le gouvernement effectue une vaste campagne de sensibilisation et d'information auprès des élus et des employés municipaux afin de s'assurer de la réussite et de l'efficacité du nouveau processus de divulgation.

➤ **Recommandation n° 19**

QUE le ministre amende les articles 22.1 et 27.0.1 en remplaçant « assurer » par « favoriser ».