

MÉMOIRE

Projet de loi n° 22, Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives



La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Les municipalités membres de l'UMQ représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec et gèrent 95 % des budgets municipaux.

Table des matières

La voix des gouvernements de proximité.....	1
Table des matières	2
Sommaire des recommandations.....	3
Commentaires généraux.....	4
Un effritement supplémentaire pour les revenus municipaux	5
Mesures complémentaires à intégrer.....	5
Article 245.1 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	5
Exigences en matière de francisation	6
Diversification des investissements municipaux.....	7
Conclusion.....	7

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1 : Retirer l'exonération du droit de mutation applicable aux transferts effectués entre copropriétaires indivis telle que proposée par le projet de loi n° 22.

Recommandation n° 2 : Retirer l'article 245.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Recommandation n° 3 : Pour les municipalités, limiter la portée de l'article 152.1 de la Charte de la langue française aux contrats dont la valeur dépasse le seuil d'appel d'offres public. À défaut, intégrer l'article 17 du Règlement sur la langue de l'Administration dans la Charte de la langue française.

Recommandation n° 4 : Étendre le Règlement sur la diversification des placements municipaux à l'ensemble des municipalités du Québec.

Commentaires généraux

Le 25 mars dernier, la précédente ministre des Affaires municipales, madame Geneviève Guilbault, déposait le projet de loi n° 22, Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives (ci-après le « Projet de loi »). Celui-ci vise à accroître certains pouvoirs municipaux tout en allégeant le fardeau administratif qui pèse sur les municipalités. Ce Projet de loi constitue le troisième projet de loi omnibus en matière d'allègement réglementaire depuis 2024, après l'adoption de la *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux* (projet de loi n° 79) et de la *Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal* (projet de loi n° 104), sanctionnées respectivement en mars et en novembre 2025.

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) tient à saluer la nomination récente du nouveau ministre des Affaires municipales, monsieur Samuel Poulin. Celui-ci a déposé, en décembre 2025, le projet de loi n° 11, Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif, lequel introduisait le principe du « deux pour un » applicable aux entreprises. Cette approche vise à ce que certains ministères et organismes abolissent deux formalités administratives afin de compenser l'introduction de toute nouvelle obligation imposée aux entreprises. Une étude commandée par l'UMQ à Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) en 2022 estimait à près de 330 millions de dollars le coût annuel des exigences gouvernementales pour les municipalités, lesquelles mobilisent environ 4 100 employés et employés à temps plein uniquement pour des activités de reddition de comptes. Ces ressources pourraient être réaffectées à des tâches à plus forte valeur ajoutée, notamment celles visant à soutenir et à accélérer le développement économique des municipalités. Dans ce contexte, l'UMQ rappelle l'importance que les ministères et organismes gouvernementaux soient assujettis à des règles similaires à celles applicables aux entreprises, de manière que toute nouvelle formalité administrative imposée aux municipalités soit compensée par le retrait de deux formalités existantes.

Le Projet de loi répond à quelques demandes formulées par le milieu municipal dans le cadre des travaux du Chantier sur l'allègement réglementaire, mis en place par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) à la suite de l'adoption de la Déclaration de réciprocité. Parmi les mesures proposées, l'UMQ souligne notamment le retrait du plafond applicable aux réserves financières, les assouplissements au régime des règlements d'emprunt, l'abolition de l'exonération de taxe municipale pour les presbytères servant de résidence privée ainsi que la possibilité de déléguer au comité exécutif certaines décisions relatives à la gestion des cadres (nomination, suspension et destitution). L'UMQ salue les efforts déployés par le MAMH et réitère sa pleine collaboration à la poursuite de ces travaux.

D'autres mesures d'intérêt sont également introduites par le Projet de loi, notamment la possibilité pour une municipalité de louer un immeuble à un organisme public ou municipal, ou encore à un organisme à but non lucratif (OBNL), ainsi que d'en permettre la construction à cette fin. Ces dispositions offrent aux municipalités une plus grande flexibilité afin de soutenir l'implantation ou le maintien de services sur leur territoire. L'UMQ tient également à saluer le fait que le projet de loi confirme également la possibilité pour les municipalités d'accorder une aide financière à un OBNL, même lorsque celui-ci exerce des activités de nature commerciale. Cette clarification permettrait aux municipalités de ne plus avoir à évaluer le caractère commercial des activités d'un OBNL avant de lui octroyer une aide financière, simplifiant ainsi l'application du régime juridique et réduisant les risques d'interprétation.

Dans un contexte où la volonté d'alléger le fardeau administratif des municipalités est clairement affirmée, l'UMQ propose que le Projet de loi soit bonifié par l'ajout de mesures complémentaires pouvant entraîner des répercussions concrètes et immédiates. Cependant, compte tenu du calendrier parlementaire accéléré et de la volonté de voir ce Projet de loi adopté avant la fin des travaux, l'UMQ se limite à formuler quatre recommandations prioritaires, d'une importance particulière pour ses membres, en raison de leurs conséquences directes sur le fardeau administratif et l'autonomie décisionnelle des municipalités.

Un effritement supplémentaire pour les revenus municipaux

En vertu de la Politique d'allègement réglementaire et administratif, tout projet de loi ou de règlement déposé au Conseil exécutif doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire (AIR). Les ministères et organismes porteurs de tels projets doivent notamment y décrire la situation problématique, exposer la solution législative ou réglementaire proposée et analyser les coûts ainsi que les économies potentielles, notamment pour les entreprises. Or, une telle analyse n'est pas exigée lorsque les nouvelles dispositions visent les municipalités, même si elles impliquent des obligations additionnelles ou des pertes de revenus. La mise en place d'une AIR municipale permettrait notamment d'évaluer en amont les capacités locales, en tenant compte des ressources humaines, financières et techniques disponibles, et de quantifier les coûts et les bénéfices associés aux nouvelles obligations, favorisant ainsi une meilleure planification budgétaire et une plus grande prévisibilité financière.

Le Projet de loi apporte des modifications au régime des droits de mutation immobilière en introduisant une exonération applicable à certains transferts entre copropriétaires indivis, afin d'éviter que les propriétaires qui rachètent leur part de logement détenu en indivision aient à s'acquitter des droits de mutation. Aucune AIR ne permet de mesurer précisément les conséquences financières ni d'estimer le nombre de transactions visées par cette mesure, qui pourrait entraîner un nouvel effritement des revenus pour les municipalités. Une telle analyse permettrait de mieux cerner les conséquences financières des modifications proposées au régime des droits de mutation immobilière. En l'absence d'une AIR, l'UMQ demande le retrait de l'exonération des droits de mutation telle que prévue par la modification apportée à l'article 20 de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* par le Projet de loi.

Recommandation n° 1 : Retirer l'exonération du droit de mutation applicable aux transferts effectués entre copropriétaires indivis, telle que proposée par le projet de loi n° 22.

Mesures complémentaires à intégrer

Article 245.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

L'introduction de l'article 245 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) visait à renforcer la protection des municipalités contre les recours fondés sur l'expropriation déguisée, en accordant une présomption de légalité à certains actes municipaux en matière d'aménagement du territoire et, ce faisant, à accroître la sécurité juridique.

Toutefois, l'entrée en vigueur de l'article 245.1, le 8 juin 2024, a introduit une nouvelle exigence procédurale obligeant les municipalités à transmettre un avis au propriétaire de tout immeuble visé par un acte bénéficiant de cette présomption. Or, la LAU ne prévoit aucune modalité précise quant à la transmission de cet avis, créant ainsi une incertitude importante pour les municipalités. Un avis gouvernemental publié en juillet 2024 est venu préciser que l'avis au propriétaire devait être transmis dans un délai de trois mois suivant

l'entrée en vigueur de l'acte et que la municipalité pouvait recourir à tout moyen jugé approprié, l'envoi postal étant cité à titre d'exemple. Malgré ces clarifications administratives, l'absence de balises législatives continue de soulever d'importants enjeux d'interprétation et d'application. En pratique, certains modes de transmission — notamment le courrier recommandé ou la signification par huissier — peuvent entraîner des coûts considérables, particulièrement lorsque plusieurs milliers de propriétaires sont visés.

À titre d'exemple, la municipalité régionale de comté (MRC) des Pays-d'en-Haut estime qu'environ 18 000 propriétés seraient touchées par son règlement de contrôle intérimaire visant la protection des milieux humides et hydriques. Les coûts liés à l'envoi d'avis individualisés par courrier recommandé ou par huissier sont évalués entre 300 000 \$ et 500 000 \$. Même un envoi postal sans suivi représenterait une dépense minimale d'environ 30 000 \$, sans compter les frais d'impression et le temps requis pour la gestion des envois. Toute modification réglementaire fait déjà l'objet d'un avis public détaillé. L'obligation de transmettre une information similaire en vertu de l'article 245.1 est alors redondante. Cette exigence entraîne une charge administrative disproportionnée, génère des coûts supplémentaires significatifs et risque même de créer une confusion auprès des propriétaires concernés.

Dans ce contexte, l'UMQ demande l'abrogation de l'article 245.1 de la LAU. Une telle modification permettrait de réduire substantiellement les coûts administratifs tout en assurant une application plus efficiente de la protection législative recherchée, sans porter atteinte au droit à l'information des citoyennes et des citoyens.

Recommandation n° 2 : Retirer l'article 245.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Exigences en matière de francisation

L'article 152.1 de la Charte de la langue française prévoit que l'Administration, incluant les municipalités, ne peut conclure un contrat avec une entreprise ni lui accorder une subvention lorsque celle-ci ne respecte pas ses obligations en matière de francisation. Bien que cet objectif soit pleinement légitime et partagé par le milieu municipal, son application uniforme à l'ensemble de l'Administration ne tient pas compte des réalités opérationnelles propres aux municipalités.

Contrairement aux ministères et aux organismes gouvernementaux, les municipalités doivent gérer quotidiennement un volume très élevé de transactions, souvent de faible valeur et à exécution instantanée, afin d'assurer la continuité des services à la population. Dans ce contexte, les obligations de vérification découlant de l'article 152.1 se traduisent par une lourdeur administrative disproportionnée, d'autant plus qu'aucun outil centralisé ne permet actuellement de valider efficacement et rapidement le statut de conformité linguistique des entreprises.

Le projet de règlement modifiant le Règlement sur la langue de l'Administration, publié le 18 mars dernier, prévoit la fin, à compter du 1^{er} juin 2026, de la mesure de facilitation prévue à l'article 17 de ce règlement, laquelle permettait une exception pour les transactions d'une valeur de 5 000 \$ et moins. Or, cette mesure constituait un mécanisme d'atténuation essentiel pour les municipalités, en leur permettant de conclure des contrats à exécution instantanée sans procéder à l'intégralité des vérifications prévues, tout en maintenant l'obligation pour les entreprises de respecter les exigences en matière de francisation. À titre illustratif, selon une consultation menée par l'UMQ auprès de six grandes villes, le respect intégral des obligations linguistiques applicables aux contrats à exécution instantanée représenterait l'équivalent d'environ 40 employées et employés à temps complet affectés exclusivement à ces tâches.

Le retrait de cette mesure, en l'absence de toute solution de rechange, aurait pour effet d'alourdir considérablement la charge administrative assumée par les municipalités, en particulier celles de plus petite taille, dont les ressources humaines et financières sont limitées. Une telle situation risque d'entraîner des retards opérationnels, une rigidité accrue dans les processus administratifs et, ultimement, des impacts sur la qualité et la continuité des services offerts à la population. Ainsi, l'UMQ recommande, pour les municipalités, de limiter la portée de l'article 152.1 de la Charte de la langue française aux contrats dont la valeur dépasse le seuil d'appel d'offres public, ou à défaut, d'intégrer l'article 17 du Règlement sur la langue de l'Administration directement dans la Charte.

Recommandation n° 3 : Pour les municipalités, limiter la portée de l'article 152.1 de la Charte de la langue française aux contrats dont la valeur dépasse le seuil d'appel d'offres public. À défaut, intégrer l'article 17 du Règlement sur la langue de l'Administration dans la Charte de la langue française.

Diversification des investissements municipaux

Afin d'assurer une planification financière responsable, les municipalités constituent d'importantes réserves financières, notamment pour répondre aux besoins en infrastructures. Or, l'article 99 de la *Loi sur les cités et villes* limite les options de placement à des instruments très prudents, tels que les certificats de placement garanti ou les titres émis ou garantis par certains gouvernements ou organismes publics. Bien que sécuritaires, ces placements offrent des rendements modestes. Ces restrictions privent les municipalités de revenus d'intérêts significatifs, qui pourraient autrement être réinvestis dans les services à la population ou contribuer à réduire la pression fiscale. Accorder une plus grande souplesse en matière de placements, dans un cadre balisé de prudence et de transparence, permettrait d'optimiser la gestion des fonds publics municipaux.

Un projet pilote autorisant la diversification des placements pour les villes de Montréal et de Québec a récemment été mis en place à la suite de l'adoption du projet de loi n° 104. L'UMQ estime que cette flexibilité, encadrée par un règlement, devrait être étendue à l'ensemble des municipalités, et recommande d'étendre le Règlement sur la diversification des placements municipaux à toutes les municipalités du Québec.

Recommandation n° 4 : Étendre le Règlement sur la diversification des placements municipaux à l'ensemble des municipalités du Québec.

Conclusion

Le Projet de loi s'inscrit dans une démarche visant à moderniser le cadre législatif municipal et à répondre à des préoccupations exprimées de longue date par le milieu municipal. Les mesures proposées témoignent d'une volonté gouvernementale de renforcer l'autonomie municipale et de réduire certaines contraintes administratives, volonté que l'UMQ reconnaît et appuie. Néanmoins, en l'absence d'une analyse approfondie, l'exonération proposée en matière de droits de mutation immobilière mérite d'être retirée afin d'éviter un affaiblissement supplémentaire de la capacité financière des municipalités, dans un contexte où celles-ci sont déjà fortement sollicitées.

À cet égard, l'adoption du Projet de loi représente une occasion à saisir pour consolider durablement l'allègement réglementaire et assurer un meilleur équilibre entre les nouvelles responsabilités confiées aux municipalités et les moyens mis à leur disposition pour les assumer. Tout en comprenant les impératifs liés

PRÉSENTÉ À : Commission de l'aménagement du territoire

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES

au calendrier parlementaire, l'UMQ estime essentiel que les recommandations formulées soient prises en considération afin de maximiser les bénéfices du Projet de loi pour l'ensemble du milieu municipal. Elle réitère ainsi sa collaboration avec le gouvernement, dans l'objectif commun de doter les municipalités d'outils souples, efficaces et financièrement soutenables au service des citoyennes et des citoyens.



POUR DE PLUS AMPLES
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ
COMMUNIQUER AVEC :

David Dinelle
Conseiller aux politiques

Tel. : 514 282-7700, poste (289)
Courriel : ddinelle@umq.qc.ca

2020, boulevard Robert-Bourassa
Montréal (QC) H3A 2A5