

Mémoire



Projet de loi n° 8

LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN MATIÈRE MUNICIPALE

Présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire de
l'Assemblée nationale du Québec

Le projet de loi n° 8, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, permettra aux municipalités et aux organismes régis par les lois municipales de refuser la soumission d'un entrepreneur ou d'un fournisseur si ce dernier a fait l'objet d'un rendement insatisfaisant à l'égard d'un contrat antérieur.

Le projet de loi propose, entre autres, la simplification des processus entourant les élections municipales et la modification de la période d'application d'un rôle d'évaluation foncière ou de la valeur locative.

Essentiellement, ces trois objets de la proposition gouvernementale préoccupent l'Association des directeurs municipaux du Québec.

L'Association des directeurs municipaux du Québec regroupe des directeurs généraux et secrétaires-trésoriers, des directeurs généraux, des secrétaires-trésoriers, des greffiers ou des trésoriers ainsi que des directeurs généraux et secrétaires-trésoriers adjoints, des directeurs généraux adjoints, des secrétaires-trésoriers adjoints, des greffiers adjoints ou des trésoriers adjoints. Ses quelque 1 100 membres proviennent d'une municipalité locale, d'une municipalité régionale de comté, d'une communauté métropolitaine, d'une agglomération ou d'une régie intermunicipale.

MISSION

L'Association des directeurs municipaux du Québec poursuit la mission suivante :

- accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles;
- soutenir ses membres dans l'amélioration de leurs pratiques de travail par une offre de service continue;
- contribuer à l'évolution de la vie municipale par une présence active, significative et représentative auprès du gouvernement et des instances municipales.

VISION

Être reconnue comme la source de référence par les autorités municipales et gouvernementales de par l'excellence des gestionnaires municipaux et leur expertise.

VALEURS

- Respect des différences
- Intégrité professionnelle
- Polyvalence et créativité
- Engagement envers la communauté.

Table des matières

Introduction

Chapitre I – L'ÉVALUATION DE RENDEMENT INSATISFAISANT 3

Chapitre II – LES ÉLECTIONS MUNICIPALES 7

Chapitre III – LE RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE 9

Chapitre IV – RECOMMANDATIONS 11

Conclusion

Introduction

L'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ) tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec de lui permettre de s'exprimer sur le projet de loi n° 8, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale. Nous profitons de la présente Commission pour saluer le nouveau ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Il est important de signaler que notre participation en ce jour est une marque de reconnaissance de l'apport de la fonction publique municipale à l'évolution de la vie municipale et à celle des communautés québécoises. Les directeurs généraux et secrétaires-trésoriers sont fiers d'y contribuer.

Forte de ses 73 ans d'existence, ce qui en fait l'une des plus vieilles associations du milieu municipal au Québec, l'Association des directeurs municipaux du Québec compte plus de 1 100 membres qui occupent principalement la fonction de directeur général ou de directeur général adjoint dans les municipalités. Elle est présente dans quelque 850 municipalités au Québec.

Le resserrement des règles d'attribution des contrats municipaux n'est pas issu des récents événements qui secouent les municipalités et leur classe politique, et qui font craindre une montée de la méfiance des citoyens du Québec envers la capacité des élus de gérer sainement les deniers publics. Déjà amorcé depuis une vingtaine d'années, le processus d'adjudication des contrats se renforce, d'année en année, avec son lot de contraintes administratives. Nous en sommes conscients et concernés au premier chef, mais force est de reconnaître la rapidité avec laquelle ces changements se sont opérés au cours des 36 derniers mois. À ces modifications s'est greffée l'obligation faite aux municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle et s'ajouteront fort probablement de nouvelles règles issues de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*. Ces facteurs ont justifié, en 2012, la décision de notre organisation d'offrir à nos membres des documents d'appel d'offres de nouvelle génération. Les modifications proposées à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal du Québec* par l'entremise du projet de loi n° 1, Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics et du présent projet de loi sont autant de gestes bienvenus. D'aucuns ne pourront prétendre aux efforts pour assurer l'intégrité des processus et la protection des décideurs. Nous procéderons donc à une mise à jour de nos documents.

De la façon dont chacun s'acquittera de ses obligations, la démocratie municipale et la participation citoyenne aux élections municipales ne pourront que mieux s'en porter. L'harmonisation et la simplification des processus en matière électorale s'améliorent d'élection en élection, ce qui est une bonne chose. Néanmoins, malgré toutes les améliorations apportées

à la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* depuis sa mise en place en 1988, la participation électorale demeure un enjeu fondamental et incontournable pour le gouvernement du Québec et son mandataire, le Directeur général des élections. Nous croyons que le temps est venu, après l'épisode de 2005, de rouvrir une fenêtre sur les élections en mode électronique, voire sur l'utilisation des réseaux sociaux. Nous croyons qu'il faut se donner collectivement le défi de revoir nos façons de faire. À titre d'exemple, les élections des dirigeants et des administrateurs de zone au sein de notre organisation se feront dorénavant en mode électronique. Nous pensons que tous les membres doivent pouvoir exercer leur droit de vote, peu importe leur localisation.

Les citoyens élisent leurs dirigeants politiques pour offrir et gérer prioritairement des services à la collectivité. Au fil du temps, ces services se sont étendus à la personne, ce qui fait que de nombreuses municipalités s'introduisent dans le développement durable de leur territoire en considération des aspects économiques, sociaux et environnementaux. Pour exercer pleinement ce mandat élargi, les élus doivent disposer de ressources pour atteindre leurs objectifs de développement. La richesse foncière de la municipalité est l'un des indices de la capacité financière de celle-ci de réaliser ses enjeux et d'offrir une qualité de vie à ses citoyens et citoyennes. Le gouvernement légifère, de temps à autre, pour accorder à la municipalité un cadre suffisamment flexible pour la stimuler dans l'atteinte de ses objectifs. Or, le rôle d'évaluation foncière est un outil essentiel de gestion du territoire qui ne peut être à la merci d'une surcharge de travail dans son application.

Madame la Présidente, Monsieur le Ministre, membres de la commission, la table est mise pour notre présentation sur le projet de loi n° 8, en retenant en toile de fond la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*.

Chapitre I

L'ÉVALUATION DU RENDEMENT INSATISFAISANT

Les articles 573 de la *Loi sur les cités et villes* et 935 du *Code municipal du Québec* sont modifiés par l'insertion de ce qui suit :

« 2.0.1. Une demande de soumissions publiques peut prévoir que la municipalité se réserve la possibilité de refuser toute soumission d'un entrepreneur ou d'un fournisseur qui, au cours des deux années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant.

Une municipalité ne peut, aux fins du premier alinéa, utiliser une évaluation de rendement insatisfaisant que si cette évaluation remplit les conditions suivantes :

1° elle est liée à l'exécution d'un contrat attribué par la municipalité ou par l'organisme responsable de l'exécution d'une entente à laquelle est partie la municipalité et qui a été conclue en vertu de l'article 14.3, 14.7.1 ou 14.8;

2° elle a été réalisée par la personne désignée à cette fin par le conseil de la municipalité ou par l'organisme;

3° elle est consignée dans un rapport dont copie a été transmise à l'entrepreneur ou au fournisseur, et ce, au plus tard le soixantième jour suivant celui de la fin du contrat qui en fait l'objet;

4° un délai d'au moins 30 jours de la réception de la copie du rapport visée au paragraphe 3° a été accordé à l'entrepreneur ou au fournisseur afin qu'il puisse transmettre, par écrit, tout commentaire sur ce rapport à la municipalité ou à l'organisme;

5° elle est devenue définitive en étant, au plus tard le soixantième jour suivant celui de la réception des commentaires de l'entrepreneur ou du fournisseur ou, en l'absence de commentaires, suivant celui de l'expiration du délai prévu au paragraphe 4°, approuvée par le conseil de la municipalité ou par l'organisme. Une copie certifiée conforme de l'évaluation approuvée est transmise à l'entrepreneur ou au fournisseur. »;

2° par le remplacement, dans la partie du paragraphe 2.1 du premier alinéa qui précède le sous-paragraphe 1°, de « peut prévoir » par « peut également prévoir ».

Cet article rend applicables, aux municipalités, certaines dispositions qui existaient depuis quelques années dans les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et qui étaient applicables aux autres organismes publics.

« 8. Un organisme public peut, à la condition qu'il en fasse mention dans les documents d'appel d'offres, se réserver la possibilité de refuser tout prestataire de services qui, au cours des 2 années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet de la part de cet organisme d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions. ».

Par exemple, le *Règlement sur les contrats de service des organismes publics*, où la section pertinente se lit comme suit :

« SECTION II

ÉVALUATION DU RENDEMENT

55. Un organisme public doit consigner dans un rapport l'évaluation d'un prestataire de services dont le rendement est considéré insatisfaisant.

56. L'organisme public doit compléter son évaluation au plus tard 60 jours après la date de la fin du contrat et transmettre au prestataire de services un exemplaire de l'évaluation.

57. Le prestataire de services peut, dans un délai de 30 jours suivant la réception du rapport constatant le rendement insatisfaisant, transmettre par écrit à l'organisme public tout commentaire sur ce rapport.

58. Dans les 30 jours suivant l'expiration du délai prévu à l'article 57 ou suivant la réception des commentaires du prestataire de services, selon le cas, le dirigeant de l'organisme public maintient ou non l'évaluation effectuée et en informe le prestataire de services. S'il ne procède pas dans le délai prescrit, le rendement du prestataire de services est considéré satisfaisant. »

L'ADMQ est d'avis que cette disposition est intéressante pour les municipalités. En effet, l'impossibilité de conclure un contrat pour une période de deux ans s'applique seulement aux municipalités ayant rédigé l'évaluation de rendement insatisfaisant, et non à l'ensemble des municipalités. Cette disposition ne nous apparaît donc pas trop contraignante pour un entrepreneur ou un fournisseur. Par contre, le processus lié aux échéances, concernant à la fois le délai accordé pour permettre à l'entrepreneur ou au fournisseur de contester le rapport de rendement, que l'échéance de la municipalité pour rendre une décision définitive, nous semblent lourds, quoique bien encadrés et nécessaires pour protéger les droits et devoirs des uns et des autres.

Néanmoins, pour éviter qu'une municipalité ne remplisse des évaluations de rendement insatisfaisant sans motif suffisant, l'ADMQ recommande de réglementer cet exercice d'évaluation ou, à tout le moins, de diffuser un document d'information minimalement composé d'éléments sur lesquels devra porter l'évaluation. Comme le Québec compte plus de 1 100 municipalités, il serait opportun de cibler, aux fins de l'évaluation, certains indicateurs de rendement pertinents pour l'ensemble des municipalités. Nous sommes disposés à collaborer avec le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire pour élaborer avec diligence cet outil de travail. Dans le cas contraire, nous entendons prendre le taureau par les cornes afin d'offrir à nos membres un outil portant sur certains éléments du processus de rendement insatisfaisant, dont la définition de « fin du contrat » au sens de l'appel d'offres, voire de la loi. Par ailleurs, nous encouragerons les municipalités à en faire usage pour tout entrepreneur ou fournisseur sous contrat avec la municipalité, et ce, au-delà de la prescription législative.

Enfin, nous sommes portés à penser que ce processus permettra d'écarter un « mauvais » entrepreneur ou fournisseur pour deux ans alors qu'auparavant, une mauvaise expérience avec l'un ou l'autre ne permettait nullement de l'écarter lors d'une soumission subséquente si celui-ci était le plus bas soumissionnaire conforme. Cette disposition n'impose pas une nouvelle

obligation de vérification aux municipalités, mais leur offre cependant un nouvel outil qu'elles peuvent ou non utiliser, à leur discrétion.

Dans les municipalités de petite taille, comme les soumissions publiques sont peu nombreuses, nous recommandons de porter la période couverte par l'évaluation de rendement de deux à trois ans.

Chapitre II

LES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Les modifications proposées à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* sont une réponse à des demandes maintes fois répétées ou issues de présidents d'élection, de notre organisation ou du Comité de démocratie municipale UMQ-FQM, auquel nous collaborons. Certaines d'entre elles simplifieront le processus, notamment en ce qui concerne la demande de radiation présentée en vertu de l'article 129 de la loi et le dépouillement des votes donnés à un bureau de vote par anticipation à compter de 18 heures le jour du scrutin. Cette dernière modification permettra d'arriver au fil d'arrivée en même temps que le dépouillement du scrutin. D'autres octroieront au président d'élection une plus grande marge de manœuvre dans la fixation des jours et des heures d'accès à la commission de révision, sans compromettre le droit d'exercice des citoyens et citoyennes.

L'harmonisation des heures d'ouverture du scrutin et du vote par anticipation dès 9 h 30 enlèvera toute ambiguïté chez l'électeur. À ce sujet, il faut bien admettre qu'il n'y a plus de distinction apparente pour l'électeur entre ces deux moments afin qu'il puisse exprimer son vote. Comme le pourcentage du vote par anticipation augmente d'élection en élection à cause de l'intérêt qu'il suscite, l'ADMQ est d'avis que le gouvernement du Québec doit s'ouvrir à la perspective de tenir deux jours de scrutin en lieu et place d'une anticipation et d'un scrutin. Cela éliminera du processus la lourdeur du dépouillement prévu à l'article 185, avec le décompte des votes et la vérification des listes. Cette nouvelle façon favorisera certainement la fluidité du vote et, probablement, une augmentation de la participation. L'ADMQ recommande de prévoir deux jours de scrutin dès les élections municipales de 2017.

La rémunération du personnel électoral

Revenons aux heures d'ouverture. Nous nous devons de constater que la modification proposée augmente globalement de trois heures le temps de travail du personnel électoral. Vous comprendrez que le *Règlement sur le tarif des rémunérations payables lors d'élections et de référendums municipaux* devra conséquemment refléter cette modification. Par ailleurs, l'ADMQ travaille à la réduction des écarts dans les tarifs de rémunérations entre les élections municipales et provinciales, et ce, malgré le pouvoir d'une municipalité d'augmenter le tarif de rémunération du personnel électoral. Sans vouloir cibler les iniquités, ce type de règlement existe en moindre importance dans les municipalités de petite taille en comparaison des 222 villes. On entend souvent que le coût des élections est onéreux. Pourtant, n'est-il pas vrai de dire que la démocratie n'a pas de prix? Pourquoi des élections à prix réduit et à géométrie

variable en ce qui a trait à la rémunération? Les exigences requises pour répondre aux impératifs de la loi sont les mêmes, peu importe la taille de la municipalité. Le personnel électoral mérite un traitement équitable entre tous. L'ADMQ recommande prioritairement une actualisation du tarif des rémunérations en considérant un allongement des journées de travail et, subséquemment, un tarif équivalant à celui offert lors des élections provinciales.

Le président d'élection

Dans les municipalités sous l'empire du *Code municipal du Québec*, le poste de président d'élection est tenu d'office par le directeur général et secrétaire-trésorier. C'est donc le cas pour quelque 890 personnes concernées dans autant de municipalités. Nos membres sont toutefois partagés entre leur obligation de tenir ce rôle et leur fonction première de gestionnaire. Dans les villes, ce rôle est généralement tenu par le greffier, soit l'équivalent du secrétaire au Code. Il s'agit d'une double fonction à assumer pendant quelques mois, sans pour autant bénéficier de ressources supplémentaires pour la durée du processus électoral. Il demeure possible à quiconque de faire une demande de dispense auprès de la Commission municipale du Québec. Cette dernière n'en fera certes pas la promotion. L'ADMQ est d'opinion de mettre en place un règlement par lequel un directeur général et secrétaire-trésorier pourra être dispensé de la fonction de président d'élection ou de référendums aux conditions qui seront déterminées au règlement. L'ADMQ en fait donc une recommandation dans un contexte d'amendement au présent projet de loi.

Le vote électronique

Comme nous l'avons mentionné en introduction, cela fera huit ans en novembre 2013 que le vote électronique aura disparu de la carte électorale. Nous pensons qu'il est du devoir du gouvernement du Québec et du Directeur général des élections de réanimer ce dossier, peu importe les raisons qui ont conduit à son retrait, bien que certaines personnes parlent encore d'un moratoire sans fin. Dans une société où les technologies de l'information et les réseaux sociaux dominent nos vies, serait-il exagéré de prétendre que le bulletin de vote traditionnel doit céder progressivement sa place? Attelons-nous pour les élections de 2017.

Aussi, nous lançons une perche au gouvernement, particulièrement au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et au Directeur général des élections, afin de mettre en place un vaste chantier de travail pour mettre en application le vote électronique dès 2017 avec les organisations concernées et les fournisseurs de services. Le mandat de ce groupe de travail serait de résoudre les problèmes et de rédiger un nouveau protocole d'élections municipales par vote électronique. De façon progressive, il faudra considérer le vote par Internet. C'est conséquemment une recommandation de l'ADMQ.

Chapitre III

LE RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dispose actuellement d'un pouvoir habilitant, mais contraignant dans son processus, pour prolonger ou réduire la période d'application d'un rôle d'évaluation foncière ou de valeur locative en vigueur ou d'un prochain rôle pour une municipalité locale. La présente modification vise à simplifier le processus d'autorisation de prolongation ou de réduction de ladite période d'application dans le cadre d'une demande faite par un organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRÉ). Cette demande s'explique en fonction de la surcharge de travail occasionnée par la confection simultanée d'un certain nombre de rôles.

Nos vérifications aléatoires semblent nous démontrer que la demanderesse d'une prolongation ou d'une réduction de la période d'application d'un rôle d'évaluation foncière se situe au niveau des municipalités régionales de comté (MRC) disposant d'un service d'évaluation en régie. Comprenons que ce n'est pas un défaut d'offrir ce type de service aux municipalités locales. Là n'est pas la question. Nous croyons que cela ne pose aucun problème dans la mesure où il n'y aura pas d'impacts sur la fiscalité de la municipalité, ni sur sa taxation, ni sur sa quote-part exigible par la MRC dans l'exercice de ses compétences et des ententes. À défaut d'établir par règlement un critère de répartition autre que la richesse foncière uniformisée conformément à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, ce critère s'applique en regard de la répartition d'une quote-part.

L'ADMQ veut recevoir l'assurance de Monsieur le Ministre qu'en aucun temps, une municipalité ne sera pénalisée par une telle autorisation, et que l'équité entre les municipalités sera ainsi préservée.

Pour assurer la transparence du processus, nous recommandons de requérir de l'OMRÉ une phase de consultation obligatoire de toutes municipalités couvertes par sa compétence, et cela, préalablement à la demande d'autorisation. La consultation portera notamment sur la demande de prolongation ou de réduction de la période d'application d'un rôle, la gestion et le coût de l'offre aux municipalités visées par la demande, les effets sur leur fiscalité et la quote-part relative à l'évaluation foncière et au fonctionnement de l'organisme. L'ADMQ recommande l'inclusion de la consultation préalable à la demande de l'OMRÉ auprès du Ministre.

Cette mesure ne peut pas être une invitation tous azimuts aux OMRÉ de modifier le cycle foncier des municipalités locales dont leur responsabilité première demeure la confection des rôles d'évaluation foncière.

Chapitre IV

RECOMMANDATIONS

L'Association des directeurs municipaux du Québec vous propose les recommandations suivantes.

L'ÉVALUATION DE RENDEMENT INSATISFAISANT

Recommandation 1

Que l'évaluation du rendement insatisfaisant d'un entrepreneur ou d'un fournisseur soit réglementée par l'établissement d'indicateurs de rendement minimums à retrouver dans le rapport prévu au processus d'évaluation.

Recommandation 2

Que la clause de modulation apparaissant à la Politique nationale de la ruralité soit appliquée en regard de la période au cours de laquelle un entrepreneur ou un fournisseur a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant et, à cet effet, que la période de deux ans soit portée à trois ans pour les municipalités de moins de 2 000 habitants.

LES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Recommandation 3

Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le Directeur général des élections examinent sérieusement le remplacement du vote par anticipation et du jour de scrutin par deux jours de scrutin pour d'une part, alléger le processus de dépouillement des votes et, d'autre part, favoriser une fluidité des électeurs lors du vote.

Recommandation 4

Que le *Règlement sur le tarif des rémunérations payables lors d'élections et de référendums municipaux* tienne compte du nouvel horaire pour le vote par anticipation et le jour du scrutin dès l'élection de 2013.

Recommandation 5

Que le *Règlement sur le tarif des rémunérations payables lors d'élections et de référendums municipaux* soit modélisé conformément au tarif payable pour les élections provinciales.

Recommandation 6

Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire favorise, mais encadre le processus d'une demande de dispense au poste de président d'élection faite par le directeur général et secrétaire-trésorier agissant sous l'empire du *Code municipal du Québec*.

Recommandation 7

Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire mette en place un chantier de travail en vue de favoriser, dès 2017, un nouveau mode d'élections municipales calqué sur le vote électronique.

LE RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

Recommandation 8

Que soit intégrée au processus d'autorisation d'une prolongation ou d'une réduction de la période d'application d'un rôle d'évaluation foncière ou d'un rôle de valeur locative l'obligation, pour l'organisme municipal responsable de l'évaluation, de consulter les municipalités locales avant de procéder à une demande de prolongation ou de réduction de la période d'application du rôle

Conclusion

L'Association des directeurs municipaux du Québec réitère son offre de collaboration au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dans l'amélioration des processus, mais demeure consciente que le directeur général et secrétaire-trésorier se situe comme le représentant de l'employeur dans la gestion des contrats. Son expertise est plus qu'utile, elle est nécessaire et indispensable au respect du processus d'adjudication des contrats.

Nous sommes également conscients que cette personne occupe un poste des plus neutres lors des élections municipales, malgré le fait qu'elle continue à occuper un poste stratégique dans l'administration de la municipalité. Le directeur général et secrétaire-trésorier doit disposer de bonnes conditions pour exécuter cette double fonction, dont un tarif de rémunération comparable et concurrentiel pour le personnel électoral afin de faciliter le recrutement. En même temps, il doit disposer de la capacité de se retirer de la fonction de président d'élection au regard de considérations particulières qui peuvent affecter son rendement ou sa neutralité.

Ce mémoire a été rédigé également en considération des 1 100 directeurs généraux et leurs adjoints que nous représentons. Merci aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire de nous avoir conviés à la présente audience publique.

400, boul. Jean Lesage, Hall Est, bureau 535

Québec (Québec) G1K 8W1

Téléphone : 418 647-4518

Télécopieur : 418 647-4115

Courriel : admq@admq.qc.ca