

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Le 21 septembre 2021

TITRE : Amendements additionnels au projet de loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le projet de loi n° 49, Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives (PL 49), a été présenté à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2019. Le présent mémoire vise à soumettre au Conseil des ministres des propositions d'amendements à ce projet de loi, dont l'étude détaillée a débuté le 3 juin 2021.

Dans un précédent mémoire complémentaire au PL 49 daté du 14 mai 2021, d'autres amendements avaient été proposés. Tout comme pour ceux-ci, les amendements proposés dans ce mémoire seraient déposés lors de l'étude détaillée.

De façon à répondre à des commentaires formulés et à des discussions entre parlementaires tenues lors de l'étude détaillée du PL 49, des amendements sont suggérés relativement à l'inhabilité d'un membre du conseil d'administration d'un centre de services scolaire ainsi que pour habiliter la Commission municipale du Québec (CMQ) à intenter des actions en déclaration d'inhabilité pour tout motif prévu aux lois municipales.

Des amendements sont également proposés pour permettre de répondre au souhait de plusieurs municipalités d'accroître la disponibilité de logements sur leur territoire ainsi que pour autoriser l'exploitation d'entreprises d'énergie renouvelable par les municipalités.

2- Raison d'être de l'intervention

Le projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire, adopté le 8 février 2021, prévoit qu'un membre du conseil d'une municipalité ne peut être candidat au poste de membre du conseil d'administration d'un centre de services scolaire. Quant à elle, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM) ne prévoit pas de motif d'inéligibilité équivalent pour les membres du conseil d'administration d'un centre de services scolaire. Afin d'empêcher le cumul des deux fonctions, sans empêcher à ces administrateurs de poser leur candidature à une élection municipale, il apparaît souhaitable d'intégrer un motif d'inhabilité à la LERM.

Des amendements au PL 49 déposés par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation lors de la Commission de l'aménagement du territoire habiliteraient la CMQ à tenter une action en déclaration d'inhabilité pour certains motifs relatifs à l'éthique et la déontologie. D'autres amendements, proposés dans le mémoire complémentaire du 14 mai dernier, seront également déposés dans le but d'élargir le rôle de la CMQ, notamment en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles concernant les organismes municipaux.

En cohérence avec ce nouveau rôle, il est recommandé d'élargir également l'habilitation de la CMQ à tenter des recours en déclaration d'inhabilité à tout motif pouvant rendre inhabile à siéger sur un conseil municipal. En effet, la CMQ serait dès lors bien placée pour intervenir en tant que poursuivante pour tout motif d'inhabilité.

Au cours des dernières années, des municipalités ont déposé des projets de loi d'intérêt privé, sanctionnés par l'Assemblée nationale, leur permettant temporairement de venir en aide à la construction, la rénovation et la location annuelle de logements locatifs. Dans le contexte où d'autres municipalités souhaitent également accroître la disponibilité de logements locatifs sur leur territoire, il est jugé pertinent d'étendre ce pouvoir temporairement à l'ensemble des municipalités du Québec.

Concernant la mesure portant sur l'exploitation d'entreprises d'énergie renouvelable par les municipalités, on observe que les moyens de production d'énergie sont évolutifs. Cette dynamique se reflète également dans la politique énergétique du Québec à l'horizon 2030 et dans les appels d'offres d'Hydro-Québec visant l'achat d'énergie renouvelable, notamment de l'énergie solaire. Il y a donc lieu d'élargir les possibilités qu'accorde la Loi sur les compétences municipales (LCM) en matière d'exploitation d'entreprises de production électrique.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés visent, entre autres, à :

- empêcher, dans les lois municipales, le cumul de mandats entre un élu municipal et un administrateur d'un centre de service scolaire;
- élargir et rendre plus cohérents les pouvoirs de la CMQ en matière d'inhabilité;
- accroître la disponibilité de logements locatifs;
- élargir les sources d'énergie renouvelable pouvant être exploitées par les municipalités.

4- Proposition

4.1 Prévoir un motif d'inhabilité pour une personne qui a été élue alors qu'elle était membre du conseil d'administration d'un centre de services scolaire ou qui commence, après son élection, à occuper un tel poste

L'article 300 de la LERM prévoit l'inhabilité d'une personne qui est élue alors qu'elle occupe déjà un poste de préfet élu d'une municipalité régionale de comté (MRC) ou de

membre du parlement du Québec ou du Canada et n'a pas cessé d'occuper ce poste avant le 31^e jour suivant sa prestation de serment comme membre du conseil municipal. Il est proposé d'ajouter la fonction de membre du conseil d'administration d'un centre de services scolaire à cette énumération.

Ce même article prévoit également l'inhabilité d'une personne qui commence, après son élection à titre de membre du conseil municipal, à occuper un poste de préfet élu ou de membre du Parlement du Québec ou du Canada. À des fins de cohérence, il est également proposé d'ajouter le poste de membre du conseil d'administration d'un centre de services scolaire à cette liste.

Par ailleurs, une mesure transitoire serait prévue pour mettre fin aux situations de cumul de mandat existantes au moment de l'entrée en vigueur de la Loi. Ainsi, les élus municipaux concernés auraient 30 jours à compter de la date de la sanction de la Loi pour cesser d'occuper leur poste d'administrateur d'un centre de service scolaire, à défaut de quoi ils deviendraient inhabiles.

4.2 Élargir l'habilitation de la Commission municipale du Québec à intenter une action en déclaration d'inhabilité à l'ensemble des motifs d'inhabilité prévus par les lois municipales

Il est proposé que, pour l'ensemble des motifs d'inhabilité, la CMQ puisse intenter elle-même un recours en déclaration d'inhabilité dans les dossiers dont elle est saisie.

Aux fins de cohérence, la CMQ pourrait demander à la Cour supérieure de déclarer un élu provisoirement incapable pour l'ensemble des motifs d'inhabilité donnant ouverture à un tel recours.

Comme mentionné dans le mémoire complémentaire du 14 mai 2021, rappelons que dans les situations où un motif d'inhabilité pourrait également constituer un manquement déontologique, la CMQ devrait choisir entre mener une enquête déontologique ou intenter une action en déclaration d'inhabilité. Elle ne pourrait pas entreprendre les deux procédures à l'égard de mêmes faits.

4.3 Permettre temporairement aux municipalités de mettre en place des programmes d'aide financière pour la construction, la rénovation ou la location annuelle de logements locatifs

Les municipalités pourraient, sur une base temporaire, adopter par règlement un programme visant à favoriser la construction, la rénovation ou la location annuelle de logements locatifs. La durée maximale du programme d'aide serait de 5 ans, à compter de l'exercice financier qui suivrait l'adoption du présent projet de loi. Une municipalité pourrait, sous réserve de l'approbation de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, prolonger son programme d'aide d'un autre 5 ans.

L'aide financière accordée en vertu du programme pourrait prendre la forme d'un crédit de taxe, d'une subvention ou d'un prêt. La durée maximale de l'aide à un projet serait de 5 ans, sauf dans le cas d'un prêt qui pourrait durer jusqu'à 20 ans. Le programme d'aide pourrait viser l'ensemble du territoire de la municipalité ou cibler des secteurs ou

une typologie de logements (ex. : nombres de chambres) selon les enjeux en matière d'habitation propre à chaque territoire.

Le total de l'aide accordée annuellement en vertu du programme ne pourrait excéder 1 % des crédits prévus au budget de fonctionnement de la municipalité. L'aide accordée pourrait dépasser ce montant, sous réserve de l'approbation des personnes habiles à voter de l'ensemble du territoire de la municipalité.

Étant donné la capacité financière limitée des plus petites municipalités, une MRC pourrait mettre en œuvre un tel programme en lieu et place des municipalités, en vertu de dispositions existantes aux lois municipales. L'aide totale accordée annuellement en vertu du programme ne pourrait excéder l'équivalent de 1 % des crédits prévus aux budgets de fonctionnement de l'ensemble des municipalités situées sur son territoire.

4.4 Permettre l'exploitation d'entreprises d'énergie renouvelable par les municipalités

La LCM prévoit que toute municipalité locale ou toute MRC peut exploiter, seule ou avec toute personne, une entreprise qui produit de l'électricité au moyen d'un parc éolien ou d'une centrale hydroélectrique. L'exploitation d'une entreprise de production électrique par les municipalités locales et les MRC est restreinte à ces deux moyens de production, et ce, malgré l'évolution des moyens de production utilisés dans le secteur des énergies renouvelables. Or, certains organismes municipaux ont manifesté l'intérêt de produire de l'énergie de source solaire.

Ainsi, afin de pérenniser les activités du milieu municipal dans ce domaine, il est proposé de modifier la LCM pour étendre la possibilité d'exploitation d'une entreprise de production électrique, par les municipalités locales et les MRC, à tout moyen de production d'énergie renouvelable. Ceci permettrait l'exploitation de l'énergie solaire, ainsi que d'autres sources d'énergie.

5- Autres options

5.1 Inéligibilité des membres du conseil d'administration d'un centre de services scolaire

Dans le but d'éviter le cumul des fonctions aux paliers municipal et scolaire, la LERM aurait pu intégrer, plutôt qu'un motif d'inhabilité, un motif d'inéligibilité pour les membres de conseil d'administration d'un centre de services scolaire. Or, contrairement à l'inéligibilité, l'inhabilité offrirait l'avantage de ne pas compromettre le droit de se porter candidat aux élections.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le motif d'inhabilité pour les membres d'un conseil d'administration d'un centre de services scolaire permettrait d'éviter les conflits d'intérêts pouvant résulter d'un cumul des fonctions aux paliers municipal et scolaire, tout en préservant le droit de se porter candidat aux élections municipales.

En droite ligne avec l'élargissement du rôle de la CMQ prévu au PL 49, notamment en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles concernant les organismes municipaux, l'habilitation de la CMQ en matière d'inhabilité permettrait une meilleure efficacité des interventions à cet égard.

En définitive, ces deux mesures contribueraient à améliorer la confiance du public à l'endroit des institutions municipales.

La mise en place par les municipalités de programmes d'aide financière pour la construction, la rénovation ou la location annuelle de logements locatifs contribuerait à accroître l'offre à cet égard sur le territoire pour ainsi faire face à un manque de logements localisé.

Enfin, la mesure permettant l'exploitation d'entreprises d'énergie renouvelable par les municipalités permettrait de faciliter l'implantation de projets énergétiques au Québec, tout en maximisant les retombées de tels projets pour la communauté.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Lors des travaux d'élaboration des mesures du PL 49 visant l'élargissement du rôle de la CMQ, cette dernière avait signifié son intérêt à pouvoir tenter des actions en déclaration d'inhabilité pour tous les motifs d'inhabilité prévus aux lois municipales.

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a été consulté sur la mesure permettant l'exploitation d'entreprises d'énergie renouvelable par les municipalités et s'est montré favorable.

La Fédération québécoise des municipalités du Québec et l'Union des municipalités du Québec seront informées des amendements avant leur dépôt lors de l'étude détaillée du PL 49.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Une fois le PL 49 adopté, le Ministère prévoit publier un bulletin Muni-Express pour expliquer l'ensemble des dispositions introduites par le projet de loi, incluant les amendements proposés dans le présent mémoire.

D'autres outils de communication du Ministère seraient également ajustés advenant l'adoption des amendements proposés.

9- Implications financières

Les modifications proposées dans ce mémoire n'ont aucune implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Considérant le caractère spécifique au contexte québécois des mesures proposées dans le présent mémoire, aucun comparable n'a été établi.

La ministre des Affaires municipales et de
l'Habitation,

ANDRÉE LAFOREST