

**COMMISSION  
MUNICIPALE  
DU QUÉBEC**

**PROCESSUS ENCADRANT  
L'ADOPTION DES RÈGLEMENTS**  
(MUNICIPALITÉS DE MOINS DE 10 000 HABITANTS)

AUDIT DE CONFORMITÉ

**MARS 2021**



**Québec, siège social**

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau  
Mezzanine, aile Chauveau  
Québec (Québec) G1R 4J3

**Montréal**

500, boulevard René-Lévesque Ouest  
Bureau 24.200, 24<sup>e</sup> étage  
Case postale 24  
Montréal (Québec) H2Z 1W7

**Saint-Hyacinthe**

1200, rue Girouard Ouest  
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : [www.cmq.gouv.qc.ca](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-88655-6 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-88656-3 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2021

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

La Commission municipale du Québec a annoncé, en novembre 2020, des travaux d’audit dans 12 municipalités régies par le *Code municipal du Québec* concernant le processus encadrant l’adoption des règlements. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ces travaux d’audit, à susciter des changements durables et positifs dans le fonctionnement et la performance des municipalités et des organismes municipaux, et ce, au bénéfice des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,



**Jean-Philippe Marois**

Québec, mars 2021



Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d’audit de conformité portant sur le processus encadrant l’adoption des règlements est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Municipalité d’Armagh
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Boileau
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Longue-Rive
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Lorrainville
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Ambroise-de-Kildare
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de la paroisse de Saint-Barnabé
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Denis-de-Brompton
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de la paroisse de Sainte-Rose-du-Nord
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de la paroisse de Saint-Louis-du-Ha! Ha!
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Michel-des-Saints
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Valère
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Val-Morin

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception par la municipalité. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation et publié sur le site Web de la Commission accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l’intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d’action pour la mise en œuvre de la recommandation formulée dans ce rapport et un suivi de l’application de cette recommandation sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



**Vicky Lizotte, FCPA auditrice, FCA**

Québec, mars 2021

# Vue d'ensemble de l'audit

---

## Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Le conseil municipal, lequel représente les citoyens de la municipalité locale (municipalité), a le pouvoir de lier cette dernière par des actes qui prennent la forme de résolutions ou de règlements. Le conseil administre les affaires de la municipalité en représentant les intérêts des citoyens. Afin d'exprimer ses décisions quant aux orientations et aux priorités d'action, il a le pouvoir d'adopter des règlements municipaux, lesquels sont des actes normatifs qui se concrétisent par le biais de règles et de normes.

Le processus encadrant l'adoption des règlements a une importance pour la saine gestion des municipalités. Certains règlements, comme ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité, les règlements sur la gestion contractuelle ou ceux sur le traitement des élus municipaux ont un impact sur l'exercice de certaines compétences administratives déterminées par le législateur. D'autres règlements, notamment les règlements de taxation ou de tarification ou les règlements d'urbanisme ont un impact important sur les citoyens. Le non-respect des dispositions législatives pertinentes encadrant le processus d'adoption vient fragiliser la stabilité juridique de la réglementation municipale et ouvre la possibilité à la contestation de cette réglementation devant les tribunaux. Cela pourrait aller jusqu'à invalider les règlements adoptés et entraver le bon fonctionnement de la municipalité, mais également nuire à son image.

Puisque chacune des dispositions législatives afférentes aux différentes étapes se doit d'être respectée, l'intérêt de cette mission d'audit repose donc sur l'importance de la conformité liée au processus ayant mené à l'adoption des règlements en matière de rigueur, de transparence et de documentation.

## Quel était notre objectif ?

Les travaux d'audit que nous avons accomplis avaient pour objectif de nous assurer que le processus suivi pour l'adoption, la publication et l'entrée en vigueur des règlements est conforme à l'encadrement législatif applicable, et ce, pour les règlements sélectionnés dans les municipalités auditées. Certaines autres étapes à la suite de l'adoption du règlement sont également incluses, comme la transmission d'un règlement de gestion contractuelle à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

Mené principalement auprès de la direction générale de la municipalité et de son personnel, notre audit s'est concentré sur l'analyse du processus entourant l'adoption de certains règlements fréquemment adoptés dans les municipalités ou dont les dispositions ont des impacts significatifs sur les citoyens. Il s'agit de règlements généraux, de règlements relatifs à la rémunération des élus municipaux, de règlements concernant la gestion contractuelle, de règlements déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité ainsi que de règlements d'urbanisme.

## Qui avons-nous audité ?

- ◆ Municipalité d'Armagh
- ◆ Municipalité de Boileau
- ◆ Municipalité de Longue-Rive
- ◆ Municipalité de Lorrainville
- ◆ Municipalité de Saint-Ambroise-de-Kildare
- ◆ Municipalité de la paroisse de Saint-Barnabé
- ◆ Municipalité de Saint-Denis-de-Brompton
- ◆ Municipalité de la paroisse de Sainte-Rose-du-Nord
- ◆ Municipalité de la paroisse de Saint-Louis-du-Ha! Ha!
- ◆ Municipalité de Saint-Michel-des-Saints
- ◆ Municipalité de Saint-Valère
- ◆ Municipalité de Val-Morin

## Quels sont les constats importants de l'audit?

Le respect des dispositions législatives encadrant le processus d'adoption des règlements est important afin d'assurer la stabilité juridique de la réglementation municipale. En ce sens, nous ne devrions pas observer de non-conformités à cet égard. Il importe de préciser que nous ne fournissons aucun avis juridique et que nos constats ne peuvent déterminer la validité ou la légalité d'un règlement. Seul un tribunal peut considérer une procédure comme invalide ou, encore, évaluer le préjudice encouru par les citoyens à la suite du non-respect de certaines formalités dans le processus d'adoption.

Nous présentons ci-dessous les principaux constats observés dans le cadre de nos travaux.

- ◆ Globalement, l'ensemble des douze municipalités auditées ne se sont pas conformées, dans tous les aspects importants, aux exigences encadrant le processus d'adoption des règlements. Au cours de notre audit, nous avons analysé près de 50 règlements. Ces derniers sont relatifs des règlements d'urbanisme, de taxation, de tarification, de gestion contractuelle, de traitement des élus municipaux et ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat.
- ◆ Peu importe le type de règlements analysés, plusieurs non-conformités ont été relevées concernant principalement le dépôt du projet, la publication et l'entrée en vigueur des règlements, dont les taux de non-conformité des étapes auditées par type de règlement varient de 12 % à 89 %.
- ◆ Plusieurs non-conformités ont été décelées pour l'adoption du règlement sur le traitement des élus, plus précisément en ce qui a trait aux mentions obligatoires à inclure dans l'avis public et à la présence de la voix du maire dans la majorité des voix favorables lors de l'adoption du règlement, de même que pour la publication du règlement.
- ◆ En ce qui concerne l'adoption des règlements liés à l'urbanisme, le processus d'adoption est plus complexe, faisant en sorte que des cas de non-conformité ont été notés pratiquement à chacune des étapes, plus spécifiquement pour la vérification de la conformité, la publication du règlement ainsi que pour l'adoption du second projet de règlement.
- ◆ La majorité des municipalités auditées ont peine à mettre en place des listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption des règlements. Nous avons noté que certaines déficiences dans le processus d'adoption des règlements pourraient être évitées par des contrôles adéquats et efficaces, lesquels favoriseraient ainsi le respect des exigences législatives.

Il est à noter que les conclusions que nous avons tirées pour chaque étape du processus d'adoption des règlements n'ont pas nécessairement un caractère généralisé par rapport aux pratiques au sein des municipalités auditées.

# ▲ Processus encadrant l'adoption des règlements

---



# Table des matières

---

<b>1 / Mise en contexte</b>	<b>10</b>
<b>2 / Résultats de l'audit</b>	<b>16</b>
2.1 Avis de motion	17
2.2 Projets de règlement	17
Particularités des projets de règlement	18
2.3 Dispositions particulières avant l'adoption de certains règlements	19
Avis publics	19
Étapes supplémentaires prévues dans la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	21
2.4 Adoption des règlements	23
Particularités de l'adoption des règlements ou suivant leur adoption	24
2.5 Publication et entrée en vigueur des règlements	27
<b>Commentaires des municipalités auditées</b>	<b>29</b>
<b>Annexes</b>	<b>32</b>

## Sigles

**LAU** *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*  
**LERM** *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*

**LTEM** *Loi sur le traitement des élus municipaux*  
**MRC** *Municipalité régionale de comté*

*Dans le présent document, le genre masculin est utilisé uniquement dans le but d'alléger le texte.*

---

## 01

## Mise en contexte

### Actes du conseil municipal

L'ensemble des actes du conseil se trouvent dans le *Livre des délibérations*. Avant l'arrivée de la *Loi sur les compétences municipales*, le conseil d'une municipalité régie par le Code pouvait également prendre des décisions par procès-verbal, entre autres pour les chemins, les ponts et les cours d'eau.

1. Le *Code municipal du Québec* (Code), adopté pour la première fois en 1870, encadre le fonctionnement et le processus décisionnel de plusieurs municipalités locales. Le conseil municipal, lequel représente les citoyens de la municipalité, a le pouvoir de lier cette dernière par des actes, soit des résolutions ou des règlements. Afin d'exprimer ses décisions quant aux orientations et aux priorités d'action, il a le pouvoir d'adopter des règlements municipaux, lesquels sont des actes normatifs qui se réalisent par le biais de règles et de normes.
2. Le règlement est donc l'un des moyens pour une municipalité d'exprimer le résultat de ses décisions. C'est un pouvoir réglementaire qui lui a été attribué par l'Assemblée nationale, soit le législateur provincial. Certaines municipalités ont recours à leur municipalité régionale de comté (MRC) ou à de l'expertise externe afin de les soutenir dans la mise en place de ce pouvoir réglementaire. Cependant, la municipalité demeure responsable du processus d'adoption puisque le règlement est un acte normatif appartenant à la municipalité qui, une fois entré en vigueur, a force de loi sur son territoire.
3. Le processus d'adoption d'un règlement doit être conforme à celui imposé par les lois afférentes, sous peine de nullité selon certaines dispositions législatives, comme celle concernant généralement l'obligation de donner un avis de motion en séance du conseil. Ce processus est entouré de plusieurs formalités particulières, qu'il s'agisse de l'adoption ou de la modification d'un règlement. Le processus se doit d'être équitable et transparent puisque plusieurs décisions risquent d'avoir des répercussions importantes sur le droit des citoyens.
4. Aux fins du présent rapport, nous définissons le processus d'adoption des règlements comme l'ensemble des étapes nécessaires permettant le respect des dispositions législatives pertinentes. Ces étapes sont présentées dans la section *Cadre général* ci-après. Ce processus vise, entre autres, à offrir aux citoyens certaines garanties procédurales. Certaines autres étapes faisant suite à l'adoption même du règlement sont également incluses, comme l'envoi à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.
5. Ce processus a une importance pour la saine gestion des municipalités. Certains règlements ont un impact sur l'exercice de certaines compétences administratives déterminées par le législateur alors que d'autres règlements ont un impact important sur le citoyen. Le non-respect des dispositions législatives pertinentes dans le processus d'adoption vient fragiliser la stabilité juridique de la réglementation municipale et ouvre la possibilité à la contestation de cette réglementation devant les tribunaux. Cela pourrait aller jusqu'à invalider les règlements adoptés. Seul un tribunal peut considérer une procédure comme invalide ou, encore, évaluer le préjudice encouru par les citoyens à cause du non-respect de certaines formalités dans le processus d'adoption.
6. Enfin, l'éventuelle non-conformité aux dispositions encadrant le processus d'adoption d'un règlement peut aussi conduire les municipalités à demander à l'Assemblée nationale d'adopter une loi privée afin de corriger la situation.

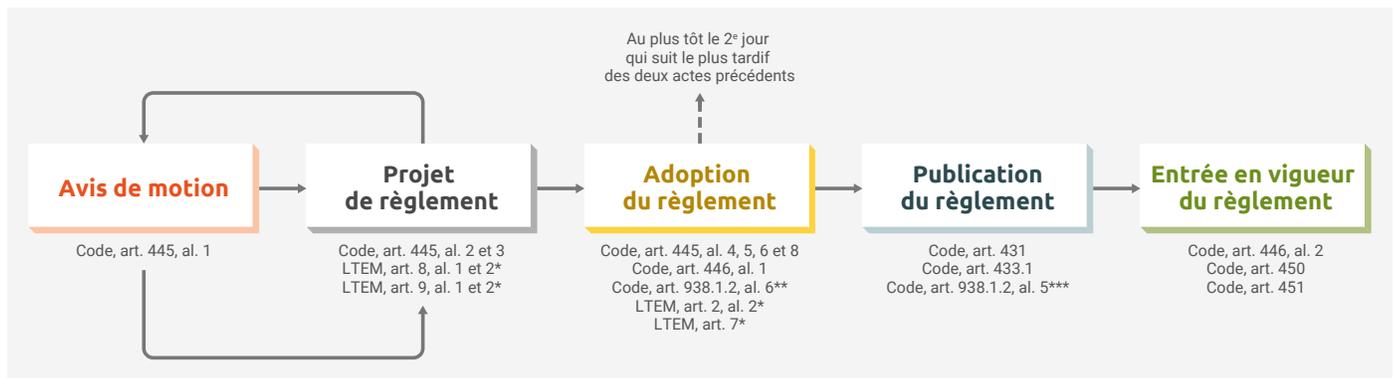
## Cadre général

7. Le Code, dans sa version actuelle, a subi des modifications dans la majorité des dispositions législatives depuis son adoption. Les plus récentes lois apportant des modifications législatives ayant trait aux règles régissant l'adoption des règlements municipaux sont les suivantes :

- ◆ La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, sanctionnée le 16 juin 2017 (projet de loi n° 122) ;
- ◆ La *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, sanctionnée le 19 avril 2018 (projet de loi n° 155).

8. Le processus général par lequel les règlements municipaux sont adoptés et mis en vigueur est prévu par le Code ou par la *Loi sur les cités et villes* (LCV). Les étapes de ce processus sont présentées dans la figure 1. Chacune est accompagnée des références aux articles du Code et de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (LTEM). Nos travaux ont porté principalement sur ces articles qui encadrent le processus d'adoption des règlements des municipalités de moins de 10 000 habitants régies par le Code. Cela nous a notamment permis d'évaluer la conformité aux dispositions législatives liées au processus d'adoption des règlements puisque les municipalités auditées y sont soumises.

**Figure 1** Processus d'adoption des règlements



\* Articles applicables aux règlements relatifs au traitement des élus municipaux.

\*\* Article applicable aux règlements relatifs à la gestion contractuelle.

\*\*\* Article applicable aux règlements relatifs à la gestion contractuelle et à la délégation de pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat.

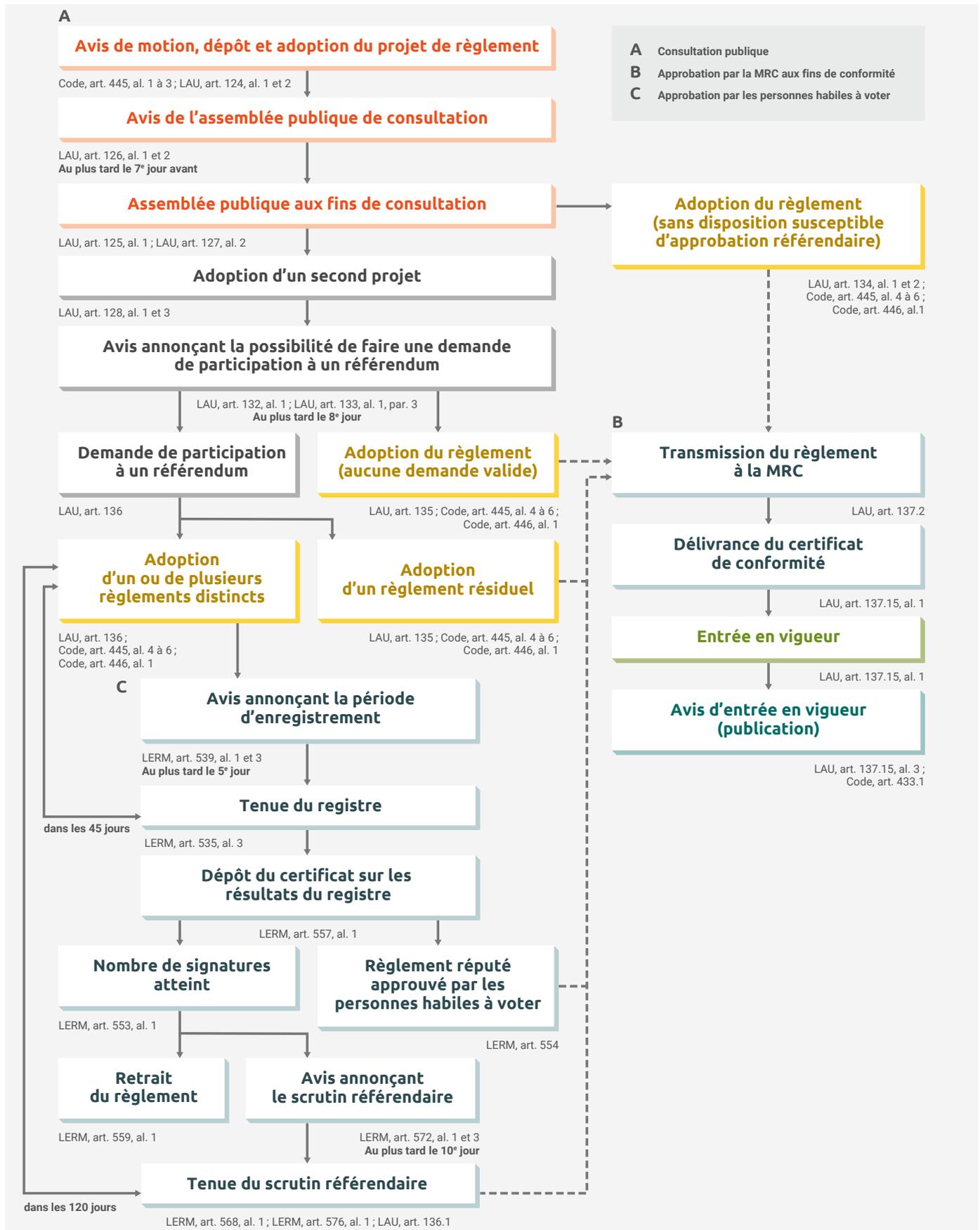
Source : *Bulletin Muni-Express*, N° 12 – 16 juillet 2018, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Le numéro des articles de lois a toutefois été ajouté par la Vice-présidence à la vérification.

9. En plus de ce processus, d'autres lois édictent des règles particulières pour certains règlements municipaux. Ainsi, des dispositions particulières se greffent à ces étapes générales, notamment à l'égard des règlements suivants :

- ◆ les règlements d'urbanisme relatifs à l'article 123 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Dans la situation où un règlement relatif à cet article requiert un processus référendaire, ce processus est régi par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM) ;
- ◆ les règlements sur la rémunération des élus municipaux visés par la LTEM ;
- ◆ les règlements sur la gestion contractuelle et ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité.

10. Pour les règlements sur la rémunération des élus municipaux, ceux sur la gestion contractuelle et ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité, nous avons inclus les dispositions particulières dans la figure 1. Pour les particularités se rapportant aux règlements d'urbanisme, les dispositions et les étapes sont décrites dans la figure 2. Tout comme dans la figure 1, les références aux articles de lois indiquent les principales exigences sur lesquelles nos travaux ont porté pour évaluer la conformité aux dispositions encadrant le processus d'adoption des règlements et, en conséquence, elles ne sont pas nécessairement exhaustives.

**Figure 2** Processus d'adoption des règlements liés à l'urbanisme



## Municipalités auditées

11. La présente mission d'audit de conformité concerne les 12 municipalités présentées ci-après. Celles-ci ont une population de moins de 10 000 habitants et présentent des caractéristiques administratives diverses. Ces municipalités sont régies par le Code. Nous présentons ci-dessous certains renseignements portant sur les municipalités auditées.

Municipalités	Population	Règlements audités	Nombre de règlements relatifs au sujet audité adoptés du 1 <sup>er</sup> juin 2018 au 31 mars 2020
Municipalité d'Armagh (Armagh)	1 502	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Tarification</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> </ul>	8
Municipalité de Boileau (Boileau)	336	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Délégation de pouvoir</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> </ul>	11
Municipalité de Longue-Rive (Longue-Rive)	966	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	11
Municipalité de Lorrainville (Lorrainville)	1 233	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation et tarification</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	21
Municipalité de Saint-Ambroise-de-Kildare (Saint-Ambroise-de-Kildare)	3 951	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation et taxe spéciale</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	20
Municipalité de la paroisse de Saint-Barnabé (Saint-Barnabé)	1 192	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Tarification</li> <li>◆ Revitalisation</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> </ul>	4
Municipalité de Saint-Denis-de-Brompton (Saint-Denis-de-Brompton)	4 385	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	29
Municipalité de la paroisse de Sainte-Rose-du-Nord (Sainte-Rose-du-Nord)	414	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Tarification</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	11
Municipalité de la paroisse de Saint-Louis-du-Ha! Ha! (Saint-Louis-du-Ha! Ha!)	1 248	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	13
Municipalité de Saint-Michel-des-Saints (Saint-Michel-des-Saints)	2 365	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation et tarification</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	19
Municipalité de Saint-Valère (Saint-Valère)	1 254	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Tarification</li> <li>◆ Gestion contractuelle</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	13
Municipalité de Val-Morin (Val-Morin)	2 997	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxation</li> <li>◆ Délégation de pouvoir</li> <li>◆ Traitement des élus</li> <li>◆ Urbanisme</li> </ul>	18

12. L'objectif de l'audit était de nous assurer que le processus suivi pour l'adoption, la publication et l'entrée en vigueur des règlements est conforme à l'encadrement législatif applicable, et ce, pour les règlements sélectionnés dans les municipalités auditées. Les critères d'évaluation afférents à nos travaux et la portée de ces derniers sont présentés à l'annexe 1.

## Rôles et responsabilités

13. Le fonctionnaire principal d'une municipalité régie par le Code est le directeur général. La fonction de secrétaire-trésorier est généralement assumée par le directeur général et comprend notamment les tâches suivantes :

- ◆ préparer les documents nécessaires aux séances ordinaires et extraordinaires du conseil et aux assemblées de consultation publique, par exemple l'ordre du jour, assister aux séances et rédiger les procès-verbaux ;
- ◆ assurer la conformité du processus encadrant l'adoption des règlements.

14. Le secrétaire-trésorier doit signer les actes officiels de la municipalité, notamment les règlements, les résolutions et les avis publics, les conserver et avoir la garde de ces derniers.

15. Le conseil d'une municipalité régie par le Code peut attribuer au directeur général, par règlement adopté à la majorité absolue de ses membres, certains des pouvoirs et des responsabilités d'un directeur général nommé en vertu de la LCV. Dans ce cas, le règlement peut prévoir la création de postes distincts de directeur général et de secrétaire-trésorier, lesquels ne pourront pas être occupés par la même personne.

16. D'autres acteurs ont des responsabilités en amont ou en aval de l'adoption des règlements. Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants sont détaillés à l'annexe 2.

## Responsabilité des décisions

La municipalité, laquelle est représentée par son conseil, demeure responsable des actes et des décisions de ses fonctionnaires. Le conseil exerce directement les pouvoirs prévus par le Code et il ne peut les déléguer que dans les cas prévus par la loi.



## 02

## Résultats de l'audit

17. Les paragraphes qui suivent décrivent les constats généraux que nous avons faits à la suite de nos travaux, constats qui sont en lien avec chacune des étapes encadrant le processus d'adoption des règlements. Le sommaire des cas de non-conformité est présenté à l'annexe 3 et celui relatif à chacune des étapes pour les différents types de règlements est présenté à l'annexe 4.

**18. Les douze municipalités auditées ne se sont pas conformées, dans tous les aspects importants, aux exigences relatives au processus d'adoption des règlements.**

19. Le secrétaire-trésorier, qui est responsable du processus d'adoption des règlements, doit s'assurer de la conformité du processus encadrant l'adoption des règlements. La majorité des municipalités auditées ont peine à mettre en place des listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption; pourtant, cela permettrait au personnel d'être en mesure de suivre les étapes dans le processus d'adoption et d'y indiquer, par exemple, leur réalisation.

20. Certaines municipalités ont recours aux services de leur MRC ou d'une expertise externe afin de les soutenir dans la mise en place du processus encadrant l'adoption du règlement ou sa rédaction, entre autres pour les règlements liés à l'urbanisme. À cet égard, il est important de rappeler que la municipalité demeure en tout temps responsable du respect des dispositions législatives se rapportant au processus d'adoption du règlement, même si des non-conformités peuvent survenir dans les étapes proposées par une tierce partie.

21. Devant l'absence de contrôle interne lié à l'adoption réglementaire, des déficiences se trouvent dans toutes les municipalités auditées. De fait, ces déficiences concernent le respect des règles relatives à l'adoption des règlements municipaux, qui sont déterminées par les dispositions législatives des lois concernées. La présence d'un contrôle interne adéquat en fonction de ces lois viendrait assurer le respect des exigences liées au processus d'adoption.

22. Il est à noter que les conclusions que nous avons tirées pour chaque étape du processus d'adoption des règlements n'ont pas nécessairement un caractère généralisé par rapport aux pratiques au sein des municipalités auditées. De même, nous ne fournissons aucun avis juridique relatif à la conformité des municipalités quant aux exigences, et ce, comme prévu dans les normes de certification publiées par CPA Canada.

## 2.1 Avis de motion

23. L'avis de motion constitue une étape importante qui annonce l'intention de légiférer de la part du conseil municipal. Il a donc un caractère informatif tant pour les élus que pour les citoyens. Cet avis n'entraîne toutefois pas une obligation quant à l'adoption du règlement annoncée par le conseil municipal.

24. En plus d'être informatif, l'avis doit être précis pour faciliter la compréhension du règlement à venir. Cette précision est également importante pour le citoyen qui apprend l'intention de légiférer du conseil par l'avis de motion.

25. Les 12 municipalités auditées ont donné l'avis de motion exigé pour chacun des règlements, et ce, conformément au *Code municipal du Québec*.

### Avis de motion

L'adoption de tout règlement, sauf exception, doit être précédée d'un avis de motion donné en séance par un membre du conseil. Selon les dispositions législatives, une contravention à cette règle entraîne la nullité du règlement puisqu'il ne s'agit pas d'une simple irrégularité.

## 2.2 Projets de règlement

26. Le processus d'adoption d'un règlement prévoit le dépôt, par un membre du conseil, d'un projet de règlement. Ce projet peut être déposé avant, en même temps ou après l'avis de motion, mais cela doit être fait lors d'une séance distincte de celle de l'adoption du règlement.

27. Pour 3 des 12 municipalités auditées, le dépôt du projet de règlement n'a pas pu être confirmé, en partie. Les renseignements consignés aux procès-verbaux des séances du conseil de ces municipalités ne permettent pas de trouver le dépôt du projet de règlement ou, encore, le dépôt n'a pas été effectué par un membre du conseil, conformément au Code. Les 9 autres municipalités ont déposé un projet de règlement avant l'adoption de ce dernier en séance du conseil, conformément au Code. Certaines non-conformités ont été observées pour des projets de règlement relatifs à la LTEM et à la LAU, lesquelles sont présentées à la section portant sur les particularités des projets de règlement.

### Dépôt du projet de règlement

Des modifications législatives ont été apportées en 2017 et en 2018 au Code. Depuis, tous les règlements, sous réserve de toute disposition d'une loi particulière, doivent être précédés, sous peine de nullité, du dépôt d'un projet de règlement. Cela peut être fait lors de la même séance que celle au cours de laquelle l'avis de motion a été donné ou lors d'une séance distincte.

28. Le plus tôt possible après ce dépôt, des copies du projet de règlement doivent être mises à la disposition du public. Cela permet à la municipalité de s'assurer que les citoyens peuvent consulter, avant l'adoption du règlement, les décisions à venir du conseil municipal et qu'ils peuvent faire part de leurs commentaires à la municipalité, le cas échéant.

29. Pour 11 des 12 municipalités auditées, l'accessibilité du projet de règlement au public n'a pu être confirmée, en tout ou en partie, puisque celle-ci n'est pas documentée par les municipalités ou n'a pas été vérifiable autrement. Pour la dernière municipalité, l'accessibilité a pu être confirmée pour l'ensemble des règlements auditées.

## Particularités des projets de règlement

### Règlement relatif au traitement des élus municipaux

30. La LTEM prévoit qu'un projet de règlement doit être présenté, en séance du conseil, par le membre du conseil qui a donné l'avis de motion.

31. En plus d'être présenté par l'intervenant qui donne aussi l'avis de motion, le projet de règlement doit inclure différents renseignements particuliers, soit la rémunération proposée et, le cas échéant, son indexation pour chaque exercice financier après son entrée en vigueur et l'effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de l'année pendant laquelle le règlement est entré en vigueur. De même, toute rémunération additionnelle versée en remplacement du maire doit être spécifiée, s'il y a lieu.

32. Une municipalité sur les 11 pour lesquelles un règlement sur la rémunération des élus a été analysé n'a pas présenté de projet de règlement avant l'adoption du règlement, alors que cela était prévu à la LTEM. De plus, pour 4 municipalités, le projet de règlement n'a pas été présenté par le même membre du conseil qui a donné l'avis de motion, ce qui n'est pas conforme à la LTEM. En ce qui concerne les renseignements particuliers, trois des municipalités concernées ont omis de mentionner le moment de la prise d'effet de l'indexation ou l'effet rétroactif du règlement dans le projet de règlement présenté.

### Règlements liés à l'urbanisme

33. La LAU précise que tout projet de règlement doit être adopté par le conseil municipal. De surcroît, il est prévu que des copies certifiées conformes du projet de règlement et de la résolution de son adoption soient transmises à la MRC, et ce, le plus tôt possible après l'adoption du projet de règlement.

34. Aux fins du présent audit, nous avons interprété, au sens des normes relatives aux missions de certification publiées par CPA Canada, l'exigence concernant la transmission le plus tôt possible des documents à la MRC. Ainsi, « le plus tôt possible » signifie avant l'adoption du second projet de règlement. Cela permet à la MRC d'être avisée en temps opportun et, le cas échéant, de pouvoir échanger avec la municipalité sur de possibles cas de non-conformité au schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

35. Concernant l'adoption du projet de règlement, deux des neuf municipalités ayant adopté un règlement d'urbanisme n'ont pas procédé à l'adoption d'un projet de règlement d'urbanisme.

36. Quant à la transmission le plus tôt possible à la MRC des copies certifiées conformes du projet de règlement et de la résolution d'adoption, quatre des neuf municipalités n'ont pas fait cet envoi à la MRC après l'adoption du projet de règlement ou elles n'ont pu démontrer qu'elles avaient effectué cette transmission. De plus, une municipalité a transmis seulement le projet de règlement certifié conforme sans y joindre la résolution d'adoption. Les quatre autres municipalités se sont conformées à cette exigence.

## 2.3 Dispositions particulières avant l'adoption de certains règlements

### Avis publics

#### Règlement relatif au traitement des élus municipaux

37. Une fois le projet de règlement présenté, la LTEM exige de la part du secrétaire-trésorier qu'un avis public dans lequel figurent les mentions relatives au projet de règlement en plus des mentions suivantes soit déposé :

- ◆ la date, l'heure et le lieu de la séance de l'adoption du règlement par le conseil municipal ;
- ◆ chaque rémunération actuellement en vigueur au sein de la municipalité pour laquelle une modification est proposée ;
- ◆ l'allocation actuellement en vigueur et celle projetée si l'allocation de dépenses d'un membre du conseil est modifiée à la suite du changement de sa rémunération.

38. De plus, cet avis doit être publié au minimum 21 jours avant la séance au cours de laquelle le conseil municipal adoptera le règlement. La LTEM spécifie que le fait de ne pas accomplir les formalités relatives à la publication et aux mentions de l'avis public entraîne la nullité du règlement adopté. À cet effet, il est important de préciser que seul un tribunal peut rendre nul un règlement.

39. Neuf des onze municipalités, pour lesquelles un règlement sur la rémunération des élus a été analysé, n'ont pas respecté les dispositions relatives aux mentions exigées dans l'avis public par la LTEM. En effet, certaines n'ont pas publié cet avis public, d'autres ne précisent pas les données sur la rémunération ou l'allocation actuellement en vigueur et ce qui est projeté, certaines ne distinguent pas la rémunération et l'allocation ou, encore, omettent de mentionner l'heure ou le lieu de la séance au cours de laquelle le règlement sera adopté. Enfin, pour certaines municipalités, la publication de l'avis public n'a pas pu être confirmée dans les endroits exigés par le Code. En effet, les municipalités précisent plutôt que cette publication se fait aux endroits désignés par le conseil ; cependant, aucune résolution n'a pu être présentée pour désigner ces endroits et les municipalités ne disposent pas d'un règlement sur la publication des avis publics.

40. En ce qui concerne le délai de 21 jours prévu dans la LTEM pour donner l'avis, 4 des 11 municipalités concernées ne se sont pas conformées à cette disposition ; elles n'ont publié aucun avis public ou, encore, elles n'ont pas produit de certificat de publication attestant, par la personne qui donne l'avis public, que ce dernier a été publié dans le délai exigé.

#### Étapes essentielles liées à la LTEM et à la LAU

Les règlements qui découlent de la LTEM et de la LAU doivent franchir différentes étapes supplémentaires lors du processus d'adoption. Ces étapes sont des conditions essentielles pour que le conseil municipal puisse adopter les règlements et que ces derniers entrent en vigueur.

## Règlements liés à l'urbanisme

41. En vertu de la LAU, lorsque le projet de règlement est adopté, la municipalité doit tenir une assemblée publique sur celui-ci. Certaines dispositions législatives sont prévues afin d'informer adéquatement les citoyens de la tenue de cette assemblée publique.

42. Ainsi, l'information doit être transmise par avis public au plus tard le septième jour qui précède cette assemblée et comprendre les éléments suivants :

- ◆ la date, l'heure et le lieu de l'assemblée publique;
- ◆ l'objet de l'assemblée;
- ◆ le fait que le projet de règlement est disponible pour la consultation au bureau de la municipalité;
- ◆ la présence ou non de dispositions qui sont susceptibles d'approbation référendaire dans le règlement.

43. Pour les municipalités ayant adopté un règlement sur les modalités de publication des avis publics conformément au Code, les dispositions de ce règlement et les modalités qui y sont prévues priment sur l'affichage déterminé par la LAU. Pour les municipalités n'ayant adopté aucun règlement en ce sens, l'affichage de l'avis public doit être fait au bureau de la municipalité et dans un journal diffusé sur le territoire de celle-ci.

44. En ce qui concerne le délai de sept jours et les mentions requises dans l'avis public, sept des neuf municipalités ayant adopté un règlement d'urbanisme n'ont pas respecté l'une des exigences ; soit l'absence de certificat de publication attestant, par la personne qui donne l'avis public, que ce dernier a été publié, soit la publication dans un journal local a été omise, soit la publication de l'avis public au bureau municipal n'a pas été faite, contrairement à ce qui est prévu par la LAU. Les deux autres municipalités ayant adopté un règlement d'urbanisme ont respecté ces dispositions.

45. Quant aux exigences sur la disponibilité du projet de règlement au public et sur l'approbation référendaire, une seule municipalité concernée n'a pas appliqué la disposition de la LAU.

## Étapes supplémentaires prévues dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

### Assemblée publique sur le projet de règlement

46. Une fois que l'avis public indiquant l'ensemble des renseignements requis sur l'assemblée publique a été fourni, la municipalité tient l'assemblée. Au cours de celle-ci, le maire ou un membre du conseil désigné par le maire explique les différentes dispositions du projet de règlement.

47. Cette assemblée publique permet aux personnes présentes de s'exprimer sur le règlement envisagé par la municipalité et aux élus d'entendre les différents points de vue de la population avant de poursuivre le processus d'adoption.

48. Une mention doit être faite, lors de cette assemblée publique, si le projet de règlement contient une disposition susceptible d'approbation référendaire et cette disposition doit être identifiée. En plus de cette mention, les différentes modalités relatives à l'exercice du droit de soumettre ce règlement à une approbation des personnes habiles à voter doivent être expliquées.

49. Les neuf municipalités concernées ont toutes tenu une assemblée publique sur le projet de règlement, conformément à la LAU.

50. Toutefois, pour trois des neuf municipalités, des non-conformités ont été relevées. En effet, certains renseignements n'ont pas été communiqués lors de l'assemblée publique : il n'y avait rien qui indiquait si une disposition du règlement était susceptible d'approbation référendaire ou il n'y avait pas d'explication des modalités liées à l'exercice du droit pour les personnes habiles à voter.

51. Pour quatre des neuf municipalités concernées, nous n'avons pas été en mesure de tirer une conclusion ; de fait, il n'y avait aucun élément probant permettant de confirmer les renseignements donnés lors de cette assemblée publique.

52. Enfin, pour une municipalité, la présentation des mentions afférentes à une disposition susceptible d'approbation référendaire et l'explication des modalités quant à l'exercice de ce droit pour les personnes habiles à voter n'étaient pas requises, et ce, puisque le projet de règlement ne présentait aucune disposition susceptible d'approbation référendaire.

## Adoption d'un second projet de règlement et avis public aux personnes intéressées

### Personnes intéressées

Celles-ci sont les personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur la liste référendaire de la zone ou du secteur de zone visé par les dispositions du règlement susceptibles d'une approbation référendaire.

53. L'adoption d'un second projet de règlement à la suite de l'assemblée publique et l'avis public qui suit, lequel est adressé aux personnes intéressées, permettent de soumettre les dispositions du règlement qui sont susceptibles d'approbation référendaire aux personnes habiles à voter de la municipalité. Lors d'une étape subséquente, ces personnes pourront approuver ou refuser ces dispositions.

54. Conformément à la LAU, une disposition susceptible d'approbation référendaire doit déjà être présente dans le premier projet de règlement adopté.

55. De surcroît, il est prévu que les copies certifiées conformes du second projet de règlement et de la résolution par laquelle il est adopté, tout comme le premier projet de règlement, doivent être transmises le plus tôt possible à la MRC. Aux fins du présent audit, nous interprétons, au sens des normes relatives aux missions de certification publiées par CPA Canada, l'exigence spécifiée « le plus tôt possible » comme étant avant l'adoption du règlement final. Cela permet à la MRC d'être avisée des modifications en temps opportun, le cas échéant, et de pouvoir échanger avec la municipalité sur de possibles cas de non-conformité au schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

### Signature d'une demande

Lors de cette étape, les personnes intéressées manifestent leur intérêt à soumettre une ou des dispositions susceptibles d'approbation référendaire du règlement à la procédure d'approbation prévue à la LERM. Chaque disposition doit faire l'objet d'une demande distincte. Outre les conditions de validité prévues à la LAU, aucune formalité n'existe quant à la forme de cette demande.

56. De même, une fois que le second projet de règlement a été adopté, la municipalité doit informer les personnes intéressées par le règlement de la possibilité de signer une demande afin de soumettre à un référendum les dispositions susceptibles d'approbation référendaire.

57. Cette information doit être transmise par avis public après l'adoption du second projet de règlement, ce qui permet aux personnes intéressées de déposer une telle demande au plus tard le huitième jour qui suit celui de la publication de l'avis public. Cet avis doit :

- ◆ mentionner le numéro, le titre et la date d'adoption du second projet de règlement ;
- ◆ décrire brièvement les éléments des dispositions pouvant faire l'objet d'une demande ou indiquer qu'une copie du résumé du second projet peut être obtenue sans frais ;
- ◆ indiquer quelles sont les personnes qui ont le droit de signer une demande et énoncer les conditions de validité d'une demande ;
- ◆ expliquer les conditions et les modalités d'exercice d'une personne morale ;
- ◆ décrire le périmètre de chaque zone d'où peut provenir une demande ou l'illustrer par croquis ou, le cas échéant, indiquer l'endroit où ces détails peuvent être consultés sans frais ;
- ◆ mentionner que les dispositions n'ayant fait l'objet d'aucune demande valide pourront être incluses dans un règlement que les personnes habiles à voter n'auront pas à approuver ;
- ◆ mentionner l'endroit, les jours et les heures où le second projet de règlement peut être consulté.

58. À l'exception d'une municipalité qui n'a pas adopté de second projet de règlement comme elle aurait dû le faire conformément à la LAU, les sept autres municipalités concernées se sont conformées à la LAU.

59. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les copies certifiées conformes du second projet de règlement et de la résolution par laquelle il est adopté doivent être envoyées le plus tôt possible à la MRC. Quatre des huit municipalités concernées n'ont pas respecté cette disposition législative. Ces municipalités n'ont pas envoyé à la MRC les documents exigés à la suite de l'adoption du second projet de règlement. À noter que, pour une municipalité, cette étape n'était pas applicable, et ce, puisqu'elle n'avait pas de second projet de règlement à adopter.

60. Quant à la publication de l'avis public pour permettre aux personnes intéressées de déposer une demande d'approbation référendaire, sept des huit municipalités concernées ne se sont pas conformées à cette exigence. Parmi les non-conformités soulevées, une municipalité a publié l'avis public avant l'adoption du second projet de règlement, une autre municipalité n'a pas décrit le périmètre visé par les demandes et, pour une municipalité, l'avis public fait référence à la date de l'assemblée publique plutôt qu'à la date d'adoption du second projet. Pour les quatre autres municipalités, la publication de l'avis public n'a pas pu être confirmée pour les endroits désignés par le Code. De fait, les municipalités indiquent que cette publication se fait aux endroits désignés par le conseil, mais aucune résolution qui préciserait ces endroits n'a pu être présentée et les municipalités ne disposent pas de règlement sur la publication des avis publics. La dernière municipalité s'est conformée à cette disposition.

61. Une municipalité ne s'est pas conformée à l'exigence se rapportant à la possibilité de déposer une demande sur les dispositions susceptibles d'approbation référendaire, et ce, conformément à la LAU : aucun avis public n'a été publié pour permettre aux personnes intéressées de déposer une demande sur les dispositions susceptibles d'approbation référendaire. Les sept autres municipalités concernées se sont conformées à cette exigence.

## 2.4 Adoption des règlements

62. Tous les règlements doivent être adoptés lors d'une séance distincte de celle où l'avis de motion a été donné ou de celle où le projet de règlement a été déposé ou adopté selon la loi. L'adoption se fait généralement par résolution du conseil municipal. À moins d'indication contraire dans les dispositions législatives, lorsque les membres doivent se prononcer sur l'adoption d'un règlement, les décisions sont prises à la majorité simple.

63. Dès le début de la séance durant laquelle un règlement est adopté, des copies du projet de règlement doivent être mises à la disposition du public.

64. Si des changements ont été apportés depuis l'adoption du projet de règlement, un membre du conseil ou le secrétaire-trésorier doit mentionner ces changements avant l'adoption du règlement. De même, ces changements ne doivent pas modifier l'objet du projet de règlement déposé antérieurement.

### Séance distincte

Le Code prévoit que le règlement doit être adopté au plus tôt le deuxième jour suivant le dépôt du projet de règlement ou l'avis de motion donné par un membre du conseil, et ce, dans une séance distincte.

65. Une fois adopté, le règlement original doit être signé par le maire ou la personne présidant la séance du conseil et par le secrétaire-trésorier. L'adoption du règlement n'entraîne pas son entrée en vigueur immédiate. D'autres étapes sont nécessaires, soit la publication des règlements officialisant leur entrée en vigueur. Ces étapes supplémentaires sont présentées à la section 2.5.

66. Les 12 municipalités auditées ont adopté les règlements que nous avons analysés au cours d'une séance distincte de celle où le projet de règlement a été déposé ou de celle où l'avis de motion a été donné, et ce, au plus tôt le deuxième jour suivant la plus tardive de l'une de ces séances conformément au Code.

67. Pour 7 des 12 municipalités, certaines non-conformités ont été relevées quant à l'exigence de la mention, lors de la séance d'adoption, des changements apportés entre le projet de règlement et le règlement.

68. Les 12 municipalités ont respecté l'exigence quant à la non-modification de l'objet du règlement. Pour la signature du maire ou de la personne présidant la séance lors de l'adoption du règlement et celle du secrétaire-trésorier, 2 municipalités ont des règlements pour lesquels les signatures sont absentes, ce qui est non conforme au Code.

69. L'accessibilité du projet de règlement au public, et ce, dès le début de la séance où le règlement est adopté, n'est pas documentée, en tout ou en partie, dans les procès-verbaux de 9 des 12 municipalités auditées. Les 3 autres municipalités ont confirmé ne pas rendre accessibles les règlements.

## Particularités de l'adoption des règlements ou suivant leur adoption

### Règlement sur la gestion contractuelle

70. Le Code prévoit que le règlement sur la gestion contractuelle doit être transmis au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation au plus tard 30 jours après son adoption.

71. Parmi les 10 municipalités pour lesquelles cette disposition particulière suivant l'adoption du règlement s'appliquait, 3 ne se sont pas conformées à cette transmission au ministre.

### Règlement relatif au traitement des élus municipaux

72. La LTEM prévoit que l'adoption du règlement sur la rémunération des élus doit se faire en séance ordinaire du conseil.

73. De plus, le règlement est adopté seulement si les deux tiers des membres du conseil de la municipalité y sont favorables. La loi prévoit que la voix du maire doit faire partie de la majorité des voix favorables.

74. En 2017 et en 2018, l'introduction des dispositions quant à l'obligation du maire de voter sur tout règlement portant sur la rémunération est un changement qui a un impact important sur le processus d'adoption de ce type de règlement. En effet, selon le Code, le maire a généralement le droit de voter, mais n'est pas tenu de le faire.

75. Aux fins du présent audit, pour conclure sur le vote du maire, il faut que, lors de la séance d'adoption, le maire exprime clairement son avis favorable sur le règlement au moment du vote.

76. La LTEM précise aussi que le non-respect de certaines de ces formalités entraîne la nullité du règlement. Nous rappelons ici que seul un tribunal peut rendre nul un règlement.

**77. Parmi les 11 municipalités ayant adopté un règlement sur le traitement des élus municipaux, 3 ne se sont pas conformées aux exigences quant à l'adoption du règlement. En effet, les non-conformités à la LTEM observées se rapportent à une adoption lors d'une séance extraordinaire ou à l'adoption du règlement sans que le projet de règlement et cette séance soient précédés par un avis public avant la tenue de la séance d'adoption.**

**78. De plus, huit d'entre elles ne se sont pas conformées à l'exigence concernant l'obligation de la voix du maire dans la majorité des voix favorables. Certaines municipalités ont noté dans le procès-verbal que le règlement a été adopté à l'unanimité des conseillers présents (ce qui exclut le maire) ou encore à l'unanimité, mais sans indiquer que le maire a exercé son droit de voter comme prévu à la LTEM.**

## Règlements liés à l'urbanisme

79. Après la tenue de l'assemblée publique de consultation et lorsque le projet de règlement ne contient pas de disposition susceptible d'approbation référendaire, le conseil adopte le règlement avec ou sans changement.

**80. Notons qu'une municipalité a adopté son règlement sans avoir besoin de franchir l'étape liée au second projet de règlement, et ce, puisque ce règlement ne contenait aucune disposition susceptible d'approbation référendaire. Pour cette dernière, l'adoption du règlement ne contenant pas de disposition susceptible d'approbation référendaire n'a pas été faite en conformité avec la LAU. En effet, la municipalité a poursuivi la procédure d'adoption comme si le projet de règlement comportait une disposition susceptible d'approbation référendaire, plutôt que d'adopter directement le règlement.**

81. D'autre part, dans les cas où le processus exige l'adoption d'un second projet de règlement avant l'adoption du règlement final, un avis public doit être publié. Ce dernier permet aux personnes intéressées de déposer une demande de participation à un référendum, et ce, pour les dispositions du règlement qui sont susceptibles d'être soumises à un tel référendum. Une fois le délai arrivé à échéance, si aucune demande n'a été déposée à la municipalité, le conseil adopte alors sans changement le règlement.

82. Dans le cas où des demandes valides auraient été reçues, les dispositions du second projet de règlement qui sont visées par une demande de participation à un référendum sont adoptées par le conseil municipal dans un ou plusieurs règlements distincts, et ce, afin de pouvoir réaliser la procédure référendaire afférente à ces règlements.

83. Afin de soumettre aux personnes habiles à voter les dispositions d'un règlement qui doivent être approuvées, la LERM prévoit plusieurs étapes qui doivent être suivies par le secrétaire-trésorier. Ainsi, un registre permettant aux personnes de signer une demande de référendum doit être tenu, et ce, dans les 45 jours suivant l'adoption du règlement. Pour ce faire, un avis public doit être publié, au plus tard le 5<sup>e</sup> jour qui précède le jour où commence l'accessibilité au registre.

**84. Pour deux des huit municipalités concernées, nous avons été dans l'impossibilité de vérifier si une demande valide avait été reçue quant à la participation à un référendum puisque celle-ci n'a pas été documentée.**

**85. Par ailleurs, trois municipalités ne se sont pas conformées à l'adoption du règlement sans changement, dans le cas où aucune demande valide n'a été reçue à l'égard du second projet de règlement. Les non-conformités relevées sont celles-ci : une municipalité a adopté le règlement sans soumettre le second projet de règlement aux personnes intéressées ; les deux autres municipalités ont adopté le règlement avec des modifications par rapport au second projet de règlement.**

86. Enfin, la municipalité doit transmettre des copies certifiées conformes du règlement et de la résolution à la MRC le plus tôt possible après l'adoption du règlement final ou après son approbation par les personnes habiles à voter, selon la situation qui lui est applicable.

**87. Nous avons noté des non-conformités pour deux des neuf municipalités dans la transmission des documents à la MRC. Dans l'un des cas, il manquait la copie certifiée conforme du règlement adopté alors que, dans l'autre cas, la résolution n'a pas été envoyée et le règlement transmis correspond au second projet de règlement, plutôt qu'à celui adopté par le conseil.**

**88. D'autre part, pour deux autres municipalités sur les neuf concernées, la transmission à la MRC des copies certifiées conformes de la résolution et du règlement n'a pas été effectuée après l'adoption du règlement.**

## 2.5 Publication et entrée en vigueur des règlements

89. Afin d'officialiser l'entrée en vigueur d'un règlement, un avis public est signé par le secrétaire-trésorier de la municipalité et diffusé; cet avis doit notamment faire mention des éléments suivants :

- ◆ l'objet du règlement;
- ◆ la date de son adoption;
- ◆ l'endroit où il peut être consulté.

90. La publication d'un règlement se fait par affichage à deux endroits déterminés par résolution du conseil ou, en l'absence d'une telle résolution, au bureau de la municipalité et à un endroit public sur le territoire de celle-ci.

91. Depuis 2017, une municipalité peut adopter un règlement afin de déterminer les modalités de publication de ses avis publics. Si un tel règlement est en vigueur, le Code oblige une publication sur Internet et cette municipalité peut déterminer les autres modes de publication. Ce règlement a préséance sur les publications prévues dans le Code et toutes les autres lois. Il est à noter que ce règlement ne peut être abrogé, mais il peut être modifié.

92. Il importe de mentionner qu'un règlement portant sur la gestion contractuelle ou un règlement déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat doit en tout temps être publié sur le site Internet de la municipalité.

**93. Pour 8 des 12 municipalités auditées, des cas de non-conformité ont été soulevés pour certains des règlements analysés. Certains de ces cas concernaient l'endroit de la publication : les municipalités ont indiqué que la publication se faisait aux endroits désignés par le conseil, mais aucun règlement ou résolution n'a pu être présenté pour confirmer ces endroits. D'autre part, pour certaines municipalités, la publication de l'avis d'entrée en vigueur du règlement n'a pas été faite, ou elle n'a pas été publiée dans un journal diffusé sur leur territoire, comme cela était requis par la LAU.**

94. Un règlement entre en vigueur, sauf exception, le jour de sa publication. En plus du règlement, il est important pour la municipalité de conserver dans le livre des règlements une copie certifiée conforme du certificat de publication afin d'attester, par la personne qui donne l'avis public, que ce dernier a été publié et de confirmer son entrée en vigueur.

95. L'entrée en vigueur ne peut se faire de façon antérieure à la publication d'un règlement, mais il peut parfois y avoir un effet rétroactif selon des dispositions législatives particulières, par exemple pour le règlement sur le traitement des élus. Inversement, une date d'entrée en vigueur ultérieure à celle de la publication du règlement est possible lorsque certaines conditions légales ou réglementaires sont remplies.

96. Il importe de préciser que tant qu'un règlement n'est pas officiellement publié ni entré en vigueur, la mise en place par la municipalité de règles et de normes relatives à ce règlement ne peut être permise.

### Moment de publication

La publication du règlement s'effectue lorsque la municipalité a adopté celui-ci après avoir reçu toutes les approbations requises, le cas échéant, et se fait par avis public.

### Règlement soumis à une approbation

Si un règlement est soumis à une ou à des approbations, l'avis public doit mentionner la date et chacune des approbations nécessaires, et le règlement ne peut entrer en vigueur avant la réception de chacune d'elles.

97. Par ailleurs, une particularité a trait aux règlements d'urbanisme : leur entrée en vigueur correspond à la date où la MRC a délivré le certificat de conformité.

98. Pour 9 des 12 municipalités auditées, l'entrée en vigueur amène des cas de non-conformité relatifs à certaines dispositions législatives du Code, de la LTEM ou de la LAU, dont celles qui suivent :

- ◆ l'absence de publication du règlement par avis public ;
- ◆ l'absence de certaines mentions obligatoires sur l'avis public ;
- ◆ l'absence du certificat de publication pouvant attester de la date d'entrée en vigueur par la publication de l'avis public ;
- ◆ des renseignements contradictoires par rapport à des règlements et à leur avis public ;
- ◆ des effets rétroactifs non conformes ;
- ◆ la publication de l'avis public avant l'entrée en vigueur du règlement selon le certificat de conformité de la MRC ;
- ◆ des dates d'entrée en vigueur qui ne sont pas cohérentes avec la délivrance du certificat de conformité de la MRC.

## RECOMMANDATION

99. Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné les processus interne en place dans les municipalités auditées quant au processus d'adoption des règlements. La majorité d'entre elles ont peine à mettre en place des listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption des règlements. Nous avons noté que certaines déficiences dans le processus d'adoption des règlements pourraient être évitées par des contrôles adéquats et efficaces, lesquels favoriseraient ainsi le respect des exigences législatives.

### À toutes les municipalités auditées

- ▲ Mettre en place des contrôles internes adéquats et efficaces afin d'assurer le respect des dispositions législatives relatives au processus d'adoption des règlements.

# Commentaires des municipalités auditées

---

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels. Ceux qui ont été reçus sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que l'ensemble des municipalités auditées a adhéré à la recommandation.

## Municipalité d'Armagh

« La Municipalité d'Armagh est fière d'avoir participé à cet exercice de vérification portant sur les processus d'adoption des règlements.

« Elle continuera à suivre méthodiquement les mécanismes d'adoption et y voit une belle opportunité d'amélioration continue de ses processus réglementaires.

« La municipalité accueille ces commentaires de façon constructive. »

## Municipalité de Boileau

« La Municipalité de Boileau est heureuse d'avoir participé à cet audit de conformité, et ce, dans un objectif d'amélioration continue de nos processus réglementaires.

« Nous avons déjà mis en place de nouveaux outils de contrôle suivants les recommandations issues de l'audit de conformité afin d'assurer le respect des lois afférentes.

« Nous accueillons ces commentaires de façon très constructive. Nous voulons remercier les divers intervenants pour leur collaboration relativement à ce dossier. »

## Municipalité de Longue-Rive

« La Municipalité de Longue-Rive accueille favorablement et avec intérêt le rapport de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec sur le processus encadrant l'adoption des règlements. Ce rapport permettra à notre avis d'uniformiser et d'améliorer les processus pour toutes les municipalités au Québec et ce, peu importe sa grandeur.

« Nos employés ont collaboré avec intérêts et ouverture à cette démarche et la Municipalité y voit une belle occasion d'amélioration continue de ses processus. Cet audit d'une grande qualité permettra de bonifier nos façons de faire et d'apporter des modifications positives à l'application des lois et des règlements.

« Nous suivrons attentivement tous les autres rapports de la Commission afin d'améliorer nos méthodes de travail et ce, toujours dans l'objectif d'un service de grande qualité à notre collectivité. »

## Municipalité de Lorrainville

« La Municipalité de Lorrainville est contente d'avoir participé à l'exercice de vérification de ses processus d'adoption de ses règlements et continuera à encourager son personnel à poursuivre les recherches afin d'avoir des documents conformes.

« Nous avons pris connaissance des recommandations de la Vice-présidente à la vérification et nous allons agir en conséquence afin de respecter l'ensemble des processus d'adoption des règlements. À partir d'aujourd'hui, nous allons modifier nos documents pour les rendre conformes et faire une vérification avant l'adoption de chaque règlement.

« Pour le processus de conformité à la réglementation d'urbanisme, nous souhaitons nous conformer, mais il sera difficile de le faire, car notre source externe régionale utilise une autre façon de faire. »

## Municipalité de Saint-Ambroise-de-Kildare

« L'administration municipale reçoit positivement le résultat de l'audit sur le processus encadrant l'adoption des règlements. Elle s'assurera d'une approche plus rigoureuse en ce qui a trait aux éléments identifiés comme non conformes et confirme déjà des actions de rétablissement sur certains de ces éléments. »

## Municipalité de Saint-Denis-de-Brompton

« La Municipalité de Saint-Denis-de-Brompton est heureuse d'avoir participé à l'audit sur la conformité du processus d'adoption des règlements. Il s'agit d'un bel exercice d'analyse qui s'inscrit parfaitement dans la volonté de l'administration municipale d'améliorer de manière continue l'ensemble de ses processus d'adoption des règlements. En effet, quoique des outils soient déjà en place afin de contrôler le respect du processus d'adoption, les commentaires émis nous ont permis de nous questionner sur nos méthodes et de les améliorer rapidement. Nous souhaitons remercier l'équipe ayant travaillé à ce rapport avec qui la Municipalité a collaboré tout au long du processus. »

## Municipalité de la paroisse de Sainte-Rose-du-Nord

« Nous avons pris connaissance des résultats de l'audit réalisé au sein de notre municipalité. Nous apporterons les correctifs nécessaires afin que tout le processus d'adoption de nos règlements soit suivi à la lettre et ajouterons une vérification supplémentaire pour s'en assurer. »

## Municipalité de la paroisse de Saint-Louis-du-Ha! Ha!

« La Municipalité de Saint-Louis du Ha! Ha! a pris connaissance des conclusions de l'audit et des différentes recommandations émises.

« Suite à ce rapport, certains mécanismes seront mis en place pour améliorer le processus de l'approbation des règlements. »

## Municipalité de Saint-Michel-des-Saints

« Nous sommes heureux d'avoir été choisi afin de participer à ce premier processus d'audit de conformité du processus réglementaire mené par la Commission à l'égard des municipalités de moins de 10 000 habitants. Nous avons collaboré en toute transparence avec les vérificateurs impliqués dans un souci d'amélioration continue de nos pratiques.

« C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance du projet de rapport. Cet audit aura été l'occasion pour nous de réviser l'ensemble des formalités applicables à l'adoption des différents règlements municipaux et de s'assurer de faire les ajustements nécessaires. »

## Municipalité de Val-Morin

« Nous sommes très satisfaits de la démarche et des résultats entourant cet audit de conformité. Les recommandations soumises par la Commission municipale du Québec nous ont permis de revoir et de mettre à jour nos listes de contrôle afin de nous assurer que le processus d'adoption des règlements soit intégralement respecté. Outre quelques recommandations de la Commission visant l'amélioration de nos processus, nous sommes heureux de constater que nos méthodes de travail étaient déjà rigoureuses et bien définies.

« En précisant des lignes directrices qui nous assurerons d'améliorer nos pratiques et notre efficacité, ce rapport demeurera un outil précieux pour la direction générale et notre responsable du greffe. »

- ANNEXE 1 À propos de l'audit
- ANNEXE 2 Rôles et responsabilités des principaux intervenants
- ANNEXE 3 Sommaire des cas de non-conformité
- ANNEXE 4 Sommaire des résultats des étapes auditées par type de règlements (pourcentage des cas de non-conformité)

## À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent sur le cadre normatif lié à l'activité auditée.

### OBJECTIF DE L'AUDIT

#### Objectif

S'assurer que le processus suivi pour l'adoption, la publication et l'entrée en vigueur des règlements est conforme à l'encadrement législatif applicable, et ce, pour les règlements sélectionnés dans les municipalités auditées.

#### Critères d'évaluation

**1.1** La municipalité doit respecter les dispositions législatives afférentes aux étapes liées au processus d'adoption des règlements et aux particularités qui s'y rattachent, le cas échéant. En effet, selon le type de règlement à adopter, les municipalités doivent, dans certaines circonstances, franchir des étapes obligatoires supplémentaires prévues dans la législation. Par exemple, en matière d'urbanisme, une consultation publique précède l'adoption d'un règlement; pour certains types de règlements, une procédure d'approbation par les personnes habiles à voter peut s'appliquer. Voici les principales étapes relatives au processus d'adoption :

- ◆ avis de motion;
- ◆ dépôt du projet de règlement;
- ◆ adoption du règlement;
- ◆ publication du règlement;
- ◆ entrée en vigueur du règlement.

Les critères établis pour évaluer la conformité du processus d'adoption de règlements sont bien définis par le législateur. L'équipe d'audit doit exprimer une conclusion quant à savoir si l'entité s'est conformée, dans tous leurs aspects importants, aux exigences spécifiées qui découlent des lois suivantes :

- ◆ *Code municipal du Québec;*
- ◆ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;*
- ◆ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités;*
- ◆ *Loi sur le traitement des élus municipaux.*

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur la Commission municipale* et conformément aux méthodes de travail en vigueur à la Vice-présidence à la vérification. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001) de même que celle sur les missions d'appréciation directe visant la délivrance d'un rapport sur la conformité (NCCM 3531).

De plus, la Vice-présidence à la vérification applique la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ 1) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle maintient un système de contrôle de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la Vice-présidence à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

## PORTÉE DES TRAVAUX

Nos travaux d'audit portent sur la conformité du processus d'adoption des règlements, principalement sur les règlements d'urbanisme, de taxation, de tarification, de gestion contractuelle, de traitement des élus municipaux et ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat. Nous excluons de nos travaux les règlements d'emprunt ainsi que les codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux. Notons que l'audit ne porte pas sur le bien-fondé ni sur le contenu des règlements audités.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé les différentes étapes pertinentes relatives au processus d'adoption des règlements, les rôles et les responsabilités de même que les pratiques au sein des municipalités auditées. Nos travaux se sont concentrés sur l'analyse du processus qui a mené à l'adoption de règlements généraux, de règlements relatifs à la rémunération des élus, de règlements concernant la gestion contractuelle, de règlements déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité ainsi que de règlements d'urbanisme. Pour ce faire, nous avons recueilli et analysé l'information par le biais de divers documents et d'entrevues avec les principaux intervenants. Nous avons réalisé, sur la base d'un échantillonnage aléatoire, près de 50 validations du processus d'adoption de règlements. Ces validations nous ont permis d'évaluer le respect quant à la conformité des principales dispositions législatives afférentes aux étapes liées au processus d'adoption des règlements et aux particularités qui s'y rattachent, le cas échéant. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des règlements adoptés, mais il donne des indications sur les éléments que les municipalités doivent prendre en compte.

Comme spécifié dans la NCCM 3531, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité des municipalités auditées avec l'encadrement législatif du processus lié à l'adoption des règlements.

Nos travaux d'audit se sont déroulés principalement d'avril à mai 2020 et de novembre 2020 à février 2021. Ils ont porté principalement sur les règlements adoptés au cours de la période du 1er juin 2018 au 31 mars 2020. Toutefois, certaines de nos observations pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Le présent rapport a été achevé le 9 mars 2021.

## Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Les rôles et les responsabilités des principaux acteurs au regard du processus d'adoption des règlements sont précisés dans les paragraphes suivants.

### Conseil municipal

Le rôle du conseil municipal, présidé par le maire, est de décider collectivement des orientations à adopter pour atteindre certains objectifs ou pour résoudre des problèmes. Pour ce faire, les élus doivent toujours prendre leurs décisions, sous forme de règlement ou de résolution, lors des séances du conseil, et ce, dans l'intérêt des citoyens qu'ils représentent. Le rôle du conseil doit s'exercer dans le respect des lois, notamment en ce qui a trait au processus d'adoption des règlements, par exemple pour les avis de motion et le dépôt des projets de règlement.

De plus, le maire doit, entre autres, veiller à ce que les dispositions de la loi soient mises en œuvre. Il dispose également d'un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle à l'égard des affaires et des employés de la municipalité.

### Directeur général et secrétaire-trésorier

Le fonctionnaire principal des municipalités régies par le *Code municipal du Québec* est le directeur général. La fonction de secrétaire-trésorier est généralement assumée par le directeur général.

Le conseil d'une municipalité régie par le Code peut attribuer au directeur général, par règlement adopté à la majorité absolue de ses membres, certains des pouvoirs et des responsabilités d'un directeur général nommé en vertu de la LCV. Dans ce cas, le règlement peut prévoir la création de postes distincts de directeur général et de secrétaire-trésorier, lesquels ne peuvent pas être occupés par la même personne.

Sous l'autorité du conseil municipal, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et, à cette fin, il planifie, organise, dirige et contrôle l'ensemble des activités. Il est notamment responsable du contrôle interne nécessaire pour assurer la conformité du processus encadrant l'adoption des règlements.

Le directeur général assure les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité. Par son rôle, il étudie notamment les projets de règlement.

Dans son rôle de secrétaire-trésorier, il assiste aux séances du conseil et dresse le procès-verbal de tous les actes et les délibérations dans un registre et voit à la préparation des documents nécessaires aux séances du conseil. Il doit notamment signer les règlements adoptés, les enregistrer dans le livre des règlements et avoir la garde de ces derniers.

## Sommaire des cas de non-conformité

Au terme des travaux réalisés par la Vice-présidente à la vérification, nous présentons ci-dessous les cas de non-conformité soulevés par notre audit dans les 12 municipalités auditées en fonction des exigences légales encadrant le processus d'adoption des règlements.

	Avis de motion	Projet de règlement-dépôt / adoption	Avis public-Traitement des élus	Assemblée publique-Urbanisme	Adoption du règlement	Vérification de la conformité-Urbanisme	Publication du règlement	Entrée en vigueur du règlement	Adoption d'un second projet de règlement-Urbanisme	Règlement susceptible d'approbation référendaire-Urbanisme	Scrutin référendaire-Urbanisme
<b>Règlements généraux</b>	-	Boileau Longue-Rive Saint-Valère Val-Morin			Boileau Lorrainville Saint-Barnabé Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère Val-Morin		Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère	Armagh Lorrainville Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Barnabé Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère			
<b>Règlements sur la gestion contractuelle / délégation de pouvoir</b>	-	Boileau Longue-Rive Saint-Valère Val-Morin			Armagh Boileau Saint-Barnabé Saint-Denis-de-Brompton Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère Val-Morin		Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère	Lorrainville Saint-Denis-de-Brompton Saint-Valère			
<b>Règlements sur le traitement des élus municipaux</b>	-	Boileau Longue-Rive Lorrainville Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Val-Morin	Armagh Boileau Longue-Rive Lorrainville Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints		Armagh Boileau Lorrainville Saint-Barnabé Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Val-Morin		Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints	Lorrainville Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints			
<b>Règlements d'urbanisme</b>	-	Lorrainville Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère		Longue-Rive Lorrainville Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère	Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Valère Val-Morin	Lorrainville Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère	Longue-Rive Lorrainville Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Sainte-Rose-du-Nord Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère	Lorrainville Saint-Valère	Longue-Rive Saint-Ambroise-de-Kildare Saint-Denis-de-Brompton Saint-Louis-du-Ha! Ha! Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère	Saint-Michel-des-Saints Saint-Valère Val-Morin	-

■ Étape non applicable au type de règlement analysé

## Sommaire des résultats des étapes auditées par type de règlements (pourcentage des cas de non-conformité)

Figure 3 Règlements généraux

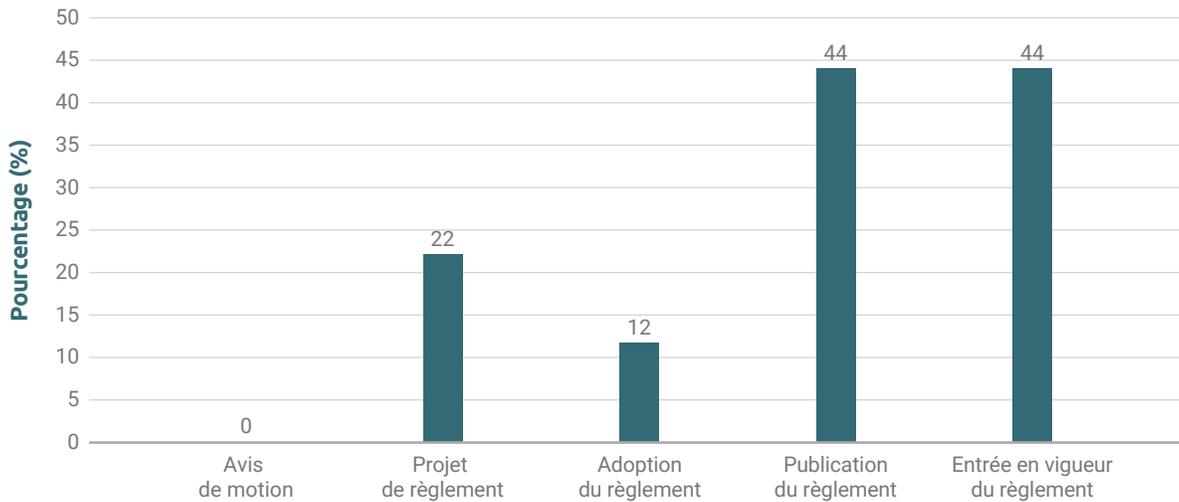
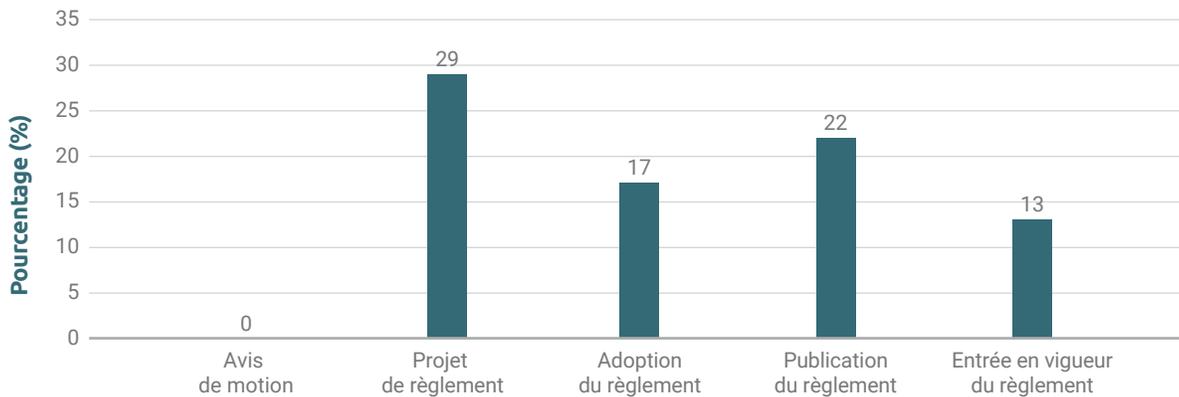
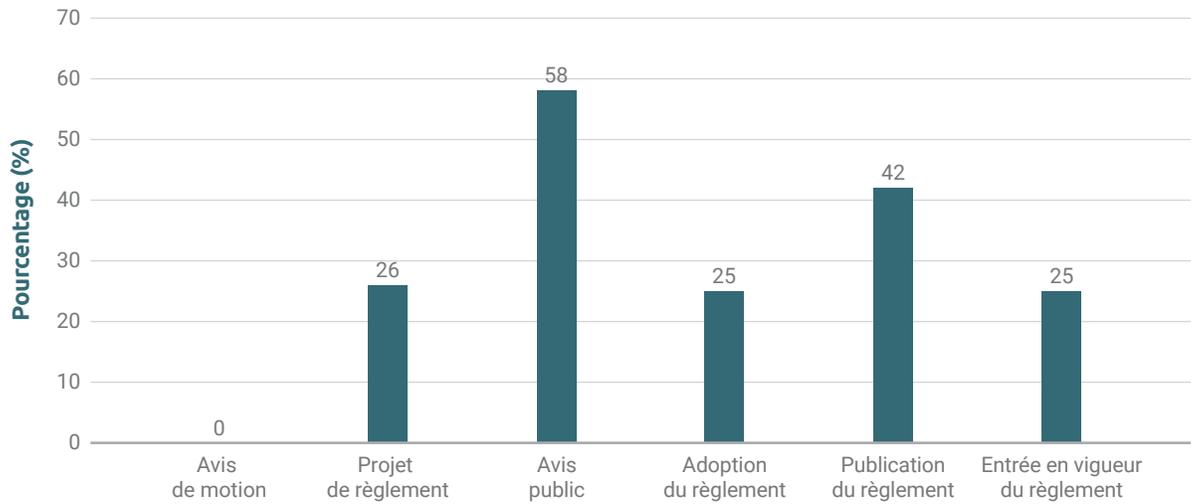
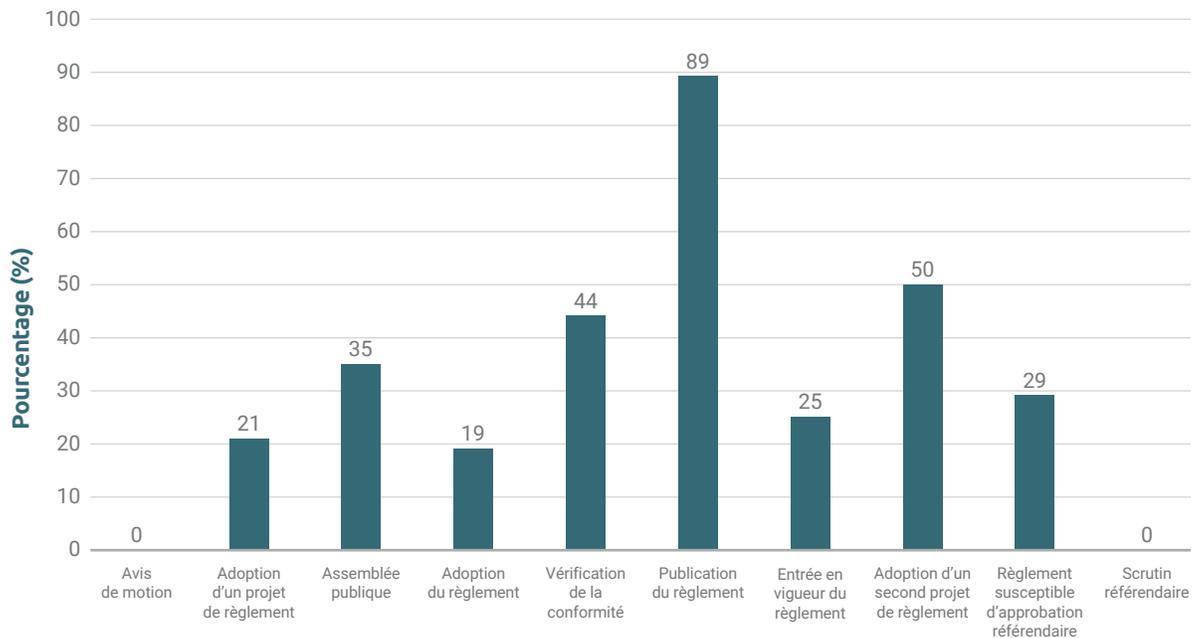


Figure 4 Règlements sur la gestion contractuelle et ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité



**Figure 5** Règlements sur le traitement des élus municipaux**Figure 6** Règlements liés à l'urbanisme



**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*