

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

**PROCESSUS ENCADRANT
L'ADOPTION DES RÈGLEMENTS**
(MUNICIPALITÉS DE 10 000 À 99 999 HABITANTS)

AUDIT DE CONFORMITÉ

DÉCEMBRE 2020



The background image shows a town with a prominent clock tower in the center. The town is built on a hillside, with several houses visible. Behind the town is a dense forest covering a hill. The overall scene is in a light, monochromatic tone.

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^e 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.

ISBN : 978-2-550-88187-2 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-88186-5 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2020

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale du Québec a annoncé, en juin 2020, des travaux d’audit dans 28 municipalités 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, décembre 2020



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 suivantes :

- ◆ Conseil municipal de la ville d’Alma
- ◆ Conseil municipal de la ville d’Amos
- ◆ Conseil municipal de la ville de Bécancour
- ◆ Conseil municipal de la ville de Blainville
- ◆ Conseil municipal de la ville de Boisbriand
- ◆ Conseil municipal de la ville de Boucherville
- ◆ Conseil municipal de la ville de Châteauguay
- ◆ Conseil municipal de la ville de Cowansville
- ◆ Conseil municipal de la ville de Deux-Montagnes
- ◆ Conseil municipal de la ville de Dolbeau-Mistassini
- ◆ Conseil municipal de la ville de Drummondville
- ◆ Conseil municipal de la ville de Joliette
- ◆ Conseil municipal de la ville de Lachute
- ◆ Conseil municipal de la ville de La Tuque
- ◆ Conseil municipal de la ville de Magog
- ◆ Conseil municipal de la ville de Mont-Royal
- ◆ Conseil municipal de la ville de Pointe-Claire
- ◆ Conseil municipal de la ville de Repentigny
- ◆ Conseil municipal de la ville de Rimouski
- ◆ Conseil municipal de la ville de Saint-Colomban
- ◆ Conseil municipal de la ville de Sainte-Marie
- ◆ Conseil municipal de la ville de Saint-Georges
- ◆ Conseil municipal de la ville de Salaberry-de-Valleyfield
- ◆ Conseil municipal de la ville de Sorel-Tracy
- ◆ Conseil municipal de la ville de Val-d’Or
- ◆ Conseil municipal de la ville de Vaudreuil-Dorion
- ◆ Conseil municipal de la ville de Victoriaville
- ◆ Conseil municipal de la ville de Westmount

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, CPA auditrice, CA

Québec, décembre 2020

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Le conseil municipal, lequel représente les citoyens, prend les décisions quant aux orientations et aux priorités d'action de la municipalité locale (municipalité). Afin de concrétiser les orientations, il a le pouvoir d'adopter des règlements municipaux, lesquels sont des actes normatifs encadrant notamment la gestion administrative ainsi que le processus décisionnel au sein de la municipalité, par le biais de règles et de normes. À cet égard, mentionnons que les municipalités auditées adoptent chaque année plusieurs dizaines de règlements.

Étant donné l'importance des règlements pour la municipalité dans l'exercice de ses compétences, 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 des 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 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.

Mené principalement auprès du personnel du service du greffe, notre audit s'est concentré sur l'analyse du processus entourant l'adoption 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 ?

- ◆ Alma
- ◆ Amos
- ◆ Bécancour
- ◆ Blainville
- ◆ Boisbriand
- ◆ Boucherville
- ◆ Châteauguay
- ◆ Cowansville
- ◆ Deux-Montagnes
- ◆ Dolbeau-Mistassini
- ◆ Drummondville
- ◆ Joliette
- ◆ Lachute
- ◆ La Tuque
- ◆ Magog
- ◆ Mont-Royal
- ◆ Pointe-Claire
- ◆ Repentigny
- ◆ Rimouski
- ◆ Saint-Colomban
- ◆ Sainte-Marie
- ◆ Saint-Georges
- ◆ Salaberry-de-Valleyfield
- ◆ Sorel-Tracy
- ◆ Val-d'Or
- ◆ Vaudreuil-Dorion
- ◆ Victoriaville
- ◆ Westmount

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 une stabilité juridique de la réglementation municipale. En ce sens, nous ne devrions pas observer de non-conformités à leur 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, ce que seul un tribunal peut trancher.

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

- ♦ Au cours de notre audit, nous avons analysé près de 200 règlements. Ces derniers sont relatifs à des règlements généraux, tels que la taxation, la tarification, le suivi budgétaire, à des règlements sur la gestion contractuelle de même qu'à la délégation de pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat, à des règlements sur le traitement des élus, et enfin, à des règlements liés à l'urbanisme. Parmi les 28 municipalités auditées, 5 d'entre elles se sont conformées, dans tous les aspects importants, aux exigences encadrant le processus d'adoption des règlements. Quant aux 23 autres municipalités, elles ne se sont pas conformées, dans tous les aspects importants, à ces mêmes exigences.
- ♦ Peu importe le type de règlements analysés, plusieurs non-conformités ont été relevées concernant principalement les étapes spécifiques pour l'adoption du règlement de même que pour son entrée en vigueur.
- ♦ 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.
- ♦ En ce qui concerne l'adoption des règlements liés à l'urbanisme, des cas de non-conformité ont été notés pratiquement à chacune des étapes, sans toutefois y être présents de façon généralisée. Le processus d'adoption de ces règlements est toutefois plus complexe que celui pour les autres types de règlements.
- ♦ Bien que la majorité des municipalités auditées utilise des listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption des règlements, des déficiences demeurent, à divers degrés, au sein de plus de 80 % des municipalités auditées. Une bonification des contrôles internes devrait être apportée afin d'assurer le respect des dispositions législatives relatives au processus d'adoption des règlements.

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

1 / Mise en contexte	10
2 / Résultats de l'audit	16
2.1 Avis de motion	16
2.2 Projets de règlement	17
Particularités des projets de règlement	17
2.3 Dispositions particulières avant l'adoption de certains règlements	18
Avis publics	18
Étapes supplémentaires prévues dans la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	19
2.4 Adoption des règlements	22
Particularités de l'adoption des règlements ou suivant leur adoption	22
2.5 Publication et entrée en vigueur des règlements	25
Commentaires des municipalités auditées	27
Annexes	32

Sigles

LAU *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

LCV *Loi sur les cités et villes*

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

Conseil municipal

Composé d'un maire et de conseillers, le conseil municipal représente la municipalité et administre ses affaires. Les décisions sont prises en séance du conseil sous forme de résolutions ou de règlements et visent à assurer des services qui répondent aux besoins de la population.

1. Le conseil municipal, lequel représente les citoyens, prend les décisions quant aux orientations et aux priorités d'action de la municipalité. Afin de concrétiser ces orientations, il a le pouvoir d'adopter des règlements municipaux, lesquels sont des actes normatifs encadrant notamment la gestion administrative ainsi que le processus décisionnel au sein de la municipalité, par le biais de règles et de normes. À cet égard, mentionnons que les municipalités adoptent chaque année plusieurs dizaines de règlements.

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. Il s'agit d'un acte normatif qui, une fois entré en vigueur, est considéré comme une loi publique sur le territoire de la municipalité.

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 au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

5. Étant donné l'importance des règlements pour la municipalité dans l'exercice de ses compétences, 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, ce que seul un tribunal peut faire.

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.

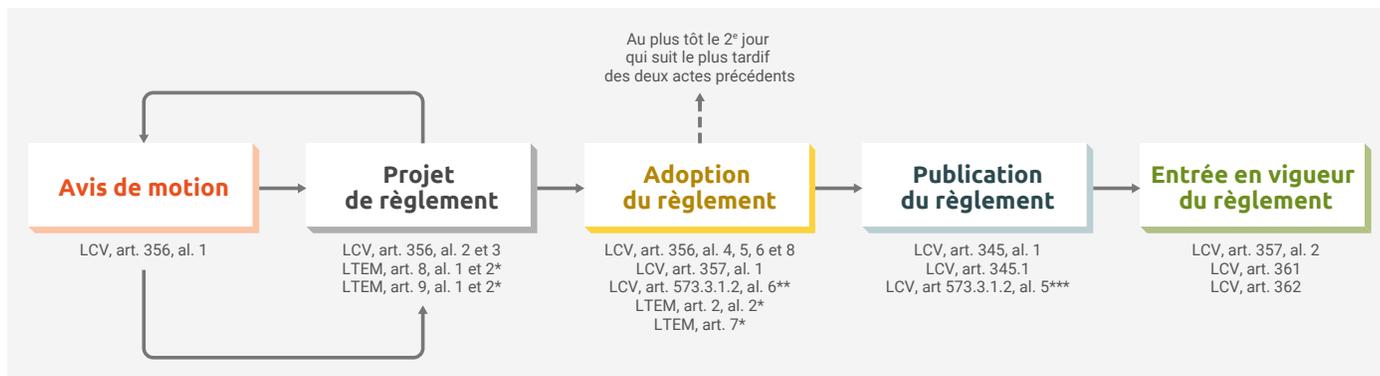
Cadre général

7. Au cours des dernières années, les règles régissant l'adoption des règlements municipaux ont fait l'objet de diverses modifications :

- ◆ *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);*
- ◆ *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 la *Loi sur les cités et villes* (LCV) ou par le *Code municipal du Québec*. Les étapes de ce processus sont présentées dans la figure 1. Chacune est accompagnée des références aux articles de la LCV 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 audités. 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.

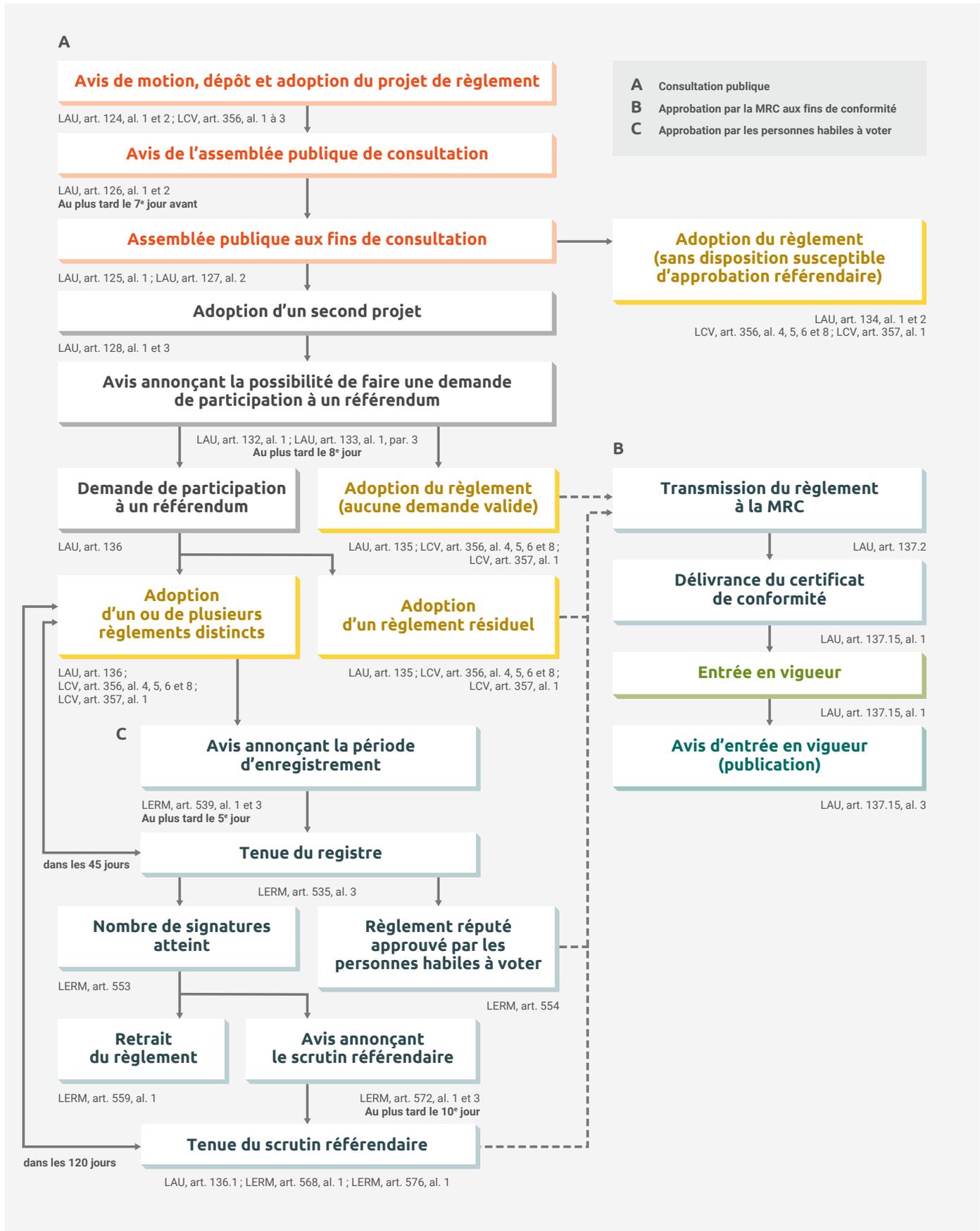
Source : *Bulletin Muni-Express*, N° 12 – 16 juillet 2018, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Le numéro des articles de lois a toutefois été ajouté par la Vice-présidence à la vérification.

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'art. 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



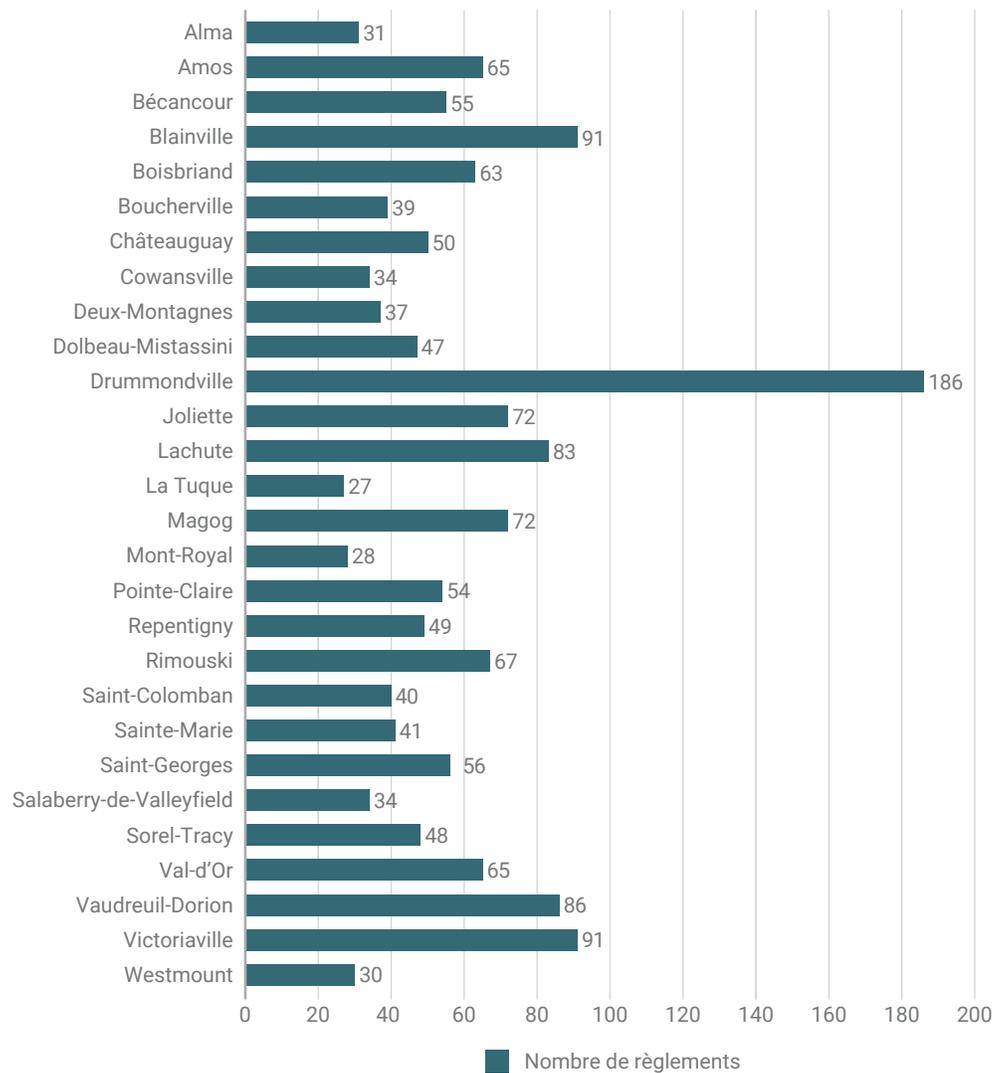
Municipalités auditées

11. La présente mission d'audit de conformité concerne les 28 municipalités suivantes :

Ville	Population	Ville	Population
◆ Alma	30 831	◆ Magog	27 354
◆ Amos	12 769	◆ Mont-Royal	22 027
◆ Bécancour	13 543	◆ Pointe-Claire	33 382
◆ Blainville	60 838	◆ Repentigny	85 751
◆ Boisbriand	26 899	◆ Rimouski	49 507
◆ Boucherville	42 714	◆ Saint-Colomban	17 156
◆ Châteauguay	49 953	◆ Sainte-Marie	13 606
◆ Cowansville	14 727	◆ Saint-Georges	33 348
◆ Deux-Montagnes	17 998	◆ Salaberry-de-Valleyfield	42 410
◆ Dolbeau-Mistassini	14 039	◆ Sorel-Tracy	34 933
◆ Drummondville	78 345	◆ Val-d'Or	32 932
◆ Joliette	21 136	◆ Vaudreuil-Dorion	41 019
◆ Lachute	13 427	◆ Victoriaville	47 516
◆ La Tuque	10 933	◆ Westmount	20 974

12. Celles-ci ont une population variant de 10 000 à 99 999 habitants et sont réparties dans plusieurs régions administratives. Ces municipalités sont régies par la LCV. Durant la période visée par notre audit de conformité, soit du 1^{er} mai 2018 au 31 décembre 2019, l'ensemble de ces municipalités a adopté un peu plus de 1 600 règlements, en lien avec le sujet audité, parmi lesquels nous en avons sélectionné certains. La figure 3 donne le nombre de règlements adoptés pour la période auditée, et ce, pour chaque municipalité sélectionnée.

Figure 3 Règlements relatifs à notre sujet audité adoptés du 1^{er} mai 2018 au 31 décembre 2019



Source : Municipalités auditées.

13. L'objectif de l'audit est de 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. Les critères d'évaluation afférents à nos travaux et la portée de ces derniers sont présentés à l'annexe 1.

Rôles et responsabilités

14. Les municipalités auditées disposent d'un service du greffe, dont les principales fonctions sont les 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 ;
- ◆ veiller à la légalité du processus décisionnel, notamment le processus réglementaire ;
- ◆ assurer la qualité des actes et la concordance avec les exigences légales.

15. Le greffier 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.

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.

02

Résultats de l'audit

17. Les paragraphes qui suivent décrivent les constats généraux que nous avons faits à la suite de nos travaux. Le sommaire des cas de non-conformité est présenté à l'annexe 3.

18. Parmi les 28 municipalités auditées, 5 d'entre elles se sont conformées, dans tous les aspects importants, aux exigences relatives au processus d'adoption des règlements. Quant aux 23 autres municipalités, elles ne se sont pas conformées, dans tous les aspects importants, aux exigences relatives au processus d'adoption des règlements. L'annexe 3 présente la synthèse des résultats de nos travaux d'audit et les sections suivantes détaillent les constats en lien avec chacune des étapes encadrant le processus. De plus, les figures 4, 5, 6 et 7 montrent le sommaire des cas de non-conformité relatifs à chacune des étapes pour les différents types de règlements et sont présentées à l'annexe 4.

19. Le fonctionnaire responsable du processus d'adoption des règlements doit s'assurer du respect des différentes dispositions législatives quant aux processus d'élaboration et d'adoption de ces règlements. Une majorité des municipalités auditées utilise des listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption. Ces listes ont pour objet de permettre au personnel en place d'être en mesure de suivre les grandes étapes dans le cycle d'adoption et d'y indiquer, par exemple, leur réalisation.

20. Malgré ce processus interne, qui indique généralement les étapes à franchir liées à l'adoption réglementaire, des déficiences demeurent au sein de plus de 80 % des municipalités auditées. De fait, celles-ci concernent la mise en place d'un contrôle interne efficace sur les processus d'adoption des règlements et les listes de contrôle utilisées. Puisque les règles relatives à l'adoption des règlements municipaux sont déterminées par les dispositions législatives des lois concernées, un contrôle interne adéquat en fonction de ces lois viendrait assurer le respect des exigences liées au processus d'adoption.

21. 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 par les normes de certification publiées par CPA Canada.

2.1 Avis de motion

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.

22. 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 annoncé par le conseil municipal.

23. 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.

24. L'ensemble des municipalités auditées a donné l'avis de motion exigé pour chacun des règlements, et ce, conformément à la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

2.2 Projets de règlement

25. 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.

26. Toutes les municipalités ont déposé un projet de règlement avant l'adoption de ce dernier en séance du conseil, conformément à la LCV. Toutefois, certaines non-conformités ont été observées pour des projets de règlement relatifs la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (LTEM) et à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), lesquelles sont présentées dans la section suivante.

27. 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.

28. L'accessibilité du projet de règlement au public n'a pu être confirmée, en partie, pour l'ensemble des municipalités puisque cette accessibilité n'est pas documentée par les municipalités ou n'a pas été vérifiable autrement.

Dépôt du projet de règlement

Des modifications législatives ont été apportées en 2017 et en 2018 à la LCV. 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.

Particularités des projets de règlement

Règlement relatif au traitement des élus municipaux

29. 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 ou, selon la situation, par le comité exécutif.

30. 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 et l'effet rétroactif au 1^{er} janvier de l'année pendant laquelle le règlement entre en vigueur. De même, toute rémunération additionnelle versée en remplacement du maire doit être spécifiée, s'il y a lieu.

31. À l'exception d'une municipalité, l'avis de motion a été donné et le projet de règlement déposé par le même membre du conseil, conformément à la LTEM. En ce qui concerne les renseignements particuliers, toutes les municipalités ont spécifié les mentions obligatoires.

Règlement lié à l'urbanisme

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

33. Aux fins du présent audit, nous avons interprété, au sens des normes de 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.

34. Concernant l'adoption du projet de règlement, une seule des 28 municipalités n'a pas procédé à l'adoption d'un projet de règlement d'urbanisme.

35. 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, 18 municipalités l'ont fait. Pour 4 municipalités, l'envoi à la MRC a été fait après l'adoption du second projet. Quant aux autres municipalités, soit la documentation relative à cette transmission n'a pas été fournie, soit cette transmission n'est pas applicable puisque la municipalité fait partie d'une agglomération ou exerce les pouvoirs d'une MRC.

2.3 Dispositions particulières avant l'adoption de certains règlements

Avis publics

Règlement relatif au traitement des élus municipaux

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.

36. Une fois le projet de règlement présenté, la LTEM exige de la part du greffier qu'un avis public dans lequel figurent les 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.

37. 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.

38. Parmi les 25 municipalités pour lesquelles un règlement sur la rémunération des élus a été analysé, 7 n'ont pas respecté les dispositions relatives aux mentions exigées dans l'avis public par la LTEM. En effet, certaines ne précisent pas les données sur la rémunération ou les allocations actuellement en vigueur et ce qui est projeté ou, encore, le lieu de la séance au cours de laquelle le règlement sera adopté.

39. En ce qui concerne le délai de 21 jours prévu dans la LTEM pour donner l'avis, seule une des 25 municipalités n'a pas respecté le délai.

Règlement lié à l'urbanisme

40. En vertu de la LAU, lorsque le projet de règlement est adopté, la municipalité doit généralement 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.

41. 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.

42. L'avis doit également indiquer si le règlement contient ou non des dispositions qui sont susceptibles d'approbation référendaire.

43. Pour les municipalités ayant adopté un règlement sur les modalités de publication des avis publics conformément à la LCV, 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 cette dernière.

44. L'ensemble des municipalités a respecté, conformément à la LAU, le délai de sept jours et a inscrit dans l'avis public les mentions requises.

45. Quant aux exigences sur l'accessibilité du projet de règlement au public et sur l'approbation référendaire, une seule municipalité 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. Comme mentionné dans la LAU, le fait de ne pas tenir une telle assemblée lors du processus d'adoption entraîne la nullité du règlement, et nous rappelons que seul un tribunal peut rendre cette décision.

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. Toutes les municipalités ont tenu une assemblée publique sur le projet de règlement, conformément à la LAU.

50. Toutefois, pour deux 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 et il n'y avait pas d'explication des modalités liées à l'exercice de ce droit pour les personnes habiles à voter.

51. Pour quatre municipalités, nous n'avons pas été en mesure de tirer une conclusion ; de fait, les renseignements inclus dans le procès-verbal pour les municipalités qui en ont préparé un sont insuffisants, ou il n'y avait aucun élément probant quant à cette assemblée publique pour nous permettre de conclure.

52. Enfin, pour certaines municipalités, 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. Plusieurs motifs sont possibles : aucun citoyen ne s'est présenté à l'assemblée publique ; le projet de règlement ne présente aucune disposition susceptible d'approbation référendaire ; certaines municipalités se trouvent à l'intérieur d'une agglomération ou exercent les pouvoirs d'une MRC ; la municipalité a adopté une politique de participation publique.

Politiques de participation publique

Depuis 2017, il est possible pour les municipalités d'adopter une politique de participation publique afin d'être exemptées des étapes liées à une approbation référendaire.

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

Personnes intéressées

Les personnes intéressées sont les personnes qui ont un intérêt direct dans l'objet du règlement et qui sont concernées directement par l'effet de ce dernier.

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 de 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.

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 le lieu où 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 règlement peut être consulté.

58. L'ensemble des municipalités concernées par l'adoption d'un second projet de règlement s'est conformé 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. Trois municipalités n'ont pas respecté, en tout ou en partie, ces dispositions législatives. Ces municipalités n'ont pas envoyé à la MRC l'ensemble des documents ou les ont transmis seulement à la fin du processus, soit lors de la demande du certificat de conformité. De plus, pour une municipalité, le numéro de règlement auquel l'avis public devait référer pour permettre aux personnes intéressées de déposer une demande d'approbation référendaire était manquant.

60. À noter que pour cinq municipalités, nous n'avons pas été en mesure de tirer une conclusion puisque celles-ci n'ont pu confirmer l'envoi de la documentation exigée à la MRC pour certains règlements analysés.

61. Aussi, toutes les municipalités auditées se sont conformées aux exigences se rapportant à la possibilité de déposer une demande sur les dispositions susceptibles d'approbation référendaire, et ce, conformément à la LAU. Enfin, deux municipalités n'ont pas respecté le délai qui permet aux personnes intéressées de déposer une demande au plus tard le huitième jour qui suit la publication de l'avis public.

2.4 Adoption des règlements

Séance distincte

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

62. Tous les règlements doivent être adoptés lors d'une séance distincte de celle où l'avis de motion a été donné ou le projet de règlement a été déposé. L'adoption se fait 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 greffier 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.

65. Une fois adopté, le règlement original doit être signé par le maire ou la personne présidant la séance du conseil et par le greffier. L'adoption du règlement n'entraîne pas son entrée en vigueur immédiate. D'autres étapes sont nécessaires, soit la publication et l'entrée en vigueur des règlements. Celles-ci sont présentées à la section 2.5 de ce rapport.

66. L'ensemble des municipalités a adopté les règlements que nous avons analysés lors d'une séance distincte de celle de l'avis de motion ou du projet de règlement, et ce, au plus tôt le deuxième jour suivant la plus tardive de l'une de ces séances conformément à la LCV.

67. Pour huit 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. Toutes les municipalités ont respecté l'exigence quant à la non-modification de l'objet du règlement. De même, la signature par le maire ou le président de la séance et celle du greffier sont présentes, ce qui est conforme à la LCV.

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 dans les procès-verbaux, sauf pour 3 municipalités. Conséquemment, nous n'avons pu vérifier cette accessibilité pour les 25 autres municipalités.

Particularités de l'adoption des règlements ou suivant leur adoption

Règlement sur la gestion contractuelle

70. La LCV 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 20 municipalités pour lesquelles cette disposition particulière suivant l'adoption du règlement s'appliquait, 12 ne se sont pas conformées à celle-ci. Les non-conformités observées se rapportent soit à une non-transmission au ministre, soit au non-respect du délai de 30 jours.

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. Notons aussi que le 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 la LCV, 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 du conseil, le maire exprime clairement un 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. Les 25 municipalités auditées ayant adopté un règlement sur le traitement des élus municipaux l'ont fait lors d'une séance ordinaire du conseil municipal.

78. Toutefois, neuf d'entre elles ne se sont pas conformées à l'exigence concernant l'inclusion du vote 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 alors que le règlement de régie interne de la municipalité indique que le maire ne vote habituellement pas.

Règlement lié 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. Notons que cinq municipalités ont adopté certains règlements sans avoir à franchir l'étape liée au second projet de règlement, soit parce que les règlements ne contenaient aucune disposition susceptible d'approbation référendaire, soit parce que la municipalité avait une politique de participation publique.

80. Pour ces cinq municipalités, l'adoption des règlements ne contenant pas de disposition susceptible d'approbation référendaire a été faite en conformité avec la LAU.

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 ont 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 greffier. 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^e jour qui précède le jour où commence l'accessibilité au registre.

84. Selon l'information obtenue, trois municipalités seulement ont reçu une demande valide afin de soumettre des dispositions du règlement à l'approbation des personnes habiles à voter. Les étapes prévues pour la tenue d'un registre ont été réalisées conformément à la LAU.

85. Pour quatre autres municipalités, nous avons été dans l'impossibilité de vérifier si une demande valide avait été reçue, en tout ou en partie, quant à la participation à un référendum puisque celle-ci n'a pas été documentée.

86. De plus, deux municipalités ont effectué une révision de leur plan d'urbanisme et adopté des règlements de remplacement de façon simultanée et ont dû ouvrir un registre. L'une de ces municipalités a respecté les étapes prévues alors que l'autre municipalité n'a franchi aucune étape en lien avec la tenue du registre.

87. À la fin de la période d'accessibilité au registre, si le nombre de signatures n'est pas atteint, aucun scrutin référendaire n'est requis et le règlement est réputé approuvé par les personnes habiles à voter.

88. Dans le cadre de nos travaux, deux des trois municipalités ayant eu une demande valide ont ainsi considéré leur règlement comme étant réputé approuvé par les personnes habiles à voter, conformément à la LAU.

89. Pour la troisième municipalité, le nombre de signatures minimal pour la tenue d'un scrutin référendaire a été atteint et les étapes nécessaires (moment du scrutin et information incluse dans l'avis public) à sa tenue ont été conformes à la LAU.

90. 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.

91. Nous avons noté des non-conformités pour deux municipalités dans la transmission des documents à la MRC. Dans l'un des cas, il manquait la mention indiquant que le règlement devait être approuvé par les personnes habiles à voter alors que, dans l'autre cas, la résolution n'a pas été transmise.

92. D'autre part, pour trois municipalités, nous n'avons pas été en mesure de vérifier la transmission à la MRC puisque celle-ci n'a pas été documentée.

2.5 Publication et entrée en vigueur des règlements

93. Afin d'officialiser l'entrée en vigueur d'un règlement, un avis public est signé par le greffier 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.

94. Généralement, la publication d'un règlement se fait par affichage au bureau de la municipalité et par insertion dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité.

95. 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, la LCV oblige une publication sur Internet et cette municipalité peut déterminer les autres modes de publication. Ce règlement a préséance sur les publications prévues dans la LCV et toutes les autres lois. Il est à noter que ce règlement ne peut être abrogé, mais il peut être modifié.

96. 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.

97. Pour trois municipalités, des cas de non-conformité ont été soulevés pour certains des règlements analysés. Ceux-ci concernaient soit un retard dans l'avis de publication, soit l'absence du règlement sur Internet, alors que sa présence était obligatoire.

98. 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 de l'avis de publication afin de confirmer son entrée en vigueur.

99. 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.

100. 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.

101. 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. De même, les municipalités qui exercent les compétences d'une MRC ou les municipalités qui se retrouvent à l'intérieur d'une agglomération présentent une particularité quant à leur publication.

Moment de publication

La publication du règlement s'effectue lorsque la municipalité a adopté celui-ci 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.

102. Pour huit municipalités, l'entrée en vigueur comporte des cas de non-conformité relatifs à certaines dispositions législatives de la LCV, de la LTEM et de la LAU. Nous avons constaté des non-conformités, dont celles qui suivent :

- ◆ l'absence de certaines mentions obligatoires ou de la signature du greffier sur l'avis public ;
- ◆ des renseignements contradictoires par rapport à des règlements et à leur avis public ;
- ◆ des effets rétroactifs non permis ;
- ◆ des dispositions réglementaires prévues dans le règlement par le biais de résolutions à adopter ultérieurement ;
- ◆ des dates d'entrée en vigueur qui ne sont pas cohérentes avec la délivrance du certificat de conformité de la MRC.

RECOMMANDATION

103. Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné les mécanismes de contrôle interne en place dans les municipalités auditées au niveau du processus d'adoption des règlements. Bien que la majorité d'entre elles utilise des listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption des règlements, nous avons noté que certaines déficiences dans la conception et le fonctionnement des contrôles en diminuent l'efficacité. Si le contrôle interne était amélioré, cela favoriserait le respect des exigences législatives.

Aux 23 municipalités suivantes : Alma, Amos, Boisbriand, Boucherville, Châteauguay, Cowansville, Deux-Montagnes, Dolbeau-Mistassini, Drummondville, Joliette, Lachute, La Tuque, Magog, Pointe-Claire, Repentigny, Rimouski, Saint-Colomban, Saint-Georges, Sorel-Tracy, Val-d'Or, Vaudreuil-Dorion, Victoriaville et Westmount

- ▲ Bonifier les contrôles internes pertinents 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 reçus sont reproduits dans la présente section.

Ville d'Amos

« Nous sommes fiers d'avoir pu contribuer à cet audit de conformité du processus d'adoption des règlements. Cela s'inscrit bien dans une démarche d'amélioration continue, et nous pouvons déjà confirmer que nous avons amélioré nos vérifications et notre procédure. »

Ville de Blainville

« La Ville de Blainville a bien accueilli l'audit sur la conformité du processus d'adoption des règlements préparé par la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec. Toutefois, nous aurions aimé un peu plus de temps pour lecture et analyse à la fin du processus. »

« Les employés de nos services juridiques et son directeur font un excellent travail d'encadrement des autres services concernés dans la mise en application des lois en vigueur et les résultats sont probants. »

« Cet audit nous conforte dans nos processus et nous sommes d'avis qu'il est important de demeurer vigilant et à l'affût de tout changement possible entourant ces règles. »

Ville de Boisbriand

« La Ville de Boisbriand se dit très heureuse d'avoir participé à cet exercice de vérification de ses processus d'adoption de ses règlements et continuera à encourager ses ressources à l'amélioration continue. »

Ville de Châteauguay

« Nous avons pris connaissance des recommandations et nous allons agir en conséquence afin de respecter l'ensemble des processus d'adoption des règlements. Nous allons modifier et mettre à jour nos listes de contrôle afin de suivre le processus d'adoption et rajouter une vérification supplémentaire finale à la fin de chaque adoption de règlement. »

Ville de Cowansville

« Nous avons pris connaissance des commentaires formulés dans le rapport de la Vice-présidence à la vérification dans le cadre de l'audit de conformité du processus encadrant l'adoption des règlements et plus particulièrement des constatations de non-conformité énoncées. Nous en prenons bonne note et vous informons que des mesures ont déjà été mises en places pour éviter que cela se reproduise. Nous accueillons ces commentaires de façon très constructive. »

Ville de Drummondville

« La Ville de Drummondville accueille avec intérêt le rapport de la vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec relativement au processus encadrant l'adoption des règlements. Elle y voit une belle opportunité d'amélioration continue de ses processus réglementaires.

« Elle confirme déjà qu'elle a mis en place de nouveaux processus suivant les recommandations issues de l'audit de conformité afin d'assurer le respect des lois afférentes.

« De plus, la Ville mentionne également qu'elle continuera à travailler avec ses pairs à la mise en place de processus innovants et de les partager, afin de moderniser le milieu municipal. »

Ville de Lachute

« La Ville de Lachute reçoit avec une très grande ouverture le rapport d'audit, tel que préparé par la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec.

« Nos employés ont collaboré activement et avec une grande transparence au travail des vérificateurs impliqués dans cette importante démarche visant notre ville.

« Nous sommes heureux de constater que nos processus sont adéquats et que seulement quelques anomalies mineures ont été détectées.

« D'ailleurs, dès réception des premières ébauches du rapport, nos différents services municipaux concernés se questionnaient déjà sur les ajustements que nous devrions mettre en place afin d'améliorer la rigueur de nos procédures et de nos processus. Ceux-ci font partie de nos priorités et nous procéderons aux ajustements suggérés dans une perspective d'amélioration continue. »

Ville de La Tuque

« La Ville de La Tuque fut heureuse de collaborer avec la Commission municipale du Québec dans le cadre de l'audit de conformité portant sur le processus encadrant l'adoption des règlements et se dit satisfaite du rapport qui en découle. Notre équipe s'est pleinement investie afin de fournir les documents demandés en considération de l'importance qu'une telle démarche implique. Tout au long du processus, nos échanges ont été fort constructifs et nous ont permis de bonifier nos procédures et outils de contrôle existants. Dans un souci d'amélioration continue, nous avons déjà mis en place des éléments discutés avec la Commission et poursuivrons notre travail avec l'application d'une rigueur constante en respect des recommandations ayant émergé du présent audit. »

Ville de Magog

« C'est avec grand intérêt et enthousiasme que la Ville de Magog a participé à l'audit sur la conformité du processus d'adoption des règlements et pris connaissance du rapport de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec. Cette démarche est en parfaite cohérence avec la volonté de notre Ville d'améliorer de manière continue l'ensemble de ses processus internes.

« Bien que nous nous imposions déjà un devoir de réviser constamment notre processus d'adoption réglementaire afin de nous assurer qu'il respecte l'ensemble des exigences légales, il demeure fort intéressant qu'un œil externe vienne valider nos pratiques. Cela nous a fourni une occasion supplémentaire de bonifier nos façons de faire et d'apporter des modifications qui nous seront assurément utiles dans le futur.

« Ce rapport est d'une grande qualité et d'intérêt tant pour ceux qui ont participé à l'audit que pour tous ceux qui ont un intérêt dans le processus d'adoption des règlements municipaux. »

Ville de Mont-Royal

« La direction générale prend acte du rapport d'audit de conformité de la Vice-présidence à la vérification portant sur le processus encadrant l'adoption des règlements.

« Nous sommes évidemment heureux et fiers de constater que la Ville se soit conformée, dans tous ses aspects importants, aux exigences auditées relatives au processus d'adoption des règlements.

« Nous tenons à souligner que nous avons profité de cet audit pour nous pencher sur nos pratiques dans l'esprit d'amélioration continue qui guide nos actions. »

Ville de Pointe-Claire

« Après analyse du contenu des résultats du présent audit, la Ville de Pointe-Claire souscrit aux observations de la Commission. La Ville prend acte de la recommandation à l'effet de bonifier ses contrôles internes relatifs au processus d'adoption des règlements. Nous comprenons des conclusions de l'audit que des correctifs mineurs doivent être apportés, mais que globalement, la Ville respecte le cadre législatif en vigueur concernant l'adoption des règlements.

« Enfin, nous précisons que les quelques éléments de non-conformité observés n'ont eu d'aucune façon pour conséquence de priver les citoyens de leurs droits. »

Ville de Repentigny

« La Ville de Repentigny reçoit avec une très grande ouverture le rapport d'audit préparé par l'équipe de la Commission municipale du Québec.

« Cet audit servira, entre autres, à améliorer nos processus de travail, lesquels ont fait l'objet d'une révision complète dans le cadre d'une démarche de gestion stratégique entreprise par l'administration municipale au cours des deux dernières années.

« Cette révision de nos processus et le contrôle de qualité qui en découle facilitent la compréhension de tous et permettent de faire face aux défis du mouvement de personnel auquel nous sommes confrontés depuis quelques années déjà.

« En terminant, nous tenons à souligner que le processus d'adoption réglementaire est et a toujours été une préoccupation de premier ordre puisqu'il est l'expression des intentions du conseil municipal et vient établir les lois locales qui ont une incidence certaine sur la vie citoyenne. »

Ville de Rimouski

« D'emblée, nous tenons à manifester notre appréciation du processus d'audit qui s'est déroulé au cours des derniers mois et à en souligner la qualité. Nous avons pris connaissance du rapport préliminaire soumis à notre attention pour information et commentaires et nous vous remercions de nous offrir cette opportunité de vous faire part de nos réactions.

« De façon générale, nous sommes très satisfaits des résultats de l'audit, résultats qui confirment que nos méthodes de travail sont efficaces et que nos processus sont appliqués de façon rigoureuse tout en étant, pour la très grande majorité, conformes aux lois et règlements.

« En ce qui a trait aux éléments identifiés dans le rapport préliminaire comme étant non conformes, nous vous remercions de les avoir portés à notre attention et soyez assurés que les personnes concernées par ces éléments ont pris bonne note de l'écart et les mesures seront prises afin qu'il ne se répète pas dans le futur.

« Notre mission première étant le service aux citoyens, le processus d'audit mené par votre équipe sur notre processus d'adoption des règlements ne peut que contribuer à nous rendre encore plus vigilants sur nos méthodes de travail et ainsi assurer une plus grande qualité de services à notre communauté. »

Ville de Saint-Colomban

« La Ville de Saint-Colomban prend acte du rapport et de ses recommandations.

« La Ville de Saint-Colomban ayant comme objectif une amélioration constante de ses divers services, les mesures de contrôle et les processus déjà mis en place seront bonifiés, et ce, dans un objectif d'amélioration continu.

« Nous remercions également les divers intervenants pour leur collaboration relativement à ce dossier. »

Ville de Sainte-Marie

« La Ville de Sainte-Marie accueille favorablement le premier rapport d'audit de conformité reçu de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec relativement au processus encadrant l'adoption des règlements. Cet exercice visait l'amélioration d'un processus, l'objectif est atteint et les constats généraux sont connus. Parallèlement aux diverses lois sous-jacentes, il n'est pas toujours évident d'avoir la certitude que toutes les étapes liées au processus ont été réalisées conformément à la loi. Ce rapport fournit donc un guide important qui pourra servir à l'ensemble des municipalités du Québec. Cet exercice nous a été bien présenté, nous étions conscients de tous les impacts et des effets collatéraux du rapport. Assurément, nous suivrons de près tous les autres rapports qui seront rendus par la Commission, et ce, pour l'amélioration continue de nos processus. »

Ville de Val-d'Or

« Nous sommes heureux d'avoir participé à cet audit de conformité, et ce, dans un objectif d'amélioration de nos processus. Par le fait même, nous nous assurons que l'adoption de nos règlements est en conformité avec les diverses lois qui régissent les villes.

« L'audit s'avérera un outil précieux pour les services municipaux impliqués. Nous recevons donc positivement les recommandations formulées. Celles-ci nous permettront de mettre en place des changements durables et bénéfiques, tant pour notre équipe que pour nos concitoyens. »

Ville de Vaudreuil-Dorion

« La direction générale et le greffier prennent acte des éléments de non-conformité identifiés au rapport. Les ajustements appropriés ont été apportés aux outils de contrôle déjà existants (procédurier et échéanciers d'adoption) dès que ces non-conformités ont été constatées. »

Ville de Victoriaville

« La Ville de Victoriaville reçoit positivement le rapport de la Vice-présidence à la vérification portant sur les processus encadrant l'adoption des règlements visant la période du 1^{er} mai 2018 au 31 décembre 2019 et prend acte de la recommandation ainsi formulée. Le déploiement de cette dernière s'inscrira d'ailleurs dans une perspective d'amélioration continue et les améliorations apportées seront conformes aux meilleures pratiques en la matière.

« Entre autres, nous croyons pertinent d'amorcer une réflexion parmi le personnel concerné par ces processus. Cette réflexion pourrait nous permettre d'améliorer nos façons de faire et ainsi s'assurer que nos procédures d'adoption des règlements soient en tout point conformes. À cet effet, une réflexion est déjà amorcée avec les différents services municipaux afin de faciliter, entre autres, la communication des processus légaux auprès de la population notamment par la diffusion d'information et la simplification des documents s'adressant à la population. Ces différents éléments nous permettons, nous l'espérons, de surpasser les obligations prévues aux lois municipales quant à la diffusion de l'information aux citoyens. »

Ville de Westmount

« La Ville de Westmount accueille favorablement ce premier rapport sur le processus encadrant l'adoption des règlements de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec couvrant la période du 1^{er} mai 2018 au 31 décembre 2019. Bien que le processus des règlements municipaux soit respecté, nous sommes convaincus que ce rapport permettra d'améliorer nos pratiques et d'être plus efficace.

« Les employés du bureau du greffe sont heureux d'avoir pu contribuer à cet audit et ont offert une grande collaboration à la Vice-présidence à la vérification. D'ailleurs, dans les prochaines semaines, nous allons réviser et mettre à jour notre guide des procédures d'adoption des règlements afin que ce dernier reflète les recommandations soumises par la Commission municipale du Québec. »

- 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 audité.

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 :

- ◆ *Loi sur les cités et villes;*
- ◆ *Loi sur le traitement des élus municipaux;*
- ◆ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;*
- ◆ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.*

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, déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat, de suivi budgétaire et de traitement des élus municipaux. 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 200 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 de février à novembre 2020. Ils ont porté principalement sur les règlements adoptés au cours de la période du 1^{er} mai 2018 au 31 décembre 2019. Toutefois, certaines de nos observations pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Le présent rapport a été achevé le 14 décembre 2020.

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.

Directeur général

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, sans toutefois entraver les devoirs et responsabilités d'un fonctionnaire dont les charges sont prévues par la loi, du contrôle interne nécessaire pour assurer la conformité du processus de 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 et soumet, au conseil ou au comité exécutif, ses observations et ses recommandations concernant les projets de règlement qu'il a étudiés. Il assiste également aux séances du conseil et, avec la permission du président de la séance, il donne son avis et présente ses recommandations sur les sujets discutés, sans avoir le droit de voter.

Greffier

Le greffier (et ses adjoints, le cas échéant) voit à la préparation des documents nécessaires aux séances ordinaires et extraordinaires du conseil et aux assemblées de consultation publique et, à cette fin, prépare les ordres du jour, assiste aux séances et rédige les procès-verbaux. Il veille à la légalité du processus décisionnel de la municipalité, notamment le processus réglementaire, et assure la qualité des actes et la concordance avec les exigences légales. Le greffier doit notamment signer les règlements adoptés, les enregistrer dans le livre des règlements et avoir la garde de ces derniers.

Autres services

Le personnel d'autres services peut intervenir durant le processus d'adoption des règlements, que ce soit en amont ou en aval. Nous pensons par exemple au Service des finances pour les règlements traitant de la taxation et de la tarification, au Service de l'urbanisme pour les règlements découlant de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou encore au Service de l'approvisionnement, le cas échéant, pour les règlements portant sur la gestion contractuelle.

Sommaire des cas de non-conformité

Au terme des travaux réalisés par la Vice-présidente à la vérification, les cinq municipalités suivantes se sont conformées, dans tous leurs aspects importants, aux exigences auditées encadrant le processus d'adoption des règlements :

- ◆ Bécancour
- ◆ Blainville
- ◆ Mont-Royal
- ◆ Sainte-Marie
- ◆ Salaberry-de-Valleyfield

Nous présentons ci-dessous les cas de non-conformité soulevés par notre audit.

	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
Règlement généraux	-	-			Châteauguay Deux-Montagnes Joliette La Tuque Saint-Georges		-	Alma Châteauguay Cowansville Dolbeau-Mistassini La Tuque Pointe-Claire Repentigny			
Règlements sur la gestion contractuelle / délégation de pouvoir	-	-			Alma Amos Boisbriand Cowansville Joliette Magog Pointe-Claire Repentigny Saint-Colomban Saint-Georges Vaudreuil-Dorion Victoriaville		Dolbeau-Mistassini Drummondville	Cowansville Pointe-Claire Repentigny			
Règlements sur le traitement des élus municipaux	-	Châteauguay	Dolbeau-Mistassini Drummondville Rimouski Saint-Colomban Sorel-Tracy Val-d'Or Victoriaville		Cowansville Lachute Magog Pointe-Claire Rimouski Sorel-Tracy Val-d'Or Vaudreuil-Dorion Victoriaville		-	Châteauguay Cowansville Repentigny			
Règlements d'urbanisme	-	Amos Boucherville Châteauguay Drummondville Westmount		Pointe-Claire Sorel-Tracy Victoriaville	Boucherville	Drummondville Victoriaville	Lachute	Alma Drummondville La Tuque	Châteauguay Drummondville La Tuque Westmount	Amos Magog	Victoriaville

■ 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 4 Règlements généraux

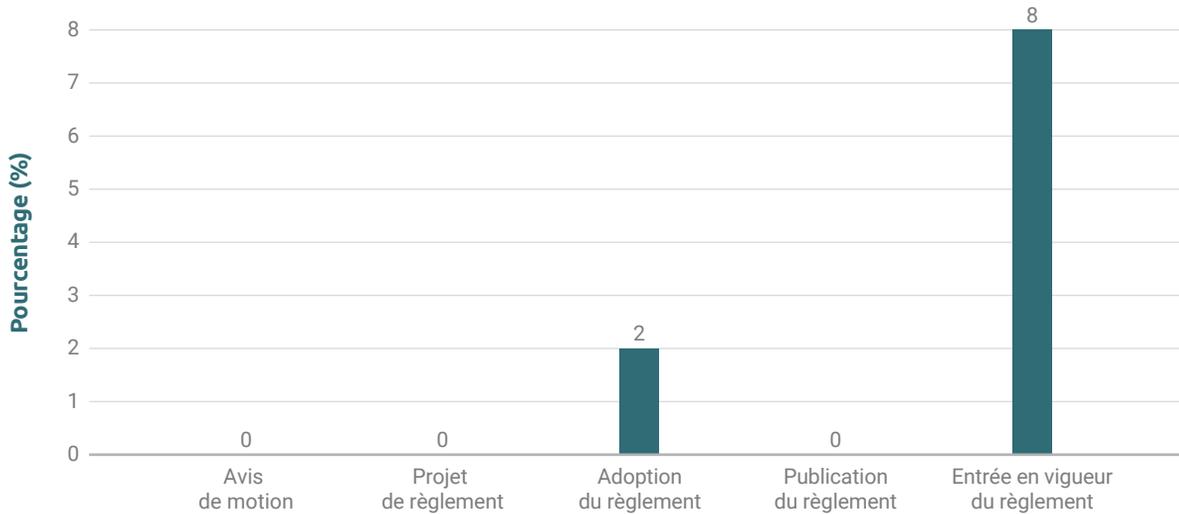


Figure 5 Règlements sur la gestion contractuelle et ceux déléguant le pouvoir de faire une dépense ou de passer un contrat au nom de la municipalité

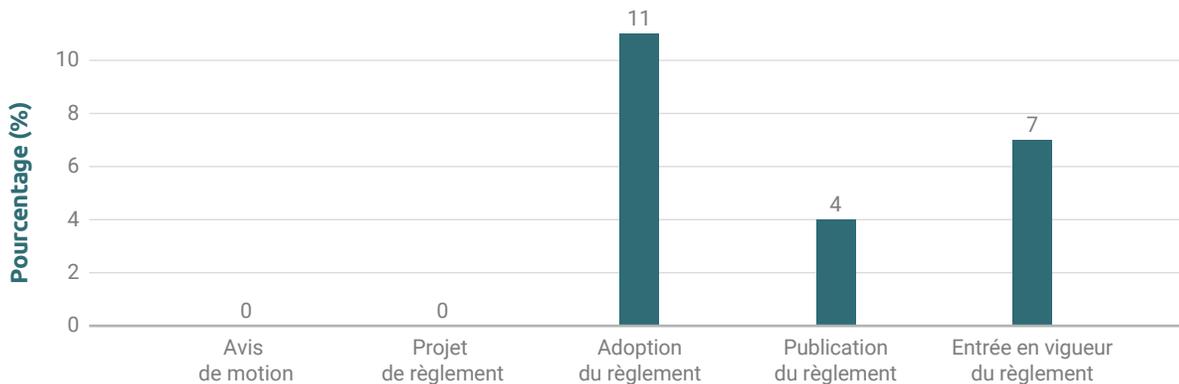
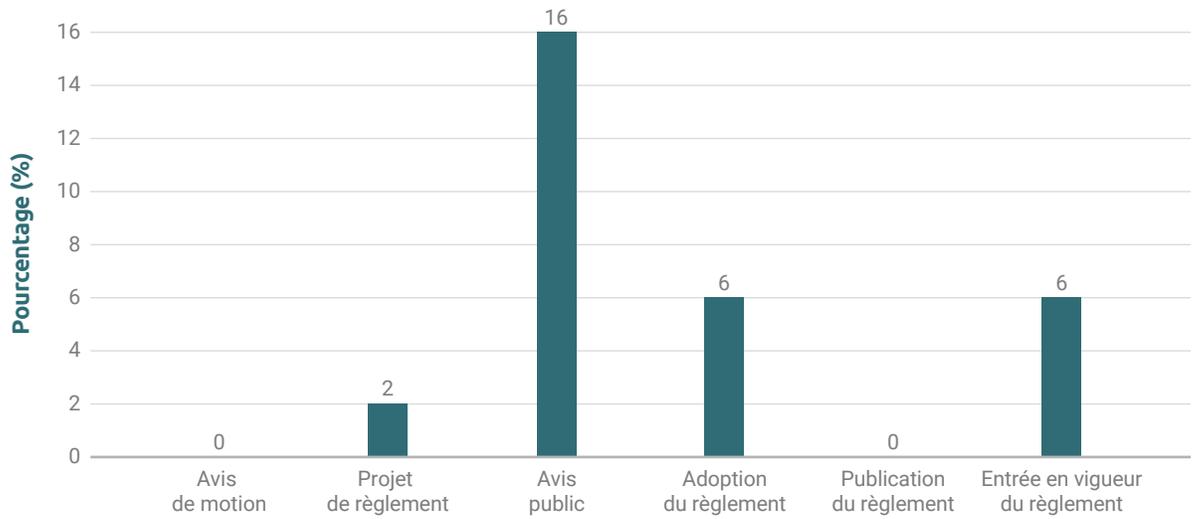
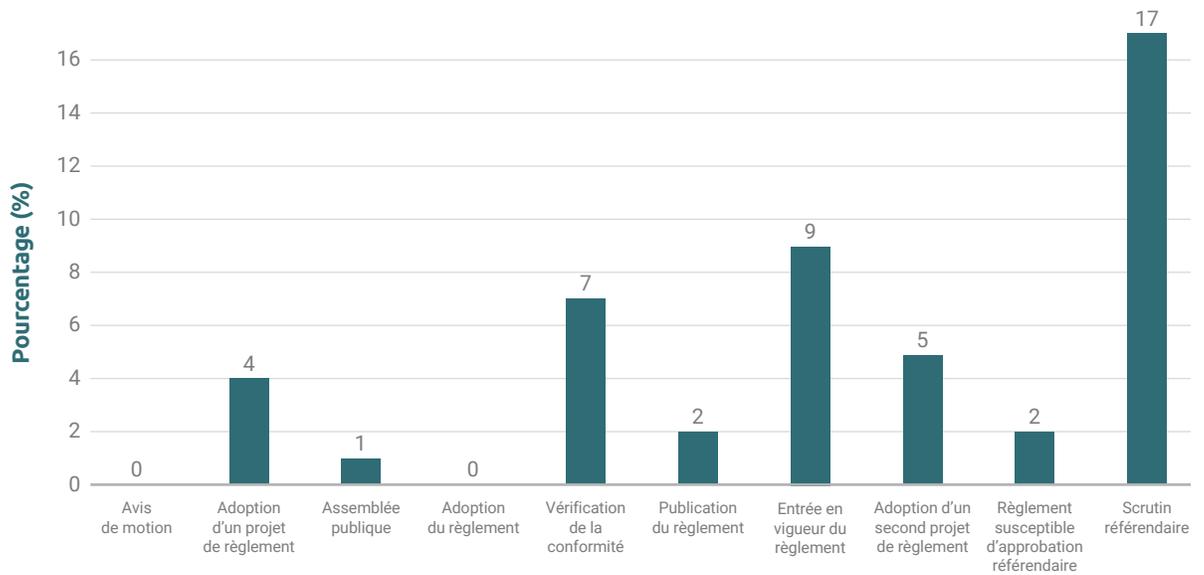


Figure 6 Règlements sur le traitement des élus municipaux**Figure 7** Règlements liés à l'urbanisme

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous