

GUIDE À L'INTENTION DES MUNICIPALITÉS FRANCHISSANT LE CAP DES 100 000 HABITANTS

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamh.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-90408-3 (PDF)

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2021

Table des matières

Introduction	4
1. Élections et participation à la vie démocratique	4
1.1 Division en districts électoraux.....	4
1.2 Nombre d'oppositions reçues lors d'une assemblée publique.....	5
1.3 Colistière ou colistier	5
1.4 Nombre de membres minimal énuméré dans la demande d'autorisation d'un parti.....	5
1.5 Nombre de signatures dans la déclaration de candidature de la mairesse ou du maire	5
1.6 Scrutatrices et scrutateurs et secrétaires du bureau de vote et réviseuses et réviseurs.....	6
2. Financement électoral.....	6
2.1 Remboursement des frais de vérification d'un parti	6
2.2 Plafond de dépenses électorales	6
2.3 Financement public complémentaire (appariement)	7
3. Règles de gestion interne	7
3.1 Cabinet de la mairesse ou du maire et d'une conseillère ou d'un conseiller désigné	7
3.2 Remplacement de signatures	8
4. Finances municipales.....	8
4.1 Règles entourant la vérification.....	8
4.2 Modification du budget.....	9
4.3 Règlement d'emprunt	9
4.4 Exemptions à l'approbation référendaire	10
4.5 Délégation à la trésorière ou au trésorier de certains pouvoirs relatifs aux emprunts municipaux.....	10
5. Urbanisme et aménagement du territoire	10
5.1 Délégation au comité exécutif de certains pouvoirs	10

Introduction

Au Québec, selon le décret de population de 2021, on dénombre dix municipalités ayant plus de 100 000 habitants. Il s'agit des villes de Montréal, de Québec, de Laval, de Gatineau, de Longueuil, de Sherbrooke, de Lévis, de Saguenay, de Trois-Rivières et de Terrebonne¹. À elles seules, ces dix municipalités regroupent près de la moitié de la population du Québec.

La taille des municipalités a nécessairement un effet sur leur mode de fonctionnement et leur capacité à prendre en charge les responsabilités qui leur incombent. Pour cette raison, le législateur a choisi de moduler certaines règles en fonction du seuil de population atteint. Par exemple, les municipalités plus peuplées disposent de ressources plus importantes (humaines, financières) et peuvent donc bénéficier de certains pouvoirs particuliers ou, compte tenu de leur capacité administrative, ont parfois des obligations supplémentaires.

Or, avec la croissance de leur population, certaines municipalités franchissent les seuils prévus dans les différentes lois. Ce faisant, elles doivent modifier certains aspects de leur mode de fonctionnement afin de le rendre conforme à la législation applicable. Par exemple, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et la Ville de Brossard, au cours des prochaines années, devraient voir leur population franchir le cap des 100 000 habitants.

L'objectif de ce guide est d'informer ces municipalités des règles applicables une fois ce seuil franchi. Les dispositions particulières à certaines municipalités, prévues notamment dans leur charte, ne seront toutefois pas évoquées.

Les lois qui façonnent l'action municipale sont nombreuses, et ce guide propose de répertorier les dispositions pertinentes afin d'outiller ces municipalités quant à leur nouvelle réalité législative, notamment en ce qui a trait à l'organisation des élections et à la vie démocratique, aux règles de gestion interne, aux finances municipales ou encore à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Ces renseignements pourront également intéresser les citoyennes et citoyens ainsi que les actrices et acteurs de la scène municipale.

1. Élections et participation à la vie démocratique

La plupart des aspects relatifs à l'exercice de la démocratie sont encadrés par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM). Plusieurs articles de cette loi concernent spécifiquement les municipalités de 100 000 habitants ou plus.

1.1 Division en districts électoraux

Lorsqu'une municipalité franchit le cap des 100 000 habitants², le nombre minimal de districts électoraux qu'elle doit posséder augmente : il doit être d'au moins 14 et d'au plus 24 (LERM, art. 9). Toutefois, cette division ne s'applique qu'aux municipalités dont la population varie entre 100 000 et 249 999 habitants, puisqu'au-delà de ce seuil, le nombre minimal de districts électoraux continue d'augmenter.

¹ Il est question dans le présent guide des municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*, lesquelles comportent presque toutes la désignation de « Ville » dans leur nom officiel. Soulignons que cette désignation n'a pas d'effet sur l'organisation ou les pouvoirs d'une municipalité.

² La population de la municipalité est établie à la date de l'adoption, prévue à l'article 14 de la LERM, du projet de règlement divisant son territoire en districts électoraux (LERM, art. 9 alinéa 2).

1.2 Nombre d'oppositions reçues lors d'une assemblée publique

Lorsqu'elle adopte un projet de règlement divisant son territoire en districts électoraux, une municipalité doit diffuser un avis public afin d'informer la population de ses intentions. Plus une municipalité est peuplée, plus le nombre d'oppositions nécessaires devra être élevé afin de rendre obligatoire la tenue d'une assemblée publique. Dans le cas des municipalités de 100 000 habitants³ ou plus, le nombre d'oppositions reçues au projet de règlement divisant le territoire en districts électoraux dans le délai fixé doit être égal ou supérieur à 500 afin de rendre obligatoire la tenue d'une assemblée publique (LERM, art. 18).

1.3 Colistière ou colistier

Alors que la double candidature n'est pas permise pour les municipalités de moins de 100 000 habitants, elle est possible pour une municipalité plus peuplée si son conseil adopte un règlement en ce sens (LERM, art. 146). Ce règlement doit être en vigueur au moins 44 jours avant la tenue des élections. Le greffier doit transmettre une copie certifiée conforme du règlement au directeur général des élections du Québec, et ce, le plus tôt possible après son entrée en vigueur.

Dans les cas où un tel règlement est adopté, une candidate ou un candidat à la mairie de tout parti autorisé en vertu du chapitre XIII de la LERM peut également poser sa candidature, conjointement avec une autre candidate ou un autre candidat autorisé du même parti qui constitue sa colistière ou son colistier, au poste de conseillère ou de conseiller d'un seul district électoral. Ce principe de double candidature permet ainsi à une ou à un chef de parti qui n'a pas été élu comme mairesse ou maire de siéger en tant que conseillère ou conseiller lorsqu'elle ou il a été élu dans un district municipal.

Outre le cas de son abrogation, ce règlement cesse toutefois d'être en vigueur si la population de la municipalité diminue en deçà de 100 000 habitants.

1.4 Nombre de membres minimal énuméré dans la demande d'autorisation d'un parti

Au Québec, les chefs de partis municipaux qui souhaitent inscrire leur parti aux élections doivent en faire la demande au directeur général des élections du Québec en vue d'obtenir son autorisation. Cette demande doit être accompagnée d'une liste mentionnant le nom et l'adresse des membres du parti.

Le nombre minimal de personnes qui doit figurer sur cette liste croît en fonction de la taille des municipalités. Pour les municipalités de 100 000 habitants ou plus, elle est de 100 membres (LERM, art. 397).

1.5 Nombre de signatures dans la déclaration de candidature de la mairesse ou du maire

La déclaration de candidature au poste de mairesse ou de maire, ou encore de mairesse ou de maire d'arrondissement, doit être appuyée par un nombre d'électrices ou d'électeurs dont le minimum fluctue en fonction de la taille de la municipalité. Dans le cas des municipalités

³ La population d'une municipalité est ici aussi établie à la date de l'adoption du projet de règlement divisant son territoire en districts électoraux (LERM, art. 13).

de 100 000 habitants ou plus, cette déclaration d'appui doit comporter les signatures et les adresses d'au moins 200 électrices ou électeurs (LERM, art. 160).

1.6 Scrutatrices et scrutateurs et secrétaires du bureau de vote et réviseuses et réviseurs

Lorsqu'une municipalité franchit le cap des 100 000 habitants, le mécanisme de nomination des scrutatrices et scrutateurs, des secrétaires et des réviseuses et réviseurs des bureaux de vote est également appelé à changer. Si ces personnes continuent d'être nommées par le président d'élection, elles doivent dorénavant aussi être recommandées respectivement par le parti ayant fait élire le plus grand nombre de candidates ou de candidats et par celui en ayant fait élire le deuxième plus grand nombre (LERM, art. 76 et 77 pour les scrutatrices et scrutateurs et les secrétaires, et art. 114 et 115 pour les réviseuses et réviseurs).

En cas d'égalité entre les partis ayant fait élire le plus grand nombre ou le deuxième plus grand nombre de personnes candidates, leur rang est établi selon le nombre de votes obtenus par l'ensemble des personnes candidates de chacun (LERM, art. 77 alinéa 2 et art. 115 alinéa 2).

2. Financement électoral

2.1 Remboursement des frais de vérification d'un parti

Les frais admissibles pour le remboursement des frais de vérification du rapport financier d'un parti augmentent pour les municipalités de 100 000 habitants ou plus (LERM, art. 490). Ainsi, la personne trésorière peut rembourser ces frais au parti, à partir du fonds général de la municipalité, jusqu'à concurrence de 5 921 \$ (montant de 2021).

Précisons que ces montants sont indexés le 1^{er} janvier de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation. La ministre des Affaires municipales et de l'Habitation publie dans la *Gazette officielle du Québec* le résultat de cette indexation annuelle.

2.2 Plafond de dépenses électorales

Le montant des dépenses électorales que ne doit pas dépasser un parti, ou encore une candidate ou un candidat indépendant autorisé, au cours d'une élection est établi en fonction du nombre de personnes inscrites sur la liste électorale, et non du nombre d'habitants d'une municipalité. Cela est valable à la fois pour l'élection au poste de mairesse ou de maire, de mairesse ou de maire d'arrondissement, ou encore de conseillère ou de conseiller (LERM, art. 465). Le nombre utilisé de personnes inscrites est celui le plus élevé sur la liste non révisée plutôt que le chiffre basé sur la liste révisée.

Lorsque la liste électorale d'une municipalité atteint plus de 100 000 personnes, le seuil maximal du montant des dépenses électorales permises connaît une légère diminution par rapport aux municipalités comptant de 20 000 à 100 000 personnes inscrites. Le montant de base de 3 780 \$ est dans ce cas majoré de 0,38 \$ (comparativement à 0,51 \$) par personne inscrite sur cette liste. Cela est valable à la fois pour un parti ou une candidate ou un candidat indépendant au poste de mairesse ou de maire ou encore de mairesse ou de maire d'arrondissement.

Pour ce qui est du poste de conseillère ou de conseiller, le législateur établit également un montant de base, soit 1 890 \$, qui est ensuite majoré de 0,30 \$ en fonction du nombre de personnes

inscrites sur la liste électorale du district électoral. Pour une liste électorale d'un district électoral de 100 000 électrices ou électeurs, par exemple, ce montant équivaut à 31 890 \$.

Soulignons que le gouvernement peut modifier les montants prévus selon la formule qu'il détermine, les résultats de ces modifications étant publiés dans la *Gazette officielle du Québec*.

2.3 Financement public complémentaire (appariement)

Aux fins des élections générales et partielles, les municipalités de 20 000 habitants ou plus versent aux partis et aux candidates ou candidats indépendants un montant de 2,50 \$ pour chaque dollar reçu à titre de contribution, à l'exclusion des contributions versées par les personnes candidates à leur propre avantage ou à celui de leur parti (LERM, art. 442.1).

Les montants versés à titre de financement public complémentaire sont plafonnés en fonction du poste (mairie ou conseil municipal) et de la taille de la population de la municipalité ou de l'arrondissement. En ce qui concerne le poste de mairesse ou de maire ou encore de mairesse ou de maire d'arrondissement, le plafond s'élève à 3 000 \$ pour une municipalité ou un arrondissement de 100 000 habitants ou plus, mais de moins de 200 000 habitants (LERM, art. 442.2). Il augmente par la suite régulièrement pour chaque strate de 100 000 habitants supplémentaires. De plus, pour un parti politique, ce montant ne peut excéder le montant des dépenses électorales, alors que pour une candidate ou un candidat indépendant il ne peut excéder la somme de ses dettes électorales et de sa contribution pour son propre avantage (LERM, art. 442.3).

Le montant versé en financement public complémentaire est déduit du montant des dépenses électorales aux fins du remboursement des dépenses électorales (LERM, art. 475 et 476).

3. Règles de gestion interne

La *Loi sur les cités et villes* (LCV) encadre plusieurs aspects du fonctionnement des municipalités qu'elle régit, notamment en ce qui a trait au fonctionnement du conseil municipal, aux responsabilités de la mairesse ou du maire ou encore des conseillères ou des conseillers municipaux et des principaux fonctionnaires de la ville. Certaines de ces règles sont modulées en fonction de la taille démographique de ces municipalités.

3.1 Cabinet de la mairesse ou du maire et d'une conseillère ou d'un conseiller désigné

La mairesse ou le maire ou toute conseillère ou tout conseiller désigné⁴ par un parti politique dans une municipalité de 100 000 habitants ou plus est habilité à nommer le personnel de son cabinet, soit sa directrice ou son directeur de cabinet ainsi que les autres personnes nécessaires à son bon fonctionnement (LCV, art. 114.4). Soulignons, toutefois, qu'une conseillère ou qu'un conseiller désigné ne peut exercer une telle fonction tant que la mairesse ou le maire ne l'exerce pas.

⁴ Au sens de l'article 114.5 de la LCV.

3.2 Remplacement de signatures

Le conseil municipal des municipalités de 100 000 habitants ou plus peut choisir, par règlement, de remplacer la signature manuscrite de l'une ou l'un de ses membres ou de ses fonctionnaires ou membre du personnel pour les documents produits de façon répétitive ou en nombre considérable d'exemplaires (LCV, art. 352.1). La signature manuscrite peut être remplacée par un fac-similé ou un autre équivalent gravé, lithographié, imprimé ou apposé au moyen d'un appareil automatique ou d'un procédé électronique.

Une telle signature de remplacement a la même valeur que la signature manuscrite. Toutefois, elle ne peut en aucun cas remplacer la signature manuscrite dans le cas de l'original d'une résolution ou d'un document qui en fait l'objet, ou lorsque l'on souhaite conférer l'authenticité à une copie ou à un extrait d'un tel original ou d'une copie qui en tient lieu.

4. Finances municipales

La LCV comprend également plusieurs règles qui encadrent les modalités de la gestion financière des municipalités auxquelles elles doivent se conformer. Celles qui suivent sont propres aux municipalités de 100 000 habitants ou plus.

4.1 Règles entourant la vérification

4.1.1 Vérificatrice ou vérificateur général

Lorsqu'elles atteignent ou dépassent une population de 100 000 habitants, les municipalités doivent compter, parmi les membres de leur personnel, une vérificatrice ou un vérificateur général membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (LCV, art. 107.1). La Commission municipale du Québec (CMQ) n'a donc plus compétence en matière de vérification à leur égard. La vérificatrice ou le vérificateur général doit s'assurer de l'application des politiques et des normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification (LCV, art. 107.6). Outre la vérification financière de la municipalité et de toute personne morale ou de tout organisme visés par la LCV, son mandat comporte, dans la mesure qu'il juge appropriée, la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations de la municipalité aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources (LCV, art. 107.8).

La fonction de la vérificatrice ou du vérificateur général doit être exclusive et à temps plein (LCV, art. 107.2.1) et ne peut notamment pas être exercée par les personnes ayant été à l'emploi de la municipalité ou membre de son conseil au cours des quatre années précédant leur nomination, à l'exception des membres du personnel affectés à la vérification (LCV, art. 107.3). Cette personne ne peut, en outre, exercer ses fonctions que pour un seul mandat de sept ans (LCV, art. 107.2). Précisons également que l'article 107.5 de la LCV encadre les modalités du budget de la municipalité devant être prévu pour la fonction de vérificateur général.

La CMQ peut, lorsque le conseil d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus lui en fait la demande, agir comme vérificatrice de la vérificatrice ou du vérificateur général. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée utile par la CMQ, la vérification de la conformité des opérations aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives qui sont applicables à cette fonction et à celle de l'optimisation de ses ressources (*Loi sur la Commission municipale* (LCM), art. 85). La CMQ peut toutefois ordonner que les coûts de cette vérification soient à la charge de la municipalité (LCM, art. 20).

4.1.2 Vérificatrice ou vérificateur externe

Étant pourvues d'une vérificatrice ou d'un vérificateur général, les municipalités de 100 000 habitants ou plus voient également le mandat de leur vérificatrice ou vérificateur externe modifié. S'il est possible pour les municipalités de 10 000 à 99 999 habitants de nommer deux personnes pour ce poste, celles qui franchissent le cap des 100 000 habitants ne peuvent en avoir qu'un seul, leur vérificatrice ou vérificateur général faisant office de deuxième vérificatrice ou vérificateur externe (LCV, art. 108).

Son mandat est essentiellement centré sur la vérification financière, le rôle de vérification de l'optimisation des ressources étant accompli par la vérificatrice ou le vérificateur général.

Dans l'exercice de ce mandat, la vérificatrice ou le vérificateur externe d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus doit vérifier plusieurs éléments. En plus des comptes et des affaires de la vérificatrice ou du vérificateur général, cette personne doit aussi vérifier la conformité du taux global de taxation de la municipalité et tout document déterminé par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation. Elle doit également vérifier les états financiers de la municipalité et des personnes morales qui satisfont à l'une ou l'autre des conditions suivantes : elle fait partie du périmètre comptable défini dans ses états financiers; la municipalité ou un de ses mandataires nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration; la municipalité ou un de ses mandataires détient plus de 50 % de ses parts ou actions avec droit de vote en circulation (LCV, art. 108.2.1 et 107.7).

4.2 Modification du budget

Le comité exécutif d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus peut modifier le budget de la municipalité dans certaines circonstances (LCV, art. 474.3.1). Ce budget peut ainsi être modifié afin de tenir compte des sommes provenant d'un don versé par une personne à une fin déterminée. Cette possibilité existe également dans le cas d'une subvention du gouvernement, de l'un de ses ministres ou organismes lorsque cette subvention est déjà versée ou que son versement est assuré.

4.3 Règlement d'emprunt

Lorsqu'une municipalité emprunte de l'argent pour des fins relevant de sa compétence, elle doit adopter un règlement décrétant cet emprunt, lequel doit contenir un certain nombre de spécifications prévues par la loi. Toutefois, les spécifications requises pourront être différentes lorsque ce règlement est adopté par le conseil d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus, qu'il a comme objectif d'effectuer des dépenses en immobilisations et qu'il est dispensé, en vertu de quelque disposition, de l'approbation par les personnes habiles à voter. Dans de tels cas, l'objet du règlement peut n'être mentionné qu'en termes généraux et n'indiquer que le montant et le terme maximaux de l'emprunt (LCV, art. 544).

4.4 Exemptions à l'approbation référendaire

Les municipalités peuvent décider d'emprunter une somme à leur fonds de roulement ou à leur fonds général pour financer des dépenses en immobilisations effectuées au bénéfice d'un secteur. Cela permet d'utiliser les deniers disponibles plutôt que de recourir à l'emprunt et ainsi de limiter l'augmentation du niveau de l'endettement. Un tel emprunt au fonds de roulement ou au fonds général doit être fait par règlement. Ce règlement adopté par le conseil d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus n'est pas assujéti à l'approbation des personnes habiles à voter du secteur lorsqu'il autorise un emprunt pour le paiement de dépenses de la nature de celles pour lesquelles un règlement décrétant un emprunt aurait été dispensé d'une telle approbation (LCV, art. 476.4 et 569.0.5).

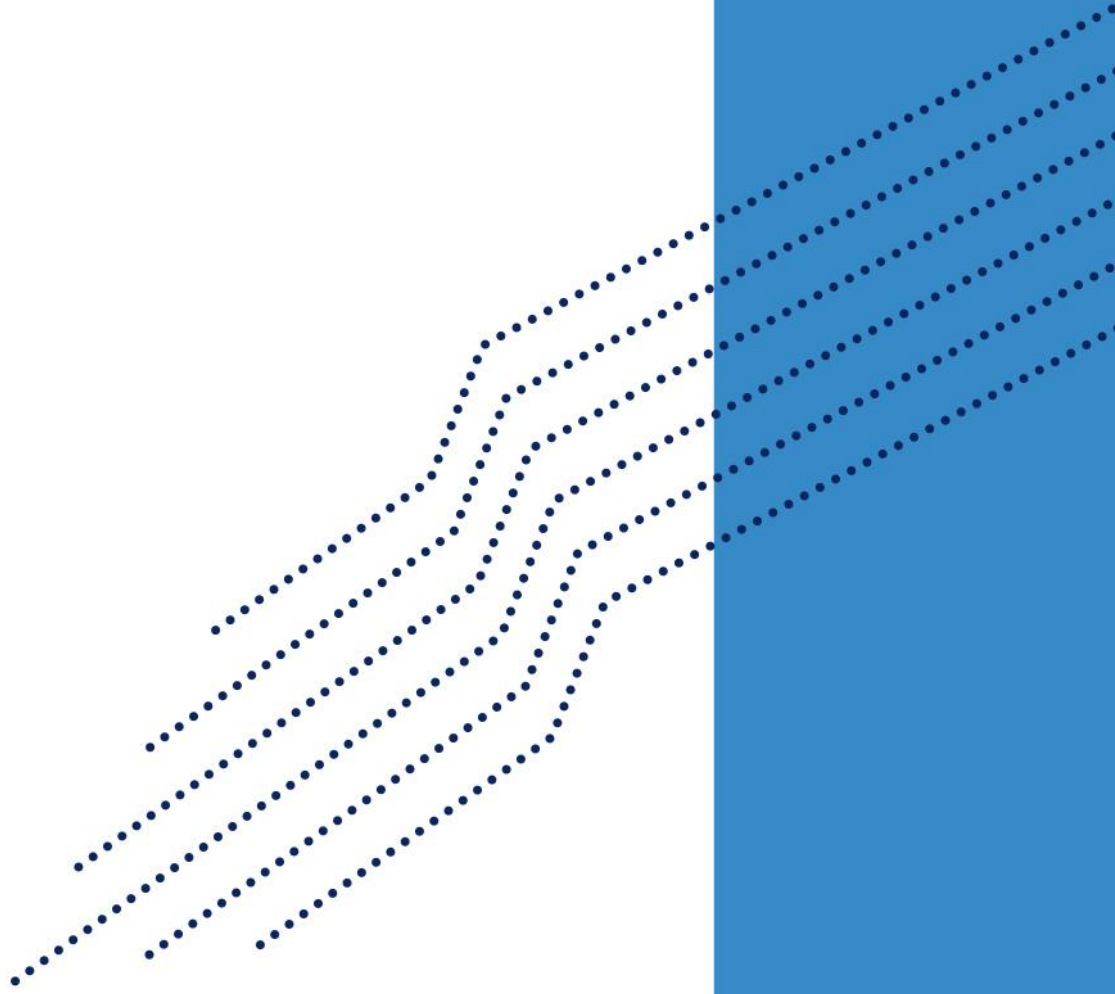
4.5 Délégation à la trésorière ou au trésorier de certains pouvoirs relatifs aux emprunts municipaux

Le terme de remboursement d'un emprunt contracté par une municipalité ne peut excéder 40 ans, sous réserve de ne pas excéder la durée de vie utile des biens visés par l'emprunt (*Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* (LDEM), art. 1). Une municipalité possède toutefois certains pouvoirs relativement aux conditions entourant le remboursement de cette dette, et les municipalités de 100 000 habitants ou plus peuvent en déléguer certains parmi ceux-ci à leur trésorière ou trésorier par règlement (LDEM, art. 2).

5. Urbanisme et aménagement du territoire

5.1 Délégation au comité exécutif de certains pouvoirs

Les municipalités de 100 000 habitants ou plus, à l'exception des villes de Longueuil et de Montréal, peuvent déléguer certains pouvoirs conférés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) à leur comité exécutif (LAU, art. 237.3). Il en va ainsi de certains pouvoirs relatifs à l'octroi des dérogations mineures, à l'approbation des plans d'aménagement d'ensemble, aux plans d'implantation et d'intégration architecturale, à la conclusion des ententes relatives à des travaux municipaux, à l'autorisation des usages conditionnels et à l'autorisation de projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble. Soulignons que lorsque ces pouvoirs sont déjà octroyés à un conseil d'arrondissement par toute disposition applicable, par exemple incluse dans une charte municipale, ils ne peuvent être délégués au comité exécutif.



*Affaires municipales
et Habitation*

Québec 