

## MISSION

La Commission municipale du Québec est un organisme gouvernemental indépendant, spécialisé dans le domaine municipal, dont la mission consiste à agir comme expert ou décideur en matière d'organisation territoriale, d'équipements à caractère supralocal, de tutelle, de régulation technique, d'enquête et d'adjudication dans une perspective d'efficacité et d'efficience des administrations municipales.

À cette fin, elle est appelée à statuer sur les droits des municipalités et des citoyens, trancher des litiges et des différends, effectuer des études, donner des avis, superviser et aider les conseils municipaux lors d'une tutelle, administrer et gérer à l'occasion une municipalité et agir à titre de conciliateur ou de médiateur, en rendant des décisions motivées, en produisant des rapports circonstanciés ainsi qu'en mettant à contribution l'expérience et l'expertise multidisciplinaires de ses membres.

## VALEURS ORGANISATIONNELLES

Les valeurs organisationnelles que privilégie la Commission municipale du Québec sont autant d'engagements qu'elle prend envers sa clientèle dans la réalisation de sa mission.

- L'indépendance, l'impartialité et l'objectivité

Le rôle de la Commission et les pouvoirs qu'elle détient lui imposent d'être indépendante, objective et impartiale. La Commission s'engage à respecter ces valeurs en tout temps et en toute circonstance.

- L'accessibilité et l'écoute

La Commission se déplace partout au Québec et tient ses audiences en région afin de permettre un accès facile à sa clientèle. Elle s'engage à demeurer accessible et à maintenir une approche respectueuse et une écoute attentive.

- La qualité, la cohérence et la diligence

Consciente que sa crédibilité se mesure à l'aune de la qualité, la Commission s'engage à rendre des décisions motivées et cohérentes et à produire des rapports circonstanciés dans des délais raisonnables.

- La compétence du personnel et des membres de la Commission

La clientèle de la Commission peut compter sur l'expérience et l'expertise multidisciplinaires de ses membres. La Commission s'engage, par ailleurs, à consolider et à développer les connaissances et la formation de son personnel et de ses membres.

## CRÉNEAUX D'ACTIVITÉS

Les responsabilités de la Commission municipale du Québec lui sont principalement conférées par les lois suivantes :

- *Loi sur la Commission municipale*
- *Loi sur la fiscalité municipale*
- *Loi sur les cités et villes*
- *Code municipal du Québec*
- *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*
- *Loi sur l'organisation territoriale municipale*
- *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*

Ses pouvoirs sont de nature administrative et quasi judiciaire. De plus, ses membres sont investis, pour les fins d'une enquête, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*.

Les pouvoirs administratifs sont exercés dans les domaines suivants :

- Tutelle de municipalités
- Administration temporaire de municipalités
- Enquête sur l'administration financière de municipalités
- Enquête sur tout aspect de l'administration de municipalités
- Soumissions publiques
- Constitution, changement de nom, annexion, regroupement et redressement des limites territoriales de municipalités
- Détermination du caractère supralocal d'un équipement, d'une infrastructure, d'une activité ou d'un service et établissement de règles de gestion, de financement et de partage de revenus
- Avis au ministre des Affaires municipales et de la Métropole
- Autorisation de ne pas agir comme président d'élection
- Enregistrement de documents d'urbanisme
- Approbations administratives de certains règlements

Les pouvoirs quasi judiciaires sont exercés dans les domaines suivants :

- Exemption de taxes foncières et de taxes d'affaires
- Tarification à l'égard de lieux d'élimination des déchets
- Fixation du prix de vente de l'eau ou du service d'égout
- Fixation du taux de certaines redevances
- Avis sur la conformité de certains règlements d'urbanisme
- Destitution de présidents d'élection
- Détermination de la fin du mandat des élus
- Arbitrage d'ententes intermunicipales
- Arbitrage conventionnel entre municipalités
- Détermination du caractère intermunicipal d'une route et établissement des règles de gestion et de financement
- Détermination de l'intérêt public à l'exécution de travaux utiles à plusieurs municipalités et répartition des coûts
- Appel de décisions relatives à l'utilisation conjointe de réseaux souterrains d'installations publiques

## CLIENTÈLE

La clientèle de la Commission municipale du Québec est composée principalement des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC), d'organismes à but non lucratif (OBNL) et de citoyens. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole et le gouvernement constituent également des clients lorsque, conformément à diverses lois, ils confient à la Commission des dossiers en matière d'organisation territoriale municipale, d'enquête et de tutelle, ou lorsque le ministre demande des avis à la Commission.

## PARTENAIRES

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole fournit à la Commission municipale du Québec certains services de soutien administratif, entre autres, dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières.

Des collaborations existent aussi avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ), la Fédération québécoise des municipalités (FQM), diverses associations de cadres municipaux, le Barreau, la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ) et Communications Québec.

## CONTEXTE ET ENJEUX

Depuis sa création en 1932, les pouvoirs et les responsabilités de la Commission municipale du Québec ont grandement changé. D'un organisme de tutelle ayant un rôle purement administratif, soit celui de veiller au contrôle et à la surveillance des finances des municipalités, des commissions scolaires et des fabriques, la Commis-

sion exerce présentement des compétences variées qui sont de quatre ordres : la Commission est à la fois un organisme consultatif, un organisme de tutelle et de régulation technique, un organisme juridictionnel et un organisme d'enquête.

La nature de ses mandats, ainsi que ses divers pouvoirs et responsabilités en font le seul organisme gouvernemental indépendant, spécialisé dans le domaine municipal. Elle bénéficie de racines profondes dans le monde municipal et jouit d'une grande crédibilité.

La Commission est donc aujourd'hui un tribunal administratif exerçant des responsabilités autant administratives que quasi judiciaires, auquel la récente réforme de la justice administrative a conservé son statut. Son mode de fonctionnement varie selon la nature des compétences qu'elle exerce. Elle tient généralement des audiences publiques tout en conservant une grande souplesse dans sa façon de procéder. Ajoutons que, dans plusieurs dossiers de nature quasi judiciaire, la Commission mène l'enquête puisque les parties ne sont pas nécessairement représentées par un avocat.

La Commission compte sur un effectif réduit. Elle est composée de 16 membres et de 12 employés répartis entre les bureaux de Québec et de Montréal pour la réalisation de ses différents mandats.

Le monde municipal est en pleine mutation et de nombreux changements sont actuellement en cours, dont certains impliquent directement la Commission. Son expertise est mise à contribution dans les domaines de l'organisation territoriale municipale, tant pour l'identification des équipements, infrastructures, activités et services à caractère supralocal que pour des études portant sur les avantages et inconvénients de regroupement de municipalités. Par ailleurs, des modifications importantes sont apportées à la *Loi sur la fiscalité municipale* relativement aux exemptions de taxes foncières ou d'affaires.

En matière de regroupements municipaux, le recours à la Commission n'est pas tout à fait nouveau. En effet, depuis 1971, elle est appelée à jouer un rôle en matière d'organisation territoriale municipale. Jusqu'en 1989, la Commission possédait des responsabilités qui pouvaient s'apparenter aux dispositions adoptées en juin 2000. Ainsi, la Commission est déjà intervenue dans une cinquantaine de dossiers de regroupement et d'annexion. Le contexte a toutefois changé et il existe présentement une tension qui est parfois bien palpable.

En matière d'infrastructures, d'équipements, d'activités et de services à caractère supralocal, il s'agit d'un mandat tout à fait nouveau qui s'inscrit toutefois parfaitement à l'intérieur des compétences exercées par la Commission lorsqu'il existe une mésentente entre municipalités quant à la nature de leurs obligations respectives.

En matière de fiscalité municipale, les règles en vertu desquelles la Commission peut accorder à certains organismes à but non lucratif une reconnaissance, dont découle une exemption à l'égard des taxes foncières et des taxes d'affaires, sont entièrement modifiées. La loi prévoit également une révision de toutes les reconnaissances accordées en vertu de l'ancien régime et une reconsidération automatique, après un certain nombre d'années, des exemptions accordées en vertu du nouveau régime.

Dans ce contexte, le défi le plus important de la Commission sera de s'assurer, tout en maintenant sa crédibilité et son indépendance ainsi qu'un service de qualité, de répondre rapidement et efficacement aux différentes demandes qui lui seront acheminées et de se doter des outils nécessaires à cette fin.

Organisme à l'effectif réduit, la Commission devra compter sur un effort soutenu de l'ensemble de son personnel et de ses membres. À cet effet, elle devra renforcer sa capacité organisationnelle en revoyant l'organisation du travail, les méthodes et les processus pour tenir compte des nouvelles responsabilités qui lui sont confiées ou qui modifient celles déjà existantes. Pour ce faire, elle devra faire appel à l'esprit d'équipe et d'initiative de son personnel et de ses membres, tout en mettant à profit et en intensifiant l'usage des nouvelles technologies de l'information.

## ORIENTATIONS

- A - Assumer efficacement les nouvelles responsabilités confiées à la Commission municipale du Québec
- B - Renforcer la capacité organisationnelle de la Commission municipale du Québec
- C - Faire mieux connaître la Commission municipale du Québec et ses différentes responsabilités

### **ORIENTATION A - ASSUMER EFFICACEMENT LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS CONFIEES À LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC**

#### Axe d'intervention 1 : Les exemptions de taxes

Afin de donner suite aux ententes que le gouvernement a conclues avec les associations représentant les municipalités du Québec concernant les finances et la fiscalité municipales, la *Loi modifiant le domaine municipal* (2000, c. 54) a revu entièrement les règles en vertu desquelles la Commission municipale du Québec peut accorder à certains organismes à but non lucratif une reconnaissance dont découle une exemption à l'égard des taxes foncières et de la taxe d'affaires.

De plus, cette loi abolit, à partir de 2002, les reconnaissances automatiques dont bénéficiaient les organismes enregistrés comme organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi sur les impôts*. Ces derniers devront dorénavant rencontrer les critères établis dans la loi à l'égard des organismes à but non lucratif et obtenir une reconnaissance de la Commission.

Par ailleurs, toutes les reconnaissances accordées par la Commission devront faire l'objet d'une reconsidération obligatoire tous les cinq ou neuf ans, selon qu'il s'agisse respectivement d'une reconnaissance aux fins d'une exemption pour taxe d'affaires ou d'une exemption pour taxes foncières.

En outre, toutes les reconnaissances accordées sous l'ancien régime devront être révisées par la Commission, selon un échéancier de trois ans, de 2002 à 2004, prévu dans la loi adoptée en décembre 2000 par l'Assemblée nationale.

Ainsi, au cours des quatre prochaines années, la Commission devrait connaître une augmentation du volume des dossiers en matière d'exemption de taxes. Afin de continuer de bien servir les contribuables et d'assumer efficacement ces nouvelles responsabilités, la Commission entend poser certains gestes visant à maximiser l'utilisation des ressources et augmenter la productivité, tout en ayant comme objectifs d'assurer la qualité et la cohérence des décisions et de s'assurer une compréhension des nouveaux critères de reconnaissance par tous.

**Objectif 1.1 Assurer les contribuables d'un traitement diligent de leurs demandes d'exemption de taxes.**

- 1.1.1 Transmettre un accusé de réception, dans les 10 jours de la réception de la demande, dans 85 % des dossiers.
- 1.1.2 Veiller à ce que 85 % des audiences se tiennent dans les 60 jours de la date où un dossier a été attribué à un membre de la Commission.
- 1.1.3 Transmettre au contribuable, dans au moins 80 % des dossiers, une décision motivée dans les 75 jours qui suivent la date de l'audience.

➤ **Actions**

- ◆ Mettre en place un cheminement critique du traitement des dossiers.
- ◆ Revoir le système d'information de gestion qui facilitera le suivi des dossiers et des échéanciers.



- ◆ Procéder aux ajustements nécessaires du système informatique.
- ◆ Maximiser l'utilisation des ressources du ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- ◆ Optimiser l'attribution des dossiers par un regroupement des dossiers par région.
- ◆ Promouvoir le respect des échéanciers par tous.
- ◆ Mettre en place un système de rappel aux membres relatifs aux échéances de leurs dossiers.
- ◆ Faire appel à la collaboration des parties afin de limiter le nombre de remises et, le cas échéant, fixer rapidement une nouvelle date d'audience.
- ◆ Augmenter l'efficacité et la rapidité de la vérification interne.
- ◆ S'assurer de la collaboration de tous les employés et membres à l'atteinte des résultats.

➤ Indicateurs

- ◆ Pourcentage des accusés de réception transmis dans les 10 jours.
- ◆ Pourcentage des audiences tenues dans les 60 jours de la date où les dossiers ont été attribués aux membres de la Commission.
- ◆ Pourcentage des décisions motivées rendues dans les 75 jours qui suivent la date de l'audience.
- ◆ Délai moyen de traitement des dossiers.
- ◆ Calcul des délais moyens à chacune des étapes intermédiaires de traitement des dossiers.

**Objectif 1.2 Assurer la qualité et la cohérence des décisions.**

- 1.2.1 Mettre en place un nouveau mécanisme de contrôle de la qualité et de la cohérence des décisions.
- 1.2.2 Prévoir, à des intervalles réguliers, des périodes d'échanges et des discussions entre les membres sur les décisions de la Commission et la jurisprudence des tribunaux supérieurs.
- 1.2.3 Veiller à la diffusion des décisions de la Commission et de la jurisprudence des tribunaux supérieurs.

➤ **Actions**

- ◆ Aménager une période d'échanges lors des réunions plénières des membres.
- ◆ Identifier les problématiques en matière de qualité et de cohérence.
- ◆ Se doter d'un nouveau modèle de décision et de règles d'écriture uniformes.
- ◆ Former un comité responsable de mettre en place un nouveau mécanisme de contrôle de la qualité et de la cohérence des décisions.
- ◆ Assurer la circulation des décisions et de la jurisprudence.
- ◆ Favoriser la collégialité.
- ◆ Indexer les décisions par mots clés.
- ◆ Revoir l'entente de partenariat avec SOQUIJ pour améliorer les possibilités de recherche dans les décisions de la Commission.
- ◆ Promouvoir l'appropriation par les membres des outils de recherche informatique.

➤ Indicateurs

- ◆ Mise en place d'un mécanisme visant la qualité et la cohérence.
- ◆ Nombre de rencontres au cours desquelles la qualité et la cohérence des décisions auront été traitées.
- ◆ Signature d'une nouvelle entente avec SOQUIJ.

**Objectif 1.3 Assurer la compréhension des nouveaux critères de reconnaissance des organismes à but non lucratif.**

- 1.3.1 Prévoir des périodes de formation des membres de la Commission afin de faciliter l'appropriation des nouveaux critères.
- 1.3.2 Mettre à la disposition des organismes à but non lucratif et des municipalités des renseignements sur les nouveaux critères.

➤ Actions

- ◆ Organiser et tenir une formation spéciale des membres avant de traiter les premiers dossiers en vertu des nouvelles dispositions.
- ◆ Prévoir des périodes d'échanges lors des réunions plénières des membres.
- ◆ Rendre disponible l'information sur les nouveaux critères sur le site Internet de la Commission.
- ◆ Susciter des occasions pour parler des nouveaux critères de reconnaissance des organismes à but non lucratif par la Commission.
- ◆ Rédiger des articles pour publication dans les revues spécialisées dans le domaine municipal.

➤ Indicateurs

- ◆ Nombre d'occasions où la Commission aura parlé des nouveaux critères.
- ◆ Information rendue disponible sur le site Internet de la Commission.

Axe d'intervention 2 : Les regroupements de municipalités et l'identification des équipements supralocaux

L'Assemblée nationale a adopté, en juin 2000, la *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives* (2000, c. 27). En vertu de cette loi, la Commission se voit confier d'importantes responsabilités en matière d'organisation territoriale municipale et de détermination du caractère supralocal des équipements, infrastructures, activités et services.

En matière d'organisation territoriale, la loi stipule que le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut demander à la Commission d'effectuer une étude sur les avantages et les inconvénients du regroupement de certains territoires municipaux. Il est prévu que l'intervention de la Commission peut également être requise par des municipalités locales dont le nombre et la population totale représentent plus de la moitié de ceux des municipalités locales visées par le regroupement. Dans le cadre de ces études, la Commission a le devoir d'informer le public en publiant des avis dans les journaux et de permettre à toute personne intéressée de faire valoir son opinion sur le regroupement touchant le territoire d'au moins une municipalité visée par l'étude. La Commission doit évidemment produire des rapports circonstanciés contenant des recommandations motivées.

En matière d'équipements supralocaux, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut demander à la Commission de faire une étude pour déterminer le caractère local ou supralocal d'un équipement, d'une infrastructure, d'une activité ou d'un service, ainsi que pour déterminer, le cas échéant, l'organisme municipal qui devrait en être responsable et la façon dont les revenus et les dépenses liés à celui-ci devraient être partagés.

**Objectif 2.1 Assurer une coordination efficace de l'ensemble des dossiers.**

➤ Actions

- ◆ Désigner un vice-président pour coordonner les travaux des membres désignés dans ces dossiers.
- ◆ Tenir des rencontres régulières avec les membres impliqués dans ces dossiers.
- ◆ Établir un processus pour assurer le traitement diligent des dossiers.
- ◆ Doter les membres désignés d'outils de base utiles au traitement des dossiers.
- ◆ Établir des échéanciers et veiller à leur respect.
- ◆ Assurer la cohésion et la cohérence dans le traitement des dossiers.

➤ Indicateurs

- ◆ Outils développés.
- ◆ Nombre de rencontres tenues.
- ◆ Délai moyen de traitement des dossiers.

**Objectif 2.2 Favoriser l'implication du milieu.**

➤ Actions

- ◆ Publier les avis dans des journaux locaux.
- ◆ Favoriser l'affichage des avis publics dans les municipalités.
- ◆ Donner de l'information sur le site Internet de la Commission.
- ◆ Fournir l'information aux médias qui le requièrent.
- ◆ Tenir une rencontre d'information avec les élus locaux sur le processus suivi par la Commission.
- ◆ Favoriser des rencontres avec les représentants des municipalités.
- ◆ Tenir une audience publique pour permettre aux personnes de faire connaître leurs opinions (dans les dossiers de regroupement).

➤ Indicateurs

- ◆ Journaux utilisés pour la publication des avis.
- ◆ Information diffusée sur Internet.
- ◆ Nombre de rencontres et d'échanges.

### **Objectif 2.3 Maintenir la crédibilité de la Commission.**

#### ➤ Actions

- ◆ Assurer une approche neutre et objective.
- ◆ Favoriser la compréhension des enjeux.
- ◆ Favoriser le déroulement harmonieux du processus.
- ◆ Bien informer les parties du rôle de la Commission, dès le début du processus, et les tenir régulièrement informées.
- ◆ Permettre à toutes les parties de faire valoir l'ensemble de leurs arguments au soutien de leur position.
- ◆ Avoir une attitude respectueuse, dans un cadre souple, visant à faciliter les échanges.
- ◆ Assurer les parties de la prise en considération de l'ensemble des points de vue émis.
- ◆ Produire, au terme du processus, des rapports circonstanciés incluant des conclusions motivées.
- ◆ Agir avec diligence.

#### ➤ Indicateurs

- ◆ Nombre de rencontres et d'échanges.
- ◆ Respect des échéanciers.
- ◆ Analyse et motivation des conclusions des rapports.

## **ORIENTATION B - RENFORCER LA CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC**

### **Axe d'intervention 1 : Le personnel et l'organisation du travail**

#### **Objectif 1.1 Revoir l'organisation du travail en fonction des nouvelles responsabilités de la Commission.**

##### **➤ Actions**

- ◆ Évaluer les changements qu'entraîneront les nouvelles responsabilités confiées à la Commission et leur impact sur le nombre de dossiers.
- ◆ Développer un plan d'action.
- ◆ Revoir le rôle et les responsabilités du personnel et des membres.
- ◆ Informer et former le personnel.
- ◆ Mobiliser le personnel et les membres à l'atteinte des objectifs de la planification stratégique.

##### **➤ Indicateurs**

- ◆ Plan d'action développé.
- ◆ Nombre de rencontres avec le personnel et les membres.



**Objectif 1.2 Mettre à profit et intensifier l'usage des nouvelles technologies de l'information.**

➤ Actions

- ◆ Favoriser l'utilisation du courrier électronique pour les communications internes.
- ◆ Favoriser l'intégration de l'informatique dans le travail quotidien du membre de la Commission.
- ◆ Intensifier l'utilisation de l'informatique dans les processus de la Commission.
- ◆ Favoriser la formation continue comme moyen d'intégration et d'appropriation des nouvelles technologies ainsi que de l'amélioration des connaissances.

➤ Indicateurs

- ◆ Fréquence d'utilisation du courrier électronique par le personnel et les membres dans leurs communications internes.
- ◆ Nombre d'heures de cours de formation.
- ◆ Plan d'action révisé afin de favoriser l'utilisation de l'informatique.

## Axe d'intervention 2 : Les méthodes et les processus

### Objectif 2.1 Revoir et adapter les méthodes et les processus en fonction des nouvelles responsabilités confiées à la Commission.

#### ➤ Actions

- ◆ Revoir l'ensemble des documents actuels, notamment ceux touchés par les nouvelles règles en matière d'exemption de taxes.
- ◆ Implanter un processus de traitement des dossiers de regroupement et d'identification des équipements supralocaux.
- ◆ Actualiser le processus et les documents de suivi de gestion.
- ◆ Procéder aux ajustements nécessaires du système informatique.
- ◆ Se doter d'un nouveau modèle de décision et de règles d'écriture uniformes.
- ◆ Améliorer les documents d'accueil et d'intégration du nouveau personnel.
- ◆ Faire l'inventaire et mettre à jour les procédures et méthodes administratives du fonctionnement des bureaux de Québec et de Montréal.
- ◆ Créer un comité permanent chargé de proposer des améliorations aux processus existants.

#### ➤ Indicateurs

- ◆ Nombre de nouveaux documents produits.
- ◆ Document de suivi de gestion actualisé.
- ◆ Modèle de décision utilisé.
- ◆ Création d'un comité sur les processus.
- ◆ Document d'accueil.

## **ORIENTATION C - FAIRE MIEUX CONNAÎTRE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC ET SES DIFFÉRENTES RESPONSABILITÉS**

### **Axe d'intervention 1 : La clientèle et le public en général**

#### **Objectif 1.1 Se doter d'un site Internet.**

##### **➤ Actions**

- ◆ Concevoir la présentation du site Internet.
- ◆ Convenir du type de présentation désirée.
- ◆ Identifier les rubriques et les éléments de contenu.
- ◆ Identifier et former une personne responsable de la mise à jour du site Internet de la Commission.
- ◆ Former un comité responsable de l'implantation et de la révision du contenu.
- ◆ Faire connaître l'adresse du site Internet de la Commission (bureaux régionaux, portail gouvernemental, publications et médias municipaux).
- ◆ Doter le site d'un compteur des visites.

##### **➤ Indicateurs**

- ◆ Mise en opération du site Internet de la Commission.
- ◆ Nombre de visiteurs du site.
- ◆ Façon dont on a fait connaître l'adresse du site Internet de la Commission.

**Objectif 1.2 Élaborer une politique de communication.**

➤ Actions

- ◆ Former un comité responsable.
- ◆ Déployer des moyens permettant de faire connaître la Commission.
- ◆ Maintenir des liens avec les autres tribunaux administratifs.
- ◆ Maintenir des liens avec les associations du monde municipal.
- ◆ Établir un réseau constitué des différents intervenants auprès du monde municipal.

➤ Indicateurs

- ◆ Politique de communication.
- ◆ Nombre de publications.