



CAT - 2 M
C.P. - P.L. 62
Compétences municipales

**Mémoire de la Corporation des officiers
municipaux agréés du Québec
portant sur le projet de loi n° 62
*Loi sur les compétences municipales***

Le 2 février 2005

PRÉAMBULE

Créée en 1968 par une loi de l'Assemblée nationale, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (ci-après la COMAQ) regroupe près de 520 membres qui occupent tous des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, soit au niveau de la direction générale, des finances, du greffe, des ressources humaines ou autres.

Parmi les objectifs poursuivis par la COMAQ se retrouve notamment celui de contribuer à l'évolution de la législation municipale.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons un mémoire qui regroupe les commentaires que nous désirons formuler à l'égard du projet de loi n° 62 concernant la *Loi sur les compétences municipales*, le tout faisant suite au dépôt de ce dernier.

PROJET DE LOI 62

COMPÉTENCES MUNICIPALES

MÉMOIRE DE LA COMAQ

C'est avec un certain enthousiasme que la COMAQ a accueilli le dépôt du projet de loi no 62 portant sur les compétences municipales.

Les motifs de satisfaction sont nombreux.

Tout d'abord, l'article 4 du projet de loi constitue, en quelque sorte, un énoncé de la mission de la municipalité que l'on ne trouve actuellement ni dans la *Loi sur les cités et villes*, ni dans le *Code municipal* qui ont été édictés à des époques où on ne souciait pas de ce genre de question. Un libellé plus positif (comme, par exemple, celui qu'on retrouve aux articles 80 et suivants de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*) ⁽¹⁾, aurait sans doute été bienvenu mais au moins le rôle d'une municipalité est défini de façon beaucoup moins indirecte que jusqu'à maintenant.

En second lieu, la description des pouvoirs en termes généraux plutôt qu'en termes spécifiques devrait normalement contribuer à réduire, de façon significative, le nombre de cas où les municipalités s'abstiennent d'intervenir ou ne le font qu'avec réticence parce que le champ dans lequel elles veulent intervenir ou le mode de leur intervention n'est pas clairement défini par une loi habilitante.

En troisième lieu, cette redéfinition de la compétence municipale constitue un signe tangible de cette reconnaissance du palier municipal par le gouvernement provincial, souvent annoncée au cours des dernières décennies mais pas toujours évidente dans le quotidien où la législation et la réglementation qui encadrent l'activité municipale semblent s'alourdir plutôt que de s'alléger, d'année en année.

¹ L.R.Q., c. S-4.2 : "80. La mission d'un centre local de services communautaires est d'offrir en première ligne des services de santé et des services sociaux courants et, à la population du territoire qu'il dessert, des services de santé et des services sociaux de nature préventive ou curative, de réadaptation ou de réinsertion. ... "

Quatrièmement, les municipalités québécoises n'auront plus à regarder avec envie leurs consœurs de certaines autres provinces ⁽²⁾ qui, au cours des dernières années, ont obtenu de leur gouvernement provincial une législation similaire et la reconnaissance qu'elle implique de leur capacité à gouverner sans un encadrement rigide.

Cinquièmement, la modernisation du vocabulaire est également digne de mention. Outre le fait que la langue moderne est souvent plus facile à comprendre et à interpréter, puisque plus simple et plus directe, elle a également l'avantage de mieux refléter la réalité actuelle en utilisant des mots et des concepts qui, dans certains cas, n'étaient pas utilisés ou avaient un autre sens lorsque certaines des dispositions des lois actuelles ont été édictées.

Enfin, le fait de réserver l'usage du règlement aux seuls cas où le conseil municipal exerce réellement une fonction législative sera non seulement plus logique mais contribuera à faire disparaître un formalisme désuet.

Toute œuvre humaine étant, par nature, perfectible, les commentaires qui suivent se veulent une contribution positive dans la recherche du meilleur texte législatif qu'il soit possible de concevoir.

I - COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

A - Dispositions spécifiques non nécessaires

Le principal commentaire, d'ordre général, vise la présence d'un certain nombre de dispositions à caractère spécifique qui font craindre qu'elles ne soient interprétées par les tribunaux comme constituant autant de restrictions à la portée générale des articles 4 à 6. Dans le pire des scénarios, ces articles spécifiques pourraient avoir pour effet non seulement de restreindre la portée du paragraphe spécifique de l'article 4 auquel ils sont rattachés mais de l'ensemble des compétences visées par l'article 4. En effet, si le législateur, qui ne parle pas pour ne rien dire selon la règle d'interprétation bien connue, croit nécessaire de préciser certains paramètres d'une compétence particulière, ne doit-on pas s'interroger sur la portée de l'ensemble de l'article 4?

Ainsi, les dispositions suivantes illustrent cette problématique :

1) Domaine public municipal

Comme toute autre personne physique ou morale, la municipalité devrait pouvoir décider, sans pouvoir habilitant particulier, qui peut utiliser les biens qui lui appartiennent et selon quelles règles cette utilisation peut être faite. Toutefois, la doctrine et la jurisprudence ont reconnu que les biens des personnes morales de droit public font partie ou de leur domaine public ou de leur domaine privé.

² Par exemple : The Cities Act, Saskatchewan, 2002, c. C.-11.1.

Pour les biens du domaine privé aucune nouvelle règle de droit n'est requise pour permettre aux municipalités d'en régir l'utilisation. Ainsi, par exemple, aucune loi particulière n'est requise pour permettre à la municipalité de déterminer qui peut avoir accès aux bureaux occupés par le maire, les fonctionnaires et employés de la ville et qui se trouvent dans l'Hôtel de Ville.

En ce qui concerne toutefois le domaine public de la municipalité on peut justifier la nécessité d'une loi habilitante pour lui permettre de régir, et donc de limiter, l'usage qui peut en être fait pour toute personne autre que la municipalité elle-même.

Plutôt cependant d'aborder ce problème de façon globale dans l'article 4, on en traite dans les différentes dispositions suivantes :

- Article 7 : Utilisation des parcs;
- Article 11 (1^e) : Utilisation des services offerts dans un centre de congrès, un centre de foires ou un marché public;
- Article 11 (3^e) : Exposition, port ou distribution d'imprimés ou d'autres objets sur une voie publique;
- Article 66 (1^e) : Usage d'une voie publique;
- Article 66 (2^e) : Empiètement sur une voie publique;
- Article 66 (3^e) : Excavations dans toutes les voies publiques;
- Article 66 (4^e) : Construction et entretien d'ouvrages au-dessus ou au-dessous d'une voie publique;
- Article 78 : Droit de régir le stationnement;
- Article 81 : Réglementation de l'accès aux installations portuaires ou aéroportuaires.

Il nous semble qu'il serait plus compatible avec le principe de base du projet de loi d'édicter plutôt un article général permettant aux municipalités de régir l'utilisation des immeubles dont elles sont propriétaires ou qu'elles occupent et qui sont ouverts au public ou, plus simplement, de régir l'utilisation des biens qui font partie de leur domaine public.

Cet article pourrait se lire simplement comme suit :

"La municipalité peut réglementer l'usage du domaine public qui est sous son contrôle."

2) Démolition

L'article 146 du projet de loi transfère de la *Loi sur les cités et villes* ⁽³⁾ à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ⁽⁴⁾ une série de dispositions relatives à la démolition des immeubles.

Le choix de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* comme point de chute de ces dispositions est tout à fait approprié.

Toutefois, nous considérons ne pas être dans l'esprit général du projet de loi les dispositions suivantes (fournies à titre d'illustration) qui articulent, jusque dans les moindres détails, le fonctionnement du comité de démolition :

- 148.0.3 : Nombre de membres du comité et durée de leur mandat;
- 148.0.9 : Droit du comité de retarder le prononcé de sa décision pour permettre aux négociations d'aboutir;
- 148.0.11 : Obligation du comité de refuser la demande si les conditions prescrites n'ont pas été satisfaites;
- ...

3) Culture et loisirs

Pourquoi l'article 7 donne-t-il à la municipalité le droit de « réglementer les services culturels, récréatifs ou communautaires qu'elle offre » alors que le paragraphe 1 de l'article 4 lui donne compétence dans ces domaines et que l'article 5 lui donne un pouvoir général de réglementer « lorsqu'elle veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel »?

On soutiendra peut-être qu'il n'y a pas de mal à préciser ou réaffirmer la juridiction de la municipalité en la matière. Toutefois, dans le contexte particulier où nous sommes, ce principe n'est pas nécessairement vrai. En effet, s'il y a lieu de préciser le pouvoir de réglementer en matière de culture et de loisirs pourquoi n'en irait-il pas de même lorsqu'il s'agit, par exemple, de réglementer l'utilisation de l'eau ou du système d'égout de la ville?

Il faut bien reconnaître que le réflexe de toujours chercher un pouvoir habilitant spécifique ne pourra pas disparaître facilement et qu'il demeure tentant, dès que le moindre doute se soulève, de rechercher l'assurance que confère l'octroi d'un pouvoir qui épouse plus ou moins parfaitement les contours du problème à régler. Il faut toutefois résister à cette tentation pour éviter le risque que l'assurance acquise dans quelques cas vienne susciter des doutes dans tous les autres.

³ L.R.Q., c. C-19

⁴ L.R.Q., c. A-19.1

B - Regroupement de dispositions

En second lieu, et de façon subsidiaire, s'il s'avère que certaines interventions requièrent effectivement une habilitation spécifique, on peut se demander pourquoi l'octroi de la compétence serait fait en plusieurs dispositions plutôt que dans une seule de portée plus générale.

Ainsi, différentes dispositions accordent à la municipalité le droit de confier à un tiers le droit de gestion ou le droit d'exploitation ⁽⁵⁾ de certains services que la municipalité elle-même est autorisée à dispenser :

a) Droit de gestion :

- Article 61 : Service de sécurité incendie;
- Articles 92 et 93 : Promotions industrielles, commerciales ou touristiques, organisations et promotions d'activités culturelles et de loisirs et protection de l'environnement.

b) Exploitation :

- Article 10 : Centre de congrès ou centre de foires;
- Article 37 : Ouvrage d'assainissement des eaux usées.

De la même façon, diverses dispositions donnent aux municipalités le pouvoir d'accorder une assistance financière ou autre à des personnes ou organismes :

- Article 8 : Subventions ou crédits de taxes aux artistes professionnels`
- Article 9 : Aide aux activités culturelles, récréatives ou communautaires à l'extérieur du territoire;
- Article 10 : Aide à l'établissement ou l'exploitation d'un centre de congrès ou de foires;
- Article 12 : Aide à un organisme à but non lucratif qui fournit un soutien technique à une entreprise du territoire;
- Article 20 : Aide financière au déplacement ou à l'enfouissement d'un réseau de télécommunication ou de distribution d'énergie;
- Article 22 : Subventions dans le cadre d'un programme de réhabilitation de l'environnement;

⁵ On comprend, mais sans en être certain puisque cela n'est pas défini ou expliqué, que le législateur fait une distinction entre la simple gestion, où le gestionnaire opère le service mais au nom et au bénéfice du propriétaire, et l'exploitation, où l'exploitant acquitte les dépenses mais conserve les revenus même s'il doit partager le profit, le cas échéant, avec le propriétaire, sous forme de redevances fixes ou de quotes-parts.

- Article 63 : Aide à une personne dont la propriété a été détruite ou endommagée lors d'une émeute;
- Article 64 : Aide pour couvrir les frais d'installation d'un détecteur d'incendie;
- Articles 89, 90, 91 : Diverses formes d'aide.

Puisque le projet de loi va au cœur des compétences municipales et vise manifestement à asseoir les institutions municipales sur des bases rationnelles et cohérentes, ne serait-il pas préférable que le législateur confère, en ces matières, une compétence générale en y apportant les restrictions ou exclusions qu'il jugera nécessaires?

II - COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Article 4

Après l'énumération des grandes compétences de la municipalité, le dernier alinéa de cet article décrète ce qui suit :

"Elle peut adopter toute mesure non réglementaire dans les domaines prévus au premier alinéa ainsi qu'en matière de services de garde à l'enfance."

Afin de respecter la logique interne de la loi, il est suggéré que le pouvoir d'adopter toute mesure non réglementaire en matière de services de garde à l'enfance soit transféré dans le chapitre X dans lequel sont regroupés divers pouvoirs des municipalités autres que les pouvoirs municipaux compris dans les chapitres I à IX.

Article 6

Cet article prévoit notamment ce qui suit :

"Dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par la présente loi, toute municipalité locale peut notamment prévoir :

(...)

5⁰ un cautionnement pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public."

Le recours au cautionnement seulement, pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public, est inutilement restrictif. Le droit d'exiger une « garantie », comme c'est le cas actuellement pour garantir l'exécution de travaux municipaux en vertu de l'article 470 L.C.V., offrirait à la municipalité un plus grand éventail de possibilités.

Par ailleurs, cet article devrait être modifié, en y ajoutant un paragraphe 7° dans le premier alinéa pour permettre l'émission de constats d'infraction par une personne qui gère un service de la municipalité, sans être à son emploi (par exemple : le contrôleur des animaux).

Article 39

Cet article prévoit, en ces termes, la nomination d'une personne chargée de régler les problèmes reliés aux méseventes relatives aux clôtures mitoyennes, aux fossés mitoyens et aux découverts :

" 39. Toute municipalité locale peut désigner une personne pour tenter de régler toute mésevente relative à un objet visé à l'article 40."

Même si « l'habit ne fait pas le moine » comme le dit l'adage, on peut s'interroger sur l'opportunité de permettre à la municipalité de confier à une « personne » qu'elle désigne la responsabilité d'exercer les pouvoirs de médiation et d'arbitrage prévus par les articles 40 et suivants. Ne serait-il pas préférable que cette fonction soit réservée à une personne occupant un poste de fonctionnaire désigné en vertu des articles 71 L.C.V et suivants, comme c'était le cas pour l'inspecteur agraire visé par les articles 110 et 111 L.C.V. qui sont abrogés par l'article 206 du projet de loi?

Articles 74, 75 et 76

Ces articles visent « une voie publique ... divisée par la limite des territoires de deux municipalités locales » et « une voie publique qui longe la limite des territoires de deux municipalités locales. »

Afin d'éviter l'éparpillement des mesures législatives visant des objets de même nature, n'y aurait-il pas lieu de transférer ici les situations visées par l'article 24.5, et possiblement aussi 24.6, de la *Loi sur la commission municipale*? En effet, cet article 24.5 a toujours été invoqué pour régler le cas d'une voie publique qui se termine à la limite des territoires de deux municipalités locales et que l'on veut prolonger au-delà de cette limite, situation différente mais de même nature que celles visées par les articles 74 et 76 du projet de loi.

Article 85

On peut se demander pourquoi cette disposition qui traite de l'occupation du sol n'a pas été transférée dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Articles 86 et 88

Si ces pouvoirs sont effectivement encore utilisés aujourd'hui, ne s'agit-il pas d'un domaine qui devrait faire l'objet d'une législation provinciale uniforme?

Articles 102 à 122

Tout d'abord, l'article 102 devrait être modifié pour établir clairement que cette section de la loi ne vise qu'un cours d'eau « à ciel ouvert » et ne peut donc pas inclure une canalisation même lorsque cette dernière fait partie intégrante du réseau de transport des eaux de surface.

Le point le plus important est toutefois que les dispositions de la sous-section 2 visant les cours d'eau autres que les fossés de drainage de moins de 100 hectares devraient quand même s'appliquer à ces derniers lorsque la M.R.C. le juge à propos. En effet, il arrive que les problèmes d'entretien dans un fossé de drainage de moins de 100 hectares aient des répercussions sur un cours d'eau relevant de la juridiction de la M.R.C.; elle devrait donc pouvoir intervenir pour régler l'ensemble du problème.

Enfin, dans la détermination d'une superficie de drainage, le chiffre de 100 hectares devrait pouvoir comporter un écart n'excédant pas 10 % comme le prévoit actuellement l'article 792 du *Code municipal* (qui sera abrogé par l'article 225 du projet de loi).

CONCLUSION

Tout d'abord, tout en réitérant sa grande satisfaction à l'égard du grand pas qui sera franchi par l'adoption de ce projet de loi, la COMAQ souhaiterait que le titre II soit revu dans la perspective de tenter de limiter au strict minimum les dispositions spécifiques qui pourraient avoir pour effet de limiter indirectement la portée générale de son chapitre I. Cet exercice pourrait être accompagné du regroupement des habilitations spécifiques jugées essentielles comme celles portant sur les matières suivantes :

- Les interventions à l'extérieur du territoire de la municipalité;
- Les interventions sur la propriété privée;
- Le droit de confier la gestion ou l'exploitation d'une activité municipale à un tiers;
- Le pouvoir d'accorder des subventions.

En second lieu, il convient de rappeler que dans le premier alinéa des notes explicatives du projet de loi, il est déclaré qu'il « s'inscrit dans le processus de révision des lois municipales » et qu'il vise notamment à « simplifier les dispositions de diverses lois municipales qui traitent des compétences municipales ».

La COMAQ espère donc que les chantiers sur les Livres 3 et 6 se poursuivront afin de mener à terme le processus général de révision des lois municipales entrepris il y a plus de 20 ans.

En parallèle, elle suggère qu'on entreprenne déjà une deuxième révision générale de la législation municipale afin que l'ensemble de celle-ci reflète l'esprit de simplification et de clarté qui anime le projet de loi 62.