



Le 27 janvier 2005

M. François Ouimet, président
Commission de l'aménagement du territoire
Secrétariat des commissions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.34
Québec (Québec) G1A 1A3

À l'attention de M. Marc Painchaud, secrétaire : mpainchaud@assnat.qc.ca

Objet : Projet de loi n° 62 Loi sur les compétences municipales

Monsieur le Président,

La Chambre des notaires du Québec a pris connaissance, avec grande attention, du projet de loi n° 62 intitulé *Loi sur les compétences municipales* présenté par le Ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir dont le principe a été adopté en novembre dernier.

En tant qu'Ordre professionnel chapeautant des conseillers juridiques, nous nous intéressons particulièrement à l'actualité législative, qu'elle soit d'intérêt notarial ou collectif. Comme les députés, nous sommes au service du citoyen. En veillant à la protection de ses droits, il nous arrive fréquemment de commenter les projets de loi proposés et de formuler des recommandations appropriées aux circonstances de l'espèce en portant celles-ci à l'attention des parlementaires.

Étant donné que des consultations particulières sur le projet de loi n° 62 ont été fixées au 8 février prochain, nous prenons l'initiative de vous soumettre des remarques générales qui tiendront en quelques lignes, des points repères que nous estimons important de retenir au cours de votre étude.

Contrairement à certains autres domaines du droit, le monde municipal est habitué à ce qu'à la fin de chaque session parlementaire, soit présenté un ensemble de modifications législatives, contenues en un projet de loi omnibus, qui vient préciser, changer, ajouter là où existe une lacune. Par cette méthode dynamique, le législateur réussit à maintenir la course, s'ajustant aux besoins des municipalités, elles-mêmes reflets des efforts énergiques des habitants, promoteurs et entrepreneurs qui s'y enracinent. Ces dernières années ont connu un record fracassant de remue-ménage avec la transfiguration du paysage québécois occasionné par les fusions et les défusions municipales. Transformations souhaitées ou non, il n'en demeure pas moins que le monde municipal a été chambardé.

Ce tourbillon de changements n'est pas sans conséquence. Il foisonne de dispositions législatives sur des tonnes de sujets relevant des compétences municipales, éparpillées dans de multiples lois et règlements. Le site web du MAM, ces derniers jours, fait état de 43 lois et règlements refondus, la *Loi sur les cités et*

villes comptant à elle seule quelque 600 articles, dont l'application relève en tout ou en partie de ce ministère. Certes les interventions ponctuelles du législateur ont le mérite d'apporter une solution, relativement rapide, aux difficultés rencontrées sur le terrain. Par contre, nous nous interrogeons sérieusement à savoir si la vue d'ensemble et l'harmonisation que cela requiert n'ont pas été quelque peu perdues ?

Le projet de loi n° 62 qui sera sous votre examen s'inscrit à l'intérieur de la tâche colossale de modernisation du cadre légal applicable aux municipalités du Québec, entreprise il y a plus de 20 ans. Attendu depuis longtemps, le résultat déçoit un peu. Non pas que le virage vers une nouvelle méthode de rédaction des lois par une description des pouvoirs administratifs et réglementaires en termes généraux ne plaise pas. Il s'agit d'une souplesse nécessaire. La contrariété vient plutôt de l'écart entre l'affirmation de réaliser cette orientation et le contenu réel de cette loi, tel que présenté.

En effet, nous aurions souhaité une réforme dans laquelle auraient été rapatriées, dans une seule ou quelques lois, l'ensemble des dispositions applicables sur une même matière. Au contraire, le projet de loi n° 62 s'ajoute à un groupe déjà imposant de mesures éparses. Vouloir consulter une disposition légale peut s'avérer un exercice aussi facile que de chercher une aiguille dans une botte de foin. Il ne faut pas oublier que la compréhension des lois, et cela est d'autant plus véridique en ce qui a trait aux lois municipales, **ne doit pas être l'apanage de quelques initiés du domaine**, juristes, fonctionnaires municipaux, urbanistes, ingénieurs ou autres. Elles s'adressent d'abord au citoyen, pour le citoyen :

« Le juge LeBel a écrit que les administrations municipales forment des institutions démocratiques qui permettent aux membres d'une collectivité de s'organiser pour vivre ensemble (*Pacific National Investment Ltd. c. Ville de Victoria*, (2000) 2 R.C.S. 919, 941) »¹

Bien que nous saluons le fait que certaines dispositions désuètes aient été abandonnées et que des pouvoirs contemporains ont été ajoutés, nous constatons que, de façon générale, le projet de loi constitue un redéploiement des dispositions existantes. Accoutumé, par exemple, à rechercher un pouvoir habilitant X dans la *Loi sur les cités et villes*, il y aura lieu désormais d'étirer cette recherche à la *Loi sur les compétences municipales* car « peut-être que oui, peut-être que non » il aura été abrogé, déplacé, remplacé ou simplement disparu.

Le nouvel article 2 du projet de loi introduit un important principe d'interprétation :

Article 2. Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive.

Il est donc surprenant de voir que la rédaction utilisée jusqu'à maintenant, énumérative et détaillée, continue d'être appliquée. Nous tenons pour preuve, l'article 10 du projet de loi qui énonce :

« 10. Toute municipalité locale peut, dans le but de favoriser son développement économique, établir et exploiter :

¹ Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal – principes généraux et contentieux*, 2^e éd., v.1, Montréal, Publications CCH, 2004, n° 1.1, p.1001.

- 1° un centre des congrès ou un centre de foires;
- 2° un marché public;
- 3° un embranchement ferroviaire;
- 4° un bureau d'information touristique.

Elle peut confier l'exploitation d'un centre visé au paragraphe 10 du premier alinéa à une personne.

Elle peut aussi aider à l'établissement ou à l'exploitation d'un tel centre. »

Dans la mesure où les pouvoirs habilitants se conçoivent désormais en termes généraux, nous nous interrogeons sur la façon dont un article comme celui qui précède, serait interprété. **Il est requis d'éviter le plus possible la création d'un tout nouveau contentieux autour de la question des compétences municipales qui provoquerait inutilement un flottement du droit.** Cette situation paralysante irait à l'encontre même de la progression souhaitée.

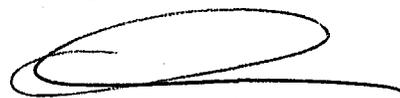
Nous désirons terminer en exprimant une préoccupation partagée par plusieurs qui consiste à **faire de la « simplification », le leitmotiv de toute modification.** Il est impératif que le législateur évite la confusion, l'obstruction, le dédoublement. À titre d'illustration, mentionnons le très grand nombre de forums décisionnels et de discussions : conseils d'arrondissement, conseil municipal, conseil d'agglomération, communauté métropolitaine, conférence des élus, bureau des délégués, régie intermunicipale, municipalité régionale de comté, etc. Il serait faux de prétendre qu'il est aisé de s'y retrouver à travers tout ce dédale de structures et d'instances. Pour le profane, il y a lieu de s'armer de patience et d'une bonne dose de calme pour identifier la bonne tribune, à moins de faire preuve de chance et de trouver du premier coup ! Un second exemple : nous aurions pensé que les règles relatives à l'adjudication des contrats soient remaniées. Rien de cela n'apparaît au projet de loi.

Nous espérons donc que ces quelques remarques sauront vous être utiles au cours de votre étude du projet de loi. Nous ne pouvons que vous encourager à garder constamment à l'esprit, les trois repères suggérés précédemment, soit :

- que la compréhension des lois ne doit pas être l'apanage de quelques initiés du domaine;
- d'éviter le plus possible la création d'un tout nouveau contentieux autour de la question des compétences municipales qui provoquerait inutilement un flottement du droit ;
- de faire de la « simplification », le leitmotiv de toute modification.

Nous demeurons disponibles si d'autres informations vous étaient nécessaires, notre collaboration vous étant acquise. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

Le président,



Denis Marsolais, notaire